

POLÍTICA PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Proceso: Servicio al Ciudadano

DS-A-SCD-07

Versión 3

15/03/2024

TABLA DE CONTENIDO

I. Introducción 2
II. Objetivo general 2
III. Objetivos específicos 3
IV. Alcance 3
V. Marco normativo 3
VI. Lineamientos de la Política para la atención de personas con discapacidad 4

SOMOSIG Sistema Integrado de Gestión

I. Introducción

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad cabeza del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con apoyo de las entidades adscritas y vinculadas tiene la función de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. El sector "Ambiente y Desarrollo Sostenible" entiende la importancia de interactuar con la ciudadanía, para garantizar la participación y el acceso a la información de los grupos de interés incluyendo a la población con discapacidad.

En Colombia se ha venido avanzando en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad (física, visual, sordo, ceguera, intelectual, psicosocial/mental y múltiple)[1] pero aún es necesario aunar esfuerzos para lograr la plena inclusión social de esta población. Por eso con la entrada en vigencia de la Ley 1618 de 2013 y la expedición del Documento Conpes 166 de 2013, "Política Pública Nacional de Discapacidad en Inclusión Social", surge una serie de obligaciones para el Estado colombiano. Estas obligaciones se orientan a la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad gocen de los mismos derechos, servicios y oportunidades que las demás, asegurando el goce efectivo y el acceso a la educación, la salud, el empleo, el deporte, la vivienda, los servicios públicos, el transporte, la cultura, entre otros.

Es por ello, que para garantizar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los ciudadanos especialmente de las personas con discapacidad, se hace necesario la formulación de la Política Sectorial para la atención de personas con discapacidad para asegurar el acceso a la información pública, trámites y servicios de las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible; las cuales reconocen la necesidad de incorporar y de transversalizar un enfoque de inclusión social, de reconocimiento de la diversidad y de desarrollo de las capacidades en el mejoramiento de la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de esta población vulnerable.

II. Objetivo general

Establecer los lineamientos generales, aplicables a las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, necesarios para garantizar el acceso a la información pública, la atención y el servicio a personas con discapacidad, y asegurar los criterios de igualdad, cumplimiento legal y garantía del derecho a la accesibilidad física, comunicacional y actitudinal.

[1] Resolución 113 de 2020/Ministerio de Salud y Protección Social

III. Objetivos específicos

- Identificar los requerimientos legales y complementarios aplicables para la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas con discapacidad y asegurar su cumplimiento.
- Garantizar el acceso efectivo a la información pública del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a la población con discapacidad para dar cumplimiento a la Ley 1712 de 2014 transparencia y acceso a la información pública.
- Coordinar y asesorar las acciones necesarias para promover en las entidades del sector, el acceso a la información pública, la atención y el servicio a personas con discapacidad.
- Asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas relacionadas con la accesibilidad física en los puntos de atención presencial de servicio al ciudadano, así como garantizar la accesibilidad comunicacional y actitudinal transversal a la gestión pública.

IV. Alcance

Esta política aplica a todas las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en el proceso y cumplimiento de sus funciones, como colaboradores y representantes de la Administración Pública, y en cumplimiento de la normatividad vigente.

V. Marco normativo

A continuación, se relaciona el marco normativo internacional y nacional contemplado para la inclusión de personas con discapacidad:

NORMA	FUNDAMENTO
Constitución Política de Colombia 1991	Art 13. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
	El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."
	Art 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"
	Art 54. "Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud."
	Art 68. "La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."
Ley Estatutaria No. 1618 de 2013	Garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y

	ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación a las personas por razón de su discapacidad, lo cual requiere reglamentación, programas y acciones tendientes a garantizar los derechos, beneficios y obligaciones laborales de las personas con discapacidad.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Respecto a las a personas con discapacidad se refiere en los artículos 13, 51, 114, 123 y 136 sobre enfoque diferencial, medidas en materia de educación, atención preferencial, medidas de restitución en materia de vivienda y programas de rehabilitación, respectivamente.
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
Ley 12 de 1987	Establece requisitos de la construcción y el espacio público para la eliminación de barreras arquitectónicas y posibilitar el acceso de las PcD.
Decreto 2177 de 2017	Por el cual se crea el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento" y cuyo objeto es coordinar las acciones que el sector privado adelante para coadyuvar al ejercicio de los derechos y la inclusión social, laboral y productiva de las personas con discapacidad, orientadas al desarrollo de las capacidades a través de la formación para el trabajo, la producción y el empleo de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores.
Decreto 2011 de 2017	Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público.
Resolución 113 de 2020	Por la cual se dictan disposiciones en relación con la certificación de discapacidad y el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad
Resolución 1519 de 2020	"Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos"
Convención Interamericana para la Eliminación de todas formas de discriminación contra las PcD – OEA 2020	Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las PcD y propiciar su plena integración en la sociedad.
Convención de las PcD - ONU - 2006	El propósito de la convención es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto los derechos humanos por las PcD. Cubre una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, y la igualdad y la no discriminación.
Conpes Social 166 de 2013	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social
WCAG 2.1	Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web

VI. Lineamientos de la Política para la atención de personas con discapacidad

En cumplimiento de la normatividad, y para alcanzar el objetivo de garantizar el acceso efectivo de la población con discapacidad, las entidades del sector se comprometen a asegurar el cumplimiento de las normas técnicas para mejorar el desempeño en el acceso a la información pública, la atención y el servicio a personas con discapacidad, estableciendo los siguientes lineamientos:

1. Identificar los requerimientos legales y complementarios aplicables para el acceso a la información pública, la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas con discapacidad.
2. Implementar estrategias para garantizar a las personas con discapacidad el derecho a vivir de manera independiente e incluidos en la comunidad.
3. Caracterizar a los usuarios con discapacidad del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de formular acciones para garantizar el acceso a la información pública y ofrecer un servicio incluyente.
4. Fortalecer los canales de atención al ciudadano de manera que sean accesibles a personas con discapacidad.
5. Asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas sobre accesibilidad física, comunicacional y actitudinal.
6. Implementar acciones pedagógicas a los colaboradores de las entidades del sector sobre la importancia de la inclusión de las personas con discapacidad a la gestión pública.
7. Asegurar los recursos necesarios para la implementación de la presente política para la atención a personas con discapacidad.

SOMOSIG Sistema Integrado de Gestión

Proyectó y reviso: UCGA
Entidades del Sector: IDEAM, ANLA, SINCHI, HUMBOLT, PNN
Aprobó: CIGD

COLOMBIA,
POTENCIA MUNDIAL
DE LA VIDA

Plan Nacional de Desarrollo

2022-2026



Bogotá, 03 de mayo de 2023

Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Luis Fernando Velasco Chaves
Ministro de Interior

Álvaro Leyva Durán
Ministro de Relaciones Exteriores

Ricardo Bonilla González
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Néstor Iván Osuna Patiño
Ministro de Justicia y del Derecho

Iván Velásquez Gómez
Ministro de Defensa Nacional

Jhenifer Mojica
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministra de Salud y Protección Social

Gloria Inés Ramírez Ríos
Ministra de Trabajo

Irene Vélez Torres
Ministra de Minas y Energía

Darío Germán Umaña Mendoza
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Aurora Vergara Figueroa

Ministro de Educación Nacional

María Susana Muhamad González
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Marta Catalina Velasco Campuzano
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Oscar Mauricio Lizcano Arango
Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

William Fernando Camargo Triana
Ministro de Transporte

Jorge Ignacio Zorro Sánchez
Ministro encargado de Cultura

Yesenia Olaya Requene
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Astrid Bibiana Rodríguez Cortés
Ministra de Deporte

Francia Elena Márquez Mina
Ministra de Igualdad y Equidad

Jorge Iván González Borrero
Director general

Departamento Nacional de Planeación

Juan Miguel Gallego Acevedo
Subdirector general de Prospectiva y Desarrollo Nacional

José Alejandro Herrera Lozano
Subdirector general de Inversiones, Seguimiento y Evaluación

Camilo Acero Azuero
Subdirector general de Descentralización y Desarrollo Territorial

Tania Guzmán Pardo
Subdirectora general del Sistema General de Regalías

Jennifer Ruiz González
Secretaria general

Carlos Eduardo Sepúlveda Rico
Coordinador del PND 2022-2026

Mateo Cardona Quintero
Asesor de la Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Carolina Díaz Giraldo
Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Viviana Rocío Vanegas Barrero
Directora de Desarrollo Digital

Laura Pabón Alvarado
Directora de Desarrollo Social

Claudia Andrea Ramírez Montilla
Directora de Desarrollo Urbano

Lina María Valencia Ordóñez
Directora de Gobierno, DD. HH. y Paz

Jhoan Nicolás Rincón Munar
Director de Infraestructura y Energía Sostenible

Camilo Rivera Pérez
Director de Innovación y Desarrollo Empresarial

Daniel Ricardo Cortés Tamayo
Director de Justicia, Seguridad y Defensa

María Olga Peña Mariño
Directora de Desarrollo Rural Sostenible (e)

Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación

Yesid Parra Vera
Director de Programación de Inversiones Públicas

Diana Carolina Escobar Velásquez
Directora de Proyectos e Información para la Inversión Pública

Gabriel Armando Piraquive Galeano
Director de Estudios Económicos

Carlos Alberto Castañeda Castrillón
Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial

Yenny Carolina Rozo Gómez
Directora de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial

Roberto Carlos Núñez Vega
Director de Estrategia Regional

Antonio José Avendaño Arosemena
Director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Subdirección General del Sistema General de Regalías

Claudia Argenis Linares Prieto
Directora de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías

Tania Guzmán Pardo
Directora de Gestión y Promoción del Sistema General de Regalías (e)

Diana Marcela Daza Rodríguez
Directora Corporativa del Sistema General de Regalías (e)

Gestión editorial

Oficina Asesora de Comunicaciones
Diana María Bohórquez Losada
Jefa de la OAC
Diseño y diagramación
William Javier Pinto
Hernando González
Robert Alemán
Brandon Marulanda
Alejandro Ardila
Daniela Rozo
Corrección de estilo
Carmen Elisa Villamizar Camargo

Se prohíbe el uso comercial de esta publicación y tal podría castigarse de conformidad con las políticas y/o las legislaciones aplicables.

©Departamento Nacional de Planeación,
Calle 26 nro. 13-19
PBX: 601 381 5000
Bogotá, D. C., Colombia
www.dnp.gov.co

Contenido

Introducción 21

Parte General del Plan Nacional de Desarrollo 32

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental 33

Ideas clave 33

Indicadores de primer nivel 34

Catalizadores 41

1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva 42
   a. Implementación del Acuerdo de Escazú 43
   b. Democratización del conocimiento, la información ambiental y de riesgo de desastres 43
   c. Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres 44
   d. Instrumentos de control y vigilancia ambiental para la resiliencia 45
2. El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial 45
   a. Ciclo del agua como base del ordenamiento territorial 46
   b. Implementación y jerarquización de las determinantes de ordenamiento 47
   c. Reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación 48
   d. Personas en el centro de la planeación del territorio 49
3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales 49
   a. Armonización y racionalización de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial 49
   b. Reglas comunes para el respeto de las restricciones del territorio 50
   c. Gobernanza multinivel del territorio 50
4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial 51
   a. Empoderamiento de los gobiernos locales y sus comunidades 51
   b. Principio de concurrencia 52
   c. Base fiscal de los municipios 52
5. Consolidación del Catastro Multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT) 53
   a. Sistemas de información del territorio interoperables 53
   b. Actualización catastral multipropósito 53
   c. Sistema de Administración del Territorio (SAT) 53
6. Tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada 54
   a. Acceso y formalización de la propiedad 54
   b. Coordinación institucional para optimizar la formalización 54

2. Seguridad humana y justicia social 56

Ideas clave 56

Indicadores de primer nivel 57

Catalizadores 63

A. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar. 63

1. Sistema de protección social universal y adaptativo 64
   a. Sistema de transferencias y Programa renta ciudadana 64
   b. Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza 65
   c. Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable 65
   d. Esquema de protección al desempleo 66
   e. Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria (EPC) 66
   f. Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (SNIE) 67
   g. Hacia la declaración universal de ingresos y consolidación del registro social de hogares 67
   h. Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle 67
   i. Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto 68
2. Fortalecimiento y desarrollo de infraestructura social 68
3. Sistemas de transporte público urbanos y regionales para aprovechar las aglomeraciones urbanas 69
   a. Aumento de la oferta de transporte público urbano y regional con esquemas tarifarios diferenciales 69
   b. Financiación sostenible de los sistemas de transporte público 69
   c. Calidad y seguridad del servicio de los sistemas de transporte público con enfoque diferencial 70
4. Acceso, uso y aprovechamiento de datos para impulsar la transformación social 70
   a. Implementación del Programa de Datos Básicos 70
   b. Interoperabilidad como bien público digital 70
   c. Portabilidad de datos para el empoderamiento ciudadano 70
   d. Datos sectoriales para aumentar el aprovechamiento de datos en el país 71
   e. Visibilización de las desigualdades para mejorar la toma de decisiones de política social 71
5. Convivencia y seguridad ciudadana corresponsable y participativa 72
   a. Nuevo modelo nación-territorio para la convivencia y la seguridad ciudadana 72
   b. Creación del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida 72
   c. Transformación de la Policía Nacional para la garantía del ejercicio de los derechos, libertades públicas, convivencia y la seguridad humana 73
6. Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades 73
   a. Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual 73
   b. Desarticulación corresponsable del multicrimen 74
   c. Mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes trasnacionales de multicrimen 74
   d. Inteligencia, investigación criminal y judicialización para desmantelar los nodos estratégicos del sistema criminal 74
7. Defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y del orden constitucional 74

a. Ley de Seguridad Fronteriza 75
b. Capacidades estratégicas para salvaguardar los intereses nacionales 75
c. Posicionamiento y cooperación regional e internacional para la defensa nacional 75
d. Inteligencia estratégica más efectiva, transparente y al servicio de la protección de la vida, derechos y libertades 75
8. Seguridad digital confiable para la garantía de las libertades, la protección de la dignidad y el desarrollo integral de las personas 76
a. Dirección Nacional de Seguridad Digital 76
b. Protección de las personas, de las infraestructuras digitales, fortalecimiento de las entidades del Estado y garantía en la prestación de sus servicios en el entorno digital 76
c. Legislación nacional para un ecosistema digital seguro y confiable 77
9. Legitimidad, transparencia e integridad de las instituciones para la seguridad humana 77
a. Nuevo servicio social para la paz y eliminación de la obligatoriedad del servicio militar 77
b. Sistema de Bienestar Integral de la Fuerza Pública, sus familias y de los veteranos 77
c. Respeto a los DD. HH. y al DIH desde un enfoque diferencial 78
d. Sistemas de Justicia Penal Militar y Policial y de Defensa Técnica y Especializada 78
e. Ascensos de la Fuerza Pública desde la meritocracia y la igualdad de condiciones 78
f. Industria y CTeI desde la seguridad y defensa para la transformación, la conectividad y el desarrollo 78
g. Modernización para incrementar el valor público, la integridad y la transparencia en la seguridad 79
10. Servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios 80
a. Prestación efectiva de justicia con enfoque diferencial y métodos de resolución de conflictos 80
b. Jurisdicción especial indígena, justicias propias y comunitaria, y desarrollo de justicia ambiental 80
c. Renovación de la arquitectura institucional del Sistema de Justicia 81
d. Transformación de la evidencia para el diseño de las políticas de justicia 81
e. Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado 81
11. Justicia digital eficiente e incluyente para el bienestar de las personas en los territorios 81
a. Política de Estado de Transformación Digital de la Justicia de mediano y largo plazo 82
b. Conectividad integral y estrategia multicanal para los servicios de justicia digital 82
c. Herramientas tecnológicas con enfoques diferenciales para la divulgación y acceso al ordenamiento jurídico 82
d. Capacidades y la oferta del Sistema de Justicia 82
12. Humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria 82
a. Tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno 83
b. Justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales 83
c. Atención a la población condenada, sindicada y pospenada en los territorios 84
d. Robustecimiento de la alternatividad penal, tratamiento diferenciado y prevención del delito 84
e. De un enfoque reactivo de la política criminal y penitenciaria a uno sustentado en evidencia empírica 84
f. Extinción de dominio para el beneficio social 84

13. Justicia transicional para la reconciliación sustentada en la verdad, justicia, reparación y no repetición 85
a. Fortalecimiento de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas 85
b. Oferta institucional y de los mecanismos de justicia transicional 85
c. Implementación del Sistema Restaurativo de la Jurisdicción Especial para la Paz 86
d. Plan de socialización y promoción de los mecanismos restaurativos en la justicia transicional 86
e. Ciudadanías activas y participativas que construyen paz y justicia social 86
14. Regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas, comunidades, territorios y el medio ambiente 86
a. Regulación para la garantía de derechos y libertades 87
b. Transformación integral de los territorios, tránsito a la legalidad, cuidado de la naturaleza y protección de la vida 87
c. Desarticulación de estructuras multicrimen relacionadas con el fenómeno de las drogas y otras economías ilegales 88
d. Estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas 88
e. Reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y protección de la salud pública 88
B. Superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar 88
1. Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo 89
a. Colombia como territorio saludable con APS a partir de un modelo preventivo y predictivo. 89
b. Determinantes sociales en el marco del modelo preventivo y predictivo 89
c. Más gobernanza y gobernabilidad, mejores sistemas de información en salud 90
d. Sostenibilidad de los recursos en salud 90
e. Acceso equitativo a medicamentos dispositivos médicos y otras tecnologías 91
f. Fortalecimiento de la Política de ciencia, tecnología e innovación en salud 92
2. Mínimo vital de agua 92
3. Educación de calidad para reducir la desigualdad 92
a. Primera infancia feliz y protegida 93
b. Resignificación de la jornada escolar: más que tiempo 93
c. Dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad 93
d. Movilización social por la educación en los territorios 94
e. Currículos para la justicia social 94
f. Gestión territorial educativa y comunitaria 95
g. Educación media para la construcción de proyectos de vida 95
h. Hacia la erradicación de los analfabetismos y el cierre de inequidades 95
i. Programa de Educación Intercultural y Bilingüe 95
j. Por un Programa de Alimentación Escolar (PAE) más equitativo, que contribuya al bienestar y la seguridad alimentaria 96
k. Educación superior como un derecho 96
4. Conectividad digital para cambiar vidas 96
a. Estrategia de conectividad digital 97
b. Alfabetización y apropiación digital como motor de oportunidades para la igualdad 97

C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida 98
1. Bienestar físico y mental y social de la población 98
a. Promoción, prevención y atención integral de la salud mental 98
b. Salud, ambiente y cambio climático 98
c. Fortalecimiento de la seguridad vial para la protección de la vida 99
2. Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz 99
a. Otorgarle a la política de paz total una dimensión artística y cultural 100
b. Reconocimiento, salvaguardia y fomento de la memoria viva, el patrimonio, las culturas y los saberes 100
c. Fomento y estímulos a las culturas, las artes y los saberes 100
d. Gobernanza cultural 101
e. Economías populares y alternativas en los ecosistemas culturales y creativos 101
f. Espacios culturales como centros de pensamiento y acción para la construcción y el ejercicio colectivo de la democracia 102
3. Derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz 102
a. Democratizar el acceso de la población al deporte, la recreación y la actividad física 102
b. Más mujeres en el deporte 103
c. El barrismo como cultura de vida y cambio social 103
d. Sistema de Información del deporte, la recreación y la actividad física 103
e. Atletas y paratletas como embajadores del paz en el mundo 104
f. El deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular 104
4. Sistema de Cuidado para la vida y la paz 104
a. Creación, ampliación y regulación de los servicios de cuidado 104
b. Modelo de gobernanza y territorialización del Sistema Nacional de Cuidado 105
c. Transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado 105
d. Alianzas público-populares para los cuidados comunitarios 106
e. Sistema de información, difusión y gestión del conocimiento 106
f. Difusión del Sistema Nacional de Cuidado 106
g. Mecanismo de financiación del Sistema Nacional de Cuidado 106
5. Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo 106
a. Consolidación del Sistema de Educación Superior Colombiano 107
b. Reconceptualización del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior 107
c. Oportunidades de educación, formación, y de inserción y reconversión laboral 108
d. Talento digital para aumentar la productividad laboral y la empleabilidad de las personas 108
e. Empoderamiento económico de la mujer y fortalecimiento de habilidades para emprender 109
6. Trabajo digno y decente 109
a. Política pública de trabajo digno y decente 109
b. Generación y protección de empleos formales. 110
c. Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (IVC) para un trabajo digno en todas las regiones 111
d. Modernización y transformación del empleo público 111
e. Trabajo decente y empleo rural en el campo colombiano 111
7. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP) 112
a. Política pública para la economía popular (EP) 112

b. Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la EP 112
c. Fomento y fortalecimiento a la comercialización, los circuitos cortos y los mercados locales de la EP 113
d. Apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la EP 113
e. Economía popular en el campo colombiano 113
f. Consolidar la productividad y sostenibilidad del sector artesanal 114
g. Asociatividad solidaria para la paz 114
8. Sostenibilidad y crecimiento empresarial 114
a. Menores costos y simplificación de trámites 114
b. Simplificación del cumplimiento de obligaciones tributarias de las empresas 115
c. Promoción del fortalecimiento del tejido empresarial a nivel regional 115
d. Participación de MiPymes en compras públicas mediante la consolidación del sistema de contratación pública 115
e. Iniciativas productivas, acceso al financiamiento amplio y educación financiera 116
f. Información para el reconocimiento de la EP y seguimiento de la actividad económica 116
9. Democratización del conocimiento: aprovechamiento de la propiedad intelectual y reconocimiento de los saberes tradicionales 116
a. Reconocimiento y protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales 117
b. Aprovechamiento de la propiedad intelectual (PI) 117
c. Apoyo a derechos de autor y conexos 117
d. Apropiación social del conocimiento 117

3. Derecho humano a la alimentación 119

Ideas clave 119

Indicadores de primer nivel 120

Catalizadores 124

A. Disponibilidad de Alimentos 126

1. Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos 126
a. Ordenar la producción agropecuaria 126
b. Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea 127
c. Sistemas Territoriales de Innovación, fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y misión de investigación e innovación 127
d. Extensión tecnológica agroindustrial 127
e. Producción nacional de insumos y transición de insumos de origen químico al biológico 128

B. Acceso Físico a Alimentos 128

1. Cadenas de suministro eficientes, digitales y tecnificadas para potenciar el campo colombiano 128
a. Desarrollo de redes agrologísticas 128
b. Uso de tecnologías emergentes en comercialización y cadenas logísticas 128
2. Transporte eficiente a lo largo de la cadena logística agropecuaria 129
a. Protocolo de atención prioritaria 129
b. Menores pérdidas de la producción agropecuaria 129

3. Hacia menos intermediación y mayor rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria 130
a. Menor intermediación en los vínculos comerciales del sector 130
b. Promoción de productos con denominaciones de origen y otros instrumentos de propiedad intelectual 130
c. Comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones 130
C. Adecuación de Alimentos 131
1. Alimentos sanos y seguros para alimentar a Colombia 131
a. Política de inocuidad de los alimentos para el país 131
b. Seguimiento e intervención de brotes de ETA, con un enfoque intersectorial, territorial y colaborativo 131
2. Prácticas de alimentación saludable y adecuadas al curso de vida, poblaciones y territorios 132
a. Promoción de la práctica de lactancia materna e inicio de la alimentación complementaria 132
b. Entornos de desarrollo que incentiven la alimentación saludable y adecuada 132
c. Salvaguardia y fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia 133
d. Intervención de la población con situaciones de malnutrición 133
e. Suministro de agua apta para el consumo humano en todo el territorio nacional 134
3. Gobernanza multinivel para las políticas públicas asociadas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) 134
a. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada 134
b. Instituciones modernas y gabinete rural 135
c. Producción de Información para mejorar la toma de decisiones 135
d. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector del diseño de política 135

4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática 137

Ideas clave 137

Indicadores de primer nivel 138

Catalizadores 146

A. Naturaleza viva: revitalización con inclusión social 149
1. Programa de conservación de la naturaleza y su restauración 149
a. Freno de la deforestación 149
b. Restauración participativa de ecosistemas, áreas protegidas y otras áreas ambientalmente estratégicas 150
B. Transición económica para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima 150
1. Hacia una economía carbono neutral, un territorio y una sociedad resiliente al clima 150
a. Descarbonización y resiliencia de sectores productivos y gestión de sus riesgos climáticos 151
b. Territorio y sociedad resilientes al clima 151
c. Infraestructura de proyectos públicos y de asociaciones público privadas adaptadas al cambio climático y con menos emisiones 152
C. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente 153
1. Transición energética justa, basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la soberanía con seguridad, confiabilidad y eficiencia 153

a. Generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) 153
b. Seguridad y confiabilidad energética 153
c. Cierre de brechas energéticas 154
2. Desarrollo económico a partir de eficiencia energética, nuevos energéticos y minerales estratégicos para la transición 156
a. Diversificación productiva asociada a las actividades extractivas 156
b. Eficiencia energética y del mercado como factor de desarrollo económico 158
3. Ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa 159
a. Fortalecimiento del marco normativo e incentivos para la descarbonización del sector transporte 159
b. Descarbonización de los Sistemas de Transporte Público cofinanciados 160
c. Infraestructura de carga para el ascenso tecnológico del sector transporte 160
d. Modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético 160
e. Fortalecimiento de la industria nacional y capacidades técnicas para el ascenso tecnológico del sector transporte 161
f. Movilidad activa, segura, sostenible y con enfoque diferencial en ciudades y regiones 161
4. Ciudades y hábitats resilientes 161
a. Reducción del impacto ambiental del sector residencial y promoción del hábitat verde. 162
b. Conformación de hábitat próximos y diversos accesibles e incluyentes 162
c. Uso eficiente de los recursos para el desarrollo de ciudades circulares 162
D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía 163
1. De una economía extractivista a una sostenible y productiva: Política de Reindustrialización, hacia una economía del conocimiento, incluyente y sostenible 163
a. Reindustrialización para la sostenibilidad, el desarrollo económico y social 164
b. Transformación para la diversificación productiva y exportadora 164
c. Políticas de competencia, consumidor e infraestructura de la calidad modernas 165
d. Impulso a la industria digital nacional 166
e. Política de internacionalización sostenible 166
2. Reindustrialización en actividades conducentes a la sociedad del conocimiento 166
a. Concurrencia de recursos alrededor de inversiones estratégicas en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) 167
b. Cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo 167
c. Marco regulatorio para investigar e innovar 168
d. Desarrollo científico y fortalecimiento del talento en tecnologías convergentes 168
e. Dirección Nacional de Asuntos Espaciales 168
3. Modelos de bioeconomía basada en el conocimiento y la innovación 169
a. Modelos de producción sostenible y regenerativos en agricultura y ganadería 169
b. Turismo en armonía con la vida 169
c. Economía forestal 170
d. Bioproductos 170
e. Economía circular basada en la producción y el consumo responsable 171
E. Financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva 171
1. Financiamiento para la acción climática, la reindustrialización y el desarrollo sostenible 171

a. Financiamiento climático neto como motor para el desarrollo sostenible _____171
b. Banca de desarrollo e instrumentos alternativos de financiamiento para la reindustrialización _____172
c. Política exterior para luchar contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad 173
d. Mercado de carbono justo, equitativo e incluyente_____173
e. Reducción de la vulnerabilidad fiscal y financiera ante riesgos climáticos y desastres 174

5. Convergencia regional_____ 176

Ideas clave _____176

Indicadores de primer nivel _____177

Catalizadores _____183

1. Aprovechamiento de la ciudad construida, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos _____185
a. Gestión de los centros de las áreas urbanas _____186
b. Revitalización en los procesos de transformación y aprovechamiento de la ciudad construida _____186
c. Servicios sociales y equipamientos colectivos multifuncionales y con proximidad física y digital _____186
d. Innovación y productividad urbana _____186
2. Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios_____187
a. Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos_____187
b. Convenios solidarios_____187
c. Fuentes de pago y financiación _____187
d. Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física y la multimodalidad 188
e. Planeación y gestión territorial inteligente _____189
f. Fronteras humanas para la vida, la integración y el desarrollo_____189
g. Relaciones funcionales de los territorios _____189
h. Acceso a servicios públicos a partir de las capacidades y necesidades de los territorios 190
i. Gestión del suelo para vivienda de interés social y soportes urbanos _____191
j. Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional de acuerdo con la reforma rural integral _____192
k. Convergencias territoriales para la sostenibilidad ambiental territorial_____192
3. Territorios más humanos: hábitat integral _____192
a. Participación de la comunidad y saberes populares en la política integral del hábitat 192
b. Política integral de hábitat_____193
c. Programa Barrios de Paz _____193
d. Mecanismos diversos de acceso a la vivienda (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autogestión)_____193
e. Democratización del crédito para acceder a soluciones habitacionales _____194
f. Provisión y mejoramiento de vivienda rural _____194

g. Vivienda diferencial, de Interés Cultural y Vivienda Productiva 194
h. Productividad del sector vivienda 194
4. Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación 194
a. Transformación productiva de las regiones 195
b. Inserción de las regiones en cadenas globales de valor 195
c. Consolidación del desarrollo sostenible y responsable del turismo incluyente con las comunidades 195
d. Lineamientos para mejorar la infraestructura vial, turística y de servicios de los destinos turísticos 196
e. Infraestructura y servicios logísticos 196
f. Esquema de compensación para territorios con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales 197
g. Adopción tecnológica y modernización del sector postal 197
5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía 197
a. Lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales 197
b. Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas 198
c. Calidad, efectividad, transparencia y coherencia de las normas 199
d. Gobierno digital para la gente 199
e. Capacidades y articulación para la gestión territorial 199
f. Eficiencia institucional para el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades 199
6. Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio 200
a. Condiciones y capacidades institucionales, organizativas e individuales para la participación ciudadana 200
b. Efectividad de los dispositivos de participación ciudadana, política y electoral 200
c. Apropiación de lo público desde el ejercicio del control social 201
d. Consolidación de la planeación participativa 201
7. Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social 202
a. Diálogo, memoria, convivencia y reconciliación para la reconstrucción del tejido social 202
b. Acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las medidas de reparación integral 203
c. Inclusión de las personas que han dejado las armas y potenciar su participación en las comunidades y territorios donde habitan 203
8. Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante 203
a. Oferta de servicios para la población colombiana en el exterior y retornada 204
b. Mecanismos de protección para la población migrante en tránsito, refugiados y con vocación de permanencia en el territorio nacional 204
c. Vínculos de los colombianos en el exterior con el país 205

***Paz total e integral* 206**

***Paz total e integral* 207**

A. Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón 209
1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral 209
2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz 210
3. Fin del Conflicto 210
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 211
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición" 211

B. El diálogo: Un camino 212
1. Mesa de Diálogos de Paz con el ELN 213
2. Otras conversaciones políticas de paz 213
3. Espacios de conversaciones socio jurídicas con grupos no rebeldes 214

C. Desescalamiento de la violencia 214
D. La cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios 215
E. La paz en la esencia del Gobierno 216

Actores diferenciales para el cambio 219

1. El cambio es con las mujeres 220
1. Mujeres como motor del desarrollo económico sostenible y protectoras de la vida y del ambiente 221
2. Mujeres en el centro de la política de la vida y la paz 224
3. Garantía de los derechos en salud plena para las mujeres 226
4. Por una vida libre de violencias contra las mujeres 226
5. Sociedad libre de estereotipos y con gobernanza de género 227
6. Hacia una política exterior feminista con liderazgo del país en temas de género 228

Indicadores de primer nivel 229

2. Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación 230
1. Acceso a la educación y al trabajo libre de discriminación a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas 231
2. Construcción de tejido social diverso, con garantía de derechos y sin discriminación 231
3. Fortalecimiento de la institucionalidad 233

3. Reparación efectiva e integral a las víctimas 235
1. Reparación transformadora 236
2. Estabilización socioeconómica para las víctimas 237
3. Restituimos la tierra para armonizar la vida 237
4. Vida, seguridad y libertad de los territorios 238
5. Colombia potencia mundial de la vida a partir de la no repetición 239
6. Hacia la superación de la deuda histórica con los pueblos y territorios étnicos 239

Indicadores de primer nivel 240

4. Crece la generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades 241
1. Crece la generación para la vida y la paz: principios para la acción inter y transectorial 242
2. Universalización de la atención integral a la primera infancia en los territorios con mayor riesgo de vulneración de derechos para la niñez 242

3. Protección de la trayectoria de vida y educativas a través del arte, deporte, cultura, ambiente y ciencia y tecnología 243
4. Fortalecimiento de las familias y las comunidades 244
5. Consolidación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y del gasto público para la niñez 245
6. Creación del Sistema Nacional de Justicia Familiar para atender las vulneraciones de derechos que afectan a las niñas, niños y adolescentes 245
7. Modernización de los instrumentos de gestión de las políticas públicas 246
8. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como impulsor de proyectos de vida 247

Indicadores de primer nivel 248

5. Pueblos y comunidades étnicas 250
1. Tierras y territorios vitales de los pueblos étnicos 253
2. Igualdad de oportunidades y garantías para poblaciones vulneradas y excluidas que garanticen la seguridad humana 253
3. Derecho humano a la alimentación: más y mejores alimentos 256
4. Productividad para una economía de la vida con justicia ambiental 256
5. Convergencia regional para el bienestar y buen vivir 257
6. Información, seguimiento e instituciones 257
   a. Sistema de información 257
   b. Mecanismos de medición, evaluación y seguimiento 258
   c. Instituciones hacia la interlocución con pueblos y comunidades 258
   d. Organización de pueblos y comunidades para la correcta ejecución de recursos 258
7. Consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo 259

6. Jóvenes con derechos que lideran las transformaciones para la vida 260
1. Oportunidades para que las juventudes construyan sus proyectos de vida 260
2. Salud y bienestar para las juventudes 262
3. Juventudes artífices de la Paz Total 262
4. Juventudes protagonistas de las transformaciones 263

Indicadores de primer nivel 265

7. Garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad 266
1. Una gobernanza sólida para potenciar la garantía de derechos de la población con discapacidad 266
2. Cifras confiables para una acción pertinente 267
3. Educación y trabajo inclusivos para garantizar autonomía e independencia 267
4. Accesibilidad para inclusión social y productiva de las personas con discapacidad 268
5. Materialización de la igualdad ante la ley y de la garantía del acceso a la justicia 269
6. Un movimiento social de discapacidad cohesionado que incida en asuntos públicos 269
7. Interseccionalidad que reconozca las opresiones adicionales que enfrenta la población con discapacidad 270

Indicadores de primer nivel 270

8. El campesinado colombiano como actor de cambio 272
1. Tierra y territorialidades campesinas 272
2. Educación con pertinencia para la población campesina 273

3. Economía campesina 273
4. Mayor participación del campesinado con fortalecimiento de los mecanismos de interlocución 274

Indicadores de primer nivel 274

Estabilidad Macroeconómica 275

Estabilidad Macroeconómica 276

A. Expectativas de crecimiento para el periodo 2022 - 2026 276
1. Contexto internacional 2022-2023 276
2. Colombia: crecimiento 2022 - 2026 277

B. Progresividad y sostenibilidad fiscal 280
1. Proyecciones fiscales 280
2. Balance de ahorro e inversión 282

C. Principales acciones institucionales de la estrategia macroeconómica 284
1. Administración eficiente de los recursos públicos 284
2. Administración eficiente de los recursos de tesorería y del servicio de deuda 285
3. Creación de la Unidad de Valor Básico 286
4. Adopción del Indicador Básico de Referencia 286
5. Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 287

Anexos 288

1. Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC – EP 289

A. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral 289
1. Diagnóstico 289
2. Metas trazadoras del PMI 290
3. Implementación del Punto 1 según Transformaciones del PND 291

B. Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz 293
1. Diagnóstico 293
2. Metas trazadoras del PMI 294
3. Implementación del Punto 2 según Transformaciones del PND 294

C. Punto 3. Fin del Conflicto 295
1. Diagnóstico 295
2. Metas trazadoras del PMI 296
3. Implementación del Punto 3 según Transformaciones del PND 296

D. Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 297
1. Diagnóstico 297
2. Metas trazadoras del PMI 298
3. Indicadores PND de segundo nivel asociados 298
4. Implementación del Punto 4 según Transformaciones del PND 299

E. Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos. 299
1. Diagnóstico 299
2. Metas trazadoras del PMI 300
3. Implementación del Punto 5 según Transformaciones del PND 300

F. Punto 6. Implementación, verificación y refrendación 301

1. Diagnóstico _____301
2. Metas trazadoras del PMI _____302
3. Implementación del Punto 6 según Transformaciones del PND _____302

2. Estrategia para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida _____ 304

1. Nueva inserción global de Colombia _____305
2. Una integración latinoamericana profunda _____308

3. Indicadores de Segundo nivel _____ 310

Introducción

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026) *Colombia, potencia mundial de la vida,* es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.

Colombia se propone como un ejemplo mundial de lucha por la vida, de la humanidad y de la naturaleza. Esta preocupación por la vida tiene su razón de ser en la injusticia secular que ha caracterizado el desarrollo nacional. Las injusticias son de muy diversa naturaleza: económica, social, ambiental. Frente a esta realidad abundan los sentimientos de indignación; y quienes votaron por el cambio perciben que la situación actual es profundamente injusta, y que debe transformarse de manera sustantiva.

El Gobierno entiende que la lucha por la protección de la vida no puede ser llevada a cabo por un solo país, así que en este plan de desarrollo se hace un llamado a la comunidad internacional para que entre todos se protejan los recursos naturales. Los retos que tiene Colombia en temas tan cruciales como la lucha contra la deforestación, la política de drogas, los flujos migratorios, la equidad de género, la resolución pacífica de conflictos armados, la seguridad alimentaria, la Agenda 2030, entre otros, no se pueden alcanzar sin el apoyo de la comunidad internacional.

La Amazonia, la biodiversidad pacífica, la Sierra Nevada de Santa Marta y Chiribiquete, entre otros, son activos de la humanidad. Y de esta riqueza ambiental depende la permanencia de los seres humanos en el planeta. La conservación de estas maravillas únicamente es posible con la participación de todos los países. Como se ha puesto en evidencia en las últimas cumbres sobre el cambio climático, en los asuntos ambientales los límites entre naciones pierden relevancia. La responsabilidad es colectiva.

Para lograr este propósito, la política exterior centrará sus acciones hacia la diversificación de las prioridades geográficas, la profundización de la integración regional, el pleno desarrollo de las zonas de integración fronteriza y la atención integral de la población migrante. En este contexto, la consolidación, estrechamiento y nuevos vínculos con países y regiones permitirá la consecución de socios y aliados

que contribuyan con el cumplimiento de programas y metas inherentes a las cinco (5) transformaciones que componen este Plan Nacional de Desarrollo.

Los tres énfasis del Plan

El programa de Gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez propone que las transformaciones se realicen teniendo como punto de partida el territorio. Ello significa que su ordenamiento alrededor del agua tiene que crear las condiciones propicias para que la economía sea descarbonizada, con base en la biodiversidad e incluyente. Así que los elementos constitutivos de este plan son tres: primero, el ordenamiento del territorio alrededor del agua; segundo, la transformación de las estructuras productivas, de tal manera que las economías limpias y biodiversas reemplacen la producción intensiva en el uso del carbono; y, tercero, la sostenibilidad tiene que estar acompañada de la equidad y la inclusión.

Estas tres dimensiones están íntimamente ligadas. La una no se entiende sin la otra. La economía biodiversa es imposible sin un ordenamiento del territorio, sin la preservación de la naturaleza y sus funciones ecosistémicas y sin una mayor inclusión. Los procesos urbanos, la producción de alimentos y la industria que se han ido consolidando en el país no son sostenibles sin agua. Las ciudades y los procesos productivos del desarrollo no pueden crecer de manera indefinida, porque su permanencia depende de su armonía con el medio ambiente.

Relaciones dinámicas campo-ciudad

En esta comprensión desde el territorio sobre las dinámicas económicas, sociales y culturales, se pone en primer plano la interacción entre el campo y la ciudad. Es el momento de ruralizar la conciencia urbana, y de esta forma que los habitantes de las aglomeraciones asuman su responsabilidad en la conservación de los ríos, los páramos, los bosques y las ciénagas.

La dicotomía campo-ciudad es inaceptable, y ha llevado a que las concentraciones le den la espalda a los ríos y a los páramos. La aceptación de la interacción entre las dinámicas urbanas y rurales exige que los recursos derivados de las primeras se constituyan en los principales financiadores de los procesos inherentes a la sostenibilidad ambiental.

La conservación de los recursos naturales no es un asunto que les compete únicamente a los campesinos, a las comunidades étnicas o a los municipios más rurales. Es, sobre todo, un compromiso de las ciudades. Y, por esta razón, la financiación de las necesidades del campo tiene que provenir, de manera privilegiada, de los habitantes urbanos.

Hoy es más claro que entre el campo y la ciudad hay relaciones de continuidad. En algún momento se dijo que la ciudad estaba al servicio del campo; y después se afirmó que el campo atendía las necesidades de la ciudad. Estas relaciones de subordinación ya no son pertinentes. En contra de tales jerarquías, es necesario aceptar que la ciudad y el campo apenas son dos categorías analíticas para designar especificidades de una sola realidad.

Alternativas de desarrollo con energías limpias

Ha llegado el momento de ordenar el territorio alrededor del agua. Y ello significa repensar las dinámicas urbanas, la transformación energética y los sistemas productivos teniendo como punto de partida el agua. El actual ordenamiento del territorio ha llevado a procesos ambientalmente insostenibles. El estrés hídrico de las ciudades y del país obliga a repensar los métodos de producción y las lógicas de urbanización. Colombia es una potencia energética, y tiene que consolidar alternativas de desarrollo que sean limpias.

El agua ha sido el eje de las civilizaciones. A pesar de que Colombia es rica en agua, se observa un proceso continuo de deterioro de las fuentes hídricas. Esta dinámica tiene que revertirse, de tal manera que se recuperen las cuencas, los páramos, los ríos, las ciénagas y los humedales.

El ordenamiento del territorio alrededor del agua exige cambios sustantivos en la manera de concebir el desarrollo económico y social. El cambio de mentalidad comienza por reconocer que la espacialidad es un elemento central del desarrollo. Los recursos naturales y el trabajo son los factores de producción primarios. La atención central de la transformación industrial gira alrededor de la protección de la naturaleza y del mejoramiento de las condiciones de producción. La productividad y la competitividad son compatibles con la industria limpia, y con la generación de empleos de calidad.

La extensión territorial de Colombia es de 2.070.408 km^2, de los cuales el 55,15 % corresponde a tierras emergidas, continentales e insulares, y el 44,85 % a territorio marítimo (589.560 km^2 en el mar Caribe y 339.100 km^2 en el océano Pacífico). Además, el país cuenta con 4.171 kilómetros de línea de costa y territorios marino-costeros: más de 100 islas, 17 cayos, 42 bahías, 5 golfos, áreas coralinas, arrecifes coralinos y manglares. Dado que cerca de la mitad del espacio nacional es insular, costero y marítimo, el océano será un motor de transformación productiva y sus ecosistemas protegidos actuarán como fuente de la garantía del derecho humano a la alimentación.

Las transformaciones tienen que ser sustantivas, y tienen que ver con la recuperación de las cuencas; el diseño de estrategias adecuadas para responder a las inundaciones y sequías; la universalización de los acueductos; la sostenibilidad de las ciudades; el desarrollo del transporte fluvial; la distribución de la tierra, como condición básica para incrementar la productividad agropecuaria y reducir la dependencia de la importación de alimentos; la lucha contra la deforestación, la extracción ilícita de minerales y el narcotráfico; así como la transformación de la matriz energética, y la reducción de la dependencia del petróleo y de la minería de carbón térmico.

Hay una relación directa entre la disponibilidad de los recursos naturales y el mejoramiento de la productividad de los sectores industrial, agropecuario y turístico. Se trata, entonces, de cambiar de óptica, por ello el desarrollo considera como prioritaria la espacialidad. El saber económico de la mayor parte del siglo XX menospreció la importancia de la geografía, y se olvidó que sin aire, fuego, viento y agua es imposible construir las máquinas.

Y, desde la perspectiva de la paz, el control del territorio es una condición absolutamente necesaria para derrotar la violencia. Las comunidades tienen que apropiarse de su espacio, y este ejercicio comienza con el aprovechamiento de las rentas generadas en el territorio. Es inaceptable que en regiones ricas habiten poblaciones tan pobres. Los excedentes producidos por la exuberancia de la naturaleza colombiana no se reflejan en un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Crear riqueza para cerrar brechas a la discriminación

Las decisiones de política pública se relacionan con la convergencia regional y social. Es inaceptable que persistan brechas enormes en los niveles de calidad de vida. A las personas no se les ha ofrecido la posibilidad de desarrollar todas sus capacidades. Son significativas las diferencias en términos de acceso a la educación, la salud, el deporte, la cultura; y estas desigualdades son más agudas en algunas poblaciones como las de las mujeres, los grupos étnicos y las comunidades campesinas, entre otros. El país ha avanzado en los promedios, pero la discriminación continúa y sigue habiendo un rechazo notable hacia la diversidad de todo tipo.

En este ejercicio de ordenamiento del territorio y de transformación productiva, el papel del Estado es fundamental. No se puede continuar afirmando que la inversión pública va en contravía de los intereses del sector privado. ¡Todo lo contrario! El Estado tiene que llevar sobre sus hombros los riesgos que, por su naturaleza, no pueden ser asumidos por las empresas privadas. En esta lógica, de estrecha relación entre lo público y lo privado, se genera la riqueza que, a través de un proceso distributivo justo, se debe reflejar en mejores condiciones de vida para la mayor parte

de la población. La creación de riqueza es absolutamente necesaria para que se pueda avanzar hacia una distribución adecuada del ingreso. Y en esta tarea, las dinámicas públicas y privadas son complementarias. El Plan pone en evidencia la complementariedad entre las dinámicas pública y privada.

Consolidar una alianza público-privada

En este proceso de transformación productiva es importante avanzar en la internacionalización de la economía, y así la estructura de las exportaciones se va reduciendo de manera progresiva, al igual que la dependencia del petróleo y del carbón. Estas exportaciones deben ser reemplazadas por productos nacionales de alto valor agregado.

La internacionalización de la economía colombiana se dará con énfasis en América Latina y el Caribe mediante la promoción de acciones conjuntas con los países en desarrollo, en el marco multilateral en comercio, inversión y sostenibilidad ambiental.

Para que la alianza público-privada sea exitosa es necesario reconocer, de entrada, que el tamaño del Estado colombiano es muy pequeño. Y que la inversión pública tiene que aumentar, de tal forma que efectivamente se puede ejercer un liderazgo.

En Colombia, el gasto público es bajo con respecto al del promedio latinoamericano y, sobre todo, al de los países desarrollados de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), por ello para ir cerrando esta brecha es indispensable un aumento de la tributación. Y en este ejercicio de búsqueda de recursos tienen que participar, junto con el gobierno nacional, las ciudades (especialmente, las grandes y las intermedias), y los departamentos.

La gran potencialidad fiscal del país está en los impuestos al suelo y en la participación en las rentas derivadas de los procesos urbanísticos (plusvalías, derechos de edificabilidad, cobro por congestión y valorización, entre otros).

Consolidar una alianza público-popular

Por mucho tiempo la población colombiana en campos y ciudades ha buscado una inclusión que no es solo económica, si no de su capacidad de participar activamente en la conformación de la nación. Los sectores populares y sociales no son solo beneficiarios del desarrollo, como se ha visto tradicionalmente, son por el contrario actores de primer orden en la conformación social, cultural y económica del país. El Plan de Desarrollo privilegia los pactos sociales, los acuerdos económicos y las formas de trabajo, producción social y cultural de los sectores populares y busca mancomunadamente formar alianzas público-populares para la iniciativa productiva, la gobernanza territorial, el despliegue del estado social de derecho y la construcción

social. El pacto y el acuerdo social son herramientas principales en la construcción de la paz, la inclusión y la gobernanza territorial.

Aportes novedosos del Plan

Este Plan modifica las visiones convencionales del desarrollo económico en dos sentidos. El primero, reconoce la importancia de los recursos naturales, y de su relación integral con la naturaleza; y, segundo, acepta que existe una relación armónica entre los sectores públicos, privados, los grupos étnicos y los sectores sociales y populares, así que los unos no desplazan a los otros.

Las interacciones entre los sectores público, privado y popular son exitosas si el gasto es eficiente. Ello implica luchar contra la corrupción y, sobre todo, avanzar en la modernización del aparato estatal, evitando los excesivos formalismos que obstaculizan el quehacer de lo público. Los procesos de evaluación tienen que conjugar el examen de los resultados y los estudios de impacto.

En los aspectos relacionados con la sostenibilidad financiera, el Plan llama a la concurrencia. Se busca la armonía entre el presupuesto general de la nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), y los recursos de los municipios y los departamentos. Estas fuentes deberían converger hacia programas estratégicos. Es notoria la poca eficiencia del gasto que se explica, en gran medida, por la dispersión de recursos.

Enfoque intersectorial

Los porcentajes fijos, amarrados a normas constitucionales, han reducido considerablemente el lado discrecional de la política pública, y han limitado el margen de la planeación. La abundancia de reglas hace inflexibles los presupuestos y entorpece el diseño de programas estratégicos. El presupuesto por programa, que sería la alternativa ideal, todavía no se ha implementado.

Teniendo como horizonte final el presupuesto por programa, este Plan clasifica a la inversión pública alrededor de las grandes transformaciones. Esta forma de clasificación marca una ruptura significativa con las metodologías anteriores, que giraban alrededor de los programas sectoriales. Claramente, este Plan está marcado por un enfoque intersectorial.

Hacia la estabilidad macroeconómica: sostenibilidad financiera

El Plan concibe la estabilidad macroeconómica bajo los siguientes principios: **Primero**, es fundamental que el *Estado intervenga más*, y lo haga de manera eficiente. No se trata solamente de incrementar el gasto público, sino de asignar los recursos, de tal manera que apoyen proyectos estratégicos. **Segundo**, la

discrecionalidad en el manejo de los ingresos y de los gastos es más relevante que el ajuste a reglas fijas. Los gobiernos responsables van modulando las opciones fiscales, en función de la coyuntura, hacia el balance adecuado entre gastos e ingresos. **Tercero**, la *dinámica del sector público* tiene que guardar una estrecha relación con los *incentivos privados*, en consecuencia, es necesario diseñar mecanismos que favorezcan estas convergencias. **Cuarto**, dada la volatilidad de los flujos de capitales internacionales, y en vista de la mayor dependencia de las políticas fiscales y monetarias de los países, Colombia tiene que buscar *alternativas que protejan las finanzas públicas de los choques externos*.

Quinto, la *financiación del Estado* tiene que realizarse *con criterios de progresividad*, como los que inspiraron la última reforma tributaria. **Sexto**, la *política monetaria* debe favorecer las necesidades de financiación inherentes a la transformación de la matriz energética; por ello, las decisiones de la autoridad monetaria se tienen que *coordinar con las políticas de producción y empleo*. **Séptimo**, la *financiación de los proyectos estratégicos* que se proponen en el Plan *exige* que haya *concurrencia de recursos*. Y, **octavo**, la *eficiencia del gasto público* depende de la conjunción de tres dinámicas: un buen diseño de los proyectos estratégicos, la lucha contra la corrupción, y la adecuada organización administrativa del aparato estatal.

El Plan reconoce las limitaciones macroeconómicas, y con el fin de contribuir a la estabilidad fiscal, propone metas que son realistas, y que se pueden ir consolidando durante estos cuatro años.

Por un desarrollo convergente e inclusivo: las transformaciones del Plan

Las transformaciones propuestas por el Plan son ambiciosas. Buscan orientar la economía hacia la promoción de un desarrollo económico, social y ambiental. Gracias a los diálogos regionales, los objetivos se han definido de manera colectiva, respetando las diversidades territoriales, étnicas y culturales.

Este es el primer plan nacional de desarrollo que desde el comienzo cuenta con la participación de todas las personas que a lo largo y ancho de Colombia han querido expresar sus opiniones acerca de los proyectos estratégicos que garantizan mejores condiciones de vida.

Las cinco transformaciones que componen el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 son: (a) Ordenamiento del territorio alrededor del agua. (b) Seguridad humana y justicia social. (c) Derecho humano a la alimentación. (d) Transformación productiva, internacionalización y acción climática. (e) Convergencia regional.

Los cambios sustantivos que se proponen involucran múltiples actores y son apuestas ambiciosas. Se ha tratado de escuchar a todas las voces y de no excluir a nadie.

Estas cinco transformaciones se construyen a partir de diálogos vinculantes con ciudadanos del país y con aquellos ubicados en el exterior. Estos espacios han cumplido con dos objetivos fundamentales. Primero, identificar necesidades de cambio y priorizar acciones para el cambio desde las realidades de los ciudadanos. Estas demandas han sido la guía de los principales catalizadores y componentes de las transformaciones que este Plan adopta y que dan cuenta de los principales objetivos, metas y estrategias de orden superior que, posteriormente, se desagregarán en componentes sectoriales.

Y, segundo, ha sido una oportunidad para validar los desarrollos de las bases conceptuales del Plan. Es la ciudadanía la que le ha dado jerarquía a los focos de cada transformación.

La Figura I.1 presenta la nube de palabras de los retos identificados a través de la participación ciudadana. Corresponde a la totalidad de los diálogos realizados en las 51 subregiones, en los cuales se recolectaron 62.590 necesidades de cambio y 89.788 propuestas de acción para el cambio.

Las principales temáticas que se mencionan, y que comienzan a moldear los aspectos abordados en cada transformación son: consolidación de vías terciarias; ordenamiento territorial; calidad de vida; acceso y apoyo a la educación, sobre todo la universitaria; agua potable, saneamiento básico y agua residual; justicia social, y seguridad humana; vivienda digna; salud mental; conflicto armado y atención a las víctimas; apoyo al adulto mayor y a las personas con discapacidad; seguridad alimentaria y estímulo a los proyectos productivos; cambio climático, energía limpia, desarrollo económico y medio ambiente; y oferta de servicios públicos en las zonas rurales.

Figura I.1 *Nube de palabras sobre necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes*



Fuente: DNP, 2022.

Avanzar hacia el logro de las transformaciones propuestas por la ciudadanía exige el compromiso y la participación activa de actores públicos y privados, del orden local, nacional e internacional. Para ello, el funcionamiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia debe favorecer la coordinación y la complementariedad estratégica entre los distintos actores dentro del ecosistema, para que las acciones respondan efectivamente a las prioridades territoriales y sectoriales del cambio, identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Este documento es una propuesta para continuar la discusión nacional con las comunidades, los territorios y los sectores de cara a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República en febrero del 2023. El propósito ha sido consolidar un círculo virtuoso entre los diálogos regionales vinculantes, las discusiones con los diferentes actores de la sociedad y los componentes de este Plan, de manera que se validen los enfoques trabajados y, a su vez, se nutra de nuevas propuestas.

El alcance de este diálogo nacional va más allá de las bases del Plan. Son insumos fundamentales para la construcción de políticas públicas complementarias, así como de proyectos nacionales, sectoriales y territoriales. Estos insumos estarán a disposición del público para la consulta de todos los colombianos.

Jorge Iván González Borrero
Director General
Departamento Nacional de Planeación

Parte General del Plan Nacional de Desarrollo

1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental

El ordenamiento territorial se realiza en discusiones institucionales
que suelen ser poco vinculantes,
desconociendo las voces de todos aquellos que habitan los territorios,
situación que produce descontento en las comunidades
y amerita realizarse cambios en su proceder.

Representante de jóvenes
Subregión del Catatumbo
Ocaña
DRV, 2022

Ideas clave

1. El ordenamiento territorial del país es una prioridad. No se han logrado solucionar los conflictos socio ambientales, muchos de ellos producidos por el no reconocimiento del agua como derecho fundamental y bien común. Avanzar en un ordenamiento territorial con enfoque de justicia ambiental facilitará una mejor distribución de los beneficios derivados de la conservación del agua, reducirá la inequidad de las cargas causadas por la contaminación y ayudará a una participación efectiva, inclusiva y diferencial de las personas en las decisiones que los afectan.
2. Si no se ordena el territorio alrededor del agua, la actividad humana no será sostenible. El respeto por el agua, sus ciclos y los ecosistemas, nos llevará a que Colombia sea un territorio mejor adaptado a los cambios del clima, con la provisión de los beneficios necesarios para el bienestar de la población y de una economía próspera.
3. El país no ha logrado armonizar sus instrumentos de planeación, enfrentando una proliferación de procedimientos y normas ineficaces en su aplicación. Es notoria la desarticulación entre las actividades que se desarrollan en el territorio y su vocación. Se transitará de un ordenamiento procedimental a uno funcional que reconozca la diversidad cultural, ambiental y social, y su relación con el territorio.
4. La dependencia de las entidades territoriales de las transferencias de la Nación es una expresión del bajo nivel de gestión y apropiación de las potencialidades de la actividad económica en el suelo urbano y rural. Se

requieren acciones para optimizar las fuentes de ingreso, de manera que permitan avanzar hacia un modelo de descentralización diferencial. Se aplicarán los instrumentos de financiación del desarrollo urbano y rural para fortalecer a las entidades territoriales y promover proyectos de impacto regional.

5. La falta de un catastro actualizado con enfoque multipropósito ha profundizado las brechas regionales, y ha llevado a un reparto inequitativo de los costos y beneficios del desarrollo de las actividades económicas en el territorio. El catastro actualizado permitirá articular los procesos de tenencia, valor, uso y desarrollo del suelo, la gestión ambiental y el desarrollo de infraestructura.
6. Los bajos niveles de formalización de la tenencia y titulación de la tierra y el letargo en el proceso de restitución son una barrera para alcanzar la paz total y superar los conflictos sociales, ambientales y económicos alrededor del uso y, acceso a la tierra. Mientras no se generen las condiciones para un mercado formal de tierras y se mejore en su restitución efectiva, el ordenamiento territorial no podrá ser un instrumento para la paz.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	720.065 hectáreas (2022-III)	3.972.423 hectáreas	Objetivo 1. Fin de la Pobreza Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	17.506 (2022-nov)	3.000.000	Objetivo 1. Fin de la Pobreza Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	9,4% (2022)	70%	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Promedio nacional de la brecha en la generación de recursos propios por municipio	35% (2020)	30%	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Familias que por la magnitud de los eventos y afectación en sus viviendas fueron reasentadas temporal o definitivamente	155 (2022)	20.000	Objetivo 1. Fin de la Pobreza Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 13. Acción por el clima

Es necesario sentar las bases para reducir los conflictos ambientales en las cuencas hidrográficas, garantizar el cuidado de la riqueza natural, y la implementación de herramientas para la adaptación, la resiliencia climática, y la compensación territorial.

El ordenamiento del territorio es importante porque: a) la riqueza hídrica del país y su biodiversidad no se están protegiendo; b) la mayoría de las personas vive en ciudades, sin que reconozcan la estrecha relación que existe entre el campo y la ciudad; c) las normas que existen en el país sobre el ordenamiento territorial se traslapan; d) en áreas importantes del territorio nacional, donde el Estado no ejerce el control, se conjuga el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación; e) solamente el 9,4 % del territorio tiene el catastro actualizado, y esta es la primera condición para la modernización del sector y la consolidación del mercado de tierras; f) las diferencias regionales en términos de calidad de vida son significativas; g) la productividad industrial y la transformación energética tienen que partir del reconocimiento de los servicios ecosistémicos, los recursos naturales y el trabajo, como los factores primarios de la producción; h) la disminución de la dependencia de los hidrocarburos y la minería tiene que ir a la par con una apropiación por parte de las comunidades de las rentas generadas por las energías alternativas; i) la productividad industrial está estrechamente ligada con las posibilidades de comunicación y de transporte (acuático, férreo, carretero y aéreo).

La planeación y el ordenamiento del territorio alrededor del agua demandan una reforma rural integral orientada a evitar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola. Es necesario proteger y conservar los ecosistemas estratégicos, el patrimonio cultural y arqueológico, y hacer posible el acceso integral a la tierra de la población asentada en las áreas rurales, incluyendo a los territorios étnicos. La política urbana tiene que regular la expansión física en las áreas metropolitanas y ciudades, y controlar la suburbanización. Al no cerrar los bordes urbanos, los predios rurales que están en el límite aumentan su precio y la producción agropecuaria cerca de las ciudades deja de ser rentable. El actual diseño de impuestos a la propiedad rural no privilegia la producción agroalimentaria, ni el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles, y terminan alejando la producción de alimentos de las ciudades.

La búsqueda de la paz total requiere abordar la planeación y el ordenamiento del territorio en su integralidad. En los últimos diez años 322 personas han sido asesinadas por proteger la tierra y el ambiente, y persisten profundos conflictos socioambientales asociados al narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación. Esta situación injusta crea condiciones propicias para el surgimiento de grupos armados. Los conflictos mencionados reflejan la baja capacidad del Estado para ordenar el territorio.

Las comunidades campesinas, étnicas y urbanas deben beneficiarse equitativamente de las rentas generadas por las dinámicas derivadas del suelo y de las aglomeraciones. Su participación en el ordenamiento del territorio contribuye al desarrollo socioeconómico del país alrededor del agua con enfoque de derechos y justicia espacial y ambiental.

La importancia de esta transformación fue notoria en las propuestas que hicieron los ciudadanos en los diálogos regionales vinculantes. Esta transformación cuenta con 5.830 propuestas, que corresponden al 21,6% del total. En los diálogos regionales los ciudadanos se quejan por el incumplimiento del Estado en el manejo de las determinantes ambientales relacionadas con el ciclo del agua. Critican la baja disponibilidad de agua, el uso inadecuado del suelo, el deterioro del medio ambiente, el aumento de las condiciones de riesgo y desastres, la falta de adaptación al cambio climático, la desactualización de los planes de ordenamiento y del catastro, la multiplicidad de instrumentos relacionados con el manejo del suelo, la informalidad en la tenencia de la tierra, los conflictos territoriales por los cultivos ilícitos, el abandono de las vías terciarias y de los sistemas de transporte intermodal.

Figura 1.1 *Necesidades de cambio identificadas en los diálogos regionales vinculantes alrededor del ordenamiento territorial*



Fuente: DNP, 2022.

El abordaje de estos problemas requiere armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos que la acompañan. El reto es grande. Existen cuatro grupos de determinantes señalados en el artículo 10 de la Ley

388 de 1997, como normas de superior jerarquía para los POT, y tres grupos definidos en posteriores desarrollos normativos; al menos 49 entidades con competencia en la expedición de estas determinantes, sin jerarquías, procedimientos y escalas cartográficas estandarizados; 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, que no están coordinados y no logran convergencia espacial; 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial.

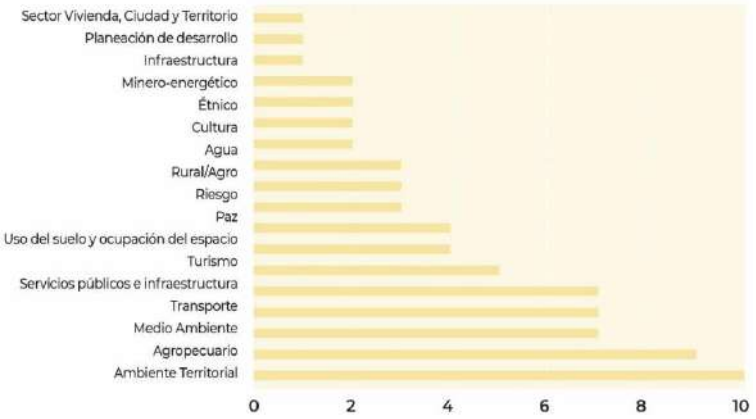
En medio de este desorden no es posible tener un adecuado ordenamiento del territorio. La multiplicidad de actores e instrumentos sin jerarquía dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento por parte de las entidades territoriales. En 2021, cerca del 80 % de los municipios del país no habían actualizado sus planes de ordenamiento.

Mapa 1.1 *Estado de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en el país*



Fuente: DNP, 2022, con información del MVCT y del IGAC, 2021

Figura 1.2 *Número de instrumentos de planificación por sector o temática*



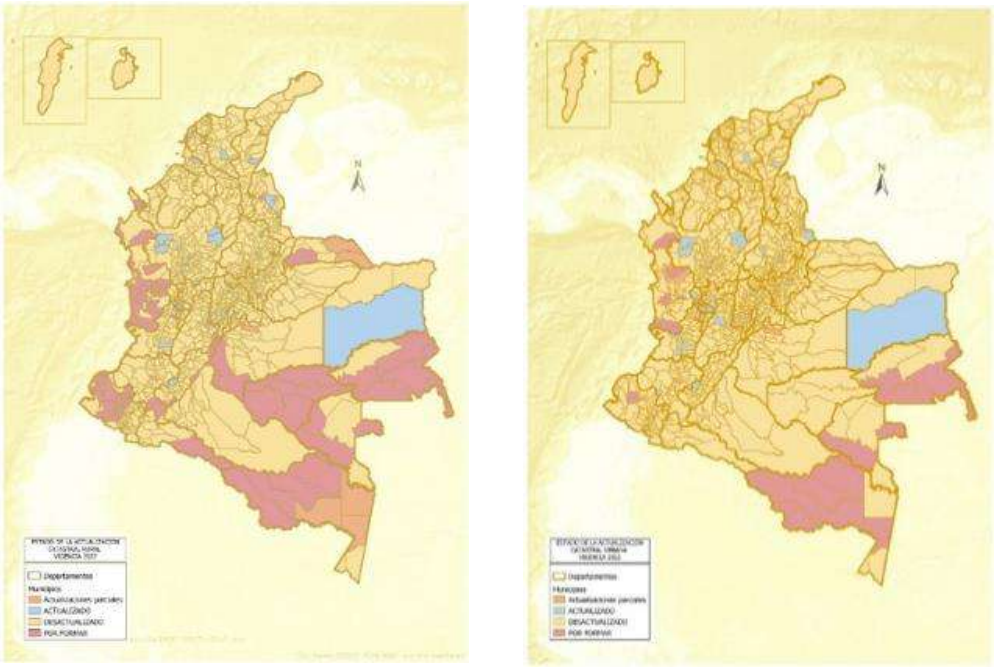
Fuente: DNP,2022.

El modelo de ordenamiento debe promover la sostenibilidad ambiental, la productividad y la calidad de vida. En este contexto se les dará importancia a las relaciones funcionales entre municipios y se avanzará en un modelo de descentralización diferencial.

Se requiere acelerar el catastro multipropósito, incluyendo su actualización e implementación para estimular el mercado de tierras, reducir la informalidad (ver Mapa 1.3), tener mayor claridad sobre las relaciones factoriales, disminuir los conflictos asociados a la tenencia de la tierra y, además, fortalecer las finanzas territoriales. La inseguridad jurídica de la tenencia reduce los beneficios públicos del mercado de suelo, dificulta el acceso al crédito, la gestión ambiental y social de la propiedad y la consolidación de la reforma rural integral.

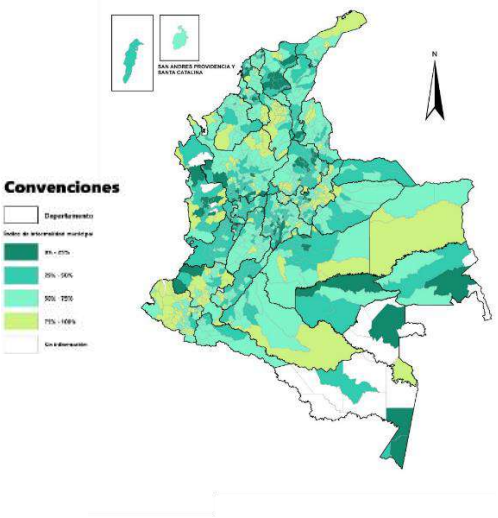
La transformación debe avanzar hacia la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y del agua, y en la restauración de los ecosistemas estratégicos. Este proceso contribuiría a optimizar el ordenamiento alrededor del agua para transformar el campo, incrementando la productividad, con justicia social y ambiental. El orden territorial permite controlar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras con prácticas que deforestan y maltratan los ecosistemas.

Mapa 1.2 *Estado de actualización catastral a septiembre, 2022*



Fuente: Instituto Geográfico Colombiano Agustín Codazzi

Mapa 1.3 *Índice de informalidad municipal. Informalidad en la tenencia de la tierra*



Fuente: Unidad de Planeación Rural Agropecuaria, 2020

Catalizadores

El ordenamiento territorial alrededor del agua y con justicia ambiental buscará la protección efectiva de las determinantes ambientales que inciden en la oferta del recurso para la prestación de servicios públicos y riego, la democratización de su acceso y uso, la gestión del riesgo de desastres, así como el desarrollo de infraestructura funcional y de servicios con impacto regional. Esta dinámica es exitosa si la población participa de manera activa.

El gobierno del cambio trabajará por un ordenamiento territorial que se consolide como una institución colectiva construida con base en la gobernanza ambiental. Es necesario ampliar los mecanismos de participación vinculante de las comunidades locales campesinas, indígenas y afro, en el diseño y la aplicación de los diferentes instrumentos. Cuando sea posible se promoverán esquemas asociativos que favorezcan la gestión de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, para fomentar la conectividad ecológica, la gestión integral del riesgo de desastres y la respuesta a los desafíos del cambio climático.

La planeación y el ordenamiento territorial deben avanzar en la concreción de las acciones físicas, socioculturales y administrativas en el suelo urbano y rural que, promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades urbanas, rurales y étnicas con enfoque diferencial. En este proceso se formalizará, regularizará y restituirá la propiedad de la tierra, para promover el cierre de brechas y la democratización del territorio, consolidando su gobernanza y administración integral, incentivando la colaboración armónica del Estado y la ciudadanía, a través de la infraestructura del Sistema de Administración del Territorio (SAT).

En los Diálogos Regionales Vinculantes los ciudadanos han presentado propuestas relacionadas con el ordenamiento territorial. Se destacan: el cuidado del agua para la vida; la necesidad de descontaminar y recuperar los ríos para las actividades productivas; el reconocimiento de las comunidades campesinas y grupos étnicos que habitan en los páramos y demás áreas protegidas, haciendo uso sostenible del territorio; la necesidad del catastro actualizado que apoye el ordenamiento social de la propiedad rural; y el aprendizaje y empoderamiento de las comunidades en todas las etapas del ordenamiento, construyendo conjuntamente territorios sostenibles.

Para establecer las bases que concreten estas propuestas, la transformación trabajará en los siguientes pilares:

1. Consolidar la base natural, cultural y arqueológica del territorio como los elementos primarios del ordenamiento territorial, bajo un enfoque de justicia ambiental orientado al desarrollo sostenible. Esta perspectiva es fundamental

para gestionar integralmente el agua en todas sus dimensiones y soportar las necesidades de transporte, acueductos, protección contra las inundaciones y sequías. Además de organizar la forma como las personas se localizan en el territorio y se lo apropian.

2. Articular los planes de ordenamiento territorial a partir de las determinantes de superior jerarquía. Se avanzará en la actualización e implementación de los instrumentos de planificación que propicien la transformación productiva y la convergencia regional.
3. Fortalecer las capacidades de los ciudadanos y gobiernos locales para comprender y aplicar los instrumentos de ordenamiento territorial, el catastro multipropósito y el Sistema de Administración del Territorio (SAT). El fortalecimiento es efectivo y sostenible si hay un tránsito del financiamiento de las entidades territoriales, pasando de uno basado en los recursos derivados del petróleo y de los minerales, a otro que esté fundado en la generación de recursos propios, a partir de los instrumentos tributarios de captura de valor en las áreas urbanas y rurales.

Para lograr las metas en ordenamiento territorial, materializar el enfoque y alcances de esta transformación, y hacer de Colombia una potencia mundial de vida, se establecerán 6 catalizadores: 1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva. 2. El agua y las personas en el centro del ordenamiento territorial. 3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales. 4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial. 5. Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT). 6. Tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada.

1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva

El país garantizará el tratamiento justo de todos los colombianos a través de la participación efectiva, inclusiva, diferencial y con enfoque de género en la toma de decisiones sobre el desarrollo ambiental. Se fortalecerá el poder para la gente en las decisiones ambientales que tengan que ver con su territorio, respetándose las relaciones ecológicas y culturales que integran a las ciudades con el campo, respetando las consultas populares y las consultas previas, libres e informadas. Se asegurará la transparencia y el acceso a la información, la participación pública en procesos de toma de decisiones y el control efectivo de la gestión pública, y se fortalecerá la gobernanza inclusiva a través de la conservación de las especies, del bienestar y la protección de los animales.

a. Implementación del Acuerdo de Escazú

Se creará la comisión interinstitucional de Escazú encargada de la formulación del plan de implementación y se crearán salvaguardas sociales y ambientales para asegurar la sostenibilidad de los proyectos de inversión a nivel nacional y garantizar el acceso a la información ambiental. Se fortalecerán las veedurías ciudadanas y se desarrollará un programa nacional de educación ambiental enfocado a las regiones priorizadas de mayor conflictividad y con enfoque diferencial.

Finalmente, se garantizará la protección de personas y colectivos que defienden los derechos ambientales y territoriales, asegurando un entorno propicio y las condiciones para ejercer su labor sin intimidaciones ni acosos, y con apoyo de la institucionalidad. Además de proteger a las personas, se investigarán las causas y responsables de los conflictos ambientales que motivan sus luchas y se gestionaran mecanismos expeditos para su resolución.

b. Democratización del conocimiento, la información ambiental y de riesgo de desastres

Se desarrollará el sistema nacional de diálogo y transformación de conflictos socioambientales que además generará alertas para la atención, prevención y gestión de los conflictos, estimulando el liderazgo de las mujeres en los asuntos ambientales y la participación en las instancias de gobernanza del agua. Se democratizará la información ambiental y se fortalecerá la gestión del riesgo de desastres mediante la implementación de la estrategia de consolidación del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC) y el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, en articulación con los sistemas de catastro y el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

Se implementará el Sistema Nacional de Monitoreo Ambiental para la gestión de los riesgos climáticos, el acceso y el uso libre a la información de manera oportuna, transparente, comprensible y adecuada, que permita la toma de decisiones informadas de los actores locales. Se ejecutará una estrategia de comunicación y apropiación de la información de instrumentos de fijación de precios al carbono para promover la transparencia, y se ampliará el alcance del sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de financiamiento climático para rastrear la inversión sobre el recurso hídrico y la biodiversidad.

Se ampliará la cobertura de las mesas agroclimáticas y se estandarizará una metodología para la toma de decisiones informada por parte de los productores y las entidades públicas alrededor de la variabilidad y el cambio climático. Se realizará el monitoreo y seguimiento a la deforestación y la restauración con nuevos métodos de medición.

c. Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres

Se avanzará en la reforma integral al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dispondrá de un presupuesto más amplio y con mejor capacidad de ejecución de las entidades que lo conforman, además, se fortalecerá la gestión ambiental de los grandes centros urbanos del país. Se ampliará la destinación de recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible del Sistema General de Regalías (SGR) para la formulación de instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos, complementando así, la implementación de un nuevo modelo de gestión y operación de Parques Nacionales Naturales.

Se pondrá en marcha el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática (FONSUREC) como uno de los vehículos financieros que canalice diferentes fuentes de recursos de orden nacional e internacional con autonomía administrativa, jurídica y financiera. Se creará una Agencia para dar desarrollo al servicio forestal nacional y como entidad que impulse la restauración, la economía forestal y de la biodiversidad, apoyará el control de la deforestación, la mitigación y la adaptación al cambio climático en territorios continentales y marino costeros. Se promoverá desde el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados – CONALDEF, un nuevo enfoque para la lucha contra la deforestación y para ello, se modificarán los miembros que lo conforman. También se ajustarán los reglamentos operativos y de funcionamiento del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y del Fondo de Compensación Ambiental (FCA).

Se desarrollarán acciones para optimizar la arquitectura de la institucionalidad climática repotenciando el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA). Así mismo, se establecerán acciones para optimizar la coordinación y articulación de este sistema con el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Se buscará su articulación efectiva con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) para fortalecerlo a nivel territorial y sectorial. Así mismo, se buscarán mecanismos para transformar, suprimir o fusionar entidades que se requieran para cumplir con los objetivos del SNGRD, incluyendo al Fondo Adaptación.

Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal con enfoque interespecie, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco del sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso

y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen.

Igualmente se creará la Estrategia Nacional para el Control de Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre con el fin de establecer acciones conjuntas para controlar, prevenir y evitar dichas prácticas ilegales, así como fortalecer la educación en los derechos de animales e implementar protocolos para la rehabilitación y el restablecimiento de los animales incautados a sus ecosistemas de referencia.

d. Instrumentos de control y vigilancia ambiental para la resiliencia

Se ampliarán y modernizarán los procesos de licenciamiento ambiental y sus instrumentos de evaluación, seguimiento y control para incluir nuevas actividades de los sectores agropecuario, hidrocarburos, minero, turismo, manufacturero, infraestructura y de comunicaciones. Se evaluará el proceso de licenciamiento ambiental y sus instrumentos técnicos para ampliar y fortalecer la participación de las comunidades en las decisiones ambientales y la implementación efectiva de instrumentos de monitoreo, control y vigilancia tanto de los recursos naturales como de la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, así como ejercicios efectivos de control social.

Se actualizarán los estudios y las evaluaciones de la aplicación de las tasas por uso del agua y retributiva y se definirán criterios de gradualidad y diferenciales para la determinación del factor regional de la tasa retributiva. Se fortalecerá el suministro de información para el reconocimiento, vigilancia y monitoreo del territorio, y se ampliará el alcance de los centros integrados de información para la protección al ambiente y la gestión del riesgo de desastres con enfoque comunitario. Por otra parte, Parques Nacionales Naturales podrá autorizar la realización de adecuaciones o mejoras sobre las edificaciones existentes asociadas al uso dotacional comunitario o vivienda rural de población vulnerable al interior de las áreas de su competencia.

2. El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial

Las determinantes ambientales cumplen una doble función. Por un lado, orientan los modelos de ocupación del territorio, permitiendo el ordenamiento en torno al agua y la protección de la biodiversidad. Y, por el otro, protegen el suelo rural para el derecho a la alimentación, a la vivienda y el hábitat.

a. Ciclo del agua como base del ordenamiento territorial

Se actualizará la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de cuatro dimensiones: (i) Oferta, que incluye la protección de páramos y humedales, la conexión de los ecosistemas, y la protección de cuencas abastecedoras y fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional. Las medidas adoptadas deben contribuir a reducir los conflictos de usos del suelo en áreas protegidas y de especial importancia ambiental, destacando los suelos de protección que están en condiciones de alto riesgo no mitigable. (ii) Demanda, incluyendo la articulación con políticas de asentamientos, con las decisiones urbanas y de hábitat, que inciden en la expansión de las ciudades y su relación con lo rural, así como en la consolidación de los sistemas de abastecimiento. El agua incide directamente en la productividad, así que es fundamental consolidar infraestructuras, como los distritos de riego. (iii) Disponibilidad, a través de estrategias para la reducción de la contaminación y el estrés hídrico, para el uso eficiente y para prevenir los problemas de desabastecimiento por accesibilidad o por efectos de la variabilidad climática. (iv) Gobernanza, para fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio, asegurar la transparencia y el acceso a la información, así como desarrollar el proceso de implementación de las determinantes del ordenamiento territorial asociadas al ciclo del agua, definiendo las jerarquías y la coordinación entre entidades para la gestión del agua.

Se le dará un énfasis especial a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres por inundaciones y sequías en el ordenamiento territorial. Así mismo, para el sector de agua y saneamiento, se fortalecerá la política de gestión del riesgo de desastres y de variabilidad y cambio climático mediante la adopción de instrumentos metodológicos, normativos y de participación que permitan reducir las condiciones de riesgo existentes y disminuyan los impactos de las emergencias por desabastecimiento de agua para consumo humano, incluyendo los eventos generados por actividades humanas.

Se fortalecerá el acceso a nuevas tecnologías para el manejo adecuado de vertimientos, a través del tratamiento de las aguas residuales que permita la descontaminación de las fuentes hídricas. Se formularán lineamientos para el manejo de aguas lluvias, la gestión de escorrentía y los excedentes hídricos urbanos, incluyendo Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS) y otras Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN).

Se diseñará e implementará una estrategia nacional para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamiento humanos. La estrategia tiene un enfoque integral siguiendo los lineamientos de legalización y control urbanístico, el mejoramiento de asentamientos humanos (mejoramiento integral de barrios y de

vivienda), la gestión del suelo, y el diseño de mecanismos financieros, de vigilancia y administración de los predios que se incorporan al suelo de protección y así evitar que estos sean nuevamente ocupados. Además, se fortalecerá la concurrencia de fuentes para su financiación, incluyendo al Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Fondo Adaptación.

El ordenamiento territorial alrededor del agua incluirá la protección de océanos, zonas costeras e insulares, con el reconocimiento de las comunidades que habitan en el territorio. Se crearán los consejos territoriales del agua para fortalecer la implementación de los programas territoriales de ordenamiento y gobernanza alrededor del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, para la resolución de conflictos socioambientales y la gestión adaptativa a la crisis climática, priorizando la financiación de proyectos en territorios como la Amazonía; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande-Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapatosa-Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá.

Se fortalecerán las capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA para el ordenamiento alrededor del agua, mediante programas regionales que armonicen y faciliten la implementación de los instrumentos de planificación ambiental.

b. Implementación y jerarquización de las determinantes de ordenamiento

Se implementarán las determinantes del ordenamiento, definiendo los criterios para su simplificación y coordinación, y los estándares y procedimientos para su actualización e implementación en los POT. En la toma de decisiones de ordenamiento territorial se reconocerá la prevalencia de las determinantes ambientales, en especial las relacionadas con las áreas protegidas y la gestión integral del recurso hídrico, y las de protección del suelo rural para garantizar el derecho a la alimentación de los colombianos. De acuerdo con los principios de gradualidad y de concurrencia, se reglamentarán los requerimientos para incluir la zonificación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuenca (POMCA) priorizando los estudios básicos y de detalle para la gestión del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial en función de la capacidad administrativa de los entes territoriales.

Por otro lado, con el fin de asegurar la protección de la Sabana de Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la ley del PND 2022-2026, formulará los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región con el fin de dar cumplimiento al mandato derivado de su declaratoria como de interés ecológico

nacional y su destinación prioritaria agropecuaria y forestal, contenida en el artículo 61 de la ley 99 de 1993. El Ministerio expedirá, además, el estatuto de zonificación regional y fijará las pautas para el uso adecuado del territorio y su apropiado ordenamiento, de conformidad con el artículo 5º de la ley 99 de 1993.

En la adopción de los instrumentos mencionados se dará énfasis al ordenamiento territorial en torno al agua, la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático; el ordenamiento de la actividad minera y las condiciones para la definición de suelos de expansión urbana y suelos suburbanos. Los lineamientos y la zonificación que se expidan tendrán el carácter de determinantes de ordenamiento territorial para los planes de ordenamiento territorial departamentales, municipales y planes estratégicos metropolitanos, y para las actuaciones de las entidades públicas y de los particulares en el ámbito de la Sabana de Bogotá.

Finalmente, se establecerán procedimientos para facilitar la implementación en los Planes de Ordenamiento Territorial de los instrumentos de protección para salvaguardar el patrimonio ambiental, cultural y arqueológico, proteger el patrimonio sumergido, y revitalizar los centros históricos, así como otras zonas declaradas como bienes de interés cultural, vinculándolos al turismo sostenible y a la memoria colectiva e histórica. Se implementarán las determinantes de las infraestructuras de transporte y se revisará el estado de la implementación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo turístico y las acciones para incluirlas en los POT.

c. Reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación

Se reglamentará la protección del suelo rural como determinante de ordenamiento para proteger el derecho a la alimentación. Se reconocerá la vocación del suelo rural como garante del derecho a la vivienda y el hábitat. Así mismo, se regularán los bordes urbanos para controlar la suburbanización y la expansión urbana; así como la subdivisión predial, para proteger la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Por otra parte, se implementarán mecanismos financieros y de gestión para cerrar la frontera agrícola, estabilizar las áreas de transición y conservar los suelos de valor agrológico y agropecuario, incluyendo las áreas marinas, costeras e insulares y protegiendo los usos ancestrales. Se implementarán, también, mecanismos para resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental en diferentes zonas del país, en particular en reservas forestales de la Ley 2.ª de 1959, humedales y páramos. Se priorizarán municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito.

Se actualizarán y generarán insumos de información agrológica y ambiental, promoviendo su uso para identificar los suelos con mayor potencial agropecuario y la definición de las áreas productivas, respetando el ordenamiento alrededor del agua, como eje articulador del territorio.

d. Personas en el centro de la planeación del territorio

Se formulará e implementará una política poblacional, en la cual se incluirán los lineamientos para que la planeación de los asentamientos humanos vincule la base ambiental, la geografía, la construcción histórica y cultural del territorio, la economía del cuidado, la solidaridad intergeneracional y las características de las comunidades campesinas, grupos étnicos y grupos poblacionales vulnerables.

Se crearán y difundirán herramientas tecnológicas de información poblacional, y estadísticas territoriales de nivel local y nacional que faciliten a las entidades territoriales planear y regular la expansión y la densificación, identificar necesidades de vivienda y de rehabilitación de áreas, así como aprovechar las relaciones funcionales, definir los modelos de ocupación sostenibles, y las inversiones sectoriales.

Se implementarán procedimientos y mecanismos financieros para el reasentamiento de la población que habita en zonas de riesgo alto no mitigable, y se estudiarán los fenómenos de migración por choques climáticos y por desastres asociados a los diferentes fenómenos amenazantes.

3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales

Colombia avanzará hacia la gobernanza y administración integral del territorio a través de una estrategia que actualice, simplifique y armonice los instrumentos de planificación. Se buscará una planificación coordinada de los territorios marinos, costeros, insulares y fronterizos, y se desarrollará una ley orgánica de ordenamiento que fortalezca los territorios de los grupos étnicos, la participación de las comunidades y la cooperación de actores.

a. Armonización y racionalización de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial

Se estandarizarán los procedimientos para la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento. Se mejorará la coordinación y concurrencia de inversiones y de las agendas interinstitucionales. Se potenciarán las relaciones funcionales entre municipios. Se avanzará en la implementación del plan de zonificación ambiental en las zonas PDET y su ampliación a otros territorios del país, como herramienta para la estabilización de la frontera agrícola y armonización de la planeación ambiental y rural. Para el desarrollo de estas acciones se

considerarán las zonas de reserva campesina, así como los municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito. Se flexibilizarán los procedimientos y contenidos de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y los mecanismos e instrumentos de gestión y financiación en EOT de municipios de categorías 5 y 6. Se definirán criterios para coordinar los instrumentos de ordenamiento en escala supramunicipal.

b. Reglas comunes para el respeto de las restricciones del territorio

Se implementarán mecanismos de coordinación con los gobiernos locales y las comunidades para la inclusión de las determinantes y condicionantes del territorio en los instrumentos de ordenamiento y planificación. Se diseñará e implementará una estrategia marítima fluvial nacional, cumpliendo con los convenios internacionales de protección y defensa de los océanos y los ríos, y con soluciones a las necesidades de las comunidades de los territorios marino-costeros que fortalezca las relaciones funcionales, y que cuente con un sistema de información adecuado para la toma de decisiones. Se reglamentará y pondrá en marcha en Sistema Bioceánico Nacional.

Para los territorios fronterizos terrestres, marítimos y fluviales, se desarrollará una estrategia de coordinación con países vecinos, incluyendo el fortalecimiento de los procesos asociativos transfronterizos, la definición de límites territoriales, la mejora en la conectividad, las infraestructuras y los equipamientos, atendiendo sus particularidades demográficas y culturales. Se impulsarán las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

c. Gobernanza multinivel del territorio

Se revisará la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para que pueda incluir el fortalecimiento y la articulación de los resguardos y entidades territoriales indígenas, los consejos comunitarios mayores (Ley 70 de 1993), los programas de etnodesarrollo y los planes de vida de las comunidades étnicas. También se incorporarán las territorialidades campesinas.

Los procesos de ordenamiento se harán con la participación de las comunidades. Se definirá la ruta jurídica para unificar la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural. Se pondrá en marcha la jurisdicción rural y agraria, como cuerpo judicial especializado que dirima los conflictos relacionados con la planeación y el ordenamiento territorial. Se promoverá una agenda de ordenamiento étnico, y se avanzarán en la vinculación de las comunidades en las instancias para la gobernanza del agua.

4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial

Se fortalecerán las capacidades de los gobiernos y las comunidades para la democracia y la gobernanza territorial. Se actualizará la metodología que clasifica las entidades territoriales por tipologías. Se reconocerá la autonomía de los territorios étnicos, y se optimizarán las herramientas para mejorar la base fiscal de los municipios y se diseñarán recursos estables y regulares para los esquemas asociativos territoriales.

a. Empoderamiento de los gobiernos locales y sus comunidades

Las tipologías de entidades territoriales deben trascender el enfoque vigente que hace énfasis en los aspectos presupuestales. Se reconocerán las capacidades a partir de indicadores demográficos, financieros, económicos, fiscales, institucionales, ambientales, sociales, culturales y étnicos, entre otros. Con base en la metodología que se defina, se diseñarán e implementarán mecanismos para la delegación de competencias de entidades del nivel nacional a entidades y esquemas asociativos territoriales.

Se institucionalizará el uso de las mediciones de desempeño de las entidades territoriales como criterio para la focalización de asistencia técnica y asignación de recursos financieros. Se fortalecerán los territorios de las comunidades étnicas, con instrumentos normativos para su autonomía y su articulación con las entidades territoriales.

En consideración al alto valor de la biodiversidad presente en los territorios de las comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes, reconociendo su papel de autoridades territoriales, se fortalecerá el ejercicio de las funciones ambientales, conforme a sus sistemas de conocimiento tradicional. Estas acciones harán parte de la reforma integral SINA.

Se fortalecerá la producción, el uso y comprensión de la información territorial. Se implementará una estrategia de fortalecimiento y asistencia técnica diferenciada que sea compatible con los diversos esquemas asociativos territoriales.

Las entidades territoriales perciben con preocupación, y con razón, la falta de articulación entre la asistencia técnica nacional y regional, y la falta de resultados. Se diseñará e implementará el programa de fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial para entidades territoriales, con los diferentes actores que ofertan asistencia técnica y cualificación de talento humano. En este, se fortalecerá la formulación e implementación de los POT y POD, los instrumentos de gestión y financiación, la aplicación de las determinantes, la articulación de los Planes de Desarrollo Territoriales con los POT y la coordinación de las inversiones con

municipios vecinos, priorizando los territorios con calificaciones bajas en la medición de desempeño municipal y menores de 30 mil habitantes. Se actualizarán y unificarán las herramientas de gestión de conocimiento, registro y seguimiento a la implementación, impacto y sostenibilidad de la asistencia técnica.

Estas estrategias contarán con la participación de todas las entidades con competencias, y la coordinación con las instituciones educativas de educación superior locales.

b. Principio de concurrencia

Las entidades involucradas en la asistencia técnica pondrán a disposición de los municipios y distritos la información estadística georreferenciada y documental. Se realizará el levantamiento cartográfico de detalle en las áreas protegidas, en las de especial importancia ambiental, en las de reserva forestal de ley segunda. Se profundizará en el estudio de suelos dentro de la frontera agrícola con el fin de reducir la asimetría entre aptitudes y uso.

Las entidades de los órdenes nacional y regional financiarán mediante concurrencia de recursos los estudios de riesgo de desastres y la cartografía para los POT. Esta acción se desarrollará siguiendo los estándares del *Land Administration Domain Model* para Colombia (LADM-COL).

Se diseñarán mecanismos de financiación para que las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales apalanquen proyectos de inversión de impacto regional que beneficien la prestación de bienes y servicios públicos. Se fomentará la autonomía de los territorios mediante la financiación de proyectos interjurisdiccionales, a través de flexibilización de los instrumentos normativos. Estos recursos podrán ser administrados por una de las entidades intervinientes o a través de patrimonios autónomos.

c. Base fiscal de los municipios

Para el fortalecimiento de las diferentes fuentes de ingresos de los municipios, se acelerará la actualización del catastro con enfoque multipropósito y se elaborará un modelo del estatuto tributario territorial. De igual manera, la cofinanciación de proyectos del Sistema General de Regalías, con recursos del PGN, beneficiará a los municipios que hagan uso de los instrumentos de captura de valor de las rentas urbanas y rurales. Esta estrategia se complementará con los recursos generados por los mecanismos de compensaciones a municipios con áreas protegidas.

5. Consolidación del Catastro Multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT)

Se avanzará en la implementación del catastro multipropósito como el motor para consolidar la gobernanza del territorio. En la ejecución de esta transformación se aprovechará la infraestructura del SAT. El catalizador comprenderá los siguientes componentes:

a. Sistemas de información del territorio interoperables

Se materializará el intercambio de información entre el catastro, el registro y las entidades que tengan información territorial. Se priorizará la interoperabilidad de la información de las determinantes y condicionantes, la de los territorios marino-costeros, las áreas reservadas para defensa y soberanía nacional, las áreas de especial importancia ambiental y las correspondientes a territorios étnicos.

Se pondrá en funcionamiento el Repositorio de Datos Maestros –RDM, la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales ICDE y el Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC, así como la modernización del Sistema de Información Registral.

b. Actualización catastral multipropósito

En cumplimiento del Acuerdo de Paz y en el marco de la autonomía municipal se implementarán mecanismos para financiar o cofinanciar los procesos catastrales a cargo de los municipios, distritos y áreas no municipalizadas. Se avanzará hacia una gestión catastral integral en los territorios priorizados asociados al área rural, de la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, en donde son más sentidas las problemáticas de deforestación, de transformación de ecosistemas y de economías ilegales. También se atenderá de manera privilegiada a los municipios PDET con vocación ambiental. El catastro multipropósito incorporará la participación de la ciudadanía y las comunidades para su conformación, a través de la implementación de métodos colaborativos y declarativos. Se contará con lineamientos para que los gestores catastrales permitan la incorporación del enfoque de género en la operación catastral multipropósito.

c. Sistema de Administración del Territorio (SAT)

Se definirá e implementará el SAT como eje de la gobernanza multinivel para la toma de decisiones informada sobre el territorio, y la eficiente y eficaz prestación de servicios relacionados con el uso, tenencia, valor y desarrollo del suelo. El SAT será la plataforma para el desarrollo de los procesos y acciones establecidos para lograr la justicia ambiental, la modernización de la institucionalidad, la articulación de instrumentos de ordenamiento y planificación, la implementación de determinantes y condicionantes, y la colaboración armónica interinstitucional y ciudadana.

6. Tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada

El gobierno nacional realizará acciones para impulsar la formalización, regularización y adjudicación de la propiedad, con prioridad en la titulación en las áreas rurales.

a. Acceso y formalización de la propiedad

Se fortalecerán los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, en las áreas rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas.

Se tendrá en cuenta la situación jurídica de los inmuebles en el ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad. Se impulsarán los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y se acelerará la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural como compromiso del Acuerdo de Paz. Igualmente, se establecerá un mecanismo de estructuración y entrega de proyectos productivos sostenibles para los campesinos beneficiarios del programa de formalización y acceso a tierras. Las estrategias para el acceso y formalización de la propiedad considerarán los municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito.

Se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Reservas Forestales de la Ley Segunda de 1959, que incluya concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad. Además, se podrán establecer mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de la tierra, armonizando y reconvirtiendo los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación sin que implique sustracciones. Igualmente se formalizará el uso de tierra en zonas de reserva ambiental con uso compatible de la tierra y la definición de los baldíos.

Se implementarán mecanismos de coordinación intersectorial y para precisar el régimen jurídico de los bienes estatales no adjudicables, atendiendo al reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

b. Coordinación institucional para optimizar la formalización

Se agilizarán, simplificarán y optimizarán los procesos que le permiten al ciudadano contar con el título de propiedad registrado. Se estandarizarán los trámites relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en las áreas urbanas, suburbanas y rurales. Se integrará la información oficial, de tal manera que los insumos de fuente oficial requeridos para adelantar la titulación se

tengan disponibles. A su vez, se robustecerá el relacionamiento con los despachos especializados en restitución de tierras, y se mejorará la coordinación entre las instituciones del Gobierno nacional y la rama judicial. Se tendrá atención especial a los segundos ocupantes de acuerdo con su vulnerabilidad, teniendo en cuenta las disposiciones plasmadas en las sentencias de restitución de tierras, y se compensará a los campesinos que fueron despojados aun cuando sus predios estuviesen en baldíos inadjudicables.

2. Seguridad humana y justicia social

> Que haiga (sic) un gobierno justo, un gobierno que trabaje verdaderamente por los derechos humanos y por las personas necesitadas como los discapacitados, las mujeres que están en violencia y la niñez, sobre todo un derecho a vivir una vida tranquila y en paz y que acabe tanta maldad de tanta violencia tanto abuso y tanta corrupción.
>
> Ciudadano del Área Metropolitana Atlántico.
> DRV, 2022.

Ideas clave

1. Vivimos en un país con baja movilidad social, en donde los niveles de pobreza se asemejan a los de hace una década, y la mayor parte de la población está en pobreza o en alto riesgo de caer en ella. El país requiere de un rediseño de su sistema de protección social que asegure la oferta necesaria, pertinente y de calidad y de una reforma a la seguridad social que garantice una protección universal frente a los riesgos en salud, desempleo y la vejez. El cuidado por primera vez hará parte de este sistema.
2. La estructura productiva e institucional no brinda suficientes oportunidades de trabajo e ingresos, y la mayoría de ocupados tiene empleos de baja calidad, generando amplias desigualdades sociales. Se requiere una reconversión laboral y transformación productiva. El país debe responder a la transformación de la economía productiva en términos de capital humano, y acceder a oportunidades de generación de ingresos.
3. Aún tenemos una deuda histórica en la garantía plena de los derechos a educación, salud y agua, fundamentales para garantizar el desarrollo, bienestar y calidad de vida del ser humano. Se requiere que la educación, incluso la superior, sea un derecho y que nos lleva a una sociedad en paz y a una economía basada en el conocimiento. También debemos avanzar como país en la garantía del goce efectivo del derecho fundamental de la salud, de forma integral y universal, basado en un modelo de salud predictivo y preventivo que no permita que en el país se presenten muertes prevenibles. Se requiere la garantía de un mínimo vital de agua en el acceso a agua.
4. No podemos hablar de una sociedad del conocimiento y de garantía de derechos fundamentales sino logramos superar las barreras de conectividad

y movilidad. Se requiere la democratización en acceso, uso y apropiación de las TIC para desarrollar una sociedad del conocimiento y la tecnología, consolidar la red de infraestructura regional y social y sistemas de transporte publico urbanos y regionales.

5. La proliferación de las economías ilícitas y las organizaciones multicrimen continúan afectando las libertades de las personas. Persisten condiciones de bajo acceso a la justicia, impunidad y congestión judicial que impactan el bienestar y la construcción de una sociedad en paz. La protección integral de la vida y la justicia para el cambio social como garantías de la dignidad humana, las libertades y la reconciliación social, serán los motores principales para una Colombia potencia mundial de la vida.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Variación anual de los ingresos de los micronegocios de la economía popular atendidos	-	12%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Tasa de homicidio intencional (por 100 mil personas)	25,9 (2022)	24,4	Objetivo 5. Igualdad de Género Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Tasa de cobertura en educación superior	53,94% (2021)	62%	Objetivo 4. Educación de calidad
Incidencia de la pobreza monetaria	39,3% (2021)	35,50%	Objetivo 1. Fin de la Pobreza
Incidencia de Pobreza multidimensional	16,0 (2021)	9,5	Objetivo 1. Fin de la Pobreza
Tasa de solución de problemas, conflictos y disputas	26,25% (2020)	27,25%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Razón de mortalidad materna a 42 días (por cada 100.000 nacidos vivos)	83,2 (2021)	32	Objetivo 3. Salud y Bienestar

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Accesos móviles y fijos a internet en el país	38.585.482 (2021)	71.383.142	Objetivo 5- Igualdad de género Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura Objetivo 17 - Alianzas para lograr los objetivos
Tasa de formalidad laboral	41,1% (2022)	43,0%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Fallecidos en siniestros viales	8.430 (2022)	6.830	Objetivo 3. Salud y Bienestar

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 traza el camino para lograr el buen vivir de tal forma que toda la población logre coexistir sin miedo, con dignidad y con la garantía de sus derechos. Concebir el vivir sabroso como un estado de bienestar social, económico, cultural y político, requiere consolidar una gran apuesta en común en la que la relación Estado – sociedad armoniza sus esfuerzos para generar las condiciones requeridas para convertir a Colombia en una potencia mundial de la vida. Este objetivo implica la protección integral de la población, la provisión de servicios sociales sin dejar a nadie atrás, y el acceso a la justicia centrado en las personas, comunidades y territorios. La seguridad humana y la justicia social garantizarán la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo el plan de vida que consideran valioso.

Esta visión de país pasa por superar el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa. Desde una perspectiva más amplia, se enfatiza el papel del Estado como garante de oportunidades de desarrollo al habilitar los pilares necesarios para la superación de privaciones y la expansión de capacidades. La noción de seguridad humana centrada en el bienestar integral del individuo conjuga la potencialidad del Estado para plantear una agenda más ambiciosa en torno a la superación de la pobreza y la inequidad en un continuo hacia la expansión de capacidades a través de la inclusión social y productiva de la población y la prevención del riesgo entendido como la relación entre vulnerabilidad y amenaza.

La seguridad humana como transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Esta visión parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y pluralidad (Figura 2.1.).

Figura 2.1 *Esquema de Seguridad Humana*



Fuente: DNP,2022.

Hacer de Colombia una potencia mundial de la vida implica una transformación de fondo, en la que todos los habitantes gocen de una seguridad plena, al tiempo que se promueve el desarrollo integral, la reconciliación, la protección y el empoderamiento económico de las personas, para que puedan vivir en un ambiente de paz, felicidad, libre de discriminación y exclusión en todo el territorio nacional.

Frente a este gran objetivo de un bienestar integral para el buen vivir, el rezago de las políticas sociales es evidente. Persisten problemas estructurales que limitan la garantía de los derechos y del bienestar integral de la población. El país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza —el 39% de pobreza monetaria, el 12,2% de pobreza extrema y el 16,0 % de pobreza multidimensional. Más aún, gran parte de la población está en situación de vulnerabilidad, y ante cualquier choque puede volver a retornar a una situación de pobreza (31%).

Más de 3,2 millones de personas carecen de soluciones adecuadas de agua potable, y de éstas el 82% está ubicado en zonas rurales. Preocupa que el 40% de los hogares no tienen acceso a Internet, y en las zonas rurales o apartadas esta cifra ascienda a 71,2%. En aquellos hogares con menores ingresos (quintil de ingreso más bajo) el acceso a Internet es de solo 31,5%. Sin conectividad digital no es posible superar privaciones y promover el desarrollo integral de las personas a lo largo de su vida.

Por otro lado, aún se registran muertes prevenibles que deben ser atendidas con urgencia: durante el 2021 la razón de mortalidad materna 42 días se ubica en 83,2 muertes por cada 100.000 nacidos vivos y la mortalidad en menores de cinco años en 12,11 por cada 1000 nacidos vivos. Así mismo, el acelerado proceso de

envejecimiento de la población lleva a que con el paso del tiempo más personas con dependencia requieran de servicios de cuidado- el 4,3% del total de la población colombiana son personas con alta dependencia y el 9% está dedicada a las labores de cuidado directo. Adicionalmente, la siniestralidad vial se ha convertido un problema de salud pública ya que es la segunda causa de muerte violenta en el país. Durante 2021 se registraron 7.434 personas fallecidas en siniestros viales de las cuales el 59,8% corresponde a usuarios de moto. Aún más preocupante es el hecho de que no se cuenta con registros de siniestros en el transporte fluvial y férreo en regiones apartadas del país.

En 2022 la tasa de homicidios cerró en 26,9 por 100.000 habitantes. Aunque esta bajó con respecto a 2021, es la segunda tasa más alta desde el 2015. El bajo acceso a la justicia y la alta impunidad dificultan la protección y goce efectivo de los derechos, libertades y oportunidades. Actualmente, 8 de cada 10 personas no encuentran solución efectiva a sus necesidades jurídicas. Adicionalmente, aún no se ha superado el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) del Sistema Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, declarado por parte de la Corte Constitucional.

El acceso, la calidad y la pertinencia de la educación en todos los niveles limitan las oportunidades de movilidad educativa y social. De cada 100 niños que ingresan en preescolar solo el 30% se gradúan de bachilleres y apenas el 20% acceden a la educación superior. No existen condiciones favorables que le permitan a los individuos y comunidades una seguridad e independencia económica desarrollando una actividad económica. El 69,7% de los 5,7 millones de micronegocios en 2021, pertenecían a personas vulnerables o pobres, y cerca de la mitad tenía más de 10 años de funcionamiento. El 37,9% de estos micronegocios fueron creados porque no tienen otra alternativa de ingresos. Los propietarios del 47,4% de estas unidades, que pertenecen a hogares pobres, indicaron no tener oportunidades de empleo, por falta de experiencia requerida, escolaridad o capacitación. El 95,8% de estos propietarios no cuentan con completa cobertura en el sistema de seguridad social y el 63,7% era la jefa(e) del hogar.

En los diálogos regionales vinculantes se mostró la necesidad de contar con justicia social, educación, mayores y mejores oportunidades laborales, un sistema de salud preventivo que incorpore aspectos como la salud mental, mayor aseguramiento y bienestar para los adultos mayores y las personas con discapacidad. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 2.1.

Figura 2.2. *Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de seguridad humana y justicia social*



Fuente: DNP,2022.

A través de esta transformación se busca que el país pueda ofrecerle a cada individuo la posibilidad de ampliar el espacio de sus capacidades. Para lograr esta transformación se requiere cumplir las siguientes realidades en los próximos 4 años:

1. **Habilitadores que potencian la seguridad humana.** Se definen como el conjunto de elementos estructurales para la garantía de los derechos fundamentales, la superación de privaciones y el desarrollo las capacidades de los individuos y las comunidades. Estos habilitadores constituyen un prerrequisito para el bienestar social, económico, cultural, ambiental y político de la población. En la consolidación de habilitadores se priorizará: (a) Un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y ambientales; (b) la infraestructura física y de datos para el buen vivir; (c) la protección de la vida y el control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias; y (d) la justicia para el cambio social con democratización del Estado y la garantía de derechos y libertades.

2. **Superación de privaciones básicas.** Las poblaciones más pobres deben contar con las capacidades básicas, de manera que superen las principales privaciones, y tengan garantías para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Este propósito se logra a través de una atención integral e intersectorial enfocada hacia: (a) garantizar el acceso efectivo a servicios esenciales en salud, educación y agua; (b) promover la conectividad digital que permita la superación de privaciones y el desarrollo de las capacidades de las personas a lo largo de su vida a través del acceso, uso y apropiación de las TIC.

3. **Expansión de las capacidades.** Se entiende como la posibilidad de llevar a cabo el plan de vida que los individuos y comunidades consideran valioso a partir de la ampliación del espacio de capacidades. Se implementarán los mecanismos que le permitan a los individuos: (a) gozar de buena salud física, mental y social. (b) garantizar el cuidado en función de la autonomía y los derechos de las personas; (c) acceder a la educación postmedia de calidad y pertinente; (d) tener seguridad y autonomía económica gracias a estrategias de reconversión laboral. Para promover la inclusión productiva, se potenciará la economía popular y cooperativa, así como otras iniciativas productivas de la ciudadanía.

Catalizadores

A. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar.

Los habilitadores son el conjunto de elementos estructurales que contribuyen a garantizar los derechos fundamentales, la superación de privaciones y el desarrollo las capacidades de los individuos y las comunidades. Estos habilitadores permiten contar con un entorno en donde predomine la legitimidad, la transparencia y la integridad. Contribuyen a tener un ecosistema digital confiable y seguro en el cual se puedan desarrollar actividades sociales y económicas.

Figura 2.3 *Esquema de Seguridad Humana*



Fuente: DNP,2022.

1. Sistema de protección social universal y adaptativo

El Sistema de Protección Social como pilar fundamental de la seguridad humana permitirá sentar las bases de un sistema adaptativo que de respuesta rápida a diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida. Para lograr este propósito se le dará prioridad a la generación de empleo, complementado, si es necesario, con transferencias monetarias a los hogares más pobres. Adicionalmente se fortalecerán los instrumentos que cubren los riesgos de desempleo y protección a la vejez.

a. Sistema de transferencias y Programa renta ciudadana

Para avanzar hacia una protección universal de la población es necesario priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia. Para ello se implementará un sistema de transferencias que comprenda un conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie.

Dentro de este sistema se establecerá un solo programa (Renta Ciudadana) que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas. El diseño del programa tendrá como ejes el hogar, el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, y un enfoque de género y diferencial que brinde prioridad a la población con discapacidad, víctima del conflicto y con enfoque étnico.

El monto de la transferencia dependerá del número de integrantes del hogar, de la clasificación socioeconómica del hogar de acuerdo con el Sisbén o del instrumento de focalización que haga sus veces, de la zona en la que habite, y tendrá en cuenta el ciclo de vida. Las transferencias condicionadas estarán asociadas a dimensiones

de salud, educación y a corresponsabilidades en ocupación y empleo. De igual forma, este programa tendrá un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios.

El cumplimiento de las condiciones de permanencia de los hogares será evaluado periódicamente de acuerdo con los plazos que establezca el Gobierno Nacional. Los criterios de condicionalidad se pueden ir cambiando, en función de los avances del programa.

b. Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza

El Departamento de Prosperidad Social implementará un programa de acompañamiento familiar y comunitario que busque, principalmente, guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente. Desde la Mesa de Equidad, o quien haga sus veces, se garantizará acceso prioritario de los hogares vinculados a la oferta institucional. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación.

c. Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable

Se revisarán y reformarán los mecanismos existentes a la fecha para la protección económica de las personas mayores, buscando garantizar seguridad en su ingreso, con el fin de mejorar las condiciones materiales y garantizar los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Se adelantará una reforma pensional con enfoque de la garantía del derecho, incluyente y equitativa a través del sistema de pilares. Se generarán escenarios de diálogo social nacional, con participación de todos los interlocutores: Gobierno Nacional, gobiernos locales, sector privado, organizaciones sindicales, gremios empresariales, academia, organizaciones sociales y asociaciones de personas mayores. Esta reforma aumentará la cobertura y la progresividad del sistema pensional tanto en la etapa de ahorro o acumulación de derechos como en la de desacumulación o disfrute de beneficios. Se fortalecerá la gestión de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y se disminuirán los aportes a salud, del 12% al 10%, por parte de los pensionados que devengan entre dos y tres salarios mínimos. Así mismo, en las juntas directivas de las sociedades administradoras de fondos de pensiones tendrán asiento dos representantes de los afiliados elegidos por ellos mismos, así como de un representante de las confederaciones de pensionados, de acuerdo con lo pactado en la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Adicionalmente y con el fin de garantizar las condiciones para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en condiciones de igualdad, equidad y no discriminación, se implementará la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal. En tal sentido, se desarrollarán las acciones que le permitan a las personas mayores acceder a seguridad económica, trabajo decente, emprendimiento, vivienda digna, seguridad alimentaria y nutricional, atención integral en salud, y a servicios de cuidado, lo anterior en articulación con el Sistema Nacional de Cuidado. Igualmente, se promoverá la inclusión social, la participación ciudadana de las personas mayores y el acceso a bienes y servicios públicos, así como a la educación y la investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez.

Finalmente, se fortalecerán las acciones de prevención y atención de las violencias contra el adulto mayor y se orientará que el sistema de cultura, priorice y enaltezca el saber y las voces de nuestros mayores como pilar de la construcción de la memoria, la paz y la convivencia.

d. Esquema de protección al desempleo

Se diseñará un esquema de protección contra el desempleo redefiniendo el Mecanismo de Protección al Cesante -MPC, que responderá a las necesidades de la población desempleada y cesante, incluyendo trabajadores formales e informales. Se tendrán en cuenta las brechas que existen en las distintas poblaciones (como jóvenes, mujeres, personas mayores, con discapacidad y personas LGBTIQ+, entre otras). Dicho esquema contemplará: (i) la exploración de nuevas formas de financiamiento para quienes no acceden a la oferta del Sistema de Subsidio Familiar y (ii) nuevas formas de acción que permitan abordar de manera universal apoyos frente a: la cobertura de ingresos y servicios a los desempleados, la inserción laboral productiva de quienes no cuentan con un empleo formal o bien se desempeñan en actividades informales e implementación de políticas activas y pasivas de mercados de trabajo que apoyen la reinserción, colocación laboral y emprendimiento. Adicionalmente, se promoverán servicios para desempleados en las zonas donde haya grandes problemas de desempleo incluyendo los municipios medianos y pequeños y las zonas rurales.

e. Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria (EPC)

Los trabajadores de la EPC tendrán acceso a la protección para la vejez, a los riesgos laborales y al sistema de salud.

Se diseñará una ruta específica de acceso a los planes, programas y proyectos de asistencia social, incluyendo la atención de emergencia para las personas trabajadoras de la EPC y su acceso a los servicios que harán parte del Sistema Nacional de Cuidado. También se diseñará un programa para asegurar la transición hacia condiciones de trabajo saludables y seguras para quienes estén vinculados a las economías populares. Se harán adecuaciones al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control en el Trabajo.

El Gobierno Nacional gestionará el acceso a trabajos asalariados de los trabajadores de la economía popular y comunitaria, mediante acciones que promuevan : (i) la movilidad laboral; (ii) la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles; y (iii) la promoción de pactos por el empleo con el sector privado. Finalmente, se brindarán servicios de cuidado en el marco del Sistema Nacional de Cuidado para la Vida y la Paz, haciendo el seguimiento y evaluación respectivos.

f. Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (SNIE)

El Ministerio de Igualdad creará el SNIE con el objetivo de formular y ejecutar las políticas y medidas para promover la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales e impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional y de grupos discriminados o marginados. El Ministerio de Igualdad coordinará con las demás entidades del gobierno nacional una estrategia de armonización de todos los sistemas existentes que contribuyan a la misionalidad del SNIE.

g. Hacia la declaración universal de ingresos y consolidación del registro social de hogares

Con el objetivo de contar con un reporte de ingresos de todos los hogares, en el marco del Registro Social de Hogares (RSH), se implementará de manera gradual la verificación del reporte de ingresos de los hogares, o su estimación en los casos para los cuales no se encuentre información en los registros administrativos. Para esto, el DNP diseñará y liderará un esquema de ventanilla única que permita integrar los servicios y tramites hacia el ciudadano en el marco de la focalización y acceso a los programas sociales.

h. Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle

Se implementará la Política Pública Social para Habitantes de la Calle – PPSHC con el fin de garantizar la protección, el restablecimiento y la inclusión social de esta población. Se brindará acceso a bienes y servicios relacionados con el Sistema de

Cuidado y soluciones habitacionales; se realizará acompañamiento a hogares en pobreza extrema; se desarrollarán estrategias diferenciales para la mitigación de la discriminación y violencia interpersonal con enfoque de género. También se promoverán los derechos sexuales y reproductivos y la seguridad alimentaria y nutricional, así como la atención integral del consumo de sustancias psicoactivas, entre otros, que garanticen el bienestar mental, físico y social de esta población.

i. Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto

El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Para la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, con el objetivo de construir de manera conjunta con la población víctima soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo, fortalecerán los mecanismos para la identificación de necesidades, la focalización beneficiarios de acuerdo con sus carencias y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos.

Figura 2.4 *Esquema de Seguridad Humana*



Fuente: DNP,2022.

2. Fortalecimiento y desarrollo de infraestructura social

El Gobierno Nacional impulsará la diversificación de fuentes de financiación y la vinculación de capital privado para la provisión de establecimientos educativos, centros de desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en artes, cultura, deportes, ciencia y tecnología y ambiente, centros carcelarios, infraestructura deportiva, cultural u otra infraestructura social. Para contribuir a este fin, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI podrá estructurar, contratar y gestionar infraestructura productiva y social a través del mecanismo de asociaciones público-privadas.

En educación, se implementará un nuevo plan de infraestructura educativa que orientará los recursos y esfuerzos desde distintos actores para la reducción de rezagos de la infraestructura física y tecnológica en la educación preescolar, básica, media y superior, especialmente en zonas rurales y con un enfoque territorial. El plan estará acompañado de un proceso que garantice la formalización de los títulos y mejora en los sistemas de información del estado de las infraestructuras, y la disposición oportuna de recursos educativos. Las instituciones educativas serán territorios seguros, protectores, de paz y reconciliación, donde se fomente el encuentro, el diálogo, la participación efectiva de los distintos miembros de la comunidad, así como el reconocimiento de saberes diversos. De igual forma, se promoverán nuevos modelos constructivos, amigables con el medio ambiente.

3. Sistemas de transporte público urbanos y regionales para aprovechar las aglomeraciones urbanas

Se continuará con el fortalecimiento y la implementación de los sistemas de transporte público de pasajeros que contribuyan a mejorar el acceso a los bienes, servicios y oportunidades, bajo un enfoque diferencial, para que sean una opción de transporte accesible, asequible y sostenible.

a. Aumento de la oferta de transporte público urbano y regional con esquemas tarifarios diferenciales

Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) con convenios de cofinanciación vigentes deberán entrar en funcionamiento, y el Gobierno Nacional apoyará técnica y financieramente la estructuración, implementación y entrada en operación de nuevos sistemas o proyectos de transporte público limpios, con esquemas tarifarios diferenciales que cuenten con subsidios y subvenciones que consideren la capacidad de pago de los segmentos de población más vulnerables, y los patrones de movilidad de las mujeres y población cuidadora.

b. Financiación sostenible de los sistemas de transporte público

Se establecerá un marco jurídico que permita desarrollar esquemas de financiación de los sistemas de transporte público, precisando diferentes fuentes de recursos que puedan establecerse de origen público, privado o mixto, de naturaleza tributaria o no tributaria. Así mismo, se fortalecerán los mecanismos para que las autoridades locales estructuren, adopten e implementen nuevas fuentes de pago y financiación para lograr la sostenibilidad financiera de estos sistemas. El Gobierno Nacional establecerá por una sola vez esquemas de cofinanciación para la sostenibilidad de los sistemas. Finalmente, se fortalecerá el marco legal que permite a las entidades territoriales, comprometer recursos a largo plazo para la financiación de nuevos proyectos de transporte.

c. Calidad y seguridad del servicio de los sistemas de transporte público con enfoque diferencial

El apoyo del Gobierno Nacional a los sistemas de transporte público estará condicionado a la promoción de la movilidad sostenible, al mejoramiento de la calidad del servicio de transporte público de pasajeros, y a la implementación de mecanismos de gestión de demanda y control a la informalidad por parte de las entidades territoriales, para lo cual se establecerán indicadores de seguimiento, cuyo cumplimiento estará a cargo de las autoridades locales bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte. Con este propósito, se reglamentará el uso de herramientas tecnológicas de transporte incluyendo los servicios que hacen parte de los sistemas de tecnología y recaudo, se desarrollarán normas para dotar a las autoridades territoriales de mecanismos para fortalecer el control operativo al tránsito, la transición energética del sector transporte y la seguridad vial, así como para mitigar las principales problemáticas que afectan la operación de los sistemas de transporte público como la evasión y elusión de la tarifa, el uso inadecuado de los carriles exclusivos y preferenciales y todas las formas de violencia, exclusión y discriminación hacia las mujeres (y otros grupos de población).

4. Acceso, uso y aprovechamiento de datos para impulsar la transformación social

La disponibilidad de datos de calidad es un elemento fundamental para la formulación de políticas públicas de inclusión y protección social.

a. Implementación del Programa de Datos Básicos

Se garantizará la disponibilidad de datos básicos para el diseño de programas sociales, la investigación y el desarrollo social, económico y cultural. El Gobierno Nacional diseñará e implementará el programa de datos básicos, y para ello: (i) designará la entidad encargada de su operación y gestión; (ii) determinará la normativa que se requiera para su gobernanza; e (iii) implementará la solución tecnológica que garantice su adecuada gestión.

b. Interoperabilidad como bien público digital

Se implementarán y dispondrán las herramientas y servicios que garanticen la aplicación de la interoperabilidad por defecto en las entidades públicas, incorporando las modificaciones normativas que se requieran para tal fin.

c. Portabilidad de datos para el empoderamiento ciudadano

Se creará una estrategia de portabilidad de datos. Se definirán los aspectos institucionales, normativos y tecnológicos que se requieran para su desarrollo, en el marco del derecho comercial y de competencia. Se busca promover y aumentar la

reutilización y transmisión segura de la información, fortalecer el empoderamiento de las personas sobre sus datos y mejorar la prestación de servicios públicos.

d. Datos sectoriales para aumentar el aprovechamiento de datos en el país

Se implementará una estrategia de datos sectorial en el marco de las recomendaciones, discusiones y lineamientos expedidos por el Comité Nacional de Datos y Comité de Administración de Datos. Se busca aumentar la disponibilidad y aprovechamiento de datos de calidad, impulsar proyectos de uso e intercambio de datos y consolidar una cultura de datos en los sectores administrativos del país.

Esta estrategia deberá abordar, entre otros elementos: i) la caracterización del ecosistema de datos sectorial; ii) el mapeo y gestión de sistemas de información y datos maestros, abiertos y de referencia; iii) la priorización de proyectos de uso e intercambio de datos; y iv) la definición de necesidades de infraestructura tecnológica para la interoperabilidad y el aprovechamiento de la información.

e. Visibilización de las desigualdades para mejorar la toma de decisiones de política social

Para mejorar la toma de decisiones en política pública, el DANE en coordinación con las entidades a cargo de las diferentes fuentes de información elaborará y publicará nuevas mediciones de desigualdad en torno a la tierra, la propiedad inmueble, la tenencia de activos financieros y la riqueza en el país. Para la definición, elaboración y publicación de estas nuevas mediciones se deberá evaluar su viabilidad técnica en el marco de mesas de trabajo con las entidades que se consideren pertinentes. Visibilizar sistemáticamente estas mediciones permitirá realizar un análisis integral de la desigualdad en Colombia y de diseñar políticas que contribuyan a disminuir la concentración del ingreso, de las tierras y de la riqueza.

Figura 2.5 *Esquema de Seguridad Humana*



Fuente: DNP,2022.

5. Convivencia y seguridad ciudadana corresponsable y participativa

Se diseñará e implementará un nuevo modelo de convivencia y seguridad ciudadana partiendo desde el enfoque de la seguridad humana, corresponsable, multisectorial, integral, contextualizado y preventivo. En este marco, se diseñarán estrategias diferenciales y territoriales conforme a las realidades de las comunidades y a la evidencia en cada territorio.

a. Nuevo modelo nación-territorio para la convivencia y la seguridad ciudadana

Se creará un nuevo modelo corresponsable y basado en la prevención y atención de factores de riesgo en el que se le brinde el acompañamiento técnico y jurídico a las autoridades locales para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Se debe garantizar el acceso a fuentes de financiación en materia de convivencia y seguridad ciudadana. En el marco de este modelo, se desarrollarán cuatro herramientas fundamentales para la atención de las necesidades de las personas, comunidades y territorios: i) la actualización del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES), ii) los nuevos lineamientos de política pública interinstitucionales e intersectoriales, que deben estar articulados desde el Gobierno Nacional para su posterior alineación con los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, iii) las estrategias que permitan fortalecer las capacidades nacionales y territoriales para la prevención y atención de delitos, comportamientos contrarios a la convivencia y factores de riesgo en entornos rurales y urbanos y iv) la revisión de los instrumentos normativos existentes para la reglamentación de la convivencia y seguridad ciudadana.

b. Creación del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida

Se creará el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida (SNCPV) con el objetivo de articular y facilitar escenarios de Convivencia a través de mecanismos como el diálogo, la concertación, entre otros, que permitan construir rutas para reducir la posibilidad de conflictos derivados de las interacciones interpersonales y entre ciudadanos e instituciones. El SNCPV permite fortalecer entre otras acciones la articulación intrainstitucional, interinstitucional e interagencial, en la resolución de diferentes demandas sociales, en el marco de la Gestión de escenarios de Diálogo y Concertación en las diferentes expresiones de Movilización Social.

Se formulará e impulsará ante el Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria que fortalezca la protección a la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica, garantizando derechos y libertades de sus participantes.

c. Transformación de la Policía Nacional para la garantía del ejercicio de los derechos, libertades públicas, convivencia y la seguridad humana

Se transformará la Policía Nacional para fortalecer el carácter civil de la institución. Parte de este cambio se concentrará en la profesionalización del servicio, a través de la institucionalización de un modelo de servicio de policía orientado a las personas, de carácter preventivo y dirigido al logro de la convivencia. Así mismo, se fortalecerá la participación y la veeduría ciudadana con el fin de mejorar la prestación del servicio. Igualmente se desarrollarán los planes de fortalecimiento de las capacidades de la Policía para el cumplimiento de su mandato constitucional, incluyendo la revisión de la adscripción ministerial y ajuste de la arquitectura institucional. Se eliminará el ESMAD y se creará una unidad orientada a la solución pacífica e inteligente de los conflictos, que incluya un componente de intervención ante situaciones de alteración del orden público, que implique actividades delictivas, violentas o contrarias a la convivencia y que actúe bajo los estrictos protocolos de respeto a los Derechos Humanos.

6. Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades

Diferentes organizaciones del multicrimen continuan afectando la vida, el bienestar y las libertades de las personas y distorsionando las actividades económicas en los territorios. Para responder a esta realidad, se redireccionará la política del Estado contra las diferentes formas del multicrimen, haciendo énfasis en los nodos más importantes y estratégicos del sistema criminal. En el nuevo enfoque, se priorizará: i) el sometimiento individual y colectivo, y la acción judicial, ii) las estrategias contra la extorsión y el contrabando, iii) la prevención, detección, investigación y judicialización del lavado de activos, iv) la persecución y afectación de los bienes ilícitos y v) el fortalecimiento de la inteligencia e investigación criminal para potencializar la afectación y la desarticulación efectiva de las estructuras criminales.

a. Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual

Se actualizará la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, y se ampliará la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. Se priorizará el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección y denuncia de las comunidades. Estos esfuerzos, además de estar sustentados en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y liderazgos sociales, buscarán

garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable haciendo especial énfasis en los enfoques diferenciales.

b. Desarticulación corresponsable del multicrimen

Se formulará la política para la desarticulación del multicrimen, priorizando el lavado de activos y los grandes capitales provenientes de economías ilícitas. Para su implementación, se establecerán mecanismos de cooperación entre las entidades que intervienen en las etapas de investigación y judicialización de las estructuras multicrimen, incluyendo a la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial. En especial, se priorizarán acciones para la intervención de las redes de lavado de activos, extorsión y contrabando por su impacto a nivel territorial. En materia de extinción de dominio, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) en articulación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), coordinarán estrategias para impedir que el crimen organizado haga usufructo de estos activos y continúen siendo usados en sus redes criminales.

c. Mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes trasnacionales de multicrimen

Para identificar, afectar y desarticular las redes trasnacionales del multicrimen y afrontar de manera articulada los retos comunes que estas representan, se aprovecharán los mecanismos de cooperación y coordinación multilateral con el fin de promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, con especial énfasis, en zonas de frontera y el bienestar de sus poblaciones.

d. Inteligencia, investigación criminal y judicialización para desmantelar los nodos estratégicos del sistema criminal

Se realizará un diagnóstico y un plan de fortalecimiento de las capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como las capacidades de investigación criminal y de judicialización para afrontar el multicrimen y la convergencia criminal, con énfasis en la corrupción, permitiendo comprender los sistemas adaptativos complejos e identificar sus redes criminales complejas.

7. Defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y del orden constitucional

Para garantizar el bienestar de los individuos y las comunidades se requiere que el Estado ejerza un control del territorio, los mares, los ríos, el aire, el espacio y el ciberespacio, salvaguardando el lugar en donde las personas desarrollan su proyecto de vida. La garantía de los derechos y libertades de todos los ciudadanos depende de que las instituciones tengan presencia y provean bienes y servicios públicos de manera permanente en todo el territorio y existan niveles de desarrollo

homogéneos, priorizando las zonas de frontera. Es necesario diseñar y ejecutar una estrategia de defensa integral del territorio.

a. Ley de Seguridad Fronteriza

Se implementará un plan integral de seguridad y defensa para las fronteras y se generarán los mecanismos de coordinación interinstitucionales con la finalidad de reducir los factores desestabilizadores que afectan la seguridad y la defensa nacional. En este marco, se elaborará y radicará un proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza.

b. Capacidades estratégicas para salvaguardar los intereses nacionales

Se avanzará en la implementación del *Sistema Integral de Defensa Nacional* (SIDEN), que permitirá actualizar, adquirir y desarrollar las capacidades estratégicas conjuntas para la defensa nacional. Adicionalmente, se identificarán y generarán capacidades que permitan el control institucional del territorio, y la protección de las fronteras y los activos estratégicos, como aporte al orden constitucional.

c. Posicionamiento y cooperación regional e internacional para la defensa nacional

Se consolidarán agendas internacionales a través de los canales diplomáticos existentes, que aseguren la cooperación internacional en materia de defensa y seguridad para afrontar de manera conjunta las amenazas comunes, diversificar esfuerzos regionales y globales para la construcción de nuevas alianzas estratégicas que mejoren las capacidades.

d. Inteligencia estratégica más efectiva, transparente y al servicio de la protección de la vida, derechos y libertades

Se generará conocimiento especializado, mediante la entrega de productos de inteligencia estratégica al Gobierno Nacional que involucren el análisis del entorno con el fin de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, anticipar las amenazas y minimizar el nivel de vulnerabilidad del Estado. Estas actividades de inteligencia estratégica se centrarán en proteger la vida, los derechos y libertades de la población, en un marco de estricto acatamiento de la Constitución, la Ley y el respeto de los DD. HH. y DIH. Para lo anterior se incrementarán las capacidades para el desarrollo de las actividades de inteligencia estratégica a través de la alineación entre la arquitectura institucional, la planta de personal y los aspectos técnicos, incluyendo la infraestructura. Adicionalmente, se contará con una estrategia de comunicación para la generación de una cultura de inteligencia estratégica, que asegure un adecuado flujo de información, para mejorar la interacción del Estado con la ciudadanía, bajo las normas legales aplicables y promoviendo la transparencia.

8. Seguridad digital confiable para la garantía de las libertades, la protección de la dignidad y el desarrollo integral de las personas

El cambio global en las interacciones humanas derivadas del uso de las TIC conlleva a que las personas estén expuestas a posibles amenazas a sus medios de vida y dignidad, coartando sus libertades y su desarrollo integral. Esta situación afecta más a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Por lo cual, se requiere que el país cuente con las suficientes capacidades para garantizar una adecuada y oportuna gestión de tales amenazas, y que dichas interacciones se puedan dar de manera segura y confiable.

a. Dirección Nacional de Seguridad Digital

Con el fin coordinar, definir, hacer seguimiento y control de las estrategias nacionales de seguridad digital y fortalecer la institucionalidad del país, se creará la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales, como parte de la estructura de la Presidencia de la República, cuya Dirección Nacional de Seguridad Digital tendrá como objeto alcanzar un ecosistema digital confiable y seguro e implementar acciones para la protección del Estado en general. Esta dirección será la encargada de planificar, coordinar, articular las actividades que fomenten la preparación y la resiliencia del país, la generación de hábitos de uso seguro y establecerá las propuestas de elementos vinculantes que aseguren el actuar de las entidades del Estado ante posibles amenazas y riesgos de índole digital. Colocará en marcha el Modelo de Gobernanza de la Seguridad Digital establecido en el Decreto 338 de 2022. También coordinará las actividades propuestas en los siguientes literales b y c.

b. Protección de las personas, de las infraestructuras digitales, fortalecimiento de las entidades del Estado y garantía en la prestación de sus servicios en el entorno digital

Se diseñará e implementará una estrategia para adelantar las medidas enfocadas a salvaguardar la infraestructura crítica cibernética del país. Se protegerá la información de las entidades gubernamentales y de las personas de posibles ataques cibernéticos y delitos informáticos, bajo principios de resiliencia y rápida recuperación. Adicionalmente se definirá una estrategia para impulsar el concepto de "seguridad digital por defecto" para garantizar la continua prestación de los servicios ofrecidos por las entidades públicas y se establecerán los lineamientos técnicos para adoptar los estándares y buenas prácticas en el tema. Estas estrategias se desarrollarán en el marco de los Derechos Humanos. Finalmente, con el fin de fortalecer estrategias de respuesta oportuna y adecuada frente a los riesgos y amenazas de índole digital, se creará un observatorio de ciberseguridad.

c. Legislación nacional para un ecosistema digital seguro y confiable

Se creará una hoja de ruta que integre los esfuerzos interinstitucionales en materia normativa, con el fin de adoptar las medidas legislativas nacionales y la cooperación internacional para combatir el ciberdelito, como los que trata el Convenio de Budapest.

9. Legitimidad, transparencia e integridad de las instituciones para la seguridad humana

Es perentorio avanzar hacia la construcción de un entorno en donde predomine la legitimidad, la transparencia y la integridad. Con este propósito, se realizará una transformación donde se pondrá en el centro la garantía de los derechos de los miembros de la Fuerza Pública, sus familias y los veteranos. Así mismo, para aumentar la confianza en las instituciones se implementarán iniciativas respetuosas de los DD. HH. y el DIH y se fortalecerá la Justicia Penal Militar y Policial y la Defensa Técnica Especializada.

a. Nuevo servicio social para la paz y eliminación de la obligatoriedad del servicio militar

Se implementará el servicio social para la paz en coordinación con las entidades del Gobierno Nacional. Los jóvenes podrán apoyar diversas actividades (refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz, ambientales, educación, trabajo con víctimas, alfabetización digital, entre otros). La eliminación de la obligatoriedad del servicio militar se hará de manera gradual y sujeta a la profesionalización de la Fuerza Pública, conservando el servicio militar como una capacidad para el mantenimiento de la seguridad y defensa, fortaleciendo la incorporación a través de incentivos económicos, educativos, de bienestar entre otros.

b. Sistema de Bienestar Integral de la Fuerza Pública, sus familias y de los veteranos

Se diseñará una nueva Política de Bienestar para la Fuerza Pública y sus familias, orientada a mejorar el portafolio de servicios y su cobertura y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, en especial de la población que integra la base de la Fuerza Pública. Se ampliarán las capacidades del Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED) para la implementación de planes y programas de bienestar. Dentro de esta política, se garantizará el otorgamiento de los subsidios de vivienda a integrantes de la Fuerza Pública y se modernizará el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. La gestión del capital humano tendrá como pilar fundamental el cierre de brechas en materia de educación, por lo que se diseñará una hoja de ruta que fortalezca las capacidades de formación, capacitación, investigación, instrucción, entrenamiento y reentrenamiento de acuerdo con los

perfiles y planes de carrera, que contribuyan al a la consolidación del sector defensa. Finalmente, se deberá implementar el Sistema Nacional de Atención Integral al Veterano, para cumplir con la Ley 1979 de 2019, en articulación con las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

c. Respeto a los DD. HH. y al DIH desde un enfoque diferencial

Se creará la política de Derechos Humanos que integre los estándares internacionales y nacionales, siguiendo las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y organismos internacionales de Derechos Humanos. De igual forma, se brindará capacitación y entrenamiento certificado con enfoque en DDHH al personal de la Fuerza Pública, desde su incorporación. Se profundizará la transversalización de los enfoques diferenciales en todo el Sector Defensa.

d. Sistemas de Justicia Penal Militar y Policial y de Defensa Técnica y Especializada

Se establecerán controles y evaluaciones objetivas del desempeño para mejorar los procesos de investigación y juzgamiento de la Justicia Penal Militar y Policial (JPMP), la calidad, la oportunidad y transparencia en la prestación de sus servicios, con autonomía e independencia. Adicionalmente, se implementarán herramientas logísticas y tecnológicas que simplifiquen y agilicen los procesos, que permitan un uso racional de los recursos y disminuyan las posibilidades del error judicial. Con el fin de atender de manera más adecuada y oportuna los diferentes casos del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, se ampliará la cobertura a las jurisdicciones ordinarias, especial para la paz y penal militar, y de asuntos disciplinarios.

e. Ascensos de la Fuerza Pública desde la meritocracia y la igualdad de condiciones

Se realizará una revisión de los procesos de evaluación para ascensos y cambios de categoría de los uniformados de la Fuerza Pública, en el marco del régimen de carrera, de manera que sean más equitativos y se rijan por procedimientos sustentados en la meritocracia.

f. Industria y CTeI desde la seguridad y defensa para la transformación, la conectividad y el desarrollo

Desde el sector Defensa, se desarrollarán proyectos de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) y alianzas estratégicas con los sectores público, privado y con la academia, que incorporen lineamientos para el aprovechamiento comercial de los bienes intangibles y derechos de propiedad intelectual. Con las entidades del GSED se adoptará una estrategia que contribuya al desarrollo de capacidades y encadenamientos productivos de la industria de defensa (astillera, aeroespacial,

metalmecánica, de comunicaciones, de transporte, entre otros) con el sector productivo nacional. Por último, para incrementar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, mejorar la conectividad y promover la competitividad regional, el Estado hará uso de las capacidades duales de la Fuerza Pública y fortalecerá la operación de SATENA, mediante su capitalización y la subvención de la operación de rutas aéreas sociales. Con este mismo propósito, en conjunto con las entidades territoriales, se promoverá la conectividad, competitividad y la infraestructura aeronáutica existente, en el marco del Plan Estratégico Aeronáutico 2030 de la Aeronáutica Civil, garantizando la seguridad operacional y de la aviación civil.

g. Modernización para incrementar el valor público, la integridad y la transparencia en la seguridad

Se revisará y ajustará la estructura organizacional y los procesos bajo los principios y enfoques de trasformación digital, gestión del conocimiento e innovación, integridad, transparencia, reducción del riesgo de corrupción, vocación por el servicio público y servicio ciudadano. Así mismo, se implementará el Modelo de Planeación y Desarrollo de las Capacidades de la Fuerza Pública y aplicará herramientas de sostenibilidad y eficiencia del gasto con el fin de que su presupuesto responda a la estrategia y las políticas sectoriales. Como complemento de la adecuación organizacional, se construirá un nuevo edificio para el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional.

Figura 2.5 *Esquema de Seguridad Humana*



Fuente: DNP,2022.

10. Servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios

El acceso efectivo a la justicia es fundamental para alcanzar el bienestar, la dignidad y el goce efectivo de los derechos sin ninguna discriminación. Bajo esta premisa, se formulará, implementará y evaluará intervenciones y políticas basadas en evidencia para la prestación efectiva del servicio de justicia; se promoverá la solución efectiva de los conflictos en las comunidades; se reconocerá la importancia de las justicias de los pueblos, y sus diferentes necesidades territoriales; y se protegerán los intereses litigiosos de la Nación.

a. Prestación efectiva de justicia con enfoque diferencial y métodos de resolución de conflictos

Se desarrollará la política de fortalecimiento de la justicia familiar con énfasis en las Comisarías de Familia, garantizando la atención territorial y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y personas en general en el marco de las violencias ocurridas en la familia. Además, se extenderá el uso y apropiación de métodos de resolución de conflictos y del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia. Se promoverá el uso pertinente de los servicios de justicia, las habilidades, los conocimientos, y las circunstancias que permitan a las personas identificar, evaluar y actuar ante sus conflictos y necesidades jurídicas.

b. Jurisdicción especial indígena, justicias propias y comunitaria, y desarrollo de justicia ambiental

Se identificarán, planificarán y gestionarán fuentes de financiación efectivas y sostenibles para el funcionamiento autónomo de la Jurisdicción Especial Indígena. Se caracterizarán las justicias propias y comunitaria para robustecer su reconocimiento por las autoridades locales, con énfasis en sus prácticas, saberes

ancestrales y la promoción de respuestas efectivas a sus necesidades específicas. Adicionalmente, se promoverá el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

c. Renovación de la arquitectura institucional del Sistema de Justicia

Se realizará una estrategia de desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas del Sistema de Justicia que le permitan funcionar como un ecosistema institucional integrado, descentralizado y enfocado en la dignidad de las personas, las comunidades y los territorios. Además, se reformará o actualizará el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 para fortalecer el acceso a la justicia y la productividad del sistema.

d. Transformación de la evidencia para el diseño de las políticas de justicia

Se diseñarán e implementarán encuestas de necesidades jurídicas centradas en personas, índices sintéticos y modelos de optimización, sustentados en la gestión y producción de información de calidad del sistema de justicia. Esta información permitirá que los servicios de justicia se centren en las vidas y libertades de las personas, comunidades y empresas, y se reconozcan las necesidades, brechas y barreras que enfrentan al acceder a la justicia.

e. Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Se formalizará el Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que integre las entidades del orden nacional y territorial, para gestionar de manera efectiva, vinculante y articulada el ciclo de defensa jurídica, con el fin de disminuir los pagos; generar ahorros al Estado por sentencias, conciliaciones y laudos; y reducir la deuda vigente. La defensa jurídica se posicionará como política de Estado para disminuir el impacto fiscal de la litigiosidad de las entidades, bajo un modelo de gestión por resultados, sustentado en la gestión del conocimiento y la transformación digital. Se consolidará la cultura de prevención del daño antijurídico, resolución de conflictos y gerencia eficiente del litigio, a través de una correcta articulación interinstitucional y comprometiendo a todas las instituciones del Estado a disminuir el número de procesos, aumentar la tasa de éxito procesal y generar ahorros al Estado.

11. Justicia digital eficiente e incluyente para el bienestar de las personas en los territorios

La digitalización y el uso de herramientas tecnológicas permitirá aumentar la productividad, efectividad, eficiencia y oportunidad de la justicia. Por ello, el Gobierno Nacional formulará una política de Estado de Transformación Digital de la Justicia, fortalecerá la infraestructura tecnológica, promoverá la seguridad jurídica, y buscará cerrar las brechas de acceso a la justicia digital de grupos poblaciones vulnerables.

a. Política de Estado de Transformación Digital de la Justicia de mediano y largo plazo

Se formulará una única política integral de Estado de mediano y largo plazo para la transformación Digital de la Justicia, centrada en procesos de modernización y uso de herramientas TIC para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación del servicio de justicia, así como orientar su diseño para que responda a las necesidades y capacidades de las personas.

b. Conectividad integral y estrategia multicanal para los servicios de justicia digital

Se ampliará la conectividad, las capacidades tecnológicas de los operadores de justicia, los servicios digitales de justicia y su uso a nivel territorial, por medio del fortalecimiento de la infraestructura tecnológica.

c. Herramientas tecnológicas con enfoques diferenciales para la divulgación y acceso al ordenamiento jurídico

Se formulará una estrategia que permita a las personas acceder y conocer las normas vigentes, a través de los diferentes sistemas ofrecidos por las entidades del sector justicia. Además, se promoverá la mejora en la calidad jurídica de la producción normativa y su depuración. Lo anterior, con el fin de divulgar información normativa, y facilitar el acceso al ordenamiento jurídico.

d. Capacidades y la oferta del Sistema de Justicia

Se realizará un mapa de justicia con la caracterización de las capacidades de la oferta en los territorios; un modelo de articulación y coordinación entre el Sistema de Justicia y los Sistemas Locales de Justicia; y una estrategia diferenciada para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas de los prestadores de servicios.

12. Humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria

La aplicación de una política criminal desde un enfoque de derechos humanos promueve la garantía de la dignidad humana, la resocialización efectiva, las oportunidades e inclusión social y la recomposición de los lazos sociales afectados por el delito. Por lo anterior, es necesario transformar la política criminal y penitenciaria del país, priorizar la aplicación de la justicia restaurativa y la alternatividad penal frente al enfoque punitivo, fortalecer la atención penitenciaria para mitigar los riesgos de reincidencia, articular la labor y la oferta institucional para la inclusión social de las personas pospenadas, y mitigar los riesgos de vinculación al delito por parte de adolescentes y jóvenes. Con lo anterior, se busca atender las

órdenes estructurales de la Corte Constitucional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en la materia.

a. Tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno

Se realizará la supresión, fusión y/o determinación de la estructura, organización y funciones de las entidades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho para mejorar las condiciones de vida en reclusión de las personas privadas de la libertad y para el pleno cumplimiento de la finalidad resocializadora de la pena. Adicionalmente, se elaborará un protocolo de tratamiento penitenciario y de resocialización para la población privada de la libertad, atendiendo los enfoques de género y diferenciales, y las necesidades y particularidades de los grupos poblaciones de mujeres, LGBTIQ+, discapacidad, persona mayor, extranjeros, migrantes, comunidades étnicas, entre otros. Se adoptará el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. Se implementarán acciones para que las personas privadas de la libertad reciban asesoría jurídica para el trámite de obtención de subrogados penales y beneficios administrativos como parte de su tratamiento penitenciario de carácter progresivo.

Finalmente, se realizarán convenios para el fortalecimiento progresivo de los Centros de Armonización Indígenas o sus equivalentes en el marco de la colaboración armónica entre los organismos del Estado, sin perjuicio de la autonomía que le asiste a las Autoridades Indígenas en la determinación o creación de dichos centros y la destinación de estos.

b. Justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales

Se diseñará una estrategia para preservar los vínculos sociales de las personas privadas de la libertad con su entorno. Ello permitirá garantizar sus derechos, especialmente, a la integración social y familiar; y mitigar los efectos negativos por la privación de la libertad. De igual manera, se reformará el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA bajo un enfoque de justicia restaurativa y pedagógico para prevenir la reiteración del delito. Se implementará la política nacional de justicia juvenil restaurativa en los territorios, impulsando la implementación de programas, prácticas y procesos de justicia restaurativa en el SRPA. Finalmente, se promoverá la protección integral de los adolescentes y jóvenes, garantizando los derechos a la verdad y reparación integral de las víctimas, así como, el restablecimiento de los vínculos comunitarios para reducir la reiteración en el delito.

c. Atención a la población condenada, sindicada y pospenada en los territorios

Se implementará una estrategia articulada entre el orden nacional y las entidades territoriales para la implementación de la justicia restaurativa, además de garantizar la prestación de los servicios de salud, alimentación, educación y trabajo y servicios públicos (luz, agua, entre otros), incluyendo la identificación de fuentes de financiación y cofinanciación para las entidades territoriales. Además, se impulsará la implementación del programa de atención postpenitenciaria en los territorios, para prevenir la reincidencia y garantizar la inclusión social de la población pospenada.

d. Robustecimiento de la alternatividad penal, tratamiento diferenciado y prevención del delito

Se desarrollará una estrategia para la promoción del uso de sanciones no privativas de la libertad, la aplicación de beneficios administrativos y medidas sustitutivas de la pena de prisión, incluyendo la formulación del programa de coordinación de la prestación de servicios de utilidad pública. Ello permitirá racionalizar, humanizar y descongestionar el sistema penal; implementar el nuevo enfoque restaurativo; y garantizar los derechos procesales. Se implementará un tratamiento penal diferenciado con enfoque de género y perspectiva interseccional en los casos en los que se presenten factores de vulnerabilidad. Así mismo, se implementará la Política Pública de Prevención del Delito de Adolescentes y Jóvenes priorizando la ejecución de acciones articuladas entre el orden nacional y territorial. Finalmente, se realizarán campañas de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal para el reconocimiento de la alternatividad penal, la resocialización y la prevención del delito como formas de tramitar la conflictividad social en materia penal del uso irreflexivo e incapacitante de la prisión.

e. De un enfoque reactivo de la política criminal y penitenciaria a uno sustentado en evidencia empírica

Se promoverá la articulación de los sistemas de información de las entidades que participan en las diferentes etapas de la política criminal de adultos, y adolescentes y jóvenes. Se establecerá una línea base de goce efectivo de derechos de personas privadas de la libertad.

f. Extinción de dominio para el beneficio social

Se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de domino, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de

reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente.

13. Justicia transicional para la reconciliación sustentada en la verdad, justicia, reparación y no repetición

La justicia transicional es una condición mínima para la construcción de una cultura de paz y la garantía de derechos, verdad, justicia, reparación y no repetición. Con el propósito de honrar el compromiso de Estado expresado en el Acuerdo Final de Paz y sentar las bases para la Paz Total, el Gobierno Nacional trabajará en el fortalecimiento de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la integración de la oferta institucional de los mecanismos de justicia transicional, la implementación del Sistema Restaurativo de la JEP, y en un plan de socialización de los mecanismos restaurativos. Lo anterior, considerando las barreras sociales que impidan el goce de los derechos en razón al sexo, la orientación sexual o identidad de género diversa, la pertenencia étnica, entre otras.

a. Fortalecimiento de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas

Se creará el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en contexto y razón del conflicto armado para la articulación de los procesos de búsqueda de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR y demás entidades competentes. Este sistema atenderá la participación de las víctimas, las comunidades y las autoridades propias. Lo anterior, permitirá el diseño de una política pública integral participativa de protección de derechos de las víctimas para la prevención y erradicación de la desaparición forzada de personas; y facilitará la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Se fortalecerá el Mecanismo de Búsqueda Urgente – MBU a través de acciones de seguimiento y monitoreo.

Adicionalmente, las entidades territoriales, en coordinación con el Ministerio del Interior, incorporarán en sus instrumentos de planeación, una línea dirigida a fortalecer la gestión de los cementerios que tengan en sus terrenos inhumados cuerpos o restos de personas no identificadas y/o identificadas no reclamadas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, como apoyo al proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

b. Oferta institucional y de los mecanismos de justicia transicional

Se integrará la oferta institucional de los diferentes sistemas de justicia transicional con el fin de promover el acceso a la justicia y el fortalecimiento de la

institucionalidad local, los liderazgos sociales y procesos organizativos. Esto se realizará a través de una estrategia de acompañamiento sostenido a los territorios priorizados que permita construir, con participación de las víctimas, las comunidades afectadas y sus autoridades propias, una respuesta interinstitucional ajustada a sus necesidades.

c. Implementación del Sistema Restaurativo de la Jurisdicción Especial para la Paz

Se elaborarán los instrumentos normativos necesarios para determinar las competencias, tanto a nivel nacional como territorial, para la implementación del sistema restaurativo de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esto permitirá definir los ámbitos de acción de las distintas entidades del ejecutivo en la implementación de las sanciones propias, incluyendo las condiciones efectivas de restricción de libertades y derechos, y las medidas de contribución a la reparación, así como las medidas no sancionatorias en su régimen de condicionalidad. Se desarrollarán informes anuales de monitoreo, análisis y evaluación de la información sobre la oferta institucional en materia de justicia transicional, que permita activar rutas para la implementación y seguimiento de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación en el marco de la justicia transicional.

d. Plan de socialización y promoción de los mecanismos restaurativos en la justicia transicional

Se creará una estrategia de socialización y pedagogía de los mecanismos restaurativos de la justicia transicional, incluyendo las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, para aportar a la reconciliación social, tanto a nivel nacional como territorial, con pertinencia étnica.

e. Ciudadanías activas y participativas que construyen paz y justicia social

Se formulará un programa para la consolidación de vocerías ciudadanas que fortalezca liderazgos juveniles y promueva la participación social, la construcción de la paz con justicia, la resolución pacífica de conflictos y el desescalamiento de la conflictividad social.

14. Regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas, comunidades, territorios y el medio ambiente

La nueva política de drogas implica un cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las causas estructurales de este fenómeno como la pobreza, la falta de acceso a oportunidades, la debilidad institucional, entre otras. Con este objetivo, se promoverá la regulación para construir una política de drogas con visión de largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial.

Se impulsará el desarrollo territorial con la sustitución de economías ilegales a legales, considerando las vocaciones productivas de las zonas intervenidas. Además, se sustentará en la participación e inclusión de todos los sectores, comunidades y territorios, contribuyendo a la implementación del Acuerdo de Paz, la construcción de la paz total, y será posicionada en el ámbito internacional. En este contexto, se priorizará el cuidado de las poblaciones rurales, la naturaleza y los territorios afectados por el uso ilícito, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas.

a. Regulación para la garantía de derechos y libertades

Se modificará la legislación vigente en los siguientes temas: (i) regulación de usos alternativos de la planta de coca; (ii) uso adulto, producción y comercialización del cannabis; (iii) usos para fines medicinales, terapéuticos, industriales y científicos de sustancias psicoactivas; y (iv) protección del uso ancestral y popular, priorizando la participación de los campesinos y de las comunidades étnicas. Además, se implementará: (i) el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, (ii) medidas para la inclusión social y productiva, y (iii) alternativas a la privación de la libertad en delitos menores asociados a drogas. Por último, se adelantarán ajustes institucionales que promuevan la actuación coordinada para diseñar e implementar la nueva política de drogas.

b. Transformación integral de los territorios, tránsito a la legalidad, cuidado de la naturaleza y protección de la vida

Se formulará una política nacional de drogas que impulse la transición gradual de economías ilegales a legales por medio de la transformación territorial y la implementación de modelos económicos sostenibles que dignifiquen a las comunidades y protejan la naturaleza, donde se impulsen estrategias de reconversión productiva preferentemente de carácter colectivo con enfoque territorial, con proyectos productivos regionales con cultivos de alta rotación y generación de agroindustria que incluyan créditos de fácil acceso, titulación de tierras y generación de modelos asociativos de trabajo. Adicionalmente, promoverá prácticas culturales, ancestrales, medicinales y de procesamiento lícito de cultivos de coca, marihuana, amapola y otras sustancias psicoactivas para la obtención de productos comerciales y contarán con espacios plurales de diálogo con actores y autoridades territoriales y nacionales. Finalmente, el Gobierno Nacional, a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) gestionará y administrará los activos extintos y en proceso de extinción de dominio de forma articulada con el nuevo paradigma de la política de drogas y la Paz Total.

c. Desarticulación de estructuras multicrimen relacionadas con el fenómeno de las drogas y otras economías ilegales

Se definirán las acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de dichas estructuras, en el marco de la paz total. Se estructurará una estrategia en donde la actuación del Estado se concentrará en los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan activos, extorsionan y se lucran en mayor proporción de las actividades ilegales. En este sentido, la Fuerza Pública priorizará la interdicción de sustancias ilícitas y los insumos para su procesamiento, así como la destrucción de infraestructuras para su producción, y la erradicación forzosa de cultivos industriales.

d. Estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas

Se implementará una estrategia internacional de drogas de corto y mediano plazo orientada a liderar el cambio del enfoque global basado en la guerra contra las drogas articulada interinstitucionalmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en desarrollo de los principios y lineamientos que determine el Alto Gobierno para tal fin. De esta manera será posible articular y coordinar los esfuerzos internacionales para promover consensos y debates orientados a consolidar alternativas al prohibicionismo en materia de drogas.

e. Reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y protección de la salud pública

Se desarrollarán acciones basadas en evidencia con enfoque en salud pública y derechos humanos relacionadas con: i) reducción de riesgos y daños del consumidor, ii) descriminalización del consumidor, iii) prevención del consumo en niños, niñas y adolescentes, iv) protección social de las personas que consumen sustancias psicoactivas y, v) la atención del consumo problemático. Adicionalmente, se buscará mitigar el riesgo asociado al consumo de sustancias y dejar atrás la estigmatización. Para ello, la implementación de las acciones tendrá en cuenta, entre otros, el Plan Nacional de Salud Rural, el Plan Decenal de Salud Pública y el Programa Integral de atención y prevención del consumo que define el Punto 4 del Acuerdo de Paz.

B. Superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar

El desarrollo humano y bienestar de la población requiere garantizar unas condiciones o capacidades mínimas para superar la situación de vulnerabilidad, emprender su desarrollo personal y ejercer plenamente su libertad. Entre otros factores, el acceso a los servicios básicos como la salud, educación, saneamiento

básico, conectividad digital son condiciones fundamentales para la dignidad humana.

1. **Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo**

a. **Colombia como territorio saludable con APS a partir de un modelo preventivo y predictivo.**

Se buscará hacer efectiva la APS a través de la reorientación de los servicios de salud y el cumplimiento efectivo de las competencias de los integrantes del Sistema de Salud, para lo cual se propone (i) desarrollar equipos interdisciplinarios territorializados permanentes y sistemáticos, para garantizar la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, a través de la coordinación de acciones sectoriales e intersectoriales; (ii) conformar redes integrales e integradas territoriales de salud, en las que participan prestadores públicos, privados y mixtos que garantizan servicios con calidad, oportunidad y pertinencia, cerca de donde viven las poblaciones; (iii) se recuperará, fortalecerá y modernizará la red pública hospitalaria, en particular en las zonas con baja oferta de servicios, apoyado en la ejecución de un plan maestro de inversiones en infraestructura y dotación; (iv) se formulará e implementará una nueva política de talento humano en salud, con enfoque de género, mejoramiento de la pertinencia, la cobertura y distribución del talento humano en el territorio nacional y (v) se fortalecerá el aseguramiento en salud para el cuidado integral de toda la población, bajo el control y regulación del Estado.

b. **Determinantes sociales en el marco del modelo preventivo y predictivo**

Para promover la intervención de determinantes sociales se requiere poner en marcha políticas intersectoriales que incluyen: (i) la actualización de la política de derechos sexuales y reproductivos que promuevan relaciones sanas basadas en el respeto y que garantice el acceso universal a la consulta preconcepcional y de la gestante, así como la educación para la sexualidad, la prevención de situaciones de violencias, matrimonios y uniones tempranas y del embarazo adolescente, la gestión menstrual y acceso a métodos anticonceptivos, así como la interrupción voluntaria del embarazo; (ii) promoción de hábitos saludables con enfoque diferencial y de curso de vida a través de la implementación de un plan estratégico intersectorial para promover hábitos alimentarios saludables, actividad física, y prevenir el consumo de sustancias psicoactivas. Este plan incluirá la creación e implementación de un programa de juego activo y actividad física con enfoque diferencial, basado en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, y (iii) acciones de interés en salud pública según necesidades demográficas y el perfil epidemiológico, considerando mecanismos para reducir enfermedades crónicas no trasmisibles, enfermedades tropicales desatendidas, emergentes y reemergentes. Para el caso de

cáncer se fortalecerá la detección temprana, la prevención, el acceso oportuno y el control, incluyendo enfoque intercultural liderado por el Instituto Nacional de Cancerología, en conjunto con los territorios y en el marco de Atención Primaria en Salud.

Adicionalmente, se revisará y actualizará el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y se fortalecerá la capacidad de resiliencia del sistema de salud ampliando el alcance de la ley 2064 de 2020.

c. Más gobernanza y gobernabilidad, mejores sistemas de información en salud

Para lograr una mayor gobernanza del sistema de salud se propone un esquema multinivel de participación nacional y territorial a través de Consejos de Salud, fortaleciendo la rectoría mediante: (i) la desconcentración del sistema de inspección, vigilancia y control liderado desde la SNS al tiempo que el fortalecimiento de la transparencia de sus procesos liquidatarios; (ii) el mejoramiento del sistema de vigilancia en salud pública y sanitario; (iii) la modernización institucional con el fortalecimiento de la rectoría del MSPS, la capacidad de ADRES, el INVIMA, el INS, y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) garantizando su independencia, así como la creación de un Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos - INDOT y (iv) la promoción desde la academia de observatorios de equidad y bienestar poblacional, para el análisis, monitoreo y seguimiento nacional y subnacional de los factores y condiciones intersectoriales que inciden en los resultados en salud pública.

En materia de herramientas digitales para mejorar la gestión se realizará: (i) el desarrollo de un Sistema de información único e interoperable que permita la articulación de todos los actores del SGSS; y (ii) la ampliación en la salud digital a través de la apropiación de tecnologías de información en el ecosistema sanitario, desde aplicaciones y servicios digítales, desarrollo y adopción de sistemas y componentes de TIC, con interoperabilidad, estándares de salud y ciberseguridad.

d. Sostenibilidad de los recursos en salud

A partir de las capacidades adquiridas en la gestión del riesgo en salud y gestión financiera, se contará con instrumentos que faciliten la convergencia de incentivos dentro de los diferentes integrantes del sistema basados en el mejoramiento de la prevención y los resultados y cumplimiento de las obligaciones legales en salud mediante: (i) la revisión del gasto en salud, promoviendo una asignación de recursos más eficiente acorde con los riesgos en salud de la población, y en función de resultados medidos como mínimo, en términos de mortalidad y morbilidad prematura potencialmente evitable; (ii) el fortalecimiento del sistema de pago, la

restitución de recursos, la auditoría y la rendición de cuentas de los recursos de salud, con transparencia e integridad, garantizando el seguimiento en tiempo real, la continuidad y ampliación de la capacidad de giro directo de los recursos a los prestadores de servicios de salud, así como, el fortalecimiento de los sistemas de administración y seguimiento de los recursos por parte de la ADRES; (iii) promover la sostenibilidad del sistema de salud especial propio de las universidades estatales u oficiales, mediante la apropiación de las cotizaciones por ingresos adicionales de sus afiliados con su núcleo familiar. (iv) el mejoramiento de la capacidad de movilización de recursos internos, como los impuestos saludables en alcohol, tabaco, alimentos y bebidas ultra procesadas y azucaradas, así como los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, loterías y apuestas permanentes o chance articulado con el plan estratégico intersectorial para promover hábitos saludables; (v) disposición de recursos de cofinanciación por parte de las entidades territoriales para atender la población migrante y redireccionamiento de excedentes de aportes patronales para ese fin, y (vi) saneamiento definitivo de pasivos de la Nación con el sector salud por tecnologías no cubiertas financiadas por la UPC, deudas derivadas de la emergencia sanitaria por COVID 19 y presupuestos máximos; y finalmente, vii) la alineación de necesidades de financiamiento, acorde con el ciclo presupuestal, con la planeación y estimación de las necesidades en salud, en todos los ámbitos del Sistema.

e. Acceso equitativo a medicamentos dispositivos médicos y otras tecnologías

Se implementarán políticas para asegurar la disponibilidad, acceso, continuidad, calidad, y uso seguro y adecuado de tecnologías en salud a través de las siguientes estrategias: (i) implementar estrategias para el abastecimiento, acceso y disponibilidad de las tecnologías en salud para lo cual se formulará entre otras una nueva política farmacéutica (ii) formular una política pública para el fortalecimiento de la investigación, producción local y comercialización de medicamentos y otras tecnologías en salud, la cual se articulará con la política farmacéutica nacional; (iii) generar iniciativas de producción de tecnologías estratégicas de carácter público o mixto; promoviendo el trabajo articulado con el sector privado que fortalezcan la cadena de suministro; (iv) promover el uso de medicamentos genéricos, y del uso del estándar semántico en el caso de dispositivos médicos; (v) generar estrategias de compras públicas centralizadas con mecanismos eficientes; (vi) fortalecimiento para agilizar las autorizaciones de los procesos de fabricación, venta e importación de tecnologías en salud, a través de medidas como el incremento de las capacidades del Invima, entre otros; vii)uso de plataformas digitales reguladas para compra de tecnologías de salud; (viii) implementar mecanismos de regulación de precios, incluyendo la evaluación por valor terapéutico; (ix) formular mecanismos de

articulación de las medicinas y terapias alternativas y complementarias (MTAC) con el Sistema de Salud; (x) fortalecer los procesos de cualificación y gestión del talento humano requerido para la atención en los servicios farmacéuticos; (xi) revisar la normatividad existente sobre flexibilidades en materia de patentes y su proceso de implementación y (xii) implementar un sistema de información de consulta pública que le permita conocer la disponibilidad a corto y mediano plazo de la oferta de medicamentos e insumos.

f. Fortalecimiento de la Política de ciencia, tecnología e innovación en salud

Para incentivar el desarrollo tecnológico e investigación en salud se requiere: (i) implementar la misión de investigación e innovación para la transferencia y apropiación de conocimiento, que junto con el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial para el desarrollo y producción de tecnologías estratégicas en salud - CIDTPES, fomentarán la garantía de la disponibilidad de tecnologías y servicios innovadores para la "autonomía sanitaria y el bienestar social", y, (ii) desarrollo de acuerdos de transferencia de tecnología, entre otros y (iii) potenciar centros de investigación en salud como el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil a través de su recuperación.

2. Mínimo vital de agua

El derecho humano al agua y su provisión universal será satisfecho de manera integral, garantizando la disponibilidad, acceso y calidad del servicio, a través de la garantía del mínimo vital a la población más vulnerable. Se desarrollarán propuestas normativas que permitan dar los lineamientos necesarios para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en el país a través de esquemas diferenciales y el suministro a través de medios alternos, incluyendo la reglamentación del mínimo vital de agua, que contenga los aspectos necesarios para su implementación y que no impliquen gratuidad, definiendo la focalización, financiación, beneficiarios y enfoque diferencial en su aplicación, entre otros.

3. Educación de calidad para reducir la desigualdad

La educación es un medio fundamental para superar la desigualdad y para hacer de nuestro país una sociedad del conocimiento y de los saberes propios. Se garantizará el derecho a la educación y al desarrollo integral de las niñas, los niños, los adolescentes, los jóvenes y adultos, desde la educación inicial hasta la posmedia, a través de estrategias de acceso y permanencia. La educación de calidad estará centrada en la formación y desarrollo de la profesión docente, y en el fortalecimiento pedagógico, curricular y de ambientes de aprendizaje. La apuesta es por una educación humanista, incluyente, antirracista e intercultural. Esta visión de la

educación permite hacer de la escuela, más que un lugar físico un escenario alrededor del cual se organizan las comunidades. Se contará con un enfoque poblacional, regional, de género, territorial, étnico, atendiendo especialmente a la ruralidad.

a. Primera infancia feliz y protegida

Se avanzará de manera progresiva en la universalización de la atención integral, con prioridad en las comunidades rurales y territorios mayormente afectados por la violencia. En el próximo cuatrienio se pasará de 1,9 millones de niñas y niños de 0 a 5 años atendidos con educación inicial en el marco de la atención integral a 2,7 millones, en articulación con el Sistema Nacional del Cuidado. La primera infancia debe desarrollarse integralmente y crecer en condiciones de amor, juego y protección. Los proyectos pedagógicos de calidad girarán en torno a la música, el arte y la oralidad. Se realizará por primera vez en el país un seguimiento longitudinal y atención integral de calidad a una cohorte de niños nacidos a partir del 7 de agosto de 2022, la "Generación de la Paz", acompañando su trayectoria educativa, garantizando tránsitos armónicos, pertinentes y de calidad. En un esfuerzo conjunto con las entidades territoriales se priorizarán recursos desde distintas fuentes de financiación, como el Sistema General de Regalías, para el mejoramiento y dotación de ambientes de aprendizaje para la primera infancia.

b. Resignificación de la jornada escolar: más que tiempo

Se dará un nuevo sentido a la jornada escolar para aumentar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, a través de una estrategia de formación integral que incorpore la cultura, el deporte, la recreación, la actividad física, las artes, la ciencia y la estrategia de Educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático) en prácticas pedagógicas pertinentes al contexto. Para ello, se llevarán a cabo rutas de acompañamiento a Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y colegios para fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y escolar, para la identificación e implementación de esquemas viables y diversos que favorezcan nuevas formas de entender la jornada escolar.

c. Dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad

Se robustecerá la institucionalidad pública para garantizar la protección de los derechos laborales de los docentes. De manera participativa se llegará a consensos en relación con el ingreso al magisterio, la formación profesional, la evaluación, el retiro y una política de bienestar docente que garantice sus derechos laborales. Se revisarán los criterios de evaluación docente para contar con instrumentos

apropiados y pertinentes que den cuenta de la transformación y el avance en las prácticas pedagógicas.

Se fortalecerá la formación de docentes, directivos docentes, orientadores escolares con el objetivo de tener una educación más contextualizada que responda a las necesidades de los estudiantes e impacte positivamente en sus proyectos de vida. Se creará un sistema de formación docente que articule los diferentes niveles, y se hará énfasis en la formación situada mediante estrategias que correspondan a las necesidades y particularidades territoriales y el Programa Todos a Aprender (PTA). Se apoyará a educadores oficiales en ejercicio con la financiación para el acceso a programas de formación inicial, formación continua y posgradual. Se fomentará el acceso de los docentes oficiales a programas de movilidad académica en el exterior, dirigidos a fortalecer el aprendizaje de una segunda lengua y para el desarrollo de estudios posgraduales. Se fortalecerán redes y comunidades de aprendizaje de docentes, orientadores escolares, directivos docentes, como una estrategia de formación entre pares. Finalmente, se fortalecerán las Escuelas Normales Superiores en sus capacidades y condiciones para consolidarlas como centros de excelencia en formación y liderazgo educativo en las zonas rurales.

d. Movilización social por la educación en los territorios

Se pondrá en marcha un programa que involucre a 40 mil estudiantes de las escuelas normales superiores y universitarios, especialmente de licenciaturas, para que apoyen voluntaria y solidariamente a los estudiantes de preescolar, básica y media, a partir de un modelo de aprendizaje dialógico. El voluntariado podrá hacerse en el marco de las prácticas profesionales, en tiempo completo con desplazamiento a territorio, o en tiempo parcial de manera presencial o virtual. Finalmente, a través del PTA se dinamizarán expediciones pedagógicas que movilicen a las comunidades educativas con el fin de avanzar en la formación integral y la educación de calidad.

e. Currículos para la justicia social

Se simplificará la arquitectura curricular actual para que las escuelas implementen currículos más pertinentes y contextualizados. De manera participativa y en respeto de la autonomía escolar se promoverá la incorporación curricular de la Educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático) con una permanente referencia a las necesidades y contextos territoriales, incorporando las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia. De igual manera, se promoverá la incorporación curricular en los niveles de básica y media de formación integral a través de las artes, la música, la geografía, la educación física y se impulsará la formación en habilidades del siglo XXI como la programación, el pensamiento computacional y la robótica.

f. Gestión territorial educativa y comunitaria

Se potencializarán las capacidades de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) para la gestión del talento humano, los recursos financieros, las alianzas y demás estrategias que permitan garantizar el acceso y permanencia de las niñas, niños, y jóvenes en el sistema educativo. Se continuará con la implementación del Plan Especial de Educación Rural (PEER), y se pondrá énfasis en la implementación de los compromisos educativos incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Además, con la finalidad de generar mejores condiciones de atención integral y pertinente dentro del sector educativo, se fortalecerá la gestión y el acompañamiento de los orientadores en municipios PDET. Adicionalmente, con el fin de garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho fundamental a la educación de calidad, la Comisión de Alto Nivel de que trata el artículo 188 de la ley 1955 de 2019, consensuará una propuesta de acto legislativo para reformar el Sistema General de Participaciones con el objetivo del cierre progresivo de las brechas estructurales en los niveles de educación preescolar, básica y media.

g. Educación media para la construcción de proyectos de vida

Se hará una transformación curricular de la educación media para una formación integral, que tendrá en cuenta los intereses y necesidades de los jóvenes. Se incentivarán mecanismos de articulación de la media – en estrategia de multicampus regionales - con la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), y la educación superior. En este proceso participará el SENA. Se ampliarán las apuestas de la orientación socio–ocupacional y se fomentarán las competencias socioemocionales, la educación económica y financiera, así como la educación ciudadana y para la reconciliación.

h. Hacia la erradicación de los analfabetismos y el cierre de inequidades

Se fortalecerán las ETC para la ampliación de la atención educativa dirigida a la población joven, adulta y mayor a través de modelos educativos flexibles, pertinentes, con apuestas de educación virtual, que involucren procesos de emprendimiento. Igualmente, se desarrollarán procesos de búsqueda activa de la población analfabeta, dándole prioridad a la ruralidad y a las poblaciones excluidas. Además, se fortalecerá el Plan Nacional de Lectura, Escritura y Oralidad- PNLEO con diversas modalidades para crear ambientes de aprendizaje, a través de una oferta de servicios y programas diversos, con mayor dotación de materiales bibliográficos para promoción de la lectura, la investigación y el diálogo comunitario.

i. Programa de Educación Intercultural y Bilingüe

Se fortalecerán las lenguas extranjeras, nativas, criollas y de señas colombiana en educación preescolar, básica y media con el fin de preservar la riqueza cultural,

lingüística y étnica del país en nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Para lograr este objetivo, el Programa de Educación Intercultural y Bilingüe implementará acciones tales como mentorías y formación a docentes y directivos docentes; acompañamiento en el uso de recursos pedagógicos gratuitos físicos y en línea no solamente en zonas urbanas sino además en zonas rurales; adicionalmente se creará una política pública intercultural y bilingüe desde la caracterización y reconocimiento de las culturas de nuestros territorios.

j. Por un Programa de Alimentación Escolar (PAE) más equitativo, que contribuya al bienestar y la seguridad alimentaria

El PAE ampliará su alcance como estrategia de permanencia escolar para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional. Se avanzará en el incremento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, y con la atención durante todo el año escolar, incluyendo los periodos de receso académico, en las regiones priorizadas, privilegiando la participación de las comunidades en la operación del programa y el control social con transparencia, en concordancia con lo establecido en la transformación de Derecho Humano a la Alimentación.

k. Educación superior como un derecho

La educación superior será reconocida como un derecho económico, social y cultural necesario progresivo para la realización humana. Se avanzará de manera gradual en la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas. Se fomentará el acceso de 500 mil nuevos estudiantes, acompañados de estrategias para promover la permanencia y la graduación, priorizando a jóvenes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET y ruralidad dispersa. Las IES públicas contarán con la financiación para su sostenibilidad, y con la asignación de recursos adicionales para fortalecer su base presupuestal, el mejoramiento de sus condiciones, que se distribuirán con criterios de cierre de brechas y llegada a las regiones.Para efectos de lo anterior, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con los diferentes actores del sector, continuará avanzando en las propuestas de reforma a la Ley 30 de 1992, priorizando la modificación de los artículos 86 y 87 de la mencionada ley.

4. Conectividad digital para cambiar vidas

La conectividad digital del país es una misión pendiente. El acceso y uso de las tecnologías digitales deben considerarse un derecho y no un privilegio. El Estado debe asegurarse de conectar y alfabetizar digitalmente a los habitantes para desarrollar la sociedad del conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) garantizando un enfoque diferencial, con el objetivo de generar oportunidades, riqueza, igualdad y productividad. Se le dará

prioridad a la población más vulnerable y a los territorios que han sido olvidados para escribir la historia del cambio.

a. Estrategia de conectividad digital

Se establecerá una estrategia de conectividad nacional y regional, focalizada que permita: i) llevar conectividad a las zonas que no cuentan con el servicio y mejorar la cobertura y calidad en las zonas donde no se cumple con los indicadores de calidad, esto a través de diferentes tecnologías y compartición de infraestructura. ii) Diseñar mecanismos de coinversión entre el Estado y los actores privados para el despliegue de redes de telecomunicaciones (neutras, cable submarino, entre otras). iii) Proponer mecanismos técnicos y normativos que permitan la eliminación de barreras por parte de las entidades territoriales para el despliegue de redes de telecomunicaciones. iv) Asignar los permisos de uso del espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, especialmente para servicios 5G, a través de esquemas y condiciones que maximicen el bienestar social y la compartición de este recurso. v) Establecer condiciones reglamentarias diferenciales a nivel local, regional y/o para casos de uso en la asignación los permisos de uso del espectro radioeléctrico. vi) Crear condiciones para la prestación del servicio de Internet que promueva la inclusión de actores locales y regionales, como pequeños prestadores del servicio de Internet - ISP y/o redes comunitarias. vii) Priorizar y actualizar el marco normativo de las obligaciones de hacer en las asignaciones y renovaciones los permisos de uso del espectro que permita establecerlas por parte de MinTIC. vii) Fortalecer otros servicios del sector TIC, tales como, televisión, radiodifusión sonora, y postal, introduciendo medidas que fortalezcan sus condiciones de sana y libre competencia.

b. Alfabetización y apropiación digital como motor de oportunidades para la igualdad

Se diseñará e implementará una estrategia para democratizar las TIC y desarrollar la sociedad del conocimiento y la tecnología mediante la alfabetización digital, así como el uso y la apropiación de las TIC con enfoque diferencial. Esta estrategia incluirá: i) La creación de rutas de atención, programas virtuales y laboratorios digitales en las diferentes regiones del país. ii) La modernización del sistema educativo que permita brindar a las niñas, niños y jóvenes, así como los demás miembros de la comunidad educativa, instrumentos para involucrarse en el mundo de la tecnología. iii) La implementación de iniciativas para generar cultura y apropiación de hábitos de uso seguro de tecnologías digitales desde la educación temprana, con énfasis en la protección de menores en los entornos digitales.

C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida

Es necesario ampliar las oportunidades de generación de ingresos. Los jóvenes deben acceder a la educación postmedia de calidad. Se deben potenciar las iniciativas productivas y las posibilidades de alianzas público-populares, buscando la generación de empleo, y el crecimiento económico. La calidad de vida también depende de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación.

1. Bienestar físico y mental y social de la población

Disfrutar de una vida plena depende en gran parte de gozar de buena salud física, mental y social. Para alcanzar este objetivo se debe promover la salud metal, el cuidado y el autocuidado, y la protección de la salud física que puede ocasionar las afectaciones derivadas del cambio climático.

a. Promoción, prevención y atención integral de la salud mental

Para promover el bienestar mental se requiere: (i) actualizar la política vigente con la participación del Consejo de Salud Mental (ii) abordar el consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, con enfoque de riesgos y daños, así como la prevención y atención integral de las situaciones de violencias (autoinfligidas e interpersonales) (iii) construir una estrategia intersectorial de mediano y largo plazo que promueva la salud mental a través de la inclusión social, la eliminación del estigma y la discriminación, el desarrollo de competencias socioemocionales e identificación oportuna de afectaciones mentales (iv) ampliar de la cobertura de rehabilitación psicosocial y rehabilitación basada en la comunidad en particular en las zonas más apartadas en articulación con la estrategia de atención primaria en salud; (v) creación de la red mixta nacional y territorial en salud mental (vi) atender integralmente las afectaciones de salud mental de la población privada de la libertad para el sector carcelario y penitenciario y el sistema de responsabilidad penal adolescente; y (vii) actualización de la Encuesta Nacional de Salud Mental

b. Salud, ambiente y cambio climático

La salud pública contribuirá a la adaptación y mitigación del cambio climático a través de la investigación, la inspección, vigilancia y control. Se estimulará la participación y la movilización social con enfoque de justicia climática. Así mismo, el país adoptará estándares internacionales en materia de protección de la vida y la salud y se expedirá e implementará el plan de acción intersectorial de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA). Para mitigar los riesgos que afectan la salud de las poblaciones se requiere: (i) establecer criterios técnicos de salud en los procesos

de licenciamiento de proyectos productivos y de infraestructura, y (ii) definir los limites ambientales para la protección de la salud de las personas y comunidades.

c. Fortalecimiento de la seguridad vial para la protección de la vida

Se implementará el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031. Se definirán los planes de acción para mitigar los riesgos que impactan la seguridad vial, y se apoyará a las entidades territoriales en la formulación e implementación de los planes de movilidad escolar con énfasis en educación vial. Los Planes Locales de Seguridad Vial deben incentivar el uso de medios de transporte con menores tasas de siniestralidad vial. Es importante mejorar la calidad de los datos. Se modificará el Código Nacional de Tránsito Terrestre, y se fortalecerá la capacidad de control de las autoridades de tránsito mediante la incorporación de tecnologías que promuevan el mejoramiento de indicadores de siniestralidad, con el apoyo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y bajo el control y seguimiento de la Superintendencia de Transporte. Se desarrollarán estrategias enfocadas a promover incentivos, descuentos y campañas que serán implementadas por los organismos de apoyo al tránsito. Se cualificará el control operativo en vía y se implementarán estrategias para fortalecer la formación y educación a través de campañas de concientización en seguridad vial, hábitos y comportamientos seguros, con enfoque en el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial. Así mismo, se revisarán los plazos de la revisión técnico – mecánica de vehículos automotores y de emisiones contaminantes.

Se revisará el seguro obligatorio de accidentes de tránsito para garantizar su cobertura, eficiencia y finalidad. Se fortalecerá el proceso de imposición y cobro oportuno de las multas de tránsito para lo cual la Superintendencia de Transporte incorporará al Sistema de Control y Vigilancia SICOV a las entidades que realicen cursos para obtener descuentos en las sanciones por infracciones a normas de tránsito. Se realizarán las reformas institucionales para contar con una entidad encargada de la prevención de la siniestralidad, la investigación de accidentes, el registro de siniestros, y la definición de los requisitos técnicos mínimos de seguridad en los modos férreo y fluvial.

2. Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz

Se reconocerá y posicionará al sector cultura para el desarrollo integral y la justicia social, a través de la construcción de una cultura de Paz y de inclusión; el fomento del arte para la vida, el diálogo intercultural, la economía cultural, popular y alternativa, y el reconocimiento de los saberes y prácticas culturales; la salvaguardia de las memorias; el fortalecimiento y dignificación de la labor cultural de las personas y sus condiciones de vida.

a. Otorgarle a la política de paz total una dimensión artística y cultural

Se contribuirá a la construcción de paz mediante procesos culturales, artísticos y de reconocimiento de saberes de todas las poblaciones y territorios a través del fomento, la protección y divulgación de expresiones de cultura de paz, tanto institucionales como populares. Se impulsará la apropiación social de los distintos legados y contribuciones a la verdad y la memoria, para la construcción de un nuevo relato de nación que promueva el diálogo como un camino para la paz.

b. Reconocimiento, salvaguardia y fomento de la memoria viva, el patrimonio, las culturas y los saberes

Se salvaguardarán los oficios, prácticas y saberes colectivos de las comunidades, grupos étnicos y lugares de memoria. Se fortalecerán los procesos de formación, investigación, valoración, protección y divulgación del patrimonio arqueológico, urbano, museológico, audiovisual, bibliográfico, archivístico y lingüístico. Se identificarán, fortalecerán y promoverán, junto con las comunidades y grupos étnicos, los conocimientos, prácticas y saberes, que puedan ser objeto de apropiación social para la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad. Se fortalecerán los patrimonios vivos como motores del desarrollo sostenible, centrado en las comunidades que los habitan mediante la generación de acciones que mitiguen los impactos de la urbanización contemporánea a través de la defensa y dignificación de la vida y del cuidado del medio ambiente.

Con el fin de asegurar la preservación de los Bienes de Interés Cultural (BIC) y la apropiación social de su valor cultural, se definirán lineamientos que permitan mejorar los procesos de enajenación de estos bienes y garanticen su preservación; adicionalmente, en el caso de bienes que pudieran ser reconocidos como Bienes de Interés Cultural – BIC, se establecerán mecanismos orientados a su protección en tanto se surte su respectivo proceso de declaratoria.

c. Fomento y estímulos a las culturas, las artes y los saberes

Se ampliarán las oportunidades de participación y acceso de todas las regiones del país, las organizaciones culturales y sociales en los territorios, las zonas rurales y aquellas que históricamente han tenido dificultades para acceder a la oferta de convocatorias públicas para la cofinanciación de proyectos e iniciativas artísticas y culturales, para lo cual se incorporarán nuevos enfoques y metodologías que faciliten la participación y acceso a los recursos destinados a convocatorias públicas y a los programas nacionales de concertación cultural y estímulos.

En articulación entre los sectores de cultura y educación se garantizará el acceso a las artes, los saberes y la cultura, a través de procesos de educación y formación que vinculen a las a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, comunidades étnicas, y los

diversos grupos poblacionales. Adicionalmente, se promoverá el trabajo asociativo de colectivos y agrupaciones artísticas y se generarán diferentes espacios e instrumentos a través de un sistema nacional que facilite la circulación nacional e internacional de las creaciones artísticas y culturales. Para lograr que Colombia sea una sociedad del conocimiento, se trabajará por planes y programas que fomenten la lectura y la escritura desde la primera infancia.

Se promoverá la creación, circulación, salvaguarda, preservación y promoción de obras colombianas cinematográficas, audiovisuales, sonoras y de medios interactivos, con enfoque poblacional, étnico y de género, que contribuyan al desarrollo integral de una cultura de paz.

d. Gobernanza cultural

Se desarrollará una política pública para la gobernanza cultural desde la construcción territorial, de manera conjunta con las organizaciones sociales y culturales, y la sociedad civil en articulación con los planes de gestión pública de las entidades territoriales y aliados estratégicos del sector privado y la academia. Se promoverán desarrollos normativos e instrumentos de política pública para la valoración de la actividad cultural, entre ellos el Estatuto para la dignificación laboral de artistas, creadores, gestores culturales, portadores de saberes ancestrales y tradicionales, y demás trabajadores de la cultura, así como de sus expresiones colectivas. También se ajustará el modelo de organización y operación de las Entidades descentralizadas indirectas del sector cultura.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH definirá una tasa de cobro por los procedimientos asociados a la protección y manejo de bienes arqueológicos asociados al Programa de Arqueología Preventiva – PAP, permitiéndole solventar los costos de dichos procesos que actualmente se desarrollan de manera gratuita. El Instituto Caro y Cuervo contará con una modernización institucional, que potencie sus procesos de docencia, investigación y extensión, así como su oferta de programas en todos los niveles de la educación superior.

e. Economías populares y alternativas en los ecosistemas culturales y creativos

Se reconocerán y fomentarán los procesos populares y alternativos, como una fuente de sostenibilidad y dignificación de los agentes culturales y creativos, mediante el establecimiento de alianzas público-populares en los campos de la creación, producción, circulación y apropiación de sus expresiones artísticas y culturales. Se incentivarán procesos de reconocimiento, fortalecimiento, asociatividad y sostenibilidad con articulación de los actores de la economía popular y comunitaria

del sector de las culturas, las artes y los saberes, mediante la creación del Consejo Nacional de Economías Culturales y Creativas, instancia que promoverá el fortalecimiento de las instituciones públicas, privadas, mixtas y populares, el fortalecimiento de la capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva, así como la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de las unidades económicas que pertenecen a este sector. Para concretar estos objetivos desde el sector cultura se crearán los Teritorios Culturales, Creativos y de los Saberes.

f. Espacios culturales como centros de pensamiento y acción para la construcción y el ejercicio colectivo de la democracia

Se crearán nuevos espacios culturales y se fortalecerán los existentes, en conjunto con las entidades territoriales para promover la sostenibilidad de las redes nacionales de bibliotecas públicas, de museos y de archivos, las bibliotecas comunitarias, las casas de la cultura, los teatros, las casas y lugares de la memoria, parques arqueológicos y demás espacios culturales, a través de acciones de mejoramiento, adecuación y activación en los territorios y participación ciudadana, para la apropiación social que propicie el diálogo de saberes y encuentros interculturales y la construcción de una cultura de paz.

3. Derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz

La formación integral de las personas y la construcción de un tejido social basado en las demandas poblacionales frente a la práctica y disfrute del derecho fundamental al deporte, la recreación y la actividad física, contribuirán al desarrollo humano, la convivencia y la paz en Colombia. El modelo deportivo del país contará con un sistema nacional del deporte público, con enfoque territorial, étnico y de igualdad de género, y en articulación con los sectores de salud y educación. Adicionalmente, se mejorará la arquitectura institucional del Ministerio del Deporte, se afianzarán los mecanismos de inspección, vigilancia y control de las organizaciones públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional de Deporte, se contará con un fondo-cuenta para el sector y se creará un Registro Único Nacional en el que se reconozcan los distintos actores del sistema en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional.

a. Democratizar el acceso de la población al deporte, la recreación y la actividad física

En coordinación con los ministerios de Educación y de Salud se creará el programa deporte, recreación y actividad física en la escuela para una vida saludable y feliz en jornada extendida de las instituciones educativas. Se definirán los lineamientos para la construcción, adecuación, mantenimiento y administración de los escenarios

deportivos, recreativos y de actividad física, en armonía con los planes de ordenamiento territorial.

Se construirá un mapa deportivo nacional para identificar las tradiciones, condiciones y fortalezas para la práctica deportiva y nuevas tendencias deportivas, estimulando y fortaleciendo procesos de búsqueda, identificación y desarrollo de talentos deportivos . Como estrategia que aportará a la construcción de la Paz Total, las Escuelas de Formación Deportiva se consolidarán como centros de desarrollo del pensamiento, la expresión y el movimiento, promoviendo las prácticas ancestrales, apropiadas y tradicionales en torno al deporte, la recreación y la actividad física y las nuevas tendencias deportivas. Se estructurará un modelo pedagógico diferencial de acuerdo con las particularidades de los territorios. Este programa priorizará a municipios PDET e incluirá el enfoque de perspectiva de género y diferencial.Así mismo, se realizará el acompañamiento a la Institución Universitaria Escuela Nacional del Deporte para que ésta, en el marco de su autonomía y de acuerdo con su proyecto institucional, adelante los procesos necesarios para lograr la redefinición de su carácter como universidad nacional del deporte que le permita su modernización institucional y fortalecer sus procesos de docencia y oferta de programas.

b. Más mujeres en el deporte

Se incrementará gradualmente la participación de las mujeres en los programas de deporte, recreación y actividad física y se promoverá el desarrollo del deporte profesional y de alto rendimiento femenino, con un enfoque interseccional. En coordinación con los actores públicos y privados del Sistema Nacional del Deporte, se implementará una estrategia de prevención y orientación ante las violencias de género en el deporte, para garantizar la práctica deportiva en entornos seguros.

c. El barrismo como cultura de vida y cambio social

Se definirá una política pública en el marco de la actualización del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el futbol, con el fin de reconocer la práctica del barrismo social como estrategia para mejorar la convivencia ciudadana. Lo anterior, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, en coordinación con los Ministerios del Deporte, Educación y Cultura. Adicionalmente, se fortalecerán los procesos populares sociales barristas que impulsen la construcción de redes y organización comunitaria, desde un enfoque de género, diferencial e integral para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes barristas y sus familias.

d. Sistema de Información del deporte, la recreación y la actividad física

Se creará un sistema de información sectorial, contribuyendo a la gestión del conocimiento e innovación, para la toma de decisiones. Adicionalmente, en

coordinación con el DANE se creará la Cuenta Satélite para el sector deporte, recreación y actividad física para identificar la contribución del sector a la economía del país.

e. Atletas y paratletas como embajadores del paz en el mundo

Se fortalecerá el programa de reserva deportiva del país, además se ampliará el apoyo para la preparación y la participación de las y los atletas en eventos internacionales que posicionen a Colombia como potencia deportiva continental, esto en coordinación con los organismos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. Los programas deportivos se implementarán tomando como eje central la formación integral del ser humano y la paz.

f. El deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular

Se consolidará el deporte, la recreación y la actividad física como dinamizadores de la economía popular en los territorios, a través de la identificación y fomento de los emprendimientos relacionados con la oferta de servicios del sector, el fortalecimiento del turismo deportivo territorial y la organización de eventos deportivos nacionales e internacionales sostenibles en las diferentes regiones del país.

4. Sistema de Cuidado para la vida y la paz

El país contará con un Sistema Nacional de Cuidado bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Igualdad y Equidad que estará basado en el reconocimiento del cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento.

a. Creación, ampliación y regulación de los servicios de cuidado

Los servicios de cuidado responderán a las diferentes poblaciones y promoverán sus derechos, de tal forma que se avance progresivamente hacia una cobertura universal. Se ofertarán (i) para las personas que requieran cuidado o apoyo y para las demás poblaciones que defina el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, servicios de cuidado socio sanitarios, de protección y promoción de derechos, de desarrollo de capacidades y de autocuidado; (ii) para las personas cuidadoras no remuneradas, servicios de formación e inclusión laboral y homologación de saberes, fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos; actividades de respiro para brindar condiciones de bienestar; accesibilidad al transporte público, servicios sociales, seguridad mínima garantizada y de protección social; (iii) para las trabajadoras domésticas, del hogar y cuidadoras remuneradas se promoverá el

trabajo decente, particularmente una estrategia de formalización laboral que incluye el Registro de Empleadores del Trabajo Doméstico, administrado por el Ministerio de Trabajo, e incentivos en materia de afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social.

Se implementará un programa nacional de gestión de la salud y la seguridad en el trabajo doméstico que incluye una estrategia de agrupamiento de hogares. Así mismo, se diseñará una estrategia de inspección, vigilancia y control a los hogares que contraten servicios de cuidado. Se promoverá y garantizará la negociación colectiva sectorial para todas las personas que trabajan el sector de los cuidados remunerados

b. Modelo de gobernanza y territorialización del Sistema Nacional de Cuidado

El modelo de gobernanza estará a cargo de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Igualdad y Equidad, con apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Este modelo tendrá un mecanismo de participación y seguimiento ciudadano, incluyendo a las trabajadoras domésticas y del hogar y a organizaciones de la sociedad civil. Se definirán: (i) el esquema y las fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Cuidado; (ii) las responsabilidades de las entidades que integran el Sistema y (iii) los modelos de operación según enfoque étnico-racial, territorial, rural, de género, de curso de vida, diferencial y de discapacidad.

Además, el Sistema contará con un modelo flexible de territorialización para zonas urbanas, periurbanas y rurales, que se implementará de forma articulada con los entes territoriales y las comunidades, en función de sus capacidades y con un enfoque participativo de la sociedad civil. Colombia construirá una red del cuidado que articule servicios interinstitucionales y comunitarios para las personas cuidadoras y para las que requieren cuidado y/o apoyo.

c. Transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado

Se promoverá la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres y entre todos los actores de la sociedad. Se priorizarán programas de sensibilización, educación y comunicación para la promoción de masculinidades cuidadoras y no violentas, que incentiven la plena participación de los hombres, los jóvenes y los

niños en las responsabilidades de cuidado. Adicionalmente, se fortalecerá el tejido comunitario y del territorio hacia redes de paz, solidaria y de protección de la naturaleza.

d. Alianzas público-populares para los cuidados comunitarios

Se reconocerá, visibilizará y promoverá las prácticas de cuidado colectivas, comunitarias y ancestrales de los diferentes pueblos, comunidades y organizaciones sociales. A través de la política de alianzas público-populares se construirán espacios comunitarios de cuidado.

e. Sistema de información, difusión y gestión del conocimiento

En el marco del Sistema Estadístico Nacional se reglamentará la inclusión en los registros administrativos, de variables para identificar personas cuidadoras o sujetos de cuidado. El Ministerio de Igualdad creará el registro nacional de personas cuidadoras y fortalecerá la medición de necesidades para generar oferta pertinente. Basado en la Ley 1413 de 2010, se generará información periódica sobre economía del cuidado.

f. Difusión del Sistema Nacional de Cuidado

El Sistema contará con una estrategia de comunicaciones para la difusión de sus programas y servicios y para la visibilizarían de sus impactos en las personas cuidadoras, en las personas sujetas de cuidado y en la población en general.

g. Mecanismo de financiación del Sistema Nacional de Cuidado

Se diseñará y desarrollará un mecanismo de financiamiento en el que concurran recursos del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, la cooperación nacional o internacional, donaciones, y otras fuentes alternativas.

5. Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo

Se identificarán sectores o subsectores económicos con potencial de transición y con ventajas comparativas para estimar la demanda y las brechas de competencias y cualificaciones. La adecuada articulación entre los sectores público y privado se debe realizar de tal manera que contribuya a la consolidación del empleo. Se creará la mesa intersectorial de intermediación laboral y se diseñarán acciones para que la educación superior, la formación para el trabajo, la formación profesional integral responda a las necesidades de la transformación productiva. Habrá una estrategia de cualificación y reconversión de trabajadores desde industrias altamente contaminantes y obsoletas hacia la economía productiva y de transición energética.

Se consolidará el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y sus componentes en el marco de la estrategia de país de formación y reconversión laboral. Los ministerios del Trabajo y de Educación Nacional definirán la institucionalidad del SNC. Los programas de formación para el trabajo serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones. Los componentes del SNC y su relacionamiento con la oferta de la educación posmedia, permitirán acceso a las vías de cualificación, con calidad de las ofertas educativas y formativas y con movilidad hacia el empleo digno. En las estrategias de formación se dará prioridad a las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad (mujeres, jóvenes y las personas de la EPC), promoviendo la formación en entornos laborales, prácticas laborales, contrato de aprendizaje y la formación dual. Se implementará la Estrategia de Transición Justa de la Fuerza Laboral hacia la neutralidad del carbono.

a. Consolidación del Sistema de Educación Superior Colombiano

Se consolidará un ecosistema de educación superior pública que tenga vínculos con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con miras a fomentar la formación y vinculación de talento para atender las perspectivas y necesidades de investigación. Se partirá del fomento a la oferta en áreas estratégicas, generando una mayor interacción de la IES con los sectores productivo, social y cultural, promoviendo esquemas de formación como lo es la modalidad dual; el Marco Nacional de Cualificaciones se priorizará como un instrumento clave para la oferta de programas en la educación posmedia, en este sentido se contará con un modelo de educación posmedia que articule programas que puedan ser ofertados desde la media con los de la educación superior, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – ETDH y la de la formación para el trabajo.

Se contará con una reforma al ICETEX que transforme su lógica bancaria actual, que reoriente su labor misional al fomento social de la educación superior, con mecanismos para la humanización del crédito, entre ellos la implementación de esquemas de financiación adecuados a la capacidad de pago de los beneficiarios y de mecanismos que permitan compensar incrementos en el índice de precios en periodos de alta inflación; y haciendo uso de nuevas fuentes de financiación para la ampliación de cobertura. De igual manera, se creará un plan de salvamento para los beneficiarios de créditos condonables.

b. Reconceptualización del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Se ajustará integralmente el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior para mejorar la gestión en términos de otorgamiento de los registros calificados, la acreditación en alta calidad y el proceso de convalidación de títulos.

Además, se reconocerá la diversidad de las instituciones autorizadas para la oferta y el desarrollo de programas académicos. Los nuevos programas se evaluarán teniendo en cuenta su calidad y pertinencia. Se fortalecerán los sistemas internos de aseguramiento de la calidad y la promoción de la colaboración entre las instituciones y programas acreditados en alta calidad. Además, se brindará acompañamiento para lograr el fortalecimiento institucional de las IES públicas. Se fortalecerá la acción oportuna, que permita la verificación y toma de decisiones en materia de imposición de medidas preventivas y/o de vigilancia especial a todas la IES del país.

c. Oportunidades de educación, formación, y de inserción y reconversión laboral

El país requiere avanzar en la transformación de las fuerzas productivas y en los pactos de productividad como motores que generen la riqueza necesaria y sienten las bases materiales para la inclusión social y productiva.

Para responder a la transformación productiva, se avanzará en la cualificación del talento humano, suficiente y adecuado a las necesidades presentes y futuras de los empleadores. Se aumentará la empleabilidad de las personas con oportunidades de trabajo digno y movilidad laboral. Se hará en condiciones de equidad e igualdad, con enfoque de género y diferencial y en todos los sectores productivos, en especial en los que están relacionados con tecnologías digitales, crecimiento verde, energías renovables, agroindustria, turismo, arte y patrimonio, deporte, recreación, actividades físicas y de cuidado.

Para fortalecer la oferta formativa y de formación profesional integral, es importante avanzar en el saneamiento del presupuesto del Servicio Nacional de Aprendizaje.

d. Talento digital para aumentar la productividad laboral y la empleabilidad de las personas

Se diseñará e implementará una estrategia integral para promover el uso y la apropiación de las tecnologías digitales. Se propone: (i) crear programas de formación de competencias digitales por medio de soluciones público-privadas que permitan llegar a más personas en el territorio nacional con énfasis en programación, ciencia de datos y bilingüismo; (ii) preparar a la fuerza laboral por medio de la generación de incentivos para promover el desarrollo técnico, tecnológico y profesional en áreas relacionadas con las TIC, así como la alineación de la oferta de formación en habilidades digitales pertinentes con las necesidades del sector productivo (iii) eliminar las barreras que afecten la vinculación laboral en los aspectos relacionados con la certificación de competencias digitales. Esta estrategia integral estará alineada con las disposiciones del CONPES 4023 sobre talento y habilidades digitales.

e. Empoderamiento económico de la mujer y fortalecimiento de habilidades para emprender

Se fortalecerán los instrumentos de apoyo a iniciativas productivas de mujeres urbanas y rurales propiciando el empoderamiento económico y el cierre de brechas de género. Se dará continuidad al Fondo Mujer Emprende, ajustando su nombre y alcance, y será administrado y orientado por la Vicepresidencia.

Se impulsará un programa piloto de empleos verdes para las mujeres alrededor del cuidado y la recuperación de las cuencas hidrográficas y de bosques, el tránsito hacia energías limpias y la economía circular. En el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y sus subcomisiones departamentales, así como a nivel municipal, se establecerán espacios para debatir los asuntos relacionados con la promoción del trabajo decente y la generación de ingresos para las mujeres con énfasis en la mujer rural.

6. Trabajo digno y decente

Una de las condiciones para las transformaciones del aparato productivo es lograr garantías de trabajo decente en donde los trabajadores puedan acceder a empleo e ingresos dignos, con seguridad en el lugar de trabajo y la protección social, y con entornos laborales en los cuales se propicie el diálogo y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Para lo anterior se propone una nueva política de trabajo digno y decente que además tenga en cuenta las particularidades de diversos sectores y contextos como los de las zonas rurales, con enfoque de género y cierre de brechas, así como estrategias que potencien el fortalecimiento de la inspección laboral para la garantía del cumplimiento de la normatividad laboral. Se crearán mecanismos para la extensión de la seguridad social con énfasis en los grupos más vulnerables como el de trabajadoras domésticas del hogar y las cuidadoras remuneradas. También se avanzará en la modernización y formalización del empleo público.

a. Política pública de trabajo digno y decente

Se adelantará una reforma laboral para desarrollar los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas nacionales e internacionales sobre derechos laborales y sindicales y los objetivos de desarrollo sostenible con enfoque de género

Se formulará la política pública del trabajo digno y decente como herramienta para la transformación del mercado laboral. Tendrá cinco pilares: i) Generación y protección de empleo e ingresos- (ii) Protección social y seguridad social extendida con cobertura adecuada e integral. (iii) Garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores desde la promoción y eficacia del derecho de libertad sindical. (iv)

Diálogo social, fomentando el tripartismo como un instrumento de política pública. (v) Coordinación nacional y territorial con atención diferencial a los ciudadanos y las ciudadanas en los territorios y sectores productivos. Estos pilares tendrán un enfoque diferencial y de género.

La política contribuirá a la generación, protección y recuperación del empleo formal, el emprendimiento, la asociatividad y la formación para el trabajo, y se articulará con la Política Pública de Vendedores Informales. Se mejorará la protección en el caso de desempleo, la universalización de los beneficios de las cajas de compensación familiar, de gestión y colocación de empleo especialmente en las zonas rurales y la protección frente a riesgos laborales para lo cual es importante fortalecer el aseguramiento público de estos riesgos Se implementarán programas de empleo tanto de emergencia y de iniciativas complementarias a la gestión del sector privado como de apoyos económicos a empleadores privados, con enfoque diferencial y de género, y en sectores priorizados y con criterios de permanencia; incluirán trabajadores rurales, firmantes de la paz y habitantes de los municipios PDET.

Se buscará la eliminación de la discriminación laboral, el trabajo infantil y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Se disminuirán las brechas laborales y de género y se regularán las nuevas modalidades de trabajo, como las plataformas digitales, bajo criterios de progresividad y estabilidad. Se desarrollarán mecanismos e incentivos de formalización laboral para promover el acceso a la seguridad social de la población cuidadora remunerada, y de las personas trabajadores domésticas o remuneradas del hogar, en cumplimiento del convenio 189 de la OIT. Se promoverán políticas de trabajo decente a nivel departamental, distrital y municipal. Se reglamentará la negociación colectiva multinivel y se impulsará el observatorio de conflictividades sociolaborales y derechos humanos.

b. Generación y protección de empleos formales.

Con el objetivo de dar continuidad a las medidas encaminadas a la promoción, generación y protección del empleo formal, se fortalecerá el programa de incentivo al empleo formal, de tal forma que permita vincular en el mercado laboral a grupos de trabajadores con altos niveles de desempleo, y a la población más vulnerables. A través de este programa se podrá actuar oportunamente ante coyunturas que afecten sectores, regiones o poblaciones específicas generando desempleo o informalidad. De igual forma para promover el empleo en las regiones con mayor tasas de desempleo, se dará prelación a la mano de obra local en proyectos regionales.

c. Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (IVC) para un trabajo digno en todas las regiones

Para proteger los derechos de los trabajadores, se modernizará el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y se implementará un procedimiento administrativo sancionatorio especial, a través de audiencias orales. Se aumentarán las inspecciones fijas en más municipios del país y se fortalecerá el grupo élite de IVC para la equidad de género con el fin de evitar prácticas de discriminación, violencia y acoso laboral a mujeres y personas LGBTIQ+. Se estructurará la carrera administrativa de los inspectores de trabajo y se incrementará el número de cargos según recomendaciones de la OIT. Se pondrá en marcha la inspección virtual, se mejorará la inspección móvil en zonas rurales y municipios PDET, y se diseñará un programa para la transición a la formalidad laboral con énfasis en el sector rural.

d. Modernización y transformación del empleo público

Se propenderá por los derechos de los servidores públicos, fortaleciendo la política de empleo público e incentivando la carrera administrativa con criterios meritocráticos. Se avanzará en la formalización del empleo público a través de la provisión de los cargos de planta y la creación de plantas temporales.

Se mejorará la formación y capacitación y se implementará el marco nacional de cualificaciones del sector público. También se diseñará un Programa Nacional de Bienestar, incluyendo un programa de desvinculación asistida y se actualizará el plan de formación y capacitación. Así mismo se adelantará una armonización normativa en materia de empleo público.

e. Trabajo decente y empleo rural en el campo colombiano

Para mejorar la calidad de vida y responder a sus particularidades productivas, se desarrollarán lineamientos para el trabajo en las zonas rurales en coordinación con las autoridades territoriales, que se ajusten a la oferta de formación para el trabajo y el emprendimiento y se diseñará un modelo de aseguramiento y protección de riesgos laborales. Se buscará que las y los trabajadores del campo accedan a los bienes y servicios del sistema de subsidio familiar, y se fomentará el acceso al subsidio de vivienda. Se fortalecerán el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales y el Plan Nacional de Fomento a la Economía solidaria y Cooperativa rural.

A través de la estrategia CampeSENA, se crearán mecanismos de caracterización o autorreconocimiento y atención diferencial, integral e incluyente para las campesinas y campesinos. Se reconocerán y certificarán los conocimientos, aprendizajes, habilidades y destrezas adquiridos a lo largo de la vida campesina, y se ofrecerá formación pertinente y flexible. Se estimularán emprendimientos productivos y se

adoptará una línea de formación continua y especializada para el fomento de la economía campesina y las organizaciones que la integran. En este proceso de inclusión se le dará prioridad a las zonas aledañas a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

Finalmente, atender las necesidades de los pobladores del campo, especialmente los jóvenes, implicará el diseño y ejecución de programas y proyectos integrales de desarrollo rural no agropecuarios que generen ingresos y empleo a partir de las potencialidades de cada territorio.

7. Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)

La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.

a. Política pública para la economía popular (EP)

El Gobierno Nacional establecerá el Consejo de la Economía Popular como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular bajo los siguientes pilares: (i) marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos; (ii) reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias; (iii) diseño de alianzas público – populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores; y (iv) procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie.

b. Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la EP

Para contribuir con la sostenibilidad e incentivar el crecimiento económico de las unidades de la EP, se promoverá asistencia integral que permita fortalecer su capacidad asociativa, organizativa, técnica, productiva y de comercialización. Se impulsará su participación en la economía digital y se implementarán las

herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en actividades productivas mediante las compras públicas que incluyen, la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la economía popular y comunitaria; también mediante asociaciones de iniciativa público popular como instrumento de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de origen popular y comunitario en sus territorios; la implementación de sistemas dinámicos de adquisición, entre otros.

c. Fomento y fortalecimiento a la comercialización, los circuitos cortos y los mercados locales de la EP

Se implementarán espacios físicos para garantizar el acopio, la distribución y la comercialización de productos de la EP, que serán gestionados por las organizaciones sociales y comunitarias presentes en el territorio y se impulsará la vinculación de los actores de la EP a circuitos cortos de comercialización y cadenas productivas. Se fortalecerán las redes logísticas de la EP a través de iniciativas de asociatividad.

d. Apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la EP

La identificación de oficios es el eje central para asegurar la pertinencia en la oferta de formación y capacitación. Se promoverá la capacitación de los trabajadores de la EP a través del SENA y de otras entidades de formación. Los oficios de la EP se incluirán en la Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC).

Se buscará la inclusión financiera y crediticia mediante la creación de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades económicas de la EP, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socio-productivo, que reconozcan sus saberes y que respalden a las formas asociativas, cooperativas y/o comunitarias de crédito.

e. Economía popular en el campo colombiano

Se promoverá la economía popular en territorios rurales mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo. Se estimularán los diversos tipos de organizaciones con el fin de facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural. Se apoyará a las personas trabajadoras de la economía popular mediante acciones como: i) incentivar la creación de huertas familiares y comunitarias; ii) recuperación los medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia; iii) impulso la creación de organizaciones sociales y solidarias.

f. Consolidar la productividad y sostenibilidad del sector artesanal

Se formulará y ejecutará una política pública que contribuya al desarrollo y fortalecimiento del sector artesanal, mediante la promoción y generación de oportunidades productivas y comerciales que permita la dignificación y preservación de los saberes, oficios y productos artesanales de los territorios, comunidades y miembros de economía popular, así como su crecimiento económico y el trabajo digno. Se promoverá la vinculación de patrones ancestrales de producción y consumo en la artesanía, basados en el conocimiento y la innovación, con un enfoque de sostenibilidad integral, para la búsqueda de oportunidades de financiamiento, participación y reconocimiento por parte de la población nacional y extranjera, a través de rutas artesanales en el territorio nacional.

g. Asociatividad solidaria para la paz

Se fortalecerán y fomentarán las diversas formas asociativas, populares y comunitarias, a través de la agenda de asociatividad solidaria para la paz (ASPP). Esta agenda impulsará la inclusión social y productiva de las mujeres, la población en proceso de reincorporación, las personas con discapacidad, los campesinos y otras poblaciones prioritarias.

La agenda fortalecerá la Comisión Intersectorial de la Economía Social y Solidaria que promoverá servicios para la garantía de los derechos sociales y el trabajo decente y contribuirá en la formulación de un plan decenal para la economía social, solidaria y popular. En las zonas rurales se implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), como un instrumento para la integración, revitalización socioeconómica de los territorios y el mejoramiento de vida de las comunidades rurales y los municipios PDET en el marco del acuerdo de paz.

8. Sostenibilidad y crecimiento empresarial

Para lograr el desarrollo socio-productivo del país, es relevante reconocer el papel protagónico de las MiPymes. Es necesario favorecer su crecimiento mediante la reducción de los trámites y costos para su creación y operación. Este proceso debe estar acompañado de la generación oportuna de información que permita caracterizar las realidades de las unidades productivas y evidenciar las dinámicas endógenas de las MiPymes.

a. Menores costos y simplificación de trámites

El Gobierno Nacional garantizará que las tarifas de registros para la creación y operación de unidades productivas cumplan con los criterios de equidad, progresividad y transparencia. Se integrará nuevos servicios en la Ventanilla Única Empresarial, incluyendo los subsistemas de seguridad social y el fortalecimiento de

la interoperabilidad entre diversas plataformas. De igual manera, se implementará de manera permanente el régimen simplificado de insolvencias acompañado de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través de centros de conciliación y arbitraje de entidades públicas y privadas.

b. Simplificación del cumplimiento de obligaciones tributarias de las empresas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales crearán un mecanismo vinculante para que los entes territoriales informen las tarifas al Régimen Simple de Tributación, e implementarán incentivos para masificar su uso en los municipios. Así mismo, impulsarán la transformación digital del Impuesto de Industria y Comercio mediante un sistema único de declaración y pago.

Adicionalmente, se fortalecerá y modernizará el marco normativo aplicable al registro de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) que dé cuenta de su existencia y promueva la eficiencia en el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades competentes.

c. Promoción del fortalecimiento del tejido empresarial a nivel regional

Los recursos administrados por las cámaras de comercio por concepto de las tarifas de registros públicos contribuirán a la financiación de los programas de desarrollo empresarial, y se fortalecerá la participación en sus instancias de decisión por parte de los micronegocios, microempresas de baja escala o unidades de la economía solidaria. El Gobierno Nacional establecerá las iniciativas que se ejecutarán cada año de acuerdo con las necesidades de la base empresarial en las regiones, teniendo en cuenta un enfoque diferencial que promueva, entre otros, el crecimiento de empresas lideradas por mujeres y jóvenes.

d. Participación de MiPymes en compras públicas mediante la consolidación del sistema de contratación pública

El Gobierno nacional realizará una evaluación de los costos relacionados con los diferentes procesos requeridos para operar los sistemas y registros de información de proveedores y/o potenciales proveedores del sector público. Para ello reglamentará el proceso de interoperabilidad entre el RUP y el SECOP que facilite la verificación de las condiciones de los proponentes, reduciendo la carga administrativa y la duplicidad en las funcionalidades de los sistemas. Asimismo, se buscará la reducción de los costos que favorezca la participación de las MiPymes bajo criterios de equidad, progresividad y transparencia en la contratación pública.

e. Iniciativas productivas, acceso al financiamiento amplio y educación financiera

Se requiere avanzar en la democratización del crédito, comenzando por una buena educación financiera, y ofreciéndole a los beneficiarios información adecuada. Para esto, se facilitará la educación y el acceso a los productos financieros y la portabilidad entre proveedores de estos. Se establecerán planes de crédito barato, y se les ofrecerá un mayor acompañamiento a las iniciativas productivas de los jóvenes. Se implementarán sociedades de garantías reciprocas, especialmente para las unidades de menor tamaño, que accederán a instrumentos de financiación con tasas bajas, financiación a la nómina, entre otras facilidades financieras.

Asimismo, se implementarán estrategias dirigidas a fomentar el financiamiento empresarial sostenible y con acompañamiento técnico para iniciativas productivas con impacto social. El Gobierno Nacional facilitará la operación e intercambio de información que permita la elaboración de puntajes (*scoring*) de crédito alternativos, para facilitar el acceso a productos financieros. Se fortalecerán los sistemas de pago de bajo valor y pago inmediato, asegurando su interoperabilidad. Igualmente, promoverá la profundización del fondeo entre intermediarios financieros, como las cooperativas, y también los fondos de empleados, a través de la banca de segundo piso. Así mismo mejorará los esquemas de protección al consumidor financiero, con el propósito de reducir las asimetrías de información.

f. Información para el reconocimiento de la EP y seguimiento de la actividad económica

El Gobierno Nacional construirá el Sistema de Información de Economía Popular (SIEP), y su respectiva cuenta satélite. Se realizará el Censo Económico que amplíe y actualice la información de todas las unidades, incluidas las de la EP que desarrollan actividades en los sectores de industria, comercio, servicios, construcción y transporte. Esta información será integrada a los sistemas de información estadísticos, en particular el SIEP, y servirá para la actualización y mantenimiento del Registro Estadístico de Empresas. Para ello, se promoverá además la producción de estadísticas eficientes y oportunas a partir del aprovechamiento intensivo de registros administrativos.

9. Democratización del conocimiento: aprovechamiento de la propiedad intelectual y reconocimiento de los saberes tradicionales

La propiedad intelectual (PI) y el reconocimiento de los saberes tradicionales aportan al desarrollo individual y social, propiciando innovación, cultura, democratización del conocimiento y transformación productiva. Se fomentará el conocimiento de las expresiones culturales tradicionales junto con un mayor apoyo a creadores,

sabedores y artistas. Se buscará un equilibrio entre las necesidades e intereses de los titulares y usuarios de la PI.

a. Reconocimiento y protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales

El Gobierno Nacional de la mano de las comunidades evaluará y aplicará mecanismos de salvaguardia y protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales. Este ejercicio se realizará a través del diálogo intercultural de los saberes y conocimientos de los diferentes grupos poblacionales.

b. Aprovechamiento de la propiedad intelectual (PI)

Se fomentarán estrategias de sensibilización para el reconocimiento, aprovechamiento y uso responsable de los derechos de PI. Se brindará acompañamiento a inventores y se promoverá el uso de la información de patentes. Se reinvertirá parte de las tasas recaudadas por propiedad industrial en el funcionamiento y promoción de la innovación. Se incluirá la figura de la nulidad administrativa para todos los asuntos relacionados con la propiedad industrial. Las entidades públicas impulsarán el aprovechamiento de sus bienes intangibles o derechos de PI, así que podrán reinvertir en la consolidación de la propiedad intelectual. Se modificará el artículo 169 de la ley 1955 de 2019 para incentivar la participación de actores en la explotación de los derechos de propiedad intelectual- sobre proyectos de ciencia, tecnología e innovación financiados con recursos públicos.

c. Apoyo a derechos de autor y conexos

Se desarrollarán estrategias de apoyo para la creación de contenidos y asesoría en la gestión de derecho de autor y conexos, impulsando sectores estratégicos y procesos de afirmación identitaria. Se diseñarán acuerdos y leyes para la protección de los derechos personales y colectivos de los creadores. Se expedirá un sistema de cobro de tasas simple, equitativo y transparente para los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor. A través de la implementación de la Política de Turismo Cultural, se avanzará en el desarrollo sostenible y en la generación de oportunidades para la cadena de valor ampliada del turismo.

d. Apropiación social del conocimiento

A partir de un enfoque diferencial y territorial, se desarrollará un programa institucional para promover y fortalecer procesos de apropiación social del conocimiento y de innovación social. Se impulsará la ciencia abierta, la participación de la ciudadanía en los procesos de construcción de conocimiento y de acceso a resultados, sobre todo cuando la investigación ha sido financiada con recursos

públicos. Se mejorará la comunicación pública, divulgación e impacto de la Ciencia, Tecnología e Innovación, impulsando modelos abiertos y participativos.

3. Derecho humano a la alimentación

> Quisiéramos ver una transformación para que el campo sea productivo, tecnificado y que los campesinos cuenten con las tierras, herramientas tecnológicas, financieras para hacerlo realidad.
>
> Campesino
> Subregión Atlántico.
> DRV, 2022.

Ideas clave

1. Colombia tiene altos niveles de inseguridad alimentaria y una dependencia significativa de importación de insumos agropecuarios. Es imperativo promover la producción local de alimentos e insumos, y fomentar los circuitos cortos de producción y distribución de alimentos para que toda su población tenga una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua que conlleven progresivamente a la soberanía alimentaria.
2. Los niveles de productividad agropecuaria son bajos en Colombia y no permiten tener una disponibilidad de alimentos adecuada. Es necesario invertir en procesos de planificación agropecuaria, provisión a factores productivos y asegurar que la ciencia y la tecnología ayuden a los productores a mejorar su productividad, teniendo en cuenta las particularidades territoriales.
3. Existen regiones del país que no disponen de una adecuada accesibilidad y conectividad vial, aérea o fluvial para transporte de alimentos. Se debe mejorar el acceso físico a los alimentos por medio de cadenas de suministros eficientes, digitales y el desarrollo de infraestructura de transporte.
4. La baja calidad e inocuidad de alimentos en Colombia plantea amenazas para la salud y la vida de las personas debido a enfermedades trasmitidas por alimentos (ETA). Es necesario adoptar buenas prácticas de producción agropecuaria, manipular adecuadamente los alimentos, crear un sistema de trazabilidad de alimentos y fortalecer el sistema de vigilancia que optimice las respuestas ante las ETA, promoviendo la participación

territorial en la adopción y cumplimiento de buenas prácticas de producción agropecuaria, y normas de inocuidad y calidad de alimentos

5. La desnutrición, deficiencia de micronutrientes y obesidad en el país podría propiciar a futuro un incremento sobre la prevalencia de enfermedades no trasmisibles y, por ende, mayores costos de atención en salud. Se requiere promover la lactancia materna exclusiva y complementaria hasta los dos años de vida, propiciar entornos de desarrollo que fomenten la alimentación saludable.
6. La limitada dinámica entre nación y territorio afecta la implementación de políticas para avanzar en la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación. Es indispensable mejorar la gobernanza y coordinar mecanismos para el diseño, la ejecución y el seguimiento de dichas políticas.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Producción en cadenas agrícolas priorizadas para el Derecho Humano a la Alimentación	35.318.147 (2021)	39.113.435	Objetivo 2. Hambre cero
Incidencia de pobreza monetaria extrema	12,2% (2021)	9,60%	Objetivo 1. Fin de la Pobreza
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000 mil menores de 5 años)	8,0 (2021)	3,37	Objetivo 2. Hambre cero
Instalaciones portuarias fluviales intervenidas	12 (2022)	117	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Para convertir a Colombia en potencia mundial de la vida es imperativo garantizar el derecho humano a la alimentación de toda su población. Este derecho implica que, de manera sostenible ambientalmente, todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades.

El Derecho Humano a la Alimentación (DHA) tiene tres pilares soportados en una gobernanza interinstitucional: *disponibilidad* y *accesibilidad* a alimentos, así como su *adecuación* a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida y las prácticas alimentarias territoriales. La disponibilidad se refiere a una oferta suficiente y sostenible de alimentos, el acceso se refiere a capacidad de pago para adquirir alimentos (aspecto que se profundiza en la Transformación de Seguridad Humana y los temas relacionados con ingresos) y a la disponibilidad física de los alimentos. Finalmente la adecuación implica que la alimentación sea completa, equilibrada, adecuada, diversificada e inocua para el desarrollo físico, mental, social y cultural de los individuos. De manera transversal, se encuentra inmersa la sostenibilidad que busca garantizar alimentos para las generaciones presentes y futuras.

Sobre este Derecho, se evidencia que Colombia presenta una desconexión entre el potencial del país para ser despensa mundial de alimentos y los altos niveles de inseguridad alimentaria y nutricional.

1. **La disponibilidad de alimentos** se ve afectada por una deficiente planificación para la producción agropecuaria, que afecta su sostenibilidad y competitividad, una distribución de la propiedad de la tierra muy desigual y una baja cobertura en riego, Servicios Públicos de Extensión Agropecuaria (SPEA), logística, crédito y otros instrumentos financieros, además de un limitado acceso, uso y aplicación de insumos agropecuarios. Adicionalmente, la productividad del sector agropecuario colombiano es baja, ubicándose en 15% por debajo del promedio de América Latina. Entre los factores explicativos se encuentran los bajos niveles de adopción tecnológica en las unidades productivas, las limitaciones en los procesos de agregación de valor, el acceso y uso eficiente de factores de producción. Las dificultades también provienen de los retos que tienen las zonas rurales para recibir servicios de salud y educación de calidad, así cómo también en los retos asociados a conectividad en materia de infraestructura y comunicaciones. La poca articulación entre el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, entre otros, limita el desarrollo, la transferencia de tecnología y la competitividad del sector agropecuario.

2. **Existen regiones del país que no cuentan con una adecuada accesibilidad** y conectividad vial, aérea y/o fluvial, que facilite el acceso físico a los alimentos. De acuerdo con la UPRA, el 41% del área del país se encuentra a más de 10 horas de desplazamiento de un centro de comercialización, lo cual implica que la población asentada en las zonas más remotas tienen menores oportunidades de acceder al portafolio de alimentos ofrecidos en estos centros.

3. **En materia de adecuación de los alimentos**, el país tiene una baja capacidad en la gestión de riesgos sanitarios y fitosanitarios, a lo cual se suma que carece de una política integral de inocuidad y trazabilidad agrícola y pecuaria. El consumo de alimentos se ve afectado por la práctica de inadecuados hábitos alimentarios que descencadenan situaciones de malnutrición (desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y el exceso de peso, lo que se conoce como triple carga nutricional) en todos los momentos del curso de vida. Estos problemas se relacionan con prácticas inadecuadas de consumo de alimentos que no cubren las necesidades de energía y nutrientes, acompañados de una mala calidad del agua en zonas rurales (512 municipios) (MVCT-INS, 2021)

4. **En materia de gobernanza** se presentan dificultades para la artículación entre las políticas y planes del nivel nacional con los desarrollados a nivel territorial. La arquitectura institucional nacional no contempla la participación de entidades territoriales y de la sociedad civil que permita establecer planes y políticas adaptadas a sus necesidades. Además, el país no cuenta con un sistema de información que permita hacer seguimiento y monitoreo a la disponibilidad, accesibilidad y adecuación alimentaria, lo que dificulta la toma de decisiones para la garantía del DHAA.

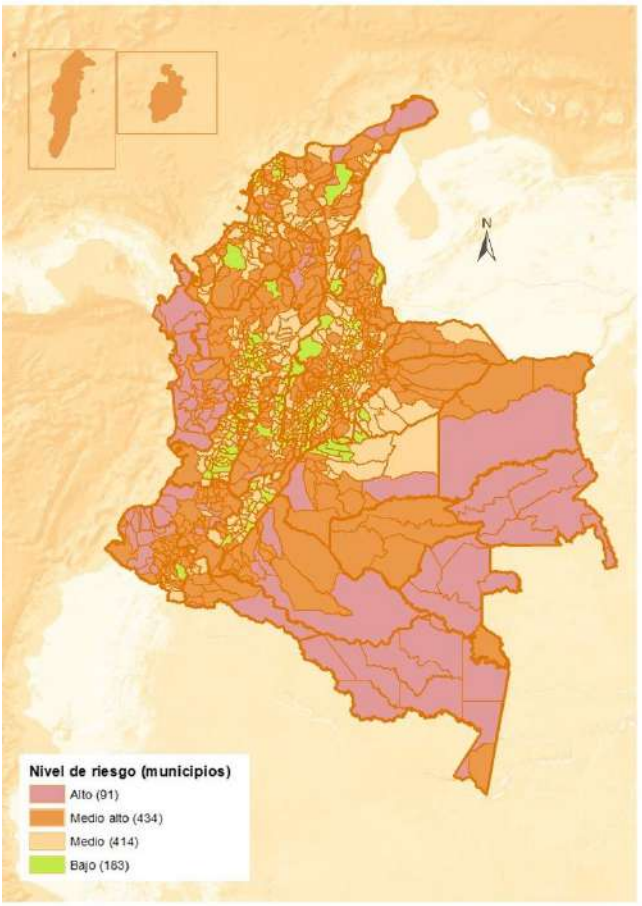
5. **La distribución de la propiedad** de la tierra es muy desigual, y ello tiene implicaciones negativas en la armonía social y en la productividad. Es por ello que el cumplimiento del primer punto del Acuerdo de la Habana tiene por objeto promover una mejor distribución de la tierra, con el diseño de mecanismos que mejoren la productividad y la competitividad agropecuaria.

Todas estas dificultades generan disparidades territoriales en los aspectos relacionados con la disponibilidad, acceso físico, económico y adecuación de los alimentos como se detalla en el mapa 3.1 relacionado con el índice de inseguridad

alimentaria[1]. Allí se observa que 91 municipios del país tienen altos niveles de inseguridad alimentaria, 434 nivel medio-altos y 414 nivel medio.

Figura 3.1

Índice de inseguridad alimentaria, a partir de disponibilidad, acceso físico, acceso económico y adecuación de alimentos



Fuente: DNP, 2022.

Los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han identificado en los Diálogos Regionales Vinculantes la necesidad de contar con suelos para la vida, un uso adecuado con vocación productiva, la democratización del recurso de tierras,

[1] El índice cuenta con 15 indicadores que tienen representatividad a nivel municipal. En lo referente a disponibilidad, se incluye la producción de alimentos por habitante, índice de producción pecuaria, índice de Herfindahl producción de alimentos, porcentaje de UPAs con producción afectadas por fenómenos naturales, porcentaje de área municipal con vocación agrícola y presencia de centrales mayoristas. Respecto al acceso físico, se usaron indicadores como conectividad municipal, desastres naturales e incidencia del conflicto armado. En el componente acceso económico, se incluye el % de personas en condiciones de pobreza, la cobertura de acueducto y la proporción promedio de población en condición de vulnerabilidad. Finalmente, en el componente de adecuación, se abordan indicadores como el índice de Riesgo de Calidad de Agua para consumo humano, la tasa de mortalidad por desnutrición y la cobertura de alcantarillado.

vías regionales (secundarias y terciarias) como soporte del sistema agroalimentario, el desarrollo de proyectos productivos con asistencia técnica de la nación y la garantía del derecho a la alimentación. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 3.2.

Figura 3.2

Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor del derecho humano a la alimentación



Fuente: DNP, 2022.

Catalizadores

Para superar estos problemas y avanzar progresivamente en el Derecho Humano a la Alimentación, se trabajará en cada uno de los pilares que fundamentan este derecho. El país contará con una mejor **disponibilidad** de alimentos a través de la una promoción decidida del sector agropecuario y sus productores; se fortalecerá el **acceso físico** a los alimentos por medio de cadenas de suministro eficientes, digitales y desarrollo de infraestructura de transporte; se reducirá la triple carga

nutricional y la mortalidad asociadas a la **adecuación** de los alimentos a las necesidades territoriales y poblacionales. Se contará con esquemas de **gobernanza** que tracen rutas claras para definir, implementar y evaluar las políticas públicas que afectan el derecho humano a la alimentación.

Para contar con mayor *disponibilidad* de alimentos, Colombia fortalecerá su oferta agroalimentaria en forma sostenible. Esto se llevará a cabo a partir de la identidad del territorio, de sus actores y sus dinámicas fortaleciendo los procesos propios de producción y consumo de alimentos, donde la agricultura campesina, familiar y comunitaria juega un rol fundamental para alcanzar progresivamente la soberanía alimentaria.

Es por ello que esta transformación comienza por un mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector agropecuario y el tránsito hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios mediante el desarrollo de cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, la inclusión de las poblaciones en la ruralidad y el reconocimiento de las dietas y gastronomías locales.

El país tiene que reducir de manera significativa la importación de alimentos básicos e insumos agropecuarios; esto sólo es posible si la actividad agropecuaria nacional es productiva, rentable y altamente competitiva y si se promueve la industria local de bioinsumos. Adicionalmente, se deben desarrollar procesos agroindustriales, y consolidar una oferta agropecuaria exportable que cumpla con los atributos y estándares de calidad, sanidad e inocuidad, que demandan los mercados. Todas las líneas de política trazadas en esta transformación se enmarcarán en la reforma rural integral y sus planes nacionales sectoriales.

Para propender por el *acceso*, transitaremos hacia sistemas agroalimentarios sostenibles que incluyen el fortalecimiento de circuitos cortos de producción y comercialización, encadenamientos productivos, servicios logísticos y transporte. Se habilitará al país para participar y escalar en las cadenas globales de alimentos, en las cuales se crea mayor valor, tanto de los productos primarios (para consumo en fresco), como de quienes participan en las diferentes etapas de la transformación (diferentes formas de agroindustria).

En el acceso físico a los alimentos se promoverán diversos mecanismos de entrega de alimentos como ollas y comedores comunitarios, y huertas urbanas, que fortalezcan los procesos de organización comunitaria y de creación de tejido social.

En cuanto a la *adecuación*, es importante fomentar que en la producción, distribución, comercialización, y preparación de alimentos se reconozcan los saberes y experiencias de los territorios y garanticen prácticas de calidad e inocuidad. Se deben adoptar las buenas prácticas de producción agropecuaria (BPA), la manipulación adecuada de alimentos y la creación de un sistema integral de trazabilidad de alimentos.

Además de garantizar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, es indispensable que se suplan las necesidades nutricionales de la población de acuerdo con el curso de vida, para lo cual se implementarán en los diferentes entornos de desarrollo el Plan de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria, las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos, entre otras políticas. Es necesario un cambio de los comportamientos hacía hábitos de alimentación saludable reconociendo las prácticas alimentarias tradicionales. Lo anterior, buscando evitar y atender la presencia de malnutrición y sobrepeso, precursores de mortalidades por desnutrición y las enfermedades no trasmisibles.

Todas estas estrategias en disponibilidad, accesibilidad y consumo se soportarán en diferentes instancias de gobernanza en el marco de Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación. Para que el Sistema funcione de manera adecuada, es necesario que haya consolidación de la información para la toma de decisiones.

A. Disponibilidad de Alimentos

1. Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos

En línea con la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz, Colombia debe producir más alimentos de manera eficiente e incluyente con los pequeños productores y utilizando ciencia, tecnología e innovación.

a. Ordenar la producción agropecuaria

Para avanzar hacia Sistemas Agroalimentarios Territoriales es necesario formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar los instrumentos de ordenamiento productivo para la planificación de la producción agropecuaria, identificar los mejores clústers productivos y las alternativas de producción que permitan un desarrollo territorial sostenible e incluyente. Se contemplarán estrategias para que la Pesca y la Acuicultura se consoliden como fuentes de desarrollo económico y social, especialmente en lo que respecta a pescadores artesanales.

El ordenamiento productivo se desarrollará en concordancia con criterios de sostenibilidad ambiental.

b. Proveer acceso a factores productivos en forma oportuna y simultánea

Debe garantizarse el acceso oportuno y simultáneo a factores productivos como tierra formal (en línea con los aportes de la Transformación de *Ordenamiento Territorial*), riego, capital para financiamiento, tecnología, extensión agropecuaria, conectividad y servicios complementarios a la producción (asociatividad, inclusión productiva, comercialización y logística). Esto, para impulsar la productividad agropecuaria, en línea con los Planes Nacionales Sectoriales que permitan consolidar la Reforma Rural Integral teniendo en cuenta las vocaciones territoriales. El Gobierno Nacional gestionará activos que hoy en día tenga bajo su dominio destinándolos a organizaciones de economía campesina familiar y comunitaria para la producción agroalimentaria.

c. Sistemas Territoriales de Innovación, fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y misión de investigación e innovación

Se desarrollarán cadenas productivas agropecuarias y agroindustriales con base en la adaptación y/o adopción de tecnologías para el desarrollo sostenible, que cuente con la participación de las comunidades, enfatizando en la transferencia de conocimiento. Los procesos en el marco del SNIA y el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, deben tener en cuenta el diálogo intercultural entre los saberes ancestrales y el conocimiento científico en materia de agroecología, semillas nativas, manejo del agua, y de la logística agropecuaria mediante el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación.

Así mismo, se generarán modelos productivos agropecuarios a partir de procesos de investigación y desarrollo, que tengan en cuenta las necesidades de los territorios, sus poblaciones, sus necesidades logísticas y sus cadenas productivas priorizadas. Lo anterior será en línea con la implementación de la misión de investigación e innovación "Derecho a la alimentación" que buscará el impulso a procesos de industrialización, aumento de la productividad agropecuaria y avanzar en el legado de hambre cero a partir del desarrollo, adaptación y/o adopción de tecnologías; también, la producción de ciencia en materia de inocuidad alimentaria, teniendo en cuenta los saberes locales con respecto a los sistemas alimentarios y culinarios de los diversos territorios de Colombia.

d. Extensión tecnológica agroindustrial

Se fortalecerán los programas y actividades de transferencia tecnológica agroindustrial. El uso intensivo de datos (monitoreo y seguimiento de cosechas y de producción, resultado de la adopción de tecnologías y cumplimiento de estándares,

aceptaciones y rechazos de posibles compradores, entrada a segmentos de compras públicas) y la adopción de tecnologías digitales, permitirá transitar hacia una economía agraria e industrial intensiva en conocimiento, que facilite procesos de reconversión productiva local y de trazabilidad del desempeño de las pequeñas unidades productivas.

e. Producción nacional de insumos y transición de insumos de origen químico al biológico

La demanda de insumos de base biológica es una oportunidad económica de mercado y por ello una industria nacional de bioinsumos y de bioproductos es de vital importancia para lograr una mayor y mejor producción agropecuaria. Con el fin de reducir la dependencia a mercados internacionales de insumos agropecuarios y a partir de las reservas de gas y otros minerales se fortalecerá su uso en la producción nacional de fertilizantes como las sales potásicas, sales de fosfato de amonio, amoniaco verde y la urea, así como el aprovechamiento agrícola de los biosólidos y biomasas.

B. Acceso Físico a Alimentos

1. Cadenas de suministro eficientes, digitales y tecnificadas para potenciar el campo colombiano

Se impulsará el acceso a servicios logísticos eficientes para pequeños productores, y se mejorará su conexión directa con los consumidores finales a través de las tecnologías y la digitalización (Transformación de Seguridad Humana y Justicia Social).

a. Desarrollo de redes agrologísticas

Se promoverá la conformación de redes de infraestructura y servicios logísticos que sirvan como soporte para aumentar la competitividad y mejorar la eficiencia operativa del sector agropecuario, al igual que para facilitar el acceso físico a los alimentos. En este sentido, se adoptará un Plan Nacional de Agrologística que sirva como hoja de ruta integral para su conformación, del cual se desprenderá la priorización de proyectos, inventario y provisión de infraestructura logística agropecuaria y de digitalización, con el fin de conectar los centros de producción con los consumidores finales a través de la prestación eficiente de servicios logísticos y conexos.

b. Uso de tecnologías emergentes en comercialización y cadenas logísticas

Se impulsará el comercio electrónico a través de la adopción de tecnologías digitales emergentes, generando eficiencias, seguridad y transparencia en los procesos de comercialización y en las cadenas de suministro del campo, especialmente de

pequeños productores. Los flujos efectivos de datos y el intercambio de información, potenciarán una comunicación más eficaz entre proveedores, compañías y consumidores, aumentando la trazabilidad de los productos.

2. Transporte eficiente a lo largo de la cadena logística agropecuaria

Se requiere contar con una red de infraestructura regional y social, basada en corredores carreteros, marítimos y fluviales, así como infraestructura y servicios aéreos y nodos logísticos que garanticen la adecuada conectividad para el movimiento de productos e insumos entre los centros de producción, acopio y distribución de alimentos con las ciudades principales, centros poblados y la red de puertos de Colombia. Lo anterior se logrará a través de la intervención de carreteras de carácter regional, terminales fluviales, aeródromos y aeropuertos que permitan el acceso físico de alimentos insumos y equipos utilizados en la cadena logística y de producción (ver desarrollo de infraestructura de transporte en Transformación 5: convergencia regional).

a. Protocolo de atención prioritaria

Con el propósito de garantizar la movilización y provisión de alimentos a las comunidades con necesidades especiales a causa de situaciones coyunturales (desastres naturales, bloqueos de vía, situación de baja conectividad, entre otros), se implementará un protocolo de atención prioritaria. Este protocolo se desarrollará por medio de un sistema de transporte y gestión que articule las diferentes instituciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales para garantizar la operatividad de cadenas de suministro de alimentos y la provisión de servicios de transporte terrestre, aéreo y fluvial para alimentos y mercancías de primera necesidad.

b. Menores pérdidas de la producción agropecuaria

Para garantizar la disponibilidad suficiente y adecuada de alimentos, el país requiere avanzar en la prevención y la disminución de pérdidas y los desperdicios de alimentos que reduzcan las pérdidas en la producción primaria, postcosecha y almacenamiento y los desperdicios en etapas de comercialización y de cosnumo de alimentos. En este sentido, la oferta pública de programas y financiamiento desde el Gobierno tendrá en cuenta emprendimientos y negocios verdes, relacionados con el procesamiento de frutas, hortalizas y demás alimentos próximos a perderse y que añadan valor a través de la aplicación de tecnologías que conserven y aumenten sus beneficios, así mismo, incentivará acciones de información, sensibilización y educación para impulsarlos.

Adicionalmente se definirá la participación de todas aquellas entidades públicas o privadas que sean identificadas como posibles productoras o fuentes de información

sobre las pérdidas o los desperdicios de alimentos en los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria, e iniciará el proceso de diseño y puesta en operación del Sistema de medición.

3. Hacia menos intermediación y mayor rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria

Se retomarán los elementos consignados en los Planes de Generación de Ingresos y de Comercialización Rural de la Reforma Rural Integral, pactada en el Acuerdo Final de Paz, fortaleciendo los procesos de generación de ingresos, los circuitos cortos de comercialización, cadenas inclusivas y la agrologística. Uno de los instrumentos es la promoción de la participación de organizaciones de pequeños productores, pescadores artesanales y de mujeres rurales en las compras públicas locales de alimentos.

a. Menor intermediación en los vínculos comerciales del sector

Se reducirá la intermediación en la comercialización agropecuaria. En este sentido, se promoverán acuerdos estandarizados para los principales productos agropecuarios, de tal manera que se avance en el acompañamiento y la asistencia técnica por parte de los aliados comerciales hacia los pequeños productores.

b. Promoción de productos con denominaciones de origen y otros instrumentos de propiedad intelectual

Se aumentará la capacidad de generación y mercadeo de productos alimentarios, agropecuarios y artesanales estratégicos con denominaciones de origen, marcas colectivas y otros signos distintivos. Este propósito exige que se asesore a los pequeños productores y se les acompañe en sus procesos de asociatividad u organización agroempresarial y en la protección de sus signos distintivos y nuevas creaciones. Adicionalmente, se establecerán estrategias de orientación y promoción de estos productos protegidos, con campañas activas para consumidores, proveedores y comercializadores, y con el establecimiento de productos turísticos respetuosos de las características de cada territorio y de los componentes que permitan su promoción nacional e internacional.

c. Comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones

Se promoverá la planificación y fortalecimiento de la competitividad a lo largo de la cadena de la producción de los cultivos, unidades de producción pecuaria y acuícolas de acuerdo con las aptitudes y potencialidades territoriales, para que no sólo suplan la demanda nacional sino también para que consoliden una oferta agroexportadora del país. La internacionalización de la producción agropecuaria es indispensable para que haya crecimiento, y se pueda modificar la estructura de las exportaciones.

En el marco de esta política se definirá la agenda de trabajo de la Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con las actividades requeridas para la admisibilidad de los productos colombianos en los mercados internacionales y el aprovechamiento de los mismos.

C. Adecuación de Alimentos

1. Alimentos sanos y seguros para alimentar a Colombia

Se priorizará la salud pública y la sanidad animal y vegetal favoreciendo el comercio local e internacional. Se creará el sistema de trazabilidad de alimentos y se optimizará el sistema de vigilancia en salud pública y sistemas de alerta relacionados con las Enfermedades Trasmitidas por Alimentos (ETA) y eventos asociados. Este catalizador busca cumplir estándares en materia de sanidad e inocuidad en la cadena alimentaria.

a. Política de inocuidad de los alimentos para el país

La política de inocuidad de alimentos atenderá los puntos críticos relacionados con la distribución y comercialización de alimentos, con un enfoque de prevención y de análisis de riesgo (evaluación, gestión y comunicación) en los diferentes eslabones de las cadenas de producción, definiendo y fortaleciendo las funciones y los mecanismos de coordinación con la comunidad y los gobiernos locales. Las autoridades en materia de sanidad e inocuidad podrán establecer estrategias de gradualidad para la implementación de sus sistemas tarifarios y así reducir los impactos de esos costos en los productores.

Se crearán herramientas que fortalezcan los procesos de notificación de la comunidad sobre alimentos y bebidas. Se desarrollará una estrategia dirigida a los diferentes actores de los sistemas agroalimentarios para mejorar los conocimientos técnicos en materia de sanidad e inocuidad a lo largo de la cadena, considerando la utilización de plataformas digitales, de radio y televisión. Así mismo, se crearán y socializarán lineamientos para la higiene y el manejo de la cocina tradicional y artesanal bajo los estándares sanitarios vigentes.

b. Seguimiento e intervención de brotes de ETA, con un enfoque intersectorial, territorial y colaborativo

Se fortalecerá el sistema de vigilancia en salud pública por medio de: (a) Generación de capacidades para la identificación oportuna del evento de ETA por parte de la comunidad y del sistema de salud. (b) Capacitación continua de equipos territoriales para realizar el rastreo y trazabilidad de los alimentos consumidos, en tiempo, lugar y población afectada. (c) Potencialización de las herramientas y lineamientos de política que permitan definir e intervenir de manera intersectorial los factores

generadores de las ETA para prevenir futuros eventos. (d) Fortalecimiento de las capacidades de los equipos territoriales y laboratorios de salud pública para la recolección, transporte y análisis de las muestras de alimentos y agua potable que permitan la identificación de los agentes patógenos.

2. Prácticas de alimentación saludable y adecuadas al curso de vida, poblaciones y territorios

El fortalecimiento de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos será clave para formentar una alimentación saludable y sostenible en el pais, adecuada a las prácticas territoriales y poblacionales. Progresivamente se logrará una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar mediante la actualización de las guías, herramientas y lineamientos que permitan planificar estrategias relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada y, en caso de presencia de algún tipo de malnutrición, a través de intervenciones intersectoriales focalizadas.

a. Promoción de la práctica de lactancia materna e inicio de la alimentación complementaria

Se implementará el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria, se adoptará el código internacional de sucedaneos de la lactancia materna y se diseñará una estrategia que oriente y genere incentivos de teletrabajo o modalidades de trabajo para las mujeres en periodo de lactancia (el trabajo en casa, flexibilidad de horarios o trabajo parcial) del sector formal posterior al vencimiento de la licencia de maternidad. Adicionalmente, se crearán incentivos para la lactancia materna en las mujeres en trabajo informal y se aumentarán las Salas Amigas de la Familia Lactante en el entorno laboral y educativo. Lo anterior, se realizará de manera artículada con el Sistema Nacional de Cuidado de la Transformación de Seguridad Humana y Justicia Social.

b. Entornos de desarrollo que incentiven la alimentación saludable y adecuada

Se ejecutará el Plan Nacional de Implementación de las Guías Alimentarías Basadas en Alimentos (GABAS), las cuales tendrán enfoque a nivel territorial y poblacional. Adicionalmente se creará e implementará una estrategia para fortalecer las acciones de Educación Alimentaria y Nutricional en la oferta social en los diferentes entornos y momentos del curso de vida, y se reglamentará la publicidad de alimentos y bebidas para niñas, niños y adolescentes. La actualización de la ruta metodologica para que las minutas alimentarias se ajusten a los saberes territoriales y poblacionales y la compra local de alimentos, incluirá aspectos ambientales, nutricionales y dialogo cientifico.

Desde el entorno educativo se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar (PAE), con modelos de operación diferencial, pertinencia territorial y enfoque étnico, con el fin de contribuir al derecho humano a la alimentación de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo más allá del calendario escolar.

Se fortalecerá el territorio, privilegiando la participación de las comunidades en la operación y el control social con transparencia del PAE y se brindará asistencia técnica a las secretarías de educación para el fortalecimiento de entornos escolares saludables y el desarrollo socioemocional orientado a la alimentación saludable, la práctica de actividad física y prácticas de higiene en el consumo de alimentos. Las estategias para la practividad de juego activo y actividad fisica serán alineadas con lo dispuesto en la transformación de seguridad humana y justicia social.

c. Salvaguardia y fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia

Para potencializar la implementación de la política para el conocimiento, salvaguardia y fomento de la alimentación y cocinas tradicionales, se implementará el programa cocinas para la paz a partir del cual se visibilizarán y fortalecerán las prácticas y saberes asociados a la alimentación. Además, se realizará un trabajo conjunto para que las Guías Alimentarías Basadas en Alimentos – GABAS contemplen el enfoque cultural y territorial como factor de una alimentación saludable y sostenible.

d. Intervención de la población con situaciones de malnutrición

Para reducir las brechas de atención en las poblaciones y territorios, se requiere ampliar la oferta de las modalidades de prevención y atención de la desnutrición con énfasis en la población gestante y la primera infancia en zonas rurales. Esto implica la articulación de los programas y servicios de atención y recuperación nutricional en la primera infancia, que incida en la identificación, captación, atención, seguimiento, recuperación y acompañamiento de casos con riesgo o desnutrición, y fomento en la creación de entornos saludables a nivel familiar. Así mismo, se crearán y distribuirán nuevos productos de Alimentos con Alto Valor Nutricional que incluyan materias primas producidas a nivel nacional y la identificación las características nutricionales de los alimentos nativos utilizados en las cocinas tradicionales para para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes en población vulnerable. En los territorios con mayores eventos de desnutrición en gestantes y primera infancia se crearán zonas de recuperación nutricional con implementación de modelos de atención transectorial que incidan en los determinantes sociales que originan esta situación y contribuyan a la garantía del derecho humano a la alimentación.

Para prevenir la malnutrición se contará con: a) promoción de prácticas de cuidado en alimentación y nutrición, y prevención, atención y superación de las alteraciones nutricionales desde la gestación hasta la adolescencia. b) Un paquete de atenciones en territorios priorizados adaptado a las prácticas territoriales, poblacionales y culturales que incluya: i) acceso a agua para el consumo humano y saneamiento básico, ii) valoración y atención integral en salud, iii) acceso a canastas alimentarias en los hogares priorizados, iv) acceso a programas de autoconsumo de alimentos, v) herramientas para la toma de decisiones informadas sobre alimentación y nutrición, y vi) acceso a oferta social de inclusión social y productiva. c) Desarrollo de modelos y ejercicios de predicción, que a partir del análisis de determinantes sociales determinen y prioricen territorios a intervenir, d) un sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la superación de la malnutrición.

e. Suministro de agua apta para el consumo humano en todo el territorio nacional

El suministro de agua en la cantidad suficiente y calidad es fundamental para la salud, la vida y la alimentación. Se actualizará el marco normativo del Sistema para la Protección y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, con el fin de que se armonice con los desarrollos normativos, incluyendo el enfoque diferencial para zonas rurales y urbanas y se aporten herramientas para el fortalecimiento de la red nacional de laboratorios, la gestión del riesgo y la atención de emergencias. Esto aunado a las estrategias de acceso universal propuestas en Seguridad Humana y a las de acceso a servicios públicos de Convergencia Regional.

3. Gobernanza multinivel para las políticas públicas asociadas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)

Se requiere definir el alcance y responsabilidad de las instituciones públicas para la garantía progresiva de este derecho alineado con lo estipulado en el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Se reformulará la Política y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria hacia la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada.

a. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada

Se diseñará el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada, que adoptará el programa Hambre Cero como estrategia de superación de la inseguridad alimentaria en el país. Se diseñarán mecanismos que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad del derecho y la participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y ciudadanía en los temas concernientes a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada en las poblaciones y

territorio. Adicionalmente se dará asistencia técnica continuada establecida en el marco del Plan Nacional Rural del Sistema del Garantía Progresiva del DHAA a los comités departamentales de seguridad alimentaria y nutricional o quien haga sus veces a nivel territorial.

b. Instituciones modernas y gabinete rural

Se conformará un Gabinete rural que facilite la coordinación con otros sectores de gobierno, que permita mecanismos programáticos y presupuestales de articulación, (Misión para la Transformación del Campo, 2016 (OCDE 2022), planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades para materializar la reforma agraria y la reforma rural integral. El análisis territorial debe permear los procesos sectoriales y aprovechar las sinergias que resultan de los vínculos urbano-rurales. El desarrollo rural trasciende al sector agricultura e implica el compromiso decidido de varios sectores de gobierno en forma coordinada.

c. Producción de Información para mejorar la toma de decisiones

Se creará, con apoyo de la academia, el Observatorio del Derecho a la Alimentación Adecuada, que permita hacer seguimiento a los planes y programas asociados a este derecho en sus diversos componentes (disponibilidad, acceso y adecuación), que a su vez permita el seguimiento continuo a la oferta de alimentos, sus precios y sus variaciones, además de identificar territorios con hogares en inseguridad alimentaria y nutricional, así como poblaciones con los diferentes tipos de mal nutrición, entre otros. Además, se garantizará la producción periódica de información estadística poblacional en seguridad alimentaria y nutricional.

De manera complementaria es clave avanzar en el seguimiento del sector rural con instrumentos modernos, actualizados y confiables, a través del observatorio de la ruralidad y del desarrollo de una nueva métrica, en la que la evaluación se enfoque en la medición de la gestión, los resultados e impactos. Ambos observatorios se articularán para generar sinergias en la información.

Adicionalmente se implementará el Plan Estadístico Sectorial, como principal instrumento de planeación estadística, que contiene las estrategias que permitirán fortalecer la producción de información estadística del sector agropecuario y de desarrollo rural en el país, implementando estrategias colaborativas Estado-territorio para la consecución de información estratégica.

d. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector del diseño de política

El Ministerio deberá ejercer su función de coordinación y liderazgo, y la implementación estará centrada en las Agencias Especializadas para esos fines, facilitando el desarrollo rural en todas las regiones del país. La institucionalidad

de los Consejos de Cadena del sector Agropecuario, y su representación de la diversidad de productores y actores en todos los eslabones de la cadena, operarán bajo un enfoque integral que promueva productividad, sostenibilidad e inclusión en la actividad agropecuaria.

4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática

> Quiero ver un cambio en la cultura, conocimiento y conciencia verde en hábitos de los ciudadanos(nas) hablando en un mismo lenguaje de sostenibilidad en todos los sectores económicos y sociales que permitan una conducta de aceptación y de apropiación de la transición energética como estilo de vida."
>
> Representante de jóvenes. Subregión Catatumbo, Norte de Santander. DRV, 2022.

Ideas clave

1. Sin la lucha contra el cambio climático, la supervivencia de la especie humana como la conocemos no será viable. La transición hacia una economía productiva limpia, justa y equitativa, con crecimiento sostenible y uso intensivo del conocimiento, llevará a que Colombia sea potencial mundial de la vida.
2. El país ha sido incapaz de frenar la pérdida de biodiversidad causada por la deforestación y la ineficiencia en su regeneración, llevando a la inevitable disminución de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos que soportan el aparato productivo y a la sociedad. Durante los próximos años se transitará de la depredación de los recursos naturales a la protección efectiva de la mega diversidad de Colombia.
3. La dependencia energética y económica del país de los combustibles fósiles representa una baja competitividad y acentúa la vulnerabilidad. Se requiere una respuesta urgente, que de manera progresiva lleve a cambios sustantivos en los modos de producción y de consumo. De manera contundente, se usarán los excedentes financieros del carbón y del petróleo para hacer una transición energética que nos lleve a una economía verde.
4. La falta de innovación, investigación y desarrollo ha profundizado la pobreza y aumentado la acumulación de capital en actividades de baja productividad y poco diversificadas. La reindustrialización estará basada en la bioeconomía y de acuerdo con las potencialidades regionales; será accesible a toda la población e intensiva en conocimiento y tecnología.

5. La brecha de financiamiento climático para la transformación productiva constituye un desafío de enormes proporciones. Es necesario fortalecer la conciencia sobre el valor intergeneracional, de modo que el factor ambiental pueda incorporarse a los procesos de toma de decisiones financieras a todos los niveles. Se alinearán los instrumentos existentes y fomentará el desarrollo de mecanismos innovadores, reforzando el rol de los bancos centrales, la valoración de activos y alternativas de inversión.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Áreas en proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados	946.217 hectáreas (2022)	1.700.000 hectáreas	Objetivo 11- Ciudades y comunidades sostenibles Objetivo 14. Vida submarina Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres
Deforestación nacional	174.103 hectáreas (2021)	140.000 hectáreas	Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres
Participación de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) frente al PIB	0,26% (2021)	0,50%	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Participación de las exportaciones de bienes no minero energéticos y servicios en el total de exportaciones	49,2% (2022)	55,8%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico Objetivo 17 . Alianza para lograr los objetivos

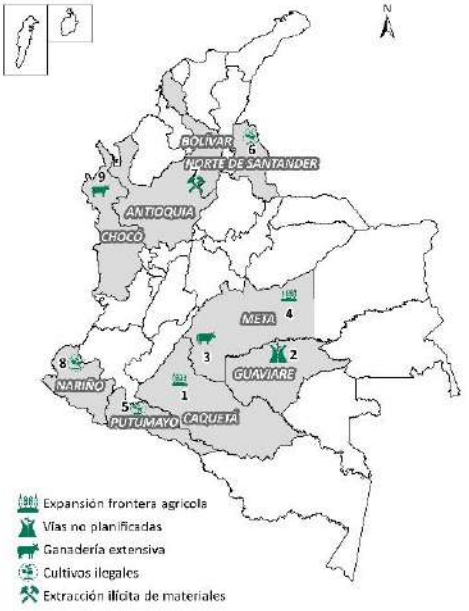
Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Capacidad en operación comercial de generación eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER)	297,08 MW	2.297,08 MW	Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna
Toneladas de CO2 mitigadas por el sector transporte	149.630 toneladas (2021)	2.149.630 toneladas	Objetivo 13. Acción por el clima

Para consolidar a Colombia como potencia mundial de la vida, el desarrollo económico del país y la sostenibilidad social y ambiental no pueden seguir siendo asumidos como procesos independientes. La transformación apuntará hacia actividades productivas diversificadas, que aprovechen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de resiliencia ante los choques climáticos.

El actual sistema económico es de baja productividad, ineficiente, degrada el ambiente y acentúa la vulnerabilidad de la población. En este proceso la inclusión social tiene que ir a la par con la inclusión productiva. La competitividad tiene que ser compatible con dinámicas que sean descarbonizadas, y debe avanzar de tal manera que mejore la resiliencia ante los efectos del cambio climático.

La puerta de entrada a esta transformación es el patrimonio natural, y en ese sentido, el país debe afrontar dos grandes crisis globales: la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, y el cambio climático. Cada dos años se está perdiendo en bosque el equivalente al área del departamento del Atlántico, problemática que se concentra principalmente en nueve núcleos de deforestación (mapa 4.1). Los ecosistemas de páramo, sabanas, corales y pastos marinos igualmente se están deteriorando. Para contrarrestar estos impactos negativos se han realizado procesos de restauración, sin embargo, han sido insuficientes para recuperar los beneficios que prestan.

Mapa 4.1. *Departamentos con núcleos de deforestación, 2021*



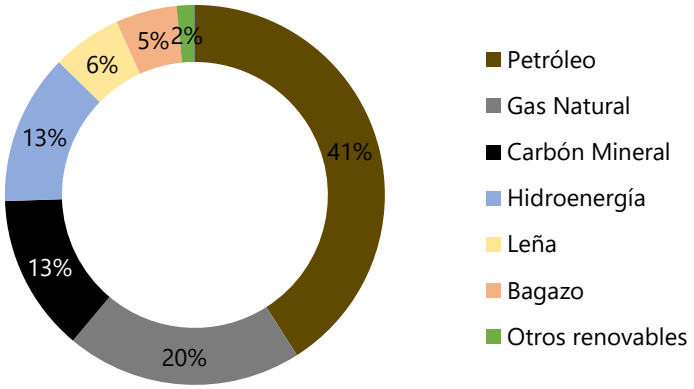
Fuente: DNP, 2022, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono de Colombia, 2022. 1. Sabanas del Yarí- bajo Caguán. 2. Guaviare (marginal de la Selva). 3. Sur del Meta. 4. Mapiripán. 5. Putumayo. 6. Andina norte – Catatumbo. 7. Andina centro. 8. Pacifico Sur. 9. Pacífico norte

Entre los impactos que genera la pérdida de bosques, la agricultura y los cambios en el uso del suelo está la liberación de gases de efecto invernadero (GEI) que ocasionan el calentamiento global, y que entre 2014 y 2018 produjeron en promedio el 56 % de GEI del país. En el 2018 los departamentos de Meta, Caquetá, Antioquia y Guaviare concentraron el 36 % de las emisiones totales. Así mismo, el 7 % de la población del país está expuesta a desastres por inundaciones, movimientos en masa, como el ocurrido en Rosas, Cauca en 2023, y avenidas torrenciales, como la que se presentó en Mocoa, Putumayo en 2017.

La transformación de la matriz energética incentiva la gestión de la demanda y la participación de nuevos actores en los procesos productivos. La dinámica es progresiva, así que los hidrocarburos y minerales seguirán teniendo un lugar significativo. Los excedentes que se generan en estos sectores deben ser la base para modificar gradualmente los patrones de explotación y consumo. El 74% de la oferta energética es fósil (petróleo, gas natural, carbón mineral) (figura 4.1).

El sector minero–energético ha representado el 7 % del PIB nacional, genera el 33 % de la inversión extranjera, el 56 % de las exportaciones, y aporta con más de 500.000 empleos formales. Asimismo, durante el año 2021, el sector aportó cerca de $ 8,8 billones de pesos en regalías, de las cuales 26% provienen de minería y el 74 % de los hidrocarburos.

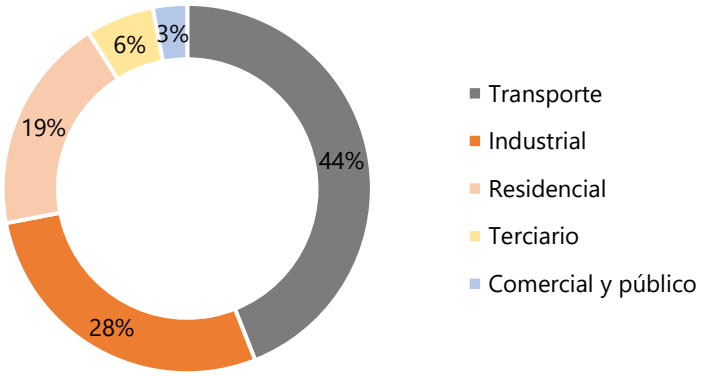
Figura 4.1. *Matriz energética de Colombia, 2021*



Fuente: DNP, 2022, a partir de información del BECO (2021)

De la misma manera deberá dársele especial atención a los sectores que tienen la mayor participación en el consumo y que, en consecuencia, serán los mayores responsables de hacer realidad la transición energética (figura 4.2). Los sectores de transporte, industria y residencial deberán recibir atención especial de la política pública para asegurar que puedan llevar a cabo una transición consistente con los principios expresados en este documento.

Figura 4.2. *Consumo energético de Colombia por sector, 2020*



Fuente: Plan Energético Nacional UPME (2020).

La posición geográfica que tiene Colombia en relación con el potencial de fuentes de energía renovable como el viento, el sol, el agua, la biomasa, el calor del subsuelo y las energías provenientes del océano, la ubican en un escenario privilegiado a nivel mundial. El mejoramiento tecnológico del sector eléctrico debe procurar aprovechar además de las diferentes fuentes, los sistemas de medición avanzada que permitan,

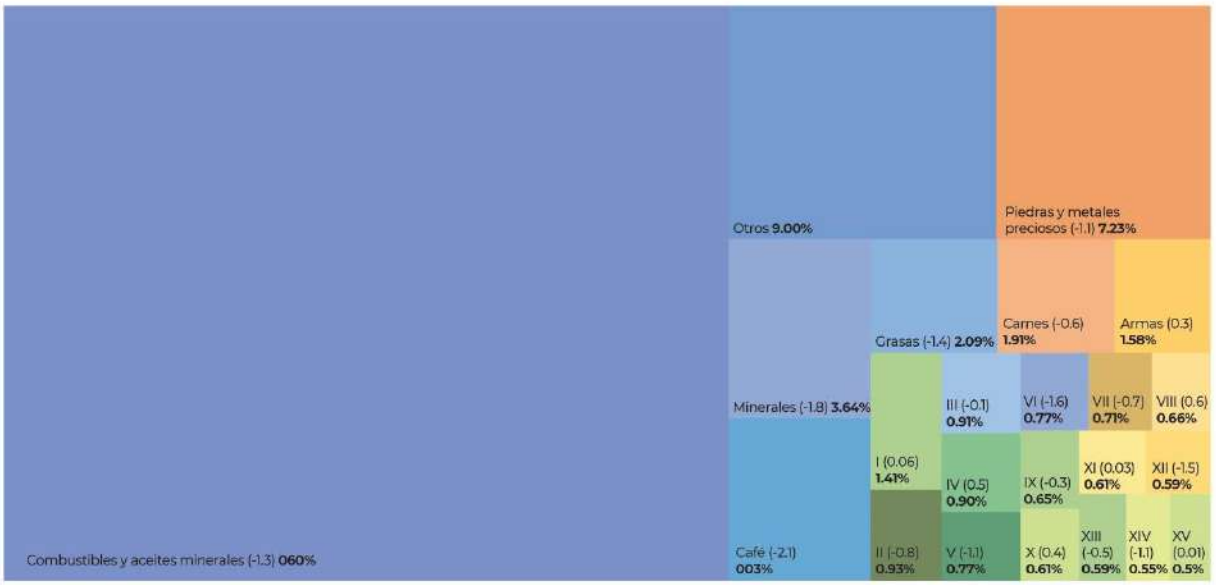
por un lado, la participación del usuario y, por el otro, la confiabilidad y la seguridad del servicio al 97 % de las viviendas de todo el país que actualmente están conectadas.

La demanda también tiene un rol fundamental en la transición. Por un lado, debe ocuparse de proveer soluciones de mayor eficiencia y confiabilidad a los 1,6 millones de personas que cocinan con leña y que están expuestas a emisiones de material particulado que generan impactos negativos en la salud estimados en $3 billones anuales e inciden en la deforestación y degradación de los bosques. Por otro lado, el uso eficiente de la energía es indispensable para asegurar una transición energética a mínimo costo.

En Colombia, la energía útil es del 31 %, es decir, la ineficiencia en el consumo es elevada, teniendo altos potenciales para implementar medidas de eficiencia energética. El sector transporte es el mayor consumidor energético (44 %), el sector de mayor ineficiencia energética (70 %) y el que genera el 12,5 % de las emisiones totales de GEI del país.

Desde 2015 se establecieron las medidas de ahorro de agua y energía que deben incorporar las edificaciones. No obstante, la falta de mecanismos de verificación en su incorporación, así como la no obligatoriedad de las medidas en edificaciones destinadas a Viviendas de Interés Social (VIS), generaron que, en 2021, el 48 % de las edificaciones en construcción no contaran con sistemas de ahorro de agua ni de energía. Sumado a esto, el 7 % de los hogares urbanos destinan más de 15 minutos a una estación o paradero de transporte público, el 16,5 % a un establecimiento educativo, el 12,9 % a parques o zonas verdes y el 52,5 % a un hospital o centro de salud, mostrando una falta de equipamientos sociales accesibles y generando mayores requerimientos de desplazamientos y generación de emisiones contaminantes. Cabe destacar que la gestión de residuos en Colombia aportó el 7 % de las emisiones de GEI de 2018. Solamente el 14 % de los residuos sólidos urbanos son reciclados y el restante no se valoriza disponiéndose directamente en los rellenos sanitarios. Además, la ineficiencia en la gestión del recurso hídrico en los sistemas de acueducto deja pérdidas de agua del 40 %.

Figura 4.3. *Composición de la canasta exportadora y complejidad de productos, 2017-2021*



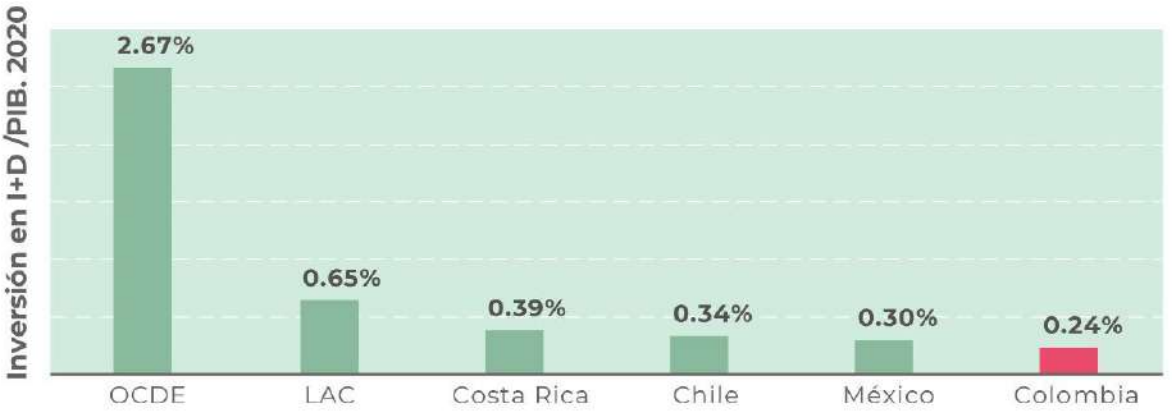
Nota: Dato entre paréntesis corresponde al índice de complejidad de producto y el porcentaje de la participación en total de las exportaciones. Los sectores que visualmente no se pueden identificar en la figura corresponden a: I. Fundición hierro y acero; II. Azúcares y confitería; III. Cobre y manufacturas; IV. Navegación aérea o espacial; V. Plomo y manufacturas; VI. Tabaco; VII. Preparaciones de carne, pescados; VIII. Vehículos, partes y accesorios; IX. Preparaciones alimenticias; X. Productos farmacéuticos; XI. Aluminio y manufacturas; XII. Pescados y crustáceos; XIII. Demás productos de origen animal; XIV. Abonos; XV. Aceites esenciales, perfumería, cosméticos.

Fuente: The Observatory of Economic Complexity, DANE-DIAN.

En el país existe baja productividad y diversificación de las actividades. Entre 2012 y 2021 el aporte de la productividad al crecimiento económico fue nulo (-0,01 %). Una de las explicaciones de este resultado es la falta de diversificación de las actividades productivas y su bajo nivel de complejidad. Es notoria la concentración de las exportaciones en hidrocarburos y minería, que entre 2017-2021 representó el 71 % del total de exportaciones (sumatoria de Combustibles y aceites minerales 60 %, Piedras y metales preciosos 7,23 %, y Minerales 3,64 %, ver figura 4.3). La participación de la industria en el PIB se redujo del 20,1 % en 1967 al 11,5 % en 2021, mientras que, en Corea del Sur en el mismo período, esta participación pasó del 16,8 % al 25,4 %.

Colombia ocupa el puesto 63 entre 132 países en el Índice Global de Innovación. En 2020 apenas invirtió el 0,24 % del PIB en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), estando por debajo del promedio de América Latina que es 0,65 %, y muy lejos de la OCDE que es 2,5 % (figura 4.4).

Figura 4.4. *Inversión en I+D como porcentaje del PIB en 2020*



Fuente: DNP,2022, a partir de RICYT y OCDE.

Se requiere una producción industrial sostenible, cerrar brechas tecnológicas, impulsar encadenamientos productivos para la integración regional, fortalecer las capacidades humanas y generar empleos de calidad. Para ello, se deben diseñar mecanismos de financiación para lograr la inclusión financiera de las unidades productivas del país. Así mismo, se debe fortalecer la calidad de nuestros productos, priorizar los encadenamientos productivos con agregación de valor e incorporación de tecnología y sus respectivas unidades productivas, así como promover la inclusión a las cadenas de valor de micro, pequeñas y medianas unidades productivas, y la defensa de una mayor competencia económica. Todo lo anterior atendiendo la heterogeneidad existente en las unidades productivas ubicadas en los territorios, así como en el desarrollo productivo regional del país.

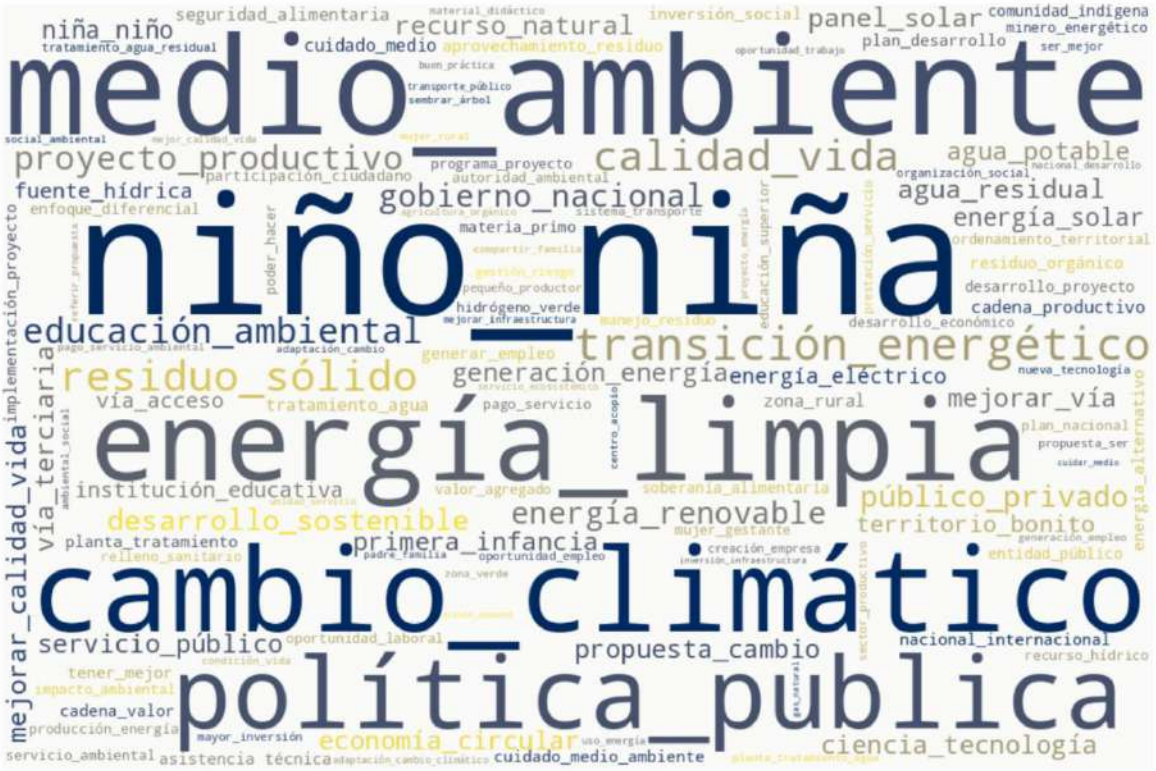
El reto de la bioeconomía es aprovechar el patrimonio natural en la diversificación productiva para generar riqueza. A pesar de que Colombia alberga más de 75.000 especies, y es el segundo país más biodiverso del mundo, a corte del primer semestre de 2022 apenas contó con 148 bioproductos nuevos, principios activos, bioproductos en etapa de precomercialización y comercialización, y ampliación de registros a nuevos mercados nacionales e internacionales.

Hay 49,3 millones de hectáreas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que junto a otros ecosistemas estratégicos se convierten en uno de los mayores atractivos naturales. En estas áreas, el turismo de naturaleza generó aproximadamente USD 3.000 millones en el primer semestre de 2022. Las potencialidades son enormes, pero su infraestructura es limitada y los costos de mercadeo son altos. Adicionalmente, menos del 2 % de las áreas con alto potencial forestal en el país son aprovechadas y no hay institucionalidad pública que potencie el desarrollo de la economía forestal.

Para cumplir el reto climático, plasmado en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, sigla en inglés) de 2020, Colombia deberá invertir anualmente entre $8,76 y $14,19 billones en todos los sectores de la economía que tienen compromisos en mitigación, y entre $5,8 y $10,5 billones para cumplir las 30 metas de adaptación. Por tanto, deberá invertir anualmente al menos 1,2 % del PIB para avanzar hacia las metas climáticas. Puesto que la inversión actual es cercana al 0,16 % del PIB, la brecha de financiamiento a cubrir es de 1,04 % del PIB.

En esta transformación, en los diálogos regionales vinculantes, la ciudadanía presentó 9.787 propuestas, que representan el 11 % del total de propuestas presentadas para todas las transformaciones. Los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han reiterado la necesidad de impulsar la transición a partir del uso de energías limpias, y destacan la necesidad de desarrollar procesos productivos con un menor impacto ambiental. Se reitera la importancia de fomentar la economía circular y el crecimiento verde, conservar las fuentes hídricas y el manejo adecuado de residuos sólidos, así como desarrollar actividades para la lucha contra la deforestación y el cambio climático. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 4.5.

Figura 4.5. *Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de la economía productiva para la vida y la acción climática*



Fuente: DNP,2022.

Catalizadores

Se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente. Es importante dejar atrás la dependencia de actividades extractivas, abriéndole el paso a nuevos sectores que aprovechen las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza. Para lograrlo, se requiere que esta transformación cumpla con los siguientes **cinco pilares**:

1. Lograr un proceso que lleve a la **revitalización de la naturaleza con inclusión social**, que incluye tanto las intervenciones de conservación, manejo sostenible y restauración, como el freno a la deforestación y la transformación de otros ecosistemas.
2. Transitar hacia **una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza**, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima.

3. Realizar la **transformación energética de manera progresiva**, que reduzca la dependencia del modelo extractivista y democratice el uso de recursos energéticos locales como las energías limpias y la generación eléctrica. Como política de este gobierno se buscará acelerar una transición energética justa y se promoverá que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.
4. Diversificar la economía a través de la **reindustrialización**. Incluye el cierre de brechas tecnológicas, el impulso a los encadenamientos productivos para la integración regional y global, y el fortalecimiento de las capacidades humanas y de los empleos de calidad. Además, con actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad, incorporando criterios de economía circular y que sean intensivas en conocimiento e innovación.
5. Disponer **recursos financieros** para lograr una economía productiva.

Alcanzar esta transformación requerirá crear un lenguaje común y estrechar los lazos internacionales, a través del estímulo al comercio y las inversiones sostenibles, que aporten conocimiento, ciencia y desarrollo con el mundo y, especialmente, con los países de América Latina y el Caribe. Estas medidas favorecen la productividad, el fomento de la cultura y del conocimiento. Colombia liderará la gran alianza de protección y recuperación de la Amazonía, territorio compartido con ocho países y que es la clave para regular el clima global y salvaguardar el patrimonio biológico y cultural de la humanidad.

Además, en el marco de los mecanismos de concertación e integración regionales, el país impulsará la creación de un mercado regional latinoamericano de energía, fundamentado en la interconexión y el desarrollo prioritario de infraestructura y tecnologías para la incorporación de fuentes de energía renovable. En 2020 Colombia lideró junto con Chile la iniciativa "Energías Renovables en Latinoamérica y El Caribe - RELAC", a través de la cual 17 países se propusieron alcanzar el 70 % de penetración de renovables en América Latina para 2030. El país también se integró a la coalición *Three Percent Club* junto con otros 15 países cuyos gobiernos, empresas e instituciones se comprometieron a mejorar 3 % cada año la eficiencia energética. Una alianza con los países de América Latina y El Caribe será fundamental para el aprovechamiento del potencial minero energético, permitiendo una transición energética eficiente, asequible y confiable, con participación de las comunidades de la región.

En el actual contexto macroeconómico, con el incremento de los costos de producción y la reducción de los salarios reales, es prioritario avanzar en la integración regional, aprovechando la estructura productiva existente, y buscando

nuevas oportunidades. Se aprovecharán mecanismos de concertación e integración regionales, como la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Proyecto Mesoamérica, la Conferencia Iberoamericana, la Asociación de Estados del Caribe (AEC). El país se integrará a cadenas regionales y globales de valor, buscando la complementariedad productiva, la diplomacia sanitaria, la certificación de calidad y la promoción de reglas de origen.

Las relaciones internacionales se orientarán a la transformación productiva limpia, acogiendo los objetivos del Acuerdo de París. Allí el país se comprometió a reducir en un 51 % las emisiones de GEI en 2030, y a alcanzar la carbono neutralidad en 2050. Estas metas están relacionadas con los compromisos de la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia E2050 y de la Ley de Acción Climática 2169 de 2021.

Respetando los compromisos del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), que reúne a 196 países, se impulsarán los intereses de los países megadiversos, para construir las metas globales de protección y del uso sostenible de la biodiversidad. Se avanzará en la implementación del marco de Sendai, especialmente en lo concerniente a la resiliencia para reducir el riesgo de desastres. Asimismo, se garantizará la justicia y el acceso a la información en asuntos ambientales, en el marco del Acuerdo de Escazú, y se cumplirán principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Todos estos propósitos, además, se refuerzan con la estrecha relación con las demás transformaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Esta transformación se concreta a través de 10 catalizadores:

Figura 4.6. *Transformación productiva, internacionalización y acción climática*



Fuente: DNP,2023.

A. Naturaleza viva: revitalización con inclusión social

1. Programa de conservación de la naturaleza y su restauración

Colombia conservará su patrimonio natural mediante la contención de la deforestación, el fortalecimiento de las estrategias para evitar la alteración y destrucción de sus áreas protegidas y ecosistemas estratégicos y avanzará en su restauración. Estas apuestas se complementan con la transformación de ordenamiento alrededor del agua y justicia ambiental, en especial con los catalizadores de "Justicia ambiental y gobernanza inclusiva", y de "el agua y las personas en el centro del ordenamiento territorial".

a. Freno de la deforestación

Se implementará el plan de contención de la deforestación en los principales núcleos activos de deforestación, con énfasis en la Amazonia, y considerando en los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para transformarlos en núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad. El fundamento son los acuerdos sociales, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el pago por servicios ambientales, desarrollo de los proyectos productivos y de los negocios verdes.

Se harán esfuerzos conjuntos para desarticular estructuras criminales relacionadas con la deforestación. Así mismo, se actualizará e implementará el plan nacional de prevención, control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas. Estos procesos se complementan de manera integral con los propósitos de la transformación de ordenamiento territorial alrededor del agua y con los catalizadores de la presente transformación relacionados con descarbonización, bioeconomía y financiamiento.

b. Restauración participativa de ecosistemas, áreas protegidas y otras áreas ambientalmente estratégicas

Se implementarán procesos de restauración y conservación de la base natural para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático. La restauración se hará teniendo como fundamento la gestión del conocimiento y la salud del ecosistemas. Se considerarán y respetarán los saberes, valores ancestrales y tradicionales de las comunidades y actores involucrados.

Se promoverán estrategias complementarias de conservación, y se avanzará en la restauración de ecosistemas degradados con énfasis en aquellos cuya pérdida amenaza la integridad de la biodiversidad, la resiliencia climática y el bienestar humano. Se fortalecerá el monitoreo, el reporte y la verificación de proyectos de restauración implementados para incrementar a futuro la efectividad de las inversiones. De igual forma, se fortalecerán los bancos de germoplasma, y se implementarán modelos de gestión integral para la prevención, atención, recuperación y revitalización de pasivos ambientales.

Se ampliará la gestión de conservación efectiva de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y se avanzará en la consolidación de las OMEC (Otras Medidas Efectivas de Conservación basadas en áreas) de la mano de las comunidades y de los otros actores locales. Se ampliará la superficie protegida en ecosistemas con insuficientes niveles de protección a nivel nacional, regional y local y se integrarán al SINAP las áreas protegidas de carácter municipal y comunitarias.

B. Transición económica para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima

1. Hacia una economía carbono neutral, un territorio y una sociedad resiliente al clima

Con la acción conjunta de sectores, territorios y actores privados se avanzará en la reducción de las emisiones de GEI, mediante la descarbonización de los sistemas productivos y su captura y almacenamiento en la vegetación y en el suelo. Bajo un enfoque transversal de los derechos humanos, el país se anticipará a los choques

climáticos para afrontar y reducir sus impactos a través de la gestión y el fortalecimiento de capacidades de las comunidades y los territorios, así como del aprovechamiento de las oportunidades que brinda el clima cambiante en la construcción de la adaptación y la resiliencia.

a. Descarbonización y resiliencia de sectores productivos y gestión de sus riesgos climáticos

Se desarrollarán acciones conjuntas para avanzar hacia la descarbonización y la resiliencia climática del país al 2050. Se ajustará el plan de implementación y seguimiento de la actual NDC para incluir nuevas acciones que permitan el cumplimiento de la meta de reducción del 51 % de las emisiones de GEI. En la preparación de la comunicación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático en el 2025, se pondrá énfasis en la articulación institucional, la generación de insumos y la incorporación de herramientas para la mitigación y la adaptación.

Se incluirán en este proceso las obligaciones, estándares y principios de derechos humanos, así como la articulación con los diferentes programas e instrumentos existentes de planeación, como la Estrategia climática de largo plazo E2050, los planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales y territoriales, la estrategia nacional de financiamiento climático actualizada en 2022 y el plan nacional de adaptación al cambio climático.

Se ampliará el alcance de la estrategia de fortalecimiento del sector empresarial en la gestión de los riesgos climáticos a los sectores de energía y transporte. Al tiempo que se implementarán la hoja de ruta de esta estrategia para los sectores de agua, agropecuario, desarrollo urbano y financiero.

b. Territorio y sociedad resilientes al clima

Se implementará una estrategia para la resiliencia climática territorial con enfoque comunitario que incluya proyectos, financiamiento y fortalecimiento de capacidades. También se desarrollarán indicadores de impacto y de resultado sobre la reducción de la vulnerabilidad y de la capacidad de adaptación frente a choques climáticos.

Se desarrollará la medición de umbrales de transformación de ecosistemas para orientar la toma de decisiones intersectoriales y territoriales. Las soluciones basadas en la naturaleza serán centrales para el desarrollo de una estrategia integral para la reducción de riesgos de desastres, gestión de la biodiversidad y del suelo, así como la mitigación y adaptación al cambio climático.

El Gobierno Nacional promoverá la economía azul para los espacios marítimos y costeros, aplicando medidas para el desarrollo de economías resilientes, sostenibles

y productivas a través del uso sostenible de los ecosistemas, del turismo sostenible, de tecnologías innovadoras y con la producción de energías limpias.

Se incorporarán en los procesos de planificación territorial criterios estandarizados en gestión del riesgo de desastres y cambio climático. Igualmente, se implementarán los centros nacionales de logística y de entrenamiento para el manejo de desastres, se fortalecerá a las entidades territoriales con bancos de maquinaria para las labores de respuesta y recuperación, así como la estrategia para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario. Se fortalecerá la gobernanza para la construcción de resiliencia de los territorios con la integración de los procesos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

c. Infraestructura de proyectos públicos y de asociaciones público privadas adaptadas al cambio climático y con menos emisiones

Se desarrollarán lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres de origen natural, socio-natural, geológicos, tecnológicos y antrópicos no intencionales, y deberes de debida diligencia con relación al respeto y garantía de los derechos humanos en la estructuración de proyectos de infraestructura con participación privada. Por otra parte, para normatizar y estandarizar la incorporación de los análisis de riesgo de desastres en proyectos de inversión pública, se reglamentará el artículo 38 sobre incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública de la Ley 1523 de 2012, que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Además, se fortalecerán las capacidades para implementar estándares de cumplimiento de normas de desempeño, salvaguardas ambientales y sociales y deberes de debida diligencia con relación al respeto y garantía de los derechos humanos. Se introducirá el uso de certificaciones, mejores prácticas y metodologías de diseño para desarrollar infraestructura pública sostenible y que fomente el uso de energías renovables y la economía circular.

Los materiales no contaminados provenientes de los dragados en canales fluviales y accesos a puertos marítimos que cumplan con las condiciones técnicas se deberán aprovechar en actividades de restauración de ecosistemas terrestres y marino costeros, y para el refuerzo de los sistemas naturales de defensa de la línea de costa para que aporten a la reducción del riesgo de desastres y se alineen con las apuestas del gobierno alrededor de las soluciones basadas en la naturaleza,

C. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente

1. Transición energética justa, basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la soberanía con seguridad, confiabilidad y eficiencia

Se acelerará la generación de energías renovables y se impulsarán tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes. El país acelerará la penetración de energías renovables en la matriz y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda, a la vez que cumple los compromisos sociales, ambientales y garantiza la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía.

a. Generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER)

El Gobierno Nacional impulsará la incorporación de nuevas fuentes de generación de energía eléctrica a partir de FNCER, ajustando e implementando las hojas de ruta del hidrógeno y de la energía eólica costa afuera.

Para contar con el desarrollo de nuevas plantas de generación con FNCER se determinarán e implementarán los mecanismos regulatorios y de mercado, así como las condiciones para su vinculación al sistema energético nacional. Se establecerá el marco regulatorio y el programa para la democratización de la generación, la valorización energética de los residuos sólidos y lixiviados de los rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales, así como el aprovechamiento de la biomasa, geotermia, energía proveniente del océano, biogás para la generación de energía. Se implementarán líneas de crédito y programas que financien el desarrollo de estos proyectos. Así mismo, con el propósito de garantizar la confiabilidad y entrada de los proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales se buscarán mecanismos que permitan avanzar en el licenciamiento ambiental y consulta con comunidades indígenas.

b. Seguridad y confiabilidad energética

Se priorizará el uso de recursos energéticos locales, garantizando a su vez la estabilidad y el respaldo del sistema eléctrico a través de la implementación de sistemas de almacenamiento y el uso de fuentes renovables para la sustitución progresiva y segura de las plantas termoeléctricas. En la transición, se garantizará el abastecimiento de gas y los energéticos requeridos para la seguridad energética y la confiabilidad, desarrollando la infraestructura necesaria para llevar los energéticos desde la fuente hasta la demanda y se establecerán los lineamientos de política y las

medidas regulatorias para determinar las condiciones de prestación del servicio de los sistemas de almacenamiento energético, impulsando entre otros, la infraestructura de almacenamiento estratégico de combustibles líquidos y GLP en zonas de frontera de conformidad con los planes de abastecimiento y confiabilidad de la UPME, para lo cual el Gobierno Nacional establecerá los cargos o márgenes de confiabilidad dentro de las estructuras de precios de estos combustibles. Con el fin de avanzar en la ampliación de cobertura del servicio público de gas combustible y la diversificación energética en segmentos de difícil electrificación, la CREG realizará los análisis e implementará los ajustes en los cuales considere que se podrán desarrollar de manera integrada las actividades para la prestación del servicio.

Se monitorearán los resultados de los contratos de exploración y producción vigentes con el fin de realizar una evaluación y balance oferta/demanda del gas y crudo que sea necesario para la toma de decisiones en pro de garantizar la seguridad energética de corto, mediano y largo plazo, buscando promover el uso y aprovechamiento eficiente de estos energéticos. Respecto a la mejor gestión y el aprovechamiento de los hidrocarburos, a partir del estudio e identificación de barreras para la implementación de técnicas de recobro mejorado, se realizará un inventario de los campos actualmente en explotación. Si su factor de recobro se encuentra por debajo de la media mundial se tendrá que aumentar. Se desarrollará un programa de acompañamiento para la articulación interinstitucional que promueva el mejoramiento del factor de recobro de los contratos vigentes y la correcta ejecución de los contratos en fase exploratoria.

Se garantizará la soberanía y la continuidad en la prestación del servicio de distribución de combustibles líquidos, asegurando los procesos de refinación, transporte y comercialización en todo el territorio nacional, mejorando la calidad de los combustibles, fortaleciendo la investigación y el desarrollo de biocombustibles avanzados, y asegurando cadenas de suministro eficiente que permitan mantener la disponibilidad de los energéticos a precios justos.

c. Cierre de brechas energéticas

Se avanzará en la universalización del servicio de energía eléctrica a través de la ampliación de cobertura mediante soluciones asociadas a: i). la conexión al Sistema Interconectado Nacional- SIN, de aquellas zonas no interconectadas donde sea viable dicho mecanismo, incluyendo medidas que permitan su sostenibilidad de largo plazo a través del cobro de la inversión ii). El uso de energéticos más limpios para la cocción de alimentos considerando las condiciones particulares de cada territorio; iii). La mejora de las condiciones de calidad y prestación del servicio; iv). El impulso adecuado a los recursos energéticos distribuidos. Todo esto a través de la participación de la sociedad y los diferentes grupos de interés (empresas,

comunidades). Adicionalmente, dentro del programa de normalización de redes eléctrica, se incluirá la instalación de sistemas de autogeneración a pequeña escala a partir de fuentes no convencionales de energía en barrios subnormales situados en municipios del Sistema Interconectado Nacional como estrategia de normalización que promueve el uso de recursos locales y la participación de la sociedad en las soluciones energéticas.

Se definirá y regulará el modelo de comunidades energéticas para que las personas naturales y jurídicas tomen parte en la cadena de valor de la electricidad, a través del uso de fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER), combustibles renovables y recursos energéticos distribuidos. Se dispondrá de recursos públicos, para las comunidades energéticas conformadas por personas naturales, en pro del impulso de este esquema, considerando la reglamentación que establezca el Ministerio de Minas y Energía para la entrega, distribución y focalización de dichos recursos.

Se garantizará a la población vulnerable de estratos 1 y 2 que cuente con el servicio de energía eléctrica, un consumo indispensable, siempre que a través de tecnologías digitales pueda ser administrado para el bienestar del usuario y garantía de la eficiencia en el gasto público, sin superar los recursos económicos establecidos para ello de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Minas y Energía. Se avanzará hacia una metodología de focalización de subsidios que considere la capacidad de pago de las personas. Así mismo, se brindarán las señales necesarias para que la UPME haga una revisión del consumo básico de subsistencia considerando las condiciones energéticas de los usuarios en las diferentes regiones del país.

Adicionalmente, se avanzará en la ampliación de cobertura de gas, a través de proyectos de masificación del uso de gas combustible para beneficiarios de los estratos 1 y 2, y población de zonas rurales con condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural. A fin de impulsar la entrega de viviendas nuevas de interés social con redes internas y conexión de gas combustible, los ejecutores de dichos proyectos podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía financiar o cofinanciar los costos de redes internas y el cargo de conexión con recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas.

Se adelantará un programa intersectorial de sustitución de leña, promoviendo el cierre de brechas energéticas y el uso de sustitutos energéticos de transición. La implementación del programa que se adelante en territorios y territorialidades indígenas y de los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se coordinará con las respectivas autoridades de los pueblos y comunidades. Para lograr su adecuada puesta en funcionamiento, se modificará la naturaleza y esquema de gobernanza del Fondo Único de Soluciones Energéticas -

FONENERGIA, constituyéndolo como uno de los vehículos de financiamiento que centralizará diferentes fuentes de recursos, de orden nacional e internacional, para la implementación de proyectos y la promoción de la Transición Energética Justa. Con los recursos remanentes y sus rendimientos, de la remuneración del Sistema Pozos Colorados – Galán, se financiarán los esfuerzos de sustitución de leña, carbón y residuos de acuerdo con la planificación propuesta desde Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-.

Se considerará la creación de un instituto para la investigación en prospectiva y desarrollo de tecnologías/formas de generación de energía limpia. Sumado a esto, se fortalecerán los recursos de financiación de la UPME para consolidar su labor en torno a la transición energética y a generar las condiciones adecuadas de conexión y expansión con fuentes no convencionales de generación de energía.

Habrá articulación y concurrencia gubernamental para garantizar los derechos étnicos e incentivar la participación de las comunidades en la transición energética, particularmente en el territorio de La Guajira, a través de una gerencia específica. En los proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, ubicados en zonas de alto potencial eólico ó solar, se aumentarán las transferencias definidas en la Ley 143 de 1994 de manera que se disponga de mayores recursos para que las comunidades en la zona de influencia de los proyectos para que puedan adelantar inversiones que mejoren su calidad de vida.

2. Desarrollo económico a partir de eficiencia energética, nuevos energéticos y minerales estratégicos para la transición

Se implementarán acciones que generen nuevos recursos económicos a partir del aprovechamiento sostenible y agregación de valor de recursos minero–energéticos disponibles. Colombia promoverá la integración energética regional con visión de largo plazo teniendo en cuenta: i) la armonización regulatoria entre países, ii) la diversificación de la matriz energética, basada fundamentalmente en fuentes de energía renovables, iii) el fortalecimiento de capacidades tecnológicas y conocimiento de punta, y iv) la resiliencia y seguridad energética regional Latinoamérica. La región se articulará para el intercambio de recursos y excedentes energéticos y promoverá estrategias de producción de nuevos portadores energéticos como el hidrógeno verde. Esto permitirá la descarbonización de múltiples sectores y la diversificación del sector energético en la canasta exportadora del país, disminuyendo gradualmente su dependencia a los combustibles fósiles.

a. Diversificación productiva asociada a las actividades extractivas

Se ejecutará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de

hidrocarburos impactados por la transición energética. En esta línea, se promoverán actividades alternativas en áreas altamente dependientes de actividades extractivas de fósiles, como el corredor de vida del departamento del Cesar. Además, se establecerán acuerdos bilaterales para lograr una integración minero-energética regional que promueva el desarrollo de infraestructura, y se logre conformar un mercado energético internacional de comercialización de excedentes que puedan aportar recursos económicos adicionales al país.

Para ampliar el conocimiento de nuestros recursos y reservas y lograr su aprovechamiento, se adelantará el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, con el fin de aumentar la información, investigación y el conocimiento asociado a nuestros recursos energéticos y mineros, para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua, entre otros. El plan podrá acoger el estándar colombiano para el reporte público de resultados de exploración, recursos y reservas minerales. A partir de este plan, la autoridad minera podrá delimitar las áreas con alto potencial para la extracción de minerales estratégicos, para ser otorgadas mediante contratos especiales de exploración y explotación, a pequeños y medianos mineros organizados bajo figuras asociativas previstas en la ley.

Se actualizará la política minera con énfasis en: i) el uso y gestión de mecanismos para el ordenamiento minero ambiental; ii) creación de mecanismos de articulación para la aprobación de instrumentos técnicos (Programa de Trabajos y Obras-PTO y Estudio de Impacto Ambiental-EIA); iii) reconocimiento de derechos mineros ancestrales, artesanales y de pequeña escala, a partir de análisis diferenciados de problemáticas socio- ambientales; iv) uso de tecnologías en la fiscalización, promoción y priorización de la exploración, extracción y comercialización formal de minerales estratégicos como oro, materiales de construcción, cobre, níquel, cobalto, litio, tierras raras, entre otros.

Se adelantará la reforma de la normativa minera con el fin de crear instrumentos para la gestión del cierre minero y la restauración de los pasivos ambientales derivados de estas actividades, principalmente afectaciones al recurso hídrico por uso de mercurio para extraer minerales auríferos. La formalización y el fomento de la pequeña minería, incorporará estándares de seguridad, orientados a la innovación en áreas de control de atmosferas viciadas, estudios de geomecánica y estabilidad de labores extractivas. Con el objetivo de promover la diversificación productiva, la planificación sociambiental, la gestión y articulación institucional entorno a la resolución de conflictos ocasionados por la minería y la sostenibilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones mineras, se delimitarán y crearán distritos mineros especiales. De igual forma, se definirá la hoja de ruta para la transformación digital en el sector minero energético. Adicionalmente, se desarrollarán cadenas de valor

agregado para minerales que incentiven la producción de coque, talla de gemas y refinación de metales, insumos asociados a materiales de construcción, entre otras.

A fin de implementar mejores controles a la minería de gran escala, que permitan dar pasos hacia la descarbonización y la transición energética justa, se prohibirá el desarrollo de nuevos proyectos mineros para la extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados como minería de gran escala, precisando que los titulares que se encuentren realizando actividades de explotación de este energético, podrán seguir ejecutando sus actividades de conformidad con los derechos y obligaciones derivados de sus contratos; así mismo se establecerán estrategias de concertación entre los beneficiarios de los títulos de contratos que se encuentren terminados o terminen, con las autoridades mineras y ambientales, para poder dar una correcta gestión de cierre sus operaciones.

Se avanzará en la producción de hidrógeno verde y combustibles sintéticos como vectores energéticos, para uso general, incluyendo sectores de difícil electrificación y usos no energéticos como la producción de fertilizantes. Se avanzará en el aprovechamiento del hidrógeno blanco, asociado a procesos geológicos en la corteza terrestre y que se encuentra en su forma natural como gas libre en diferentes ambientes. Se promoverá el desarrollo de la tecnología de captura, utilización y almacenamiento de carbono (CCUS) con el fin de utilizar el CO_2 como insumo en diferentes procesos productivos o en la prestación de servicios en los que se requiera. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará lo correspondiente al almacenamiento del CO_2 en el subsuelo..

b. Eficiencia energética y del mercado como factor de desarrollo económico

Se promoverá el consumo energético eficiente. Se establecerán metas de ahorro energético para todos los sectores económicos a partir de los potenciales de ahorro identificados en el PAI-PROURE y en las auditorías energéticas. Se promoverá la implementación de sistemas de gestión eficiente de la energía – SGE, iniciando con las empresas del sector industrial. Se diseñarán e implementarán nuevos programas para financiar y subsidiar el recambio de equipos de iluminación y refrigeración ineficientes usados en los hogares. Así mismo, se habilitarán mecanismos financieros a través del FENOGE para que las entidades públicas puedan adelantar proyectos de eficiencia energética en edificaciones públicas, los ahorros obtenidos podrán ser utilizados para pagar las inversiones realizadas y nuevas inversiones. También se impulsará el reemplazo de las luminarias tradicionales del alumbrado público por tecnologías LED o aquellas más eficientes en su consumo energético por parte de las entidades territoriales. Así mismo, cuando el servicio de alumbrado público sea

cobrado como un porcentaje del impuesto predial, se establecerá un tope a este porcentaje para los predios de zonas rurales que no cuenten con este servicio.

Se realizará una revisión del mercado eléctrico colombiano, para impulsar la participación de todos los agentes en el mercado de energía eléctrica en la generación a partir de FNCER, bajo condiciones competitivas y de tarifas eficientes. En este sentido se levantará la limitación establecida en la Ley 143 de 1994 en relación con la integración de las actividades de la cadena de prestación del servicio, atendiendo a las directrices que para el caso establezca la CREG. Así mismo se realizará una revisión de los mecanismos de estabilización de precios de los combustibles y su esquema en zonas de frontera, con el fin de dinamizar la transición energética, de manera complementaria, se revisarán las condiciones en la aplicación de los programas de inversión de los operadores de red para que se ajusten a modelos de justicia tarifaria.

En zonas de frontera se propenderá por que los beneficios tributarios y económicos asociados a los combustibles líquidos se focalicen de forma eficiente al consumidor final y se establezcan los mecanismos de control necesarios en el segmento de distribución mayorista y minorista para tal fin. El Gobierno Nacional podrá determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC. Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios, podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno Nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

3. Ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa

Con el fin de promover la eficiencia energética y la descarbonización del sector transporte, se avanzará de manera progresiva hacia formas de movilidad de cero y bajas emisiones en todos los segmentos, medios y modos.

a. Fortalecimiento del marco normativo e incentivos para la descarbonización del sector transporte

Se fortalecerán y crearán incentivos, fuentes de pago y mecanismos de financiación para la infraestructura de carga y vehículos de cero y bajas emisiones, tales como la exención del IVA en la compra de nuevos vehículos que ingresen en reposición de los desintegrados para el transporte público de pasajeros, particular y público de

carga, priorizando tecnologías eléctricas y de hidrógeno en todos los servicios, modos y medios de transporte.

Así mismo, se revisará, implementará y operativizará el *Fondo para la Promoción de Ascenso Tecnológico* creado a través del artículo 33 de la Ley 2169 de 2021, con el fin de ampliar su alcance a vehículos e infraestructura para el abastecimiento energético del transporte público e integrarlo con otros fondos de similar naturaleza para otros modos y modalidades. En complemento, se diseñará una estrategia para promover el ascenso tecnológico del transporte público de pasajeros por carretera y la movilidad eléctrica en el transporte escolar.

De igual manera, se fortalecerá la política nacional para apoyar la cofinanciación de sistemas de transporte público y se revisará y articulará la regulación actual en materia de ascenso tecnológico del sector transporte, con énfasis en metas, incentivos, exenciones, restricciones, entre otras acciones.

El sistema de información SICE – TAC será un parámetro de referencia para calcular los fletes dentro de los que se puedan incorporar, entre otras, eficiencias operativas, tiempos logísticos, descarbonización del sector, tipología vehicular y las demás que el Ministerio de Transporte establezca.

b. Descarbonización de los Sistemas de Transporte Público cofinanciados

Se impulsará la descarbonización de la flota y la implementación de infraestructura para el abastecimiento energético requerida en los sistemas de transporte público cofinanciados por la nación, dando prelación a la electrificación de acuerdo con las particularidades de cada territorio. Para ello, se establecerán esquemas de financiación en los que las entidades territoriales se comprometan con el logro de metas de movilidad sostenible, en el marco del fortalecimiento de la política nacional para la cofinanciación de sistemas de transporte público.

c. Infraestructura de carga para el ascenso tecnológico del sector transporte

En los proyectos de infraestructura de transporte de obra pública o con vinculación de capital privado, será obligatorio el desarrollo e implementación de zonas y servicios destinados a infraestructura de carga, para vehículos de cero y bajas emisiones para los diferentes modos y medios, previo a los análisis técnicos, legales y financieros.

d. Modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético

Se priorizarán y desarrollarán en la red de infraestructura nacional proyectos férreos, acuáticos y aéreos que por sus características operativas reduzcan emisiones contaminantes y costos logísticos y de transporte. Colombia incluirá los mecanismos

relacionados con el esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) dentro de la reglamentación del artículo 6 del Acuerdo de París. En complemento, el Gobierno nacional en colaboración con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – Aerocivil impulsará el desarrollo y uso de los combustibles sostenibles de aviación SAF, como una contribución a la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero del transporte.

Adicionalmente, se promoverá una mayor eficiencia del sistema portuario a partir de la actualización de las tarifas portuarias y la definición de estándares mínimos de servicio de líneas navieras, agentes marítimos, patios de contenedores y zonas de enturnamiento, quienes serán sujetos de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Transporte. Así mismo, se actualizarán los lineamientos y requisitos para puertos *greenfield*.

e. Fortalecimiento de la industria nacional y capacidades técnicas para el ascenso tecnológico del sector transporte

Se crearán mecanismos para promover la industria nacional y el desarrollo de competencias y cualificaciones, con enfoque diferencial, en tecnologías y vehículos de cero y bajas emisiones, priorizando las tecnologías eléctricas y de hidrógeno, considerando los objetivos de la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional.

f. Movilidad activa, segura, sostenible y con enfoque diferencial en ciudades y regiones

Se implementarán y priorizarán acciones enfocadas a promover la movilidad activa, considerando la equidad de género y diferencial, según lo planteado en la Estrategia Nacional de Movilidad Activa, permitiendo promover los viajes a pie, en bicicleta de forma individual y de carga, y demás modos activos de forma segura e inclusiva, para cumplir los compromisos internacionales frente al cambio climático, en concordancia con las Acciones Nacionalmente Apropiadas de Mitigación (NAMAS), MOVE, TOD y TAnDem para viabilizar su implementación.

4. Ciudades y hábitats resilientes

Se adoptará un enfoque de economía circular que permita aprovechar al máximo los materiales y recursos con el fin de mantenerlos el mayor tiempo posible en la economía. Se promoverá la transformación de las ciudades integrado eficazmente con la planificación urbana y con edificaciones sostenibles e infraestructura verde aprovechando los recursos físicos y humanos locales. Así mismo, se impulsará la incorporación de criterios de biodiversidad en la planificación y gestión urbano-regional, promoviendo la conectividad de la estructura ecológica y la restauración

en zonas de riesgo; la gestión de la contaminación atmosférica (calidad de aire y ruido) y del agua.

Igualmente se generarán lineamientos de adaptación para los asentamientos, edificaciones e instrumentos de planificación, para brindar herramientas que viabilicen territorios resilientes.

a. Reducción del impacto ambiental del sector residencial y promoción del hábitat verde.

El Gobierno Nacional impulsará acciones sectoriales que reduzcan el impacto ambiental de las edificaciones en todas las fases de su ciclo de vida y que permitan extender la incorporación de criterios de sostenibilidad a todo el parque inmobiliario y sus entornos, aprovechando los recursos físicos y humanos locales e incorporando soluciones basadas en la naturaleza. Con esto se logrará un avance en la calidad de vida de los hogares, gracias a que contarán con un mejor confort en sus viviendas y entornos, y una reducción en el pago de sus servicios públicos. Además, tendrá una estrategia para generar intervenciones con un enfoque de sostenibilidad y adaptación al cambio climático. Implementará también la estrategia nacional para la reducción de la vulnerabilidad sísmica, incluyendo estudios de riesgo sísmico e instrumentos técnicos para evaluar la factibilidad técnica y económica de las intervenciones de reducción.

El Gobierno nacional apoyará financieramente a las ciudades para el desarrollo de estudios, diseños, y la construcción de infraestructura de proyectos estratégicos para el desarrollo urbano garantizando criterios estandarizados en gestión del riesgo de desastres y cambio climático.

b. Conformación de hábitat próximos y diversos accesibles e incluyentes

Las ciudades colombianas contribuirán al mejoramiento de las condiciones ambientales mediante el mantenimiento, recuperación, administración y generación de áreas verdes y espacios públicos de calidad, que incluyan parámetros de sostenibilidad y adaptación al cambio climático y que apoyen la renaturalización de las ciudades. Así mismo, la configuración de barrios diversos y vitales facilitará el cuidado, la integración social, la expresión cultural y el mayor uso de modos de transporte no motorizados, de cara a reducir tiempos para acceder a bienes, espacios públicos, y servicios de inclusión y desarrollo social en todas las áreas de la ciudad. Es una oportunidad para reducir las emisiones y permitir el acceso a toda la población a entornos de bienestar, acorde con sus necesidades particulares.

c. Uso eficiente de los recursos para el desarrollo de ciudades circulares

Para contribuir al desarrollo de ciudades circulares que aporten a la carbono neutralidad y la resiliencia climática: i) se implementarán el Programa Basura Cero y

la política de aprovechamiento en todo el país, los cuales articularán, a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, las instancias del Gobierno nacional, entidades territoriales, sector productivo y sociedad civil. La población recicladora y sus organizaciones serán protagonistas de este Programa, quienes, además, participarán en el diseño y la implementación de la política pública de aprovechamiento. En el marco de este programa también se impulsará la inclusión social y económica progresiva de esta población; se eliminarán los botaderos a cielo abierto a través de la promoción de alternativas tecnológicas que garanticen la sostenibilidad ambiental, social y económica y se transformarán progresivamente los esquemas de enterramiento en parques tecnológicos y ambientales de valorización de residuos; ii) se fortalecerá la gestión integral de los residuos generados en actividades de construcción y demolición (RCD); iii) para el uso eficiente del recurso hídrico se desarrollarán alternativas de reúso de aguas residuales tratadas y el aprovechamiento de subproductos para el uso eficiente del recurso hídrico; y iv) se fomentará la digitalización, medición inteligente, control de pérdidas e innovación del sector agua y saneamiento básico.

En este sentido, se impulsará el reúso de materiales y recursos dentro de la dinámica de la economía circular, en articulación con el sector productivo en sus diferentes actividades económicas.

D. Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía

1. De una economía extractivista a una sostenible y productiva: Política de Reindustrialización, hacia una economía del conocimiento, incluyente y sostenible

La Política de Reindustrialización buscará cerrar brechas de productividad, fortalecer encadenamientos productivos, diversificar la oferta interna y exportable, así como profundizar la integración con América Latina y el Caribe. La política desarrollará las siguientes apuestas estratégicas: i) Transición energética, que abrirá oportunidades para la atracción de inversiones sostenibles, jalonará la industria de insumos para la transición, apoyará el proceso de producción con energías limpias y la producción nacional de medios de transporte y movilidad sostenible; ii) Soberanía alimentaria y agroindustrial mediante el fortalecimiento de encadenamientos en la producción de alimentos, fertilizantes, agroinsumos, maquinaria, equipos y digitalización para llevar la modernidad al campo, aumentar la productividad y reconocer la economía popular como fuente de valor; iii) Reindustrialización de la salud para incrementar la capacidad de producción de medicamentos, vacunas, instrumentos y dispositivos de salud, servicios médicos de exportación y facilitación de plataformas modernas de acceso a la salid preventiva y suministro de medicamentos; (iv) Defensa, paz y

reindustrialización para aprovechar las capacidades de la industria de defensa, aeroespacial y astilleros, para transformarlas en bienes y servicios de alto valor para la paz y el desarrollo productivo; y (v) Apuestas estratégicas desde los territorios, en todos los sectores y subsectores. El Gobierno Nacional reconocerá y articulará la política con las vocaciones productivas de las regiones que, tal como se evidenció en los Diálogos Regionales Vinculantes, los territorios conocen con claridad su vocación. La economía popular, así como la micro y pequeña empresa tendrán un papel fundamental en el desarrollo de estas apuestas.

a. Reindustrialización para la sostenibilidad, el desarrollo económico y social

Esta política incorpora: (i) Medidas de intervención de nivel general, en donde se establecerá una política de compras públicas para la reindustrialización, mecanismos para que las empresas públicas y mixtas realicen inversiones estratégicas, se implementará una agenda regulatoria, se fortalecerá la infraestructura de la calidad y se construirá una política de comercio e industrialización inclusiva y sostenible, en donde se incluye, entre otras, una política de aranceles inteligentes y acciones comerciales restrictivas o de fomento, por razones de defensa nacional; (ii) Instrumentos específicos para la reindustrialización y consolidación del mercado interno, particularmente para las apuestas estratégicas; (iii) La política se guiará con enfoque interseccional, de género y de sostenibilidad; (iv) Nuevos arreglos institucionales para lograr mejor articulación privada, pública y popular, entre estos la reestructuración del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Se realizará la revisión y depuración de instrumentos (galardones, sellos, reconocimientos, premios) con baja efectividad en cumplimiento de objetivos de política pública, de acuerdo con principios de efectividad y eficiencia en el gasto.

Se implementará la misión "Energía eficiente, sostenible y asequible" cuyo objeto es garantizar el acceso y uso de energías seguras y sostenibles, a través del desarrollo, adopción y adaptación de tecnologías para la transición energética. Esta transición deberá estar fundamentada en el cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo, impulsando programas y proyectos de investigación, desarrollo e innovación de manera conjunta con las organizaciones productivas y de transferencia nacional e internacional de tecnología. Se habilitará al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes) para financiar programas de capital semilla, la reindustrialización y sectores estratégicos para la economía nacional.

b. Transformación para la diversificación productiva y exportadora

El fortalecimiento de la actividad exportadora se logrará a través del impulso de programas de apoyo al comercio exterior y sus instancias de consolidación, defensa de los intereses nacionales en materia de reindustrialización e internacionalización y

un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales firmados por el país, profundización de las relaciones comerciales y los procesos de integración regional con América Latina y el Caribe, en especial, con Venezuela.

Asimismo, se generará un enfoque estratégico de los instrumentos de atracción de la inversión sostenible, que le permitan al país medir su efectividad en la generación de conglomerados, crecimiento y diversificación de las exportaciones y transferencia tecnológica y de conocimiento por parte de proveedores locales. Se facilitará el contacto entre proveedores locales e inversionistas internacionales, así como los incentivos para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) destinada a la transferencia intensiva de conocimientos, capacidades y buenas prácticas que permitan descarbonizar los sectores productivos y la gestión de sus riesgos climáticos.

c. Políticas de competencia, consumidor e infraestructura de la calidad modernas

La dinámica cambiante de los mercados requiere de política fortalecidas institucional y técnicamente, que reduzca el comportamiento rentista de los agentes, la ineficiencia en el mercado por relaciones de consumo asimétricas y promueva la productividad. Se continuará trabajando en el fortalecimiento institucional de la autoridad de competencia, y se fortalecerán capacidades y conocimiento sobre derechos y deberes de las relaciones de consumo mediante, entre otros, programas voluntarios de cumplimiento en libre competencia económica. También se ampliarán los instrumentos de prevención, se fortalecerán actividades de inspección, vigilancia y control, y se masificarán las evaluaciones de la competencia para eliminar barreras regulatorias.

Además, se deben hacer análisis y monitoreos de mercados digitales, construir mecanismos de autorregulación que fortalezcan la protección del consumidor y de la competencia, así como sensibilizar en estos aspectos a los empresarios que utilizan plataformas digitales para sus nichos de mercado. Por su parte, para modernizar el Subsistema Nacional de la Calidad y sus componentes de metrología, acreditación, certificación y normalización, se fortalecerá su institucionalidad y se promoverá el uso de tecnologías avanzadas que respondan a las necesidades actuales del país y promuevan el acceso a nuevos mercados. Para promover la competitividad empresarial, se otorgarán facultades al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia para prestar los servicios de acreditación mediante la aplicación de los procesos y procedimientos que para el efecto determine, de acuerdo con las metodologías y prácticas reconocidas internacionalmente en la materia.

d. Impulso a la industria digital nacional

El Gobierno nacional fortalecerá la industria digital del país a través del desarrollo de una estrategia que involucre aspectos técnicos, de financiamiento, cultura empresarial, emprendimiento e innovación, de tal forma que esta industria responda a las demandas de adopción de tecnologías digitales por parte de los sectores productivos y se consolide a Colombia como un país desarrollador y exportador de bienes y servicios tecnológicos y de información.

e. Política de internacionalización sostenible

El Estado implementará la Política de Comercio Exterior e Internacionalización Inclusiva y Sostenible, con impacto en la transición de una economía extractiva a una economía basada en el conocimiento y el desarrollo. Esta política se enfocará en la atracción de inversión con transferencia tecnológica, que genere articulación con cadenas regionales y globales de valor, profundice las capacidades humanas y que apalanque la transformación productiva para el desarrollo sostenible.

Se adelantará una nueva agenda de Integración regional y con el mundo, consecuente con la consolidación paulatina de una nueva geografía económica global que incluye la profundización de la integración con América Latina y el Caribe en tres escenarios: i) relaciones bilaterales, ii) potenciación de la integración a través de los mecanismos de integración existentes con quienes se construirán posiciones conjuntas de cara a la vocería en los foros multilaterales. iii) Integración funcional a través de esfuerzos mancomunados para la construcción de corredores económicos que permitan la integración física, económica, y el transporte multimodal particularmente entre las regiones fronterizas, tal como se desarrolla en la transformación 5, “Convergencia Regional”. Se desarrollará una estrategia de aproximación e integración económica con Asia con la finalidad de lograr de manera selectiva y progresiva que los países emergentes de ese continente sean socios estratégicos de Colombia en su proceso de transición energética, reindustrialización sostenible, sofisticación del aparato productivo e internacionalización.

2. Reindustrialización en actividades conducentes a la sociedad del conocimiento

El país duplicará la inversión en investigación y desarrollo (I+D), disminuirá las brechas tecnológicas y actualizará el marco regulatorio para la investigación y la innovación con el fin de sofisticar el aparato productivo, habilitando la evolución hacia una economía del conocimiento. En línea con la política de reindustrialización, se estimularán la investigación y la innovación orientadas por misiones, que permitirán aprovechar el conocimiento de frontera, para resolver grandes desafíos sociales, económicos y ambientales del país.

a. Concurrencia de recursos alrededor de inversiones estratégicas en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

El país priorizará esfuerzos y recursos en investigación e innovación alrededor de misiones estratégicas en: (a) bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles; (b) derecho humano a la alimentación; (c) energía eficiente, sostenible y asequible; (d) autonomía sanitaria y bienestar social y (e) paz y ciudadanía. Habrá un marco de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en el Presupuesto General de la Nación, en el que se definen anualmente los recursos que cada sector destine a I+D, para lo cual se modificará el artículo 21 de la Ley 1286 de 2009. Se diseñará el arreglo institucional para fortalecer el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual contemplará la creación de una agencia como entidad adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con el propósito de especializar la ejecución de la política de CTI.

Se fortalecerán los mecanismos para incrementar el impacto, eficiencia y eficacia del gasto público, bajo el principio de concurrencia, a través de mejoras en el diseño de instrumentos de desarrollo productivo y CTI. Se optimizará el proceso de acceso a beneficios tributarios, regalías y demás recursos orientados a CTI. La cooperación internacional y la diplomacia científica se orientarán al fortalecimiento del Sistema Nacional de CTI y al diseño e implementación de políticas orientadas por misiones. Se fomentará el uso de los beneficios tributarios en CTI de acuerdo con los criterios y condiciones definidos en el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

b. Cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo

Como componente de la política de reindustrialización, se incrementará la innovación empresarial a partir del escalamiento de capacidades, condiciones y servicios de extensión tecnológica que permitan el cierre de brechas tecnológicas para el desarrollo productivo regional, incluyendo el uso de datos y de tecnologías digitales emergentes. Se articularán instrumentos entre entidades y se incluirá el desarrollo de capacidades gerenciales y servicios de asesoría sobre propiedad intelectual y vigilancia tecnológica. La adopción y transferencia de estas innovaciones en el sector agropecuario considerará las demandas tecnológicas que se identifican en la agenda de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i) por cadena productiva. La adopción y transferencia de estas innovaciones deberá llegar al sector agropecuario a las MiPymes y a la economía popular. Además, se atraerá inversión extranjera directa que sea intensiva en la transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo. También se implementarán incentivos y estrategias para atraer y movilizar cofinanciación (matching grants), inversión del sector privado y capitales de riesgo hacia investigación, desarrollo e innovación, habilitando el emprendimiento de base tecnológica.

c. Marco regulatorio para investigar e innovar

El país actualizará la normatividad para el desarrollo de actividades de CTI, que ya tiene más de 30 años. Entre otros, se reglamentará el artículo 5 de la Ley 29/90, y se desarrollará una estrategia para impulsar las compras públicas de innovación. Adicionalmente, se alinearán y visibilizarán los incentivos a investigadores para fomentar transferencia de conocimiento y tecnología a la sociedad y el sector productivo. Se realizarán ajustes normativos para estimular la apropiación de recursos externos adicionales en institutos públicos de investigación y desarrollo (I+D).

Frente a los recursos destinados para la investigación en salud, se ampliará el alcance incluyendo los obtenidos por la explotación de las diversas modalidades de juegos ampliando los alcances de la Ley 643 de 2001. El recaudo anual destinado al Fondo de Investigación en Salud hará parte del presupuesto de inversión del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación sin que esto afecte su techo presupuestal.

d. Desarrollo científico y fortalecimiento del talento en tecnologías convergentes

Se impulsarán programas institucionales para el fortalecimiento de infraestructuras de investigación, desarrollo tecnológico e innovación y la dinamización de actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) con el propósito de aumentar la calidad e impacto del conocimiento en la sociedad. Se fortalecerá la investigación básica y aplicada, los ecosistemas científicos y el financiamiento basal de las instituciones generadoras de conocimiento, como los centros e institutos de investigación. Se promoverá la formación de talento en tecnologías convergentes y digitales emergentes, y en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas (STEAM – science, technology, engineering, arts and maths). Se impulsarán las estrategias de vinculación de capital humano de alto nivel para la I+D+i, así como la inserción de doctores en la industria y el aprovechamiento de la diáspora científica. De igual manera, se fortalecerán los programas nacionales de doctorado incrementando el relacionamiento del gobierno y del sector privado. También se habilitará un proceso de convalidación rápida de títulos de posgrado obtenidos a través de becas o créditos condonables financiados con recursos públicos o entidades aliadas.

e. Dirección Nacional de Asuntos Espaciales

Con el fin de fortalecer la institucionalidad y el desarrollo espacial del país, se creará la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales, como parte de la estructura de la Presidencia de la República, cuya Dirección Nacional de Asuntos Espaciales tendrá como objeto establecer la gobernanza e institucionalidad del sector espacial en Colombia, y de consolidar y planificar, articular y ejecutar

programas y estrategias alrededor del desarrollo y ejecución de una "Política Espacial Colombiana", esto en articulación con el sector productivo y la academia. Esta Dirección representará al Estado colombiano en temas espaciales y liderará su participación en el ámbito internacional. Así mismo, diseñará e implementará estrategias de desarrollo productivo en el sector espacial teniendo en cuenta la industria, los procesos de ciencia, tecnología e innovación y los instrumentos de cooperación internacional.

3. Modelos de bioeconomía basada en el conocimiento y la innovación

Se intensificará la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, creando modelos de negocios incluyentes, con enfoque de circularidad, generando encadenamientos productivos de alto valor agregado en los sectores agropecuario, forestal, pesquero, farmacéutico, textil, turismo y diferentes ramas de la bioeconomía.

a. Modelos de producción sostenible y regenerativos en agricultura y ganadería

Se adoptará la Ley de agroecología para la transición de la agricultura convencional a la producción agroecológica para aumentar la productividad del suelo, reducir la degradación ambiental y aumentar la resiliencia climática. Adicionalmente se ampliará la cobertura de la producción agrícola y ganadera baja en carbono, resiliente a la variabilidad y el cambio climático para reducir la vulnerabilidad de la producción ante las amenazas climáticas.

Se actualizarán los estudios físicos y químicos de los suelos a escala 1:25.000 en zonas con mayor potencial productivo y se desarrollará el plan de reconversión agropecuaria hacia modelos regenerativos en áreas ambientales estratégicas. Así mismo, se facilitará el uso de tecnologías para la pesca sostenible aumentando la productividad y se promoverán prácticas pesqueras y de acuicultura para la conservación y uso sustentable de los recursos.

Se fomentará la implementación de tecnologías y prácticas que permitan la reducción de la contaminación asociada a los procesos productivos agropecuarios, la economía regenerativa, la generación mínima de residuos y se promoverán la producción y utilización de bioinsumos (sustitución de agrotóxicos), en el marco del programa nacional de agroecología.

b. Turismo en armonía con la vida

La riqueza natural del país comprendida en los diferentes ecosistemas estratégicos y áreas ambientales se aprovechará para mejorar la calidad de vida y bienestar de las comunidades locales, así como salvaguardar el patrimonio natural y cultural del

país. El turismo se promoverá con justicia ambiental e incorporará criterios de economía circular configurándolo como una alternativa para la transición de territorios dependientes de economías extractivas. Para ello, se impulsarán y acompañara el desarrollo de infraestructura en aquellos aeropuertos sociales localizados en regiones con gran potencial turístico.

Se enfatizará en el desarrollo sostenible del turismo. En las áreas protegidas se diversificarán las experiencias de visita, dando valor a los atractivos, como una estrategia de conservación que contribuya a la valoración y educación de la sociedad.

Se integrarán a los productos turísticos componentes de valor de la riqueza multicultural, la biodiversidad del país y de las formas en que las comunidades conocen, se adaptan, construyen, restauran y cuidan los territorios desde sus saberes. Se fortalecerán las iniciativas de protección y gestión de territorios bioculturales, para valorar el aporte de las tradiciones y prácticas culturales de las comunidades. En especial se hará énfasis en la ejecución de un sistema para la evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo.

c. Economía forestal

Se aprovechará la vocación forestal de los suelos y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales, y para ello se creará la Agencia como entidad que impulse la restauración, la economía forestal y de la biodiversidad, y apoyará en el control de la deforestación, así como la mitigación al cambio climático en territorios continentales y marino-costeros. De igual manera apoyará la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y prestará el servicio de extensión forestal. Así mismo, se desarrollarán las cadenas de valor de los productos maderables y no maderables, basados en la investigación y el manejo sostenible para dar desarrollo al Servicio Nacional Forestal y de la Biodiversidad.

d. Bioproductos

Se implementarán modelos de negocios basados en los recursos biológicos, genéticos y en los bienes derivados de la biodiversidad soportados en la ciencia, la tecnología y la innovación. Se propenderá por la consolidación de cadenas productivas hasta llegar a los bioproductos exportables tales como ingredientes para la industria de aseo, y de los suplementos alimenticios, nutracéuticos, fitomedicamentos o cosméticos.

Se implementarán programas de apoyo y promoción de modelos de negocio incluyentes y de alto valor, en los que se favorezcan y se financien iniciativas público-privadas y se propenda por la vinculación de la academia. Igualmente, se realizarán convocatorias de investigación y desarrollo tecnológico para bioeconomía, así como la formación de capital humano que aporte en la generación de conocimiento en

diversas áreas como las ciencias "omicas", las ciencias biológicas, las STEM, además de las relacionadas con el estudio y valoración de la biodiversidad. Se implementará la misión de investigación e innovación en "bioeconomía, ecosistemas naturales y territorios sostenibles".

e. Economía circular basada en la producción y el consumo responsable

El país usará eficientemente los recursos, e incorporará los materiales recuperados en nuevas cadenas de valor y reducirá su disposición final con especial énfasis en los plásticos de un solo uso. Con este fin, se presentará la Ley de Gestión Integral de Residuos con enfoque de economía circular. Además, se formulará la Política Nacional de Producción y Consumo Responsable para desarrollar el modelo de economía circular y se estructurarán proyectos estratégicos regionales para el desarrollo de la infraestructura de gestión de residuos, con enfoque de cierre de ciclos.

Así mismo, se implementará una estrategia para el tratamiento de aguas residuales industriales con el fin de prevenir las emisiones de metano y cubrir la demanda energética de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

E. Financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva

1. Financiamiento para la acción climática, la reindustrialización y el desarrollo sostenible

Se avanzará en el cierre de la brecha de financiamiento para transitar hacia economía productiva, promoviendo la inversión pública, privada y de la comunidad internacional, modificando patrones de producción y estableciendo un entorno favorable para una economía productiva, descarbonizada, justa y resiliente.

a. Financiamiento climático neto como motor para el desarrollo sostenible

Para llevar a cero la suma entre los flujos financieros positivos y negativos, se promoverán aquellos instrumentos que favorecen la inversión en acciones que reducen emisiones de GEI o promueven la adaptación, al mismo tiempo que se eliminan o modifican los incentivos para actividades que generan más emisiones, pérdida de biodiversidad o aumentan las condiciones de riesgo frente a choques climáticos.

Desde el lado de la oferta se crearán los incentivos y mecanismos habilitantes para facilitar que los bancos nacionales de desarrollo y la banca comercial implementen líneas de crédito más amplias y con tasas compensadas, fondos de financiamiento combinado, tecnología *blockchain* para proyectos climáticos de gran impacto con flujo de inversión positiva y reduciendo su riesgo en la implementación.

Estos proyectos serán acordes a la taxonomía verde de Colombia, ampliando su alcance a la agricultura, silvicultura y a otros usos del suelo (AFOLU – agriculture, forestry and other land use), economía circular, adaptación y biodiversidad. Para que exista una gobernanza integral que armonice la actualización y administración de la taxonomía verde de Colombia se creará una instancia de coordinación.

Desde la demanda, se diseñará el mecanismo de destinación de recursos a incubadoras y aceleradoras que apoyen la formulación, el acceso a financiación y la implementación de proyectos climáticos sectoriales y territoriales. Se analizarán los instrumentos económicos y financieros existentes y su contribución al cumplimiento de metas de cambio climático y se modificarán o eliminarán aquellos que sean perjudiciales a estos objetivos.

b. Banca de desarrollo e instrumentos alternativos de financiamiento para la reindustrialización

Se implementarán estrategias de conexión de actividades productivas y MiPymes sostenibles con fuentes de financiamiento. Adicionalmente, se fomentará el crecimiento de fondos de capital privado y capital emprendedor diferenciando su marco regulatorio, e impulsando la inversión de impacto y el apoyo a emprendimientos innovadores, además del fortalecimiento del Grupo Bicentenario.

Se pondrá en marcha una estrategia de armonización de las entidades financieras públicas bajo el holding financiero, para lograr eficiencia administrativa, operacional y un gobierno corporativo robusto que permita una gestión eficiente de los servicios financieros y fortalezca las herramientas de financiamiento a personas y empresas por parte del Estado. De conformidad con la meta de inclusión, el Grupo Bicentenario fortalecerá sus entidades para garantizar que cuenten con capacidades suficientes para prestar un servicio adecuado y que potencie la justicia social y ambiental, fortaleciendo su participación en el mercado, garantizando que en todas las entidades se impriman los más altos niveles de gobernanza y las mejores prácticas de gobierno corporativo.

Se potenciará la banca pública para favorecer la economía popular, urbana y rural y se obtendrá eficiencia administrativa y operacional. Se consolidará al Grupo Bicentenario como una iniciativa que beneficie la economía productiva, que fortalezca las capacidades estatales para la financiación del desarrollo, a través de economías de escala, optimizando el portafolio de empresas. Se potenciarán sinergias y la capilaridad de las entidades para ofrecer una mayor cantidad de servicios que irriguen las regiones, impulsen el crecimiento de la economía, generen cadenas de valor en el mercado local y promuevan la generación de empleo y bienestar.

Se desarrollarán estrategias para ampliar y diversificar la base de actores, actualizando la estructura del mercado de capitales, introduciendo mejoras en el diseño institucional de las entidades de regulación, supervisión y autorregulación y emitiendo y/o modificando la reglamentación necesaria para extender la cobertura de estos instrumentos. Además, se regulará la incorporación de criterios ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG) en la gestión de las empresas como política misional.

También es necesario implementar una estrategia de gestión y aseguramiento del riesgo en el sector empresarial. A partir de información que el DANE profundice, se fortalecerá la caracterización de los riesgos que las unidades productivas y sus cadenas de valor enfrentan, para el desarrollo de productos que permitan la gestión adecuada de los riesgos y se proporcionará claridad jurídica para el desarrollo de seguros paramétricos.

c. Política exterior para luchar contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad

En el desarrollo de los compromisos climáticos y sobre la biodiversidad establecidos en los convenios internacionales suscritos por el país, se fortalecerán los diálogos con la comunidad internacional para orientar la agenda de cooperación hacia las prioridades nacionales y territoriales para la conservación de ecosistemas del país y se intensificará la búsqueda de recursos de cooperación internacional con énfasis en la preservación de la Amazonía, el Pacífico y el Darién.

Se desarrollará el marco reglamentario para el canje de deuda pública por conservación de los ecosistemas y su estrategia de implementación. Se buscarán mecanismos que faciliten la negociación internacional en igualdad de condiciones para el desarrollo de la bioeconomía y la participación justa y equitativa en los beneficios del acceso a recursos genéticos. El plan de promoción de Colombia en el exterior, como herramienta de diplomacia pública, tendrá un enfoque de acción climática y de promoción de la interdependencia entre biodiversidad y diversidad cultural, lo que deberá contribuir a posicionar a Colombia no solo como el segundo país más biodiverso del planeta sino como líder de la Agenda 2030.

Finalmente, para impulsar la coordinación y coherencia institucional de la política exterior del país, se promoverá que los embajadores de la carrera diplomática sean considerados en primera instancia para dirigir las oficinas de asuntos internacionales de los Ministerios.

d. Mercado de carbono justo, equitativo e incluyente

Para promover el cumplimiento de las metas climáticas se articularán los instrumentos económicos y de mercado como el impuesto nacional al carbono, su

mecanismo de no causación y el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión (PNCTE). Esto incluirá armonizar la canalización de los recursos generados de su implementación en el marco de objetivos comunes, por lo que se modificará el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018 para asignar los recursos derivados del PNCTE al FONSUREC. En el desarrollo de estos instrumentos, se incluirán los lineamientos para fortalecer las salvaguardas sociales y ambientales, de acuerdo con la apuesta de la transformación de justicia ambiental y gobernanza inclusiva. Se harán los ajustes normativos necesarios para fortalecer la infraestructura institucional de tal forma que se garantice integridad ambiental y un mercado justo e incluyente, en línea con la apuesta del catalizador de justicia ambiental y gobernanza inclusiva de la transformación de ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.

Además, se modernizarán las plataformas tecnológicas para lograr transparencia en la información de los mercados de carbono. Esto incluye el robustecimiento del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero –RENARE- mediante la modificación del artículo 17 de la Ley 2169 de 2021 que modifica el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, así como la creación de una marca de certificación para los resultados de iniciativas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero, que generen impactos ambientales positivos y aporten en la adaptación y la resiliencia climática.

Se generará la información necesaria para cuantificar nuevos depósitos de carbono que permitan dar cumplimiento a las metas de cambio climático del país. También, se realizarán ajustes normativos para que los proyectos de pagos por servicios ambientales (PSA) e incentivos a la conservación se articulen con los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR) en el marco del Acuerdo Final. Finalmente, se definirá el marco de participación del país en los enfoques cooperativos del artículo 6 del Acuerdo de París.

e. Reducción de la vulnerabilidad fiscal y financiera ante riesgos climáticos y desastres

Se evaluarán y estructurarán instrumentos de protección financiera que beneficien los territorios y sectores a través de seguros paramétricos y no paramétricos, créditos contingentes y bonos catastróficos, y/u otros instrumentos de retención o transferencia del riesgo. En este proceso se reglamentarán las subcuentas del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se garantizará la concurrencia de las fuentes entre los fondos nacional y territoriales. Además, se actualizará la metodología de estimación del pasivo contingente por desastres para determinar las necesidades en materia de protección financiera con el fin de reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado.

Finalmente, para el desarrollo de las estrategias de recuperación temprana y de adaptación y recuperación para el buen vivir definidas en el plan de acción específico el decreto 2113 de 2022, se establecerán mecanismos de financiación para asegurar el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, y se identificarán, priorizarán y caracterizarán las áreas afectadas para poner en marcha acciones que contribuyan a la reducción del riesgo, la adaptación al cambio climático y la recuperación post desastre.

5. Convergencia regional

Construcción y mejoramiento de vías terciarias que generen interconexión para el intercambio de productos agrícolas.

Ciudadano. Subregión Valle del Cauca
DRV, 2022.

Ideas clave

1. Hoy no se garantiza de manera equitativa el acceso a oportunidades, y la provisión de bienes y servicios públicos. Son notorias las brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el tejido social. Avanzar hacia la convergencia regional fortalecerá los vínculos entre los territorios, el Estado y los ciudadanos.
2. La baja relación que existe entre territorios y poblaciones impide que las oportunidades y beneficios de las regiones de mayor desarrollo social y económico, se irradien a todo el país. Es necesario fortalecer vínculos intraurbanos, urbano-rurales y subregionales, a través del aprovechamiento de la ciudad construida, de la implementación de modelos de desarrollo supramunicipal y de la consolidación de un hábitat integral.
3. La falta de conectividad física, digital y de comunicaciones entre los territorios contribuye a las disparidades en productividad y competitividad. Se requiere fortalecer los vínculos interregionales, a partir de sistemas de productividad, conectividad, competitividad e innovación, que permitan el desarrollo incluyente y los encadenamientos entre el campo, las ciudades y el mundo.
4. Las instituciones del orden nacional y territorial tienen que modernizarse bajo un modelo de gobernanza descentralizado, que promueva transformaciones encaminadas a establecer marcos normativos y arreglos institucionales, sistemas de gestión de recursos, que sean eficaces y transparentes. Es importante, además, promover el desarrollo de capacidades para la toma de decisiones.
5. La exclusión y deterioro del capital social ha impedido que las comunidades se conviertan en agentes promotores de su propio desarrollo. Se pondrán en marcha políticas públicas para recuperar la confianza entre las personas, a partir del diálogo, la memoria y la reconciliación, el acceso efectivo de las

víctimas del conflicto a las medidas de reparación integral, y la integración de personas que dejan las armas y se incorporan a la vida civil. Se apostará por la integración socioeconómica y el cierre de brechas entre migrantes, el retorno seguro de colombianos en el exterior, y la adecuada atención de estos en el extranjero.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Brecha del IPM en municipios PDET respecto al total nacional	12,7 pp (2021)	10 pp	Objetivo 1. Fin de la pobreza
Índice de Confianza Institucional	2,42 (2021)	2,7	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Porcentaje del Costo logístico sobre las ventas	12,6% (2020)	11,50%	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vías regionales y caminos ancestrales intervenidos (mejoradas, mantenidas y rehabilitadas)	55.240 km (2022)	88.342 km	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	31% (2021)	26,0%	Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles

La convergencia regional es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los vínculos intra e interregionales.

La convergencia está estrechamente relacionada con la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Es necesario fortalecer las cadenas productivas, en función de las vocaciones específicas. El Sistema de Ciudades ha puesto en evidencia interacciones entre las aglomeraciones, y entre la ciudad y el campo, y ha mostrado la relevancia de los flujos laborales, pasajeros y carga.

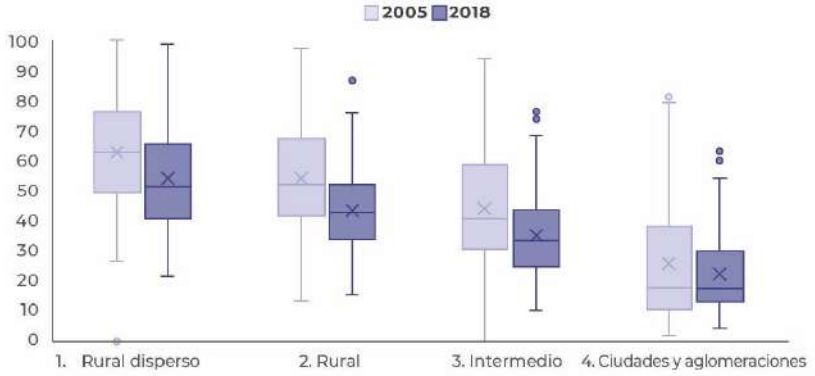
El mejoramiento de las condiciones de hábitat obliga a tener un tratamiento adecuado del recurso hídrico. Las dinámicas habitacionales, entendidas en sentido amplio, deben velar por la conservación de la biodiversidad y la integridad del sistema ambiental. Se le tiene que dar prioridad a las áreas históricamente marginadas, a la ciudad de origen informal y a la ruralidad.

Las injusticias y las inequidades históricas no podrán revertirse sin el involucramiento de la ciudadanía, reconociendo sus particularidades y sus visiones de territorio, de futuro y de desarrollo. En una sociedad injusta y polarizada, la percepción del otro como competidor por unos recursos escasos ha sido una constante, y ello ha generado una fragmentación y atomización del tejido social, un relacionamiento poco empático y una falta de reconocimiento de las vulnerabilidades de poblaciones específicas.

Todas estas apuestas requieren que haya una transformación de las instituciones y de la gestión de lo público. Este proceso es una apuesta de largo aliento que implica transformaciones estructurales, principalmente culturales. Se debe buscar que las instituciones públicas pongan al ciudadano en el centro de su accionar, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas.

Las disparidades en Colombia se expresan en temas socioeconómicos y territoriales. El 82% de los más de mil municipios del país se encuentran por encima del promedio nacional de pobreza multidimensional (26%) y dentro de estos, 281 municipios tienen incidencias de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional (Figura 5.1). En 2021 la pobreza multidimensional rural fue de 31,1%, mientras que la urbana fue de 11,5%; es decir, una brecha de 19,6 puntos porcentuales.

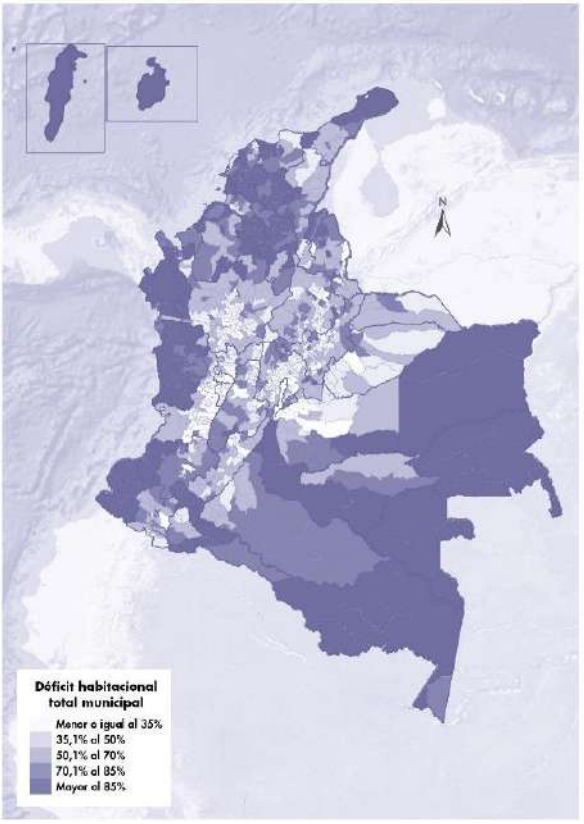
Figura 5.1 *Dispersión municipal del índice de pobreza multidimensional*



Fuente: CNPV (2018)

En otros indicadores básicos también se observan diferencias significativas. La brecha urbano rural en agua potable y saneamiento básico es de 22 y de 18 puntos porcentuales, respectivamente. En recolección de basuras es de 70 puntos porcentuales. La proporción de familias que reside en viviendas inadecuadas en el campo triplica el porcentaje que presentan las ciudades. El déficit de vivienda en los municipios por fuera del Sistema de Ciudades es de 54%, comparado con el 42% de las ciudades uninodales y el 20% de las aglomeraciones urbanas (mapa 5.1). El mapa evidencia que el mayor porcentaje de déficit habitacional se presenta en las áreas periféricas del país, mientras que los municipios que hacen parte del Sistema de Ciudades presentan menores carencias.

Mapa 5.1 *Déficit de vivienda en el sistema de ciudades 2018.*



Fuente; DNP, 2022, con información de DANE, 2018.

Los problemas asociados a condiciones habitacionales en el país, se relacionan con los espacios y territorios ya construidos. El déficit cualitativo de vivienda es tres veces mayor al cuantitativo. Esto resulta en gran parte de los procesos de desarrollo de origen informal (50% del crecimiento de las ciudades en las últimas tres décadas es de origen informal), cuyas formas de producción del espacio construido responde a las dinámicas de la construcción social del territorio y en los cuales las trayectorias históricas de los asentamientos cuentan con una riqueza espacial, cultural y social que debe ser potencializada.

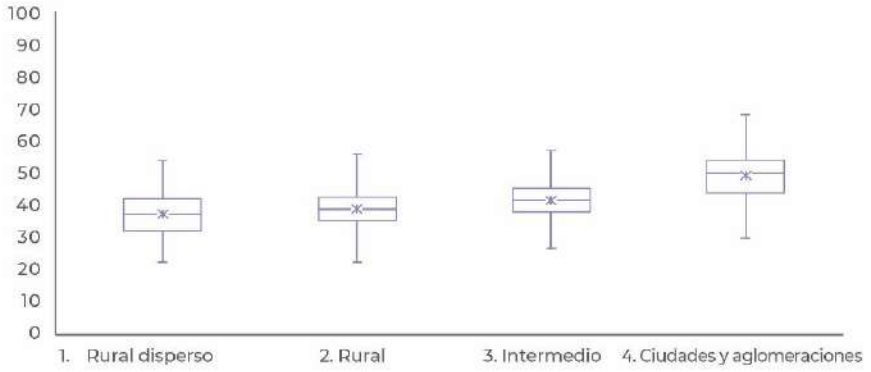
En las principales aglomeraciones urbanas del país no se cuenta con sistemas de transporte masivo regionales. Además, no existe una institucionalidad especializada para la planeación y gestión a escala regional, que permita generar vínculos eficientes intra regionales (intraurbano, urbano rural y subregional). En infraestructura para la movilidad, el 21% de las vías primarias, el 66% de las secundarias y el 97% de las terciarias se encuentran sin pavimentar.

Los territorios no aprovechan sus potencialidades y vocaciones productivas, ni los beneficios del encadenamiento entre el campo, las ciudades y el mundo. Según el Índice de Ciudades Modernas 2020 (ICM) (figura 5.2), los municipios rurales

dispersos tienen el menor desarrollo, con 12 puntos por debajo del de ciudades y aglomeraciones, con brechas significativas al interior del mismo dominio geográfico (30 puntos en el ICM).

La infraestructura de transporte determina de manera importante la brecha de productividad regional. Sólo el 17% (192 km) de la red férrea activa cuenta con operación permanente. El 90% de las instalaciones portuarias fluviales está en mal estado. Los canales de acceso a los puertos marítimos de Barranquilla, Buenaventura y Tumaco no cuentan con la profundidad necesaria para el ingreso de buques de carga, por citar ejemplos importantes.

Figura 5.2 *Dispersión del índice de ciudades modernas según categoría de ruralidad, 2020.*



Fuente: DNP, 2022.

Las grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales expuestas anteriormente también provienen de injusticias históricas ligadas a la violencia y al conflicto.

Según el índice de capacidades para la innovación pública, las entidades colombianas tuvieron una calificación promedio de 62 sobre 100, mostrando las limitaciones para responder de forma ágil y eficiente a las necesidades y problemas complejos de la ciudadanía en el territorio. A ello se le suma una baja presencia física y digital del Estado en el territorio: menos del 10% de los trámites pueden ser atendidos presencialmente en departamentos distintos a Cundinamarca, y sólo el 3% de los trámites pueden ser realizados totalmente en línea. Mientras el Índice de Gobierno Digital para las entidades públicas del orden nacional es de 85,5 sobre 100, en las entidades públicas territoriales dicho índice es de 60,3 sobre 100.

La falta de efectividad de las acciones institucionales ha redundado en un deterioro de la confianza de la ciudadanía y en una falta de credibilidad en los mecanismos democráticos de participación e incidencia en lo público. De acuerdo con mediciones de la OCDE, sólo 2 de cada 10 colombianos confía en el Gobierno Nacional, el resultado más bajo de los países encuestados. Según cifras del Barómetro de

Confianza de Edelman para Colombia, en 2022, los líderes de Gobierno tenían un bajo nivel de confianza (22 puntos de 100). En materia de involucramiento ciudadano en la gestión de lo público, sólo el 50% de los colombianos considera que la participación ciudadana permite solucionar las problemáticas que los afectan. Cerca del 60% de los encuestados considera que los ciudadanos participan si perciben que tendrán un beneficio particular. Es notoria la baja participación e incidencia que tiene la población en las decisiones y la gestión de su territorio.

Las brechas territoriales y la desconfianza con las instituciones del Estado han propiciado, entre otros, los fenómenos continuos de violencia y revictimización. En 2021 se registraron un 52% más de hechos victimizantes que en 2020. Además, ha habido pocos avances en la reparación integral de las víctimas, pues sólo el 14% han sido indemnizadas y, por lo tanto, 7,4 millones de víctimas no han accedido aún a la medida.

Sumado a lo anterior, el país se ha convertido durante los últimos años en el principal receptor de flujos migratorios transitorios y permanentes en el subcontinente. Esta condición le ha permitido tener avances y aprendizajes importantes en materia de atención e integración a población extranjera que ha llegado con vocación de permanencia. Se ha ido asimilando la complejidad de la migración transitoria. No obstante, persisten los retos en materia de integración de esta población a las apuestas de transformaciones estructurales y de largo plazo de Colombia.

Por otro lado, Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de migrantes. Es importante, entonces, garantizar una adecuada atención a los colombianos que residen en el exterior. Entre otras razones, para asegurar un retorno seguro a quienes tengan la intención de regresar. Se deberá afianzar un intercambio permanente con los países de acogida para su integración socioeconómica y la garantía de sus derechos. El objetivo último es las transformaciones estructurales que eviten que las personas deban migrar en contra de su voluntad. Colombia ha avanzado en el diseño de estrategias y programas que permiten brindar acompañamiento a los connacionales en el exterior (alrededor de 5 millones), retornados (41.000 con corte de agosto 2020), población migrante con vocación de permanencia (2,4 millones), y transitoria (alrededor de 105.000 personas en tránsito hacia el Tapón del Darién) en el país, a través de la expedición de la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021), la Ley de Retorno (Ley 1565 de 2012), y el Estatuto Temporal de Protección para venezolanos. Sin duda, estos logros son importante, pero claramente insuficientes.

La falta de efectividad y de impacto de la acción institucional contribuye a las desigualdades y mina la confianza en las instituciones. Se crean condiciones favorables para que la regulación social la realicen actores ilegales, a través de medios violentos que terminan fragmentando el tejido social de las comunidades y profundizando las injusticias y desigualdades.

En los diálogos regionales vinculantes se vio la necesidad de contar con más y mejor educación superior, vías de acceso, infraestructura de transporte multimodal, agua potable y saneamiento básico. También se pide mayor participación ciudadana. Una sistematización de estas necesidades de cambio identificadas se muestra en la figura 5.3.

Figura 5.3 *Necesidades de cambio identificadas en diálogos regionales vinculantes alrededor de la convergencia regional*



Fuente: DNP, 2022.

Catalizadores

Los cambios para lograr la convergencia regional deben ir acompañados de una reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento institucional, que está basada en los siguientes bloques estratégicos:

1. Integración intrarregional (intraurbana, urbano-rural, subregional) a partir de: i) el desarrollo de ciudades más sostenibles, compactas y equitativas; ii) la consolidación de modelos de desarrollo supramunicipales que fortalezcan los vínculos territoriales y aprovechen las economías de escala; iii) la construcción de hábitats integrales; iv) la realidad ecosistémica y de ordenamiento territorial alrededor del agua.
2. Integración interregional y con el mundo (productividad, competitividad e innovación), a partir de sistemas nacionales y regionales de productividad,

competitividad e innovación, que permitan el encadenamiento y la complementariedad entre las regiones y de éstas con el mundo.

Estos bloques estratégicos que generan vínculos espaciales se logran consolidar gracias a un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones. En efecto, las visiones de las poblaciones de los territorios, y el reconocimiento de sus especificidades, permitirán la materialización de las integraciones regionales. De forma transversal, y con el fin de generar convergencia regional y social, se trabajarán los siguientes habilitadores:

1. Respuesta eficiente de las instituciones públicas a través de soluciones a problemas sociales complejos. La ciudadanía confía en el Estado si éste va siendo más transparente e incluyente. Los sistemas de información y las soluciones digitales ayudan a la política pública y, además, mejoran la confianza.
2. Participación ciudadana para garantizar que, además de los procesos electorales, las personas puedan incidir en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones institucionales que impactan sus vidas en lo cotidiano. Es necesario fortalecer la democracia representativa y darle un verdadero valor y reconocimiento a la democracia participativa.
3. Reconstrucción del tejido social, transformando valores, creencias y actitudes para lograr una relación pacífica entre las personas, que permita una interacción respetuosa en medio de la diversidad.

Figura 5.4 *Esquema de convergencia*



Fuente: DNP,2022.

La convergencia regional implica fortalecer y consolidar vínculos espaciales y poblacionales, a diferentes escalas (Figura 5.4), con el fin de: i) lograr la integración socioeconómica y ambiental intrarregional (vínculos intrarregionales: intraurbanos, urbano-rurales, y subregionales) -Bloque 1-; y ii) lograr la productividad,

competitividad e innovación y el acceso a bienes y servicios (vínculos interregionales y con el mundo) - Bloque 2.

Para lograr los vínculos intrarregionales (bloque 1) se plantean los siguientes catalizadores:

1. **Aprovechamiento de la ciudad construida**, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos.
2. Construcción e implementación de **modelos de desarrollo supramunicipales** para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios.
3. Territorios más humanos: **hábitat integral**

Para logar los vínculos interregionales y con el mundo (bloque 2) se plantea el siguiente catalizador:

4. Sistemas **nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación**.

Estos cambios deben ir acompañados de la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento institucional, garantizando la participación ciudadana en las decisiones territoriales, sobre la base del desarrollo de un modelo de descentralización diferencial que permita la promoción de la autonomía territorial conforme los resultados de la misión de descentralización. Para esto se propone la concreción de un bloque habilitador de la convergencia regional que se enfoca en los vínculos Nación – Territorio, Instituciones – Ciudadanía y entre ciudadanos, y que tiene los siguientes catalizadores:

5. **Fortalecimiento institucional** como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía.
6. **Dispositivos democráticos de participación**: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio.
7. Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para **reconstruir el tejido social.**
8. Fortalecimiento de vínculos con la **población colombiana en el exterior** e inclusión y **protección de población migrante**

1. Aprovechamiento de la ciudad construida, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos

Con la participación de los ciudadanos, se optimizará el uso de las áreas urbanas existentes a partir de las oportunidades y condiciones particulares de sus diferentes

zonas, ordenadas alrededor del agua y de los determinantes ambientales y culturales.

a. Gestión de los centros de las áreas urbanas

Se planificarán y gestionarán de manera participativa los centros de las áreas urbanas, para que sean atractivos, productivos y sostenibles, de acuerdo con sus particularidades y tipologías. Se desarrollarán estrategias para su puesta en valor, mediante la combinación de usos y actividades con énfasis en la vivienda, en un hábitat seguro con calidad urbana y ambiental.

b. Revitalización en los procesos de transformación y aprovechamiento de la ciudad construida

Se conformarán áreas urbanas próximas, multifuncionales, con diversidad de actividades, que promuevan la integración social, la adaptabilidad al cambio climático y recuperen el valor de su estructura ambiental (fuentes de agua, corredores ecológicos, zonas verdes, etc.), apoyadas en proyectos integrales alrededor del agua, con parámetros de urbanismo sostenible. Estos propósitos animarán los diferentes procesos de transformación de las ciudades, como el mejoramiento de barrios, la renovación urbana, la consolidación de la ciudad construida, y las dinámicas de expansión. Es importante que exista una vinculación activa de los ciudadanos, de tal manera que la dotación de las infraestructuras públicas sea acorde con las necesidades de los habitantes, y que se incluyan estrategias de protección a moradores, con especial atención a los asentamientos con mayores precariedades.

c. Servicios sociales y equipamientos colectivos multifuncionales y con proximidad física y digital

Las ciudades contarán con mejores herramientas para la distribución más equitativa de los equipamientos colectivos (bibliotecas, centros de atención infantil, colegios, centros de desarrollo comunitario, centros deportivos y culturales, hospitales, parques, entre otros), con parámetros de multifuncionalidad y bajo un enfoque de proximidad física y digital. Estas acciones favorecerán la consolidación de manzanas del cuidado. Para avanzar en esta dirección se requiere la construcción de nuevos equipamientos y el mantenimiento adecuado de los existentes.

d. Innovación y productividad urbana

Se articulará la política urbana con la de reindustrialización y de CTI. Para lograr este propósito se identificará el tejido socioeconómico que oriente la definición de proyectos productivos y los instrumentos urbanos necesarios para su materialización. De esta manera se generarán economías de escala, mejorará la productividad y disminuirá la segregación socioeconómica.

2. Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios

Se impulsarán modelos de desarrollo supramunicipal que aprovechen las economías de escala y su vocación productiva para reducir las brechas regionales y la segregación socioespacial y socioeconómica. Los siguientes componentes se configuran a escala urbano-rural y subregional.

a. Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos

El país contará con una red de infraestructura de transporte regional basada en corredores carreteros, marítimos y fluviales, así como servicios aéreos. Con el fin de avanzar hacia una conectividad de todos los municipios se intervendrá la red de transporte en tres partes: (a) el mejoramiento de instalaciones portuarias fluviales, (b) vías regionales (secundarias y terciarias) y caminos vecinales y ancestrales, y (c) aeródromos, con principios de equidad, cobertura y accesibilidad a los nodos principales de oferta de salud, educación y empleo. Se establecerá una metodología para la identificación de los principales requerimientos por municipio a partir de la revisión de criterios de funcionalidad, acceso a servicios, conectividad cultural y regional para priorizar las intervenciones en las zonas con menor conectividad y mayores dificultades de acceso a bienes y servicios**. Para la ruralidad se considerará el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR).**

Para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías regionales (secundarias y terciarias) y caminos vecinales y ancestrales, el Gobierno nacional promoverá mecanismos de concurrencia de recursos con entidades territoriales. Así mismo, se creará una entidad pública adscrita al Ministerio de Transporte, cuyo objetivo principal sea el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de vías regionales (secundarias y terciarias) y caminos vecinales y ancestrales en cooperación con las entidades territoriales.

b. Convenios solidarios

Con el fin de avanzar en la construcción de obras, satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, se desarrollarán proyectos de construcción de vías mediante la suscripción de convenios solidarios con las organizaciones de acción comunal. Estas obras mejorarán la conectividad de las personas, generarán empleo y servirán como una herramienta de fortalecimiento de las capacidades comunitarias.

c. Fuentes de pago y financiación

Con el fin de contar con los recursos necesarios para financiar la infraestructura de transporte de carácter social y regional: (a) se estimará el costo de las intervenciones; (b) se desarrollará un perfil de proyectos y un análisis de fuentes, y (c) se ajustará la

normatividad existente de manera que la financiación sea expedita, buscando la concurrencia de fuentes.

d. Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física y la multimodalidad

Se desarrollará una red de infraestructura intermodal y de servicios de transporte con corredores férreos y fluviales, articulada con la red de carreteras, garantizando la conexión con los puertos marítimos. La competitividad de la economía exige que se disponga de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) en los nodos de intercambio modal, que reduzcan los tiempos de transferencia. Se mejorarán las formas de operación de los puertos secos y, en general, de los nodos generadores y atractores de carga. Asimismo, se promoverán servicios aéreos esenciales con vocación social y turística. Esto es una condición necesaria para que haya convergencia entre regiones.

Se fortalecerá el desarrollo de ILE aeroportuarias integradas a otros modos de transporte, buscando mejorar la conectividad de la infraestructura complementaria y de la facilitación de los servicios de nacionalización de carga. Se promoverá el fortalecimiento de la cadena logística especializada para la industria aeronáutica de partes para aeronaves, mantenimiento y servicios complementarios.

Se reactivarán los corredores férreos actuales y se construirán nuevas líneas complementarias. Adicionalmente, se reglamentarán las condiciones de operación, nivel de servicio, vigilancia y control y requisitos de registro con los que deberán desarrollarse las ILE. Estas infraestructuras se desarrollarán como centros de intercambio modal eficientes que promuevan el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en zonas vulnerables e históricamente excluidas de los mercados nacionales e internacionales.

Se impulsarán los sistemas y servicios regionales de transporte público de cero y bajas emisiones, superando los límites políticos-administrativos de las entidades territoriales. Se creará el Sistema de Transporte Aéreo Social – SITRAS como un sistema integral en el que confluyen y colaboran armónicamente la Nación y las entidades territoriales, con el propósito de fortalecer el mantenimiento y adecuación de su infraestructura aeroportuaria, implementando servicios de rutas aéreas sociales, garantizando la conectividad y promoviendo la competitividad regional a través del transporte aéreo.

Finalmente, se aumentará la capacidad aeroportuaria de los terminales con mayor crecimiento en el número de turistas internacionales en los próximos diez años.

e. Planeación y gestión territorial inteligente

Se promoverá el uso de tecnologías digitales y el aprovechamiento de datos e información, para fortalecer los vínculos urbano-rurales y, en general, las relaciones funcionales de los territorios. Esta iniciativa contará con la participación ciudadana, que permite identificar prioridades de intervención en los territorios, así como el uso eficiente de los recursos disponibles. Lo anterior vendrá acompañado de la expansión de la conectividad digital en territorios con baja cobertura y acceso a internet.

f. Fronteras humanas para la vida, la integración y el desarrollo

Con los países vecinos se buscará una convivencia pacífica, armónica, cooperativa y respetuosa de la vida. Las fronteras tienen que ser territorios de diversidad y prosperidad. Se buscará la integración regional, la solución amigable de conflictos y de la crisis humanitaria, económica, social y de violencia que se observa en algunas zonas de frontera.

El Gobierno Nacional elaborará la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza con el fin de superar las brechas y garantizar su mejoramiento institucional y el adecuado desarrollo socioeconómico.

Se trabajará por fortalecer la presencia institucional, la gestión pública y la gobernanza en los pasos fronterizos terrestres a través de un plan de construcción, mejoramiento y optimización de la infraestructura, dotación y equipos de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). En estos sitios se atenderán los servicios de control aduanero, epidemiológico, sanitario y fitosanitario. En cuanto a los pasos de frontera fluviales, se elaborará un modelo integrado de operación que será implementado en siete municipios priorizados por el Gobierno Nacional, a saber: Leticia y Puerto Nariño (Amazonas); Puerto Leguízamo (Putumayo); Arauca (Arauca); Inírida, (Guainía); y Puerto Carreño y Cazuarito (Vichada). Así mismo, se diseñará un modelo de operación fronteriza marítima que permita optimizar los procesos de inspección de carga, mediante la organización, sistematización y trabajo colaborativo entre entidades de control en frontera para los trámites aduaneros, sanitarios, migratorios y de seguridad.

g. Relaciones funcionales de los territorios

Se aprovecharán a nivel sectorial y territorial las relaciones funcionales entre las aglomeraciones urbanas, los municipios y distritos del país, y las zonas rurales. Se desarrollarán complementariedades, extendiendo los beneficios de la urbanización y promoviendo el ordenamiento y el desarrollo subregional y regional. Para esto se debe i) actualizar el Sistema de Ciudades bajo un modelo aplicable a todas las

realidades de nuestro territorio, enfatizando la integración del suelo rural-urbano; ii) fortalecer y/o redefinir los instrumentos de gestión y financiación (incluyendo instrumentos de captura de valor y reparto de cargas y beneficios a escala supramunicipal); iii) establecer los arreglos institucionales y los acuerdos generales de planeación y gestión del desarrollo regional para la definición, implementación y seguimiento de proyectos estratégicos; iv) aprovechar el liderazgo de las ciudades; v) robustecer las competencias y funciones de los esquemas asociativos territoriales y otras formas de coordinación supramunicipal tales como entidades regionales para la movilidad; vi) reconocer y aprovechar la contribución de la ruralidad a la sostenibilidad y productividad urbana, considerando las condiciones particulares del transporte público de pasajeros, mixto y de carga.; vii) actualizar la metodología de subregiones funcionales basada en relaciones económicas, poblacionales y de conmutación; y viii) fortalecer los mecanismos de ejecución de los pactos territoriales adecuando el Fondo a un instrumento financiero que permita fortalecer la eficiencia de la ejecución de los recursos y de los proyectos que se suscriban a través de este mecanismo.

La planeación territorial inteligente debe incorporar de manera sistemática los flujos. En este ejercicio es central el aprovechamiento de los datos y las tecnologías digitales. Se tendrán en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En municipios PDET -territorios mayormente afectados por la violencia y la incidencia de cultivos de uso ilícito- es necesario el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales, para la coordinación supramunicipal orientada al impulso de la implementación de los PATR.

El Gobierno Nacional fortalecerá la gestión en municipios priorizados de menos de 50.000 habitantes, para diversificar las economías locales y mejorar su adaptación y resiliencia climática, estableciendo estrategias de economía circular y de la biodiversidad. Se implementarán soluciones basadas en la naturaleza, mediante alianzas entre empresas, academia, comunidades y entes territoriales, de acuerdo con su vocación y capacidades.

h. Acceso a servicios públicos a partir de las capacidades y necesidades de los territorios

Se ajustarán instrumentos normativos para consolidar la política del sector de agua y saneamiento básico, incluyendo los esquemas diferenciales urbanos y rurales como medidas para garantizar el derecho humano al agua, promoviendo la implementación de soluciones alternativas y esquemas de sostenibilidad adecuados a cada territorio, considerando entre otros, subsidios diferenciales. Es importante, entonces, fortalecer los lineamientos diferenciales de regulación, y desarrollar los de inspección, vigilancia y control. Dependiendo de las condiciones de cada población

se implementará el uso de medios alternos o el mecanismo que técnicamente resulte viable para garantizar el acceso al agua y al saneamiento básico.

Para garantizar la cobertura, continuidad y calidad de los servicios públicos a nivel nacional, se mejorarán los sistemas de infraestructura de estos servicios, de manera prioritaria en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC, poblaciones indígenas, población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera -NARP y en general territorios marginados y excluidos que requieran atención especial, acorde con sus capacidades, necesidades y con enfoque diferencial, a través de la creación del Programa Agua es Vida. Se implementará el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural del Acuerdo de Paz

Se avanzará en la construcción de la política pública de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico, incluyendo los lineamientos para promover los procesos organizativos. Se facilitarán los trámites prediales, de servidumbres y ambientales que resulten desproporcionados a la gestión comunitaria. Se llevarán a cabo las reformas normativas necesarias para levantar las barreras de entrada que impiden la formalización y funcionamiento de las organizaciones comunitarias.

Se fortalecerá la gestión de la información del sector de agua y saneamiento y las funciones de los entes de regulación, inspección, vigilancia y control; así como el fortalecimiento de prestadores de servicios públicos, mediante alternativas de extinción para obligaciones con la Nación. Así mismo se precisarán las competencias en materia de estratificación en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Se actualizará el sistema de focalización de subsidios públicos con el fin de disminuir los errores de inclusión de la actual metodología de estratificación y reconocer las características particulares y diferenciales de cada territorio y sus habitantes. Se desarrollarán mecanismos que faciliten la ejecución de recursos y la estructuración de proyectos del sector agua y saneamiento básico, así como la alternativa de giro directo para los recursos del SGP de agua y saneamiento.

i. Gestión del suelo para vivienda de interés social y soportes urbanos

Se generarán estrategias e incentivos para la gestión del suelo con mirada intraurbana y supramunicipal, con el fin de lograr procesos conjuntos de generación de vivienda de interés social y soportes urbanos (vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos), que contribuyan al fortalecimiento de los vínculos intra regionales, y a la provisión efectiva de bienes y servicios, con énfasis en la población más vulnerable.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá el rol de coordinación del diseño de mecanismos de gestión del suelo y captura de valor a nivel local y supramunicipal,

según los contextos locales específicos, promoviendo la equidad territorial, la garantía de derechos de la ciudadanía, la sostenibilidad ambiental.

j. Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional de acuerdo con la reforma rural integral

Se adelantarán acciones dirigidas a revertir los niveles de pobreza, la afectación derivada del conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilegales en estos territorios. Para ello, se ejecutarán los 16 Planes Nacionales Sectoriales del Acuerdo de Paz, a partir de una estrategia intersectorial de impacto territorial, liderada por el MADR. Además, se focalizará la oferta institucional en las iniciativas estratégicas de cada subregión PDET, y se establecerán sus criterios de cierre. Se impulsará la participación de las comunidades en la implementación y seguimiento de los PATR mediante el fortalecimiento de las organizaciones de base. Lo anterior, en coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio que mantendrá su adscripción en la Presidencia de la República.

k. Convergencias territoriales para la sostenibilidad ambiental territorial

Se fomentarán las gobernanzas multinivel del agua y los arreglos institucionales supraterritoriales y subregionales, de acuerdo con el ordenamiento territorial alrededor del agua, y la necesidad de convergencia territorial para asegurar las funciones ecosistémicas en un territorio específico. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional Ambiental fomentarán dichas gobernanzas de acuerdo con la realidad ambiental y social de los territorios.

3. Territorios más humanos: hábitat integral

Se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz. Así mismo, se facilitará el acceso a bienes y servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social.

a. Participación de la comunidad y saberes populares en la política integral del hábitat

Se incorporarán procesos asociativos y autogestionarios del hábitat, la vivienda, y el agua y saneamiento básico, a través de alianzas público-populares, que permitan la gestión de su conocimiento y su participación en nuevos modelos de gestión. Se fortalecerán las organizaciones comunitarias, a través de la asistencia técnica, operativa y financiera, promoviendo procesos de participación en todas las fases de

la construcción y/o mejoramiento del hábitat, y fomentando el uso de mano de obra local, articulándola con el sector educativo y de formación para el trabajo. El proceso debe ayudar a la construcción de tejido social para la sana convivencia.

Asimismo, se promoverá una red académica y de conocimiento alrededor del hábitat y el urbanismo, que investigue sobre soluciones habitacionales adecuadas a los territorios, examine los modelos sostenibles de construcción y ocupación territorial, y los sistemas de servicios públicos domiciliarios y de saneamiento básico.

b. Política integral de hábitat

La política integral del hábitat articulará las acciones en materia de vivienda, abastecimiento de agua potable, saneamiento básico, gestión de residuos, equipamientos, espacio y servicios públicos, movilidad, transporte, uso y ocupación del territorio y construcción sostenible, y generará mecanismos para promover la equidad socioespacial y ambiental, y la participación ciudadana que incide en la gestión y la construcción social de los territorios.

c. Programa Barrios de Paz

A través del programa de Barrios de Paz, Cambia mi Casa y la política de Mejoramiento Integral de Barrios, se articularán los procesos de legalización de barrios, prestación de servicios públicos, titulación de predios, mejoramiento de vivienda y entornos y la provisión de espacios públicos y equipamientos. Las alternativas que se prioricen deben contar con la participación y la gestión comunitaria. Esta estrategia incluirá el manejo del riesgo mitigable, la recuperación de la calidad ambiental, la promoción de la sana convivencia, la paz y la apropiación de los entornos.

d. Mecanismos diversos de acceso a la vivienda (vivienda nueva y usada, arrendamiento social y autogestión)

Se desarrollarán los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, usada, arrendamiento, autogestión, compra de materiales y adquisición o urbanización de terrenos, bajo un enfoque de generación de condiciones adecuadas de habitabilidad con criterios de sostenibilidad. Se fomentará la progresividad y articulación con modelos participativos de generación de oferta que permitan llegar a los territorios con baja disponibilidad de vivienda nueva y mejorar la asequibilidad de la vivienda. Para aquellos hogares que, por sus condiciones socioeconómicas, presentan dificultades para el acceso a mecanismos de financiación, se considerarán estrategias que impliquen la concurrencia de recursos para la adquisición de vivienda o modelos de arrendamiento social.

Así mismo, se promoverá la oferta de VIS, y se orientarán los procesos de reasentamientos en zonas de riesgo no mitigable, entre otros.

e. Democratización del crédito para acceder a soluciones habitacionales

Se fortalecerá la banca de vivienda y se promoverán figuras que mejoren el acceso al crédito de los hogares y de las formas asociativas, que tradicionalmente se han excluido del mercado financiero formal. Estos recursos se pueden utilizar para la adquisición, autoconstrucción o mejoramiento de vivienda. Se fortalecerá el uso de los esquemas de ahorro voluntario, líneas de crédito con tasas preferenciales o de redescuento, otorgamiento de coberturas y garantías crediticias y participación de nuevas entidades financieras. Se promoverá la concurrencia de recursos para lograr el cierre financiero de los hogares.

f. Provisión y mejoramiento de vivienda rural

Se desarrollarán estrategias para la provisión y mejoramiento de vivienda en los centros poblados y el rural disperso, considerando modelos autogestionarios, de acceso a crédito y de construcción en sitio propio, para reducir la desigualdad y la exclusión de la población rural. La construcción de estas estrategias debe incluir el reconocimiento de las particularidades de la ruralidad, incluida su multiplicidad de actores (campesinos, indígenas, centros poblados, etc.). Así mismo, se avanzará hacia el cálculo del déficit habitacional de grupos étnicos para generar información que contribuya al diseño y seguimiento de políticas públicas con enfoque diferencial. Se promoverá la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, considerando los municipios PDET, otros territorios mayormente afectados por la violencia y la incidencia de cultivos de uso ilícito.

g. Vivienda diferencial, de Interés Cultural y Vivienda Productiva

Se promoverán proyectos de vivienda con enfoque diferencial y territorial, considerando las técnicas y materiales tradicionales de construcción sostenibles. Adicionalmente, se promoverán proyectos en los que se pueda integrar la vivienda y las actividades productivas.

h. Productividad del sector vivienda

Se incentivará la adopción de nuevas tecnologías en todo el ecosistema del sector vivienda (procesos de estructuración, construcción y mejoramiento), buscando reducir los tiempos y costos para el beneficio de los hogares y con enfoque de sostenibilidad. Se modernizarán los procesos para la obtención de licencias, permisos y el registro de viviendas. Así mismo, se promoverá la creación de capacidades laborales en los territorios acompañando los modelos autogestionarios.

4. Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación

Se fortalecerán las instancias de articulación y coordinación que promueven apuestas y cadenas productivas construidas desde los territorios, teniendo en cuenta

sus potencialidades con mayor productividad y el encadenamiento entre los campos, las ciudades y el mundo, en equilibrio con los objetivos de conservación ambiental. Se busca generar economías de escala, internacionalización y desarrollar el turismo, al tiempo que se garantiza la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales que soportan las actividades económicas y sociales.

a. Transformación productiva de las regiones

Los territorios construirán de forma colectiva alternativas que mejoren la productividad, competitividad e innovación. Se deben tener presentes los saberes locales, las vocaciones locales, las ventajas comparativas y los vínculos económicos entre los territorios. Se desarrollarán estrategias para la transformación y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales, a partir de CTI e internacionalización, implementadas mediante instrumentos nacionales y regionales y apalancadas en financiamiento público e inversión privada. Se garantizará una mayor eficiencia en el gasto y en la realización de programas mediante la integración de Colombia Productiva e iNNpulsa. En las zonas rurales se dará prioridad en municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia y la incidencia de cultivos de uso ilícito.

b. Inserción de las regiones en cadenas globales de valor

Se fomentará la actividad exportadora en las regiones para mejorar el entorno de las cadenas productivas y la consolidación del comercio exterior. Se hará una revisión de medidas arancelarias y no arancelarias, armonización y facilitación de trámites y requisitos para el comercio exterior. Se diseñará una estrategia para mejorar las exportaciones de servicios modernos, que incluya análisis y propuesta del arreglo institucional y que permita identificar las barreras para el desarrollo. Se buscará la complementariedad en comercio de bienes y servicios, transferencia de tecnología, desarrollo de MiPymes y la diversificación de la canasta exportadora.

Además, se promoverán proyectos y/o acuerdos bi o multinacionales, a partir de la identificación de relaciones funcionales de tipo ambiental, cultural, social y económico, que contribuyan al desarrollo del país.

c. Consolidación del desarrollo sostenible y responsable del turismo incluyente con las comunidades

En concordancia con los Diálogos Regionales Vinculantes, los territorios desarrollarán sus capacidades para el aprovechamiento sostenible de su riqueza natural y cultural, vinculándola efectivamente a la oferta turística de tal manera que se impulse la cadena de valor del sector. El Gobierno Nacional, con el apoyo de las entidades territoriales y los diferentes actores públicos, privados y comunitarios, adelantará los proyectos estratégicos de turismo que fueron resultado de estos

diálogos y que sean contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, se promoverán herramientas para la creación de empresas turísticas, mediante el ajuste en el pago de la tarifa de parafiscalidad durante los primeros años de funcionamiento de estas unidades productivas.

Este tipo de actividades contribuirán a la construcción de una cultura de paz y al posicionamiento de Colombia como un destino donde el turismo se hace en armonía con la vida, en línea con el Plan Sectorial de Turismo.

d. Lineamientos para mejorar la infraestructura vial, turística y de servicios de los destinos turísticos

Se consolidarán productos turísticos que resalten y rescaten el valor de la riqueza multicultural y la biodiversidad del país en los territorios, a través del reconocimiento de las expresiones artísticas, culturales y los saberes tradicionales, en concordancia con la capacidad de carga y el régimen de uso del suelo en cada territorio. De igual manera, se contemplará el extensionismo tecnológico a toda la cadena de valor, la digitalización y el turismo inteligente, para la prestación de un servicio diferenciado e incluyente.

Este componente se desarrollará con detalle en las estrategias del Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, documento que hace parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en Ley 300 de 1996, buscando el máximo beneficio para las comunidades locales, la reducción de impactos ambientales y socioculturales derivados de la actividad, así como garantizando una mayor eficiencia en el gasto y en la implementación de programas y proyectos de turismo, a través del ajuste institucional del Fondo Nacional de Turismo.

e. Infraestructura y servicios logísticos

Se promoverán a operadores logísticos de pequeña escala y de valor agregado que presten servicios a la producción de bienes, con el fin de ampliar y lograr cobertura de todo el territorio nacional.

Se cualificarán y adoptarán buenas prácticas para la eficiencia logística y el incremento de los ingresos, dándole relevancia a las MiPymes. Se actualizará el mecanismo para el cálculo de las tarifas de transporte de carga, que sirva como referencia para la estimación de los diferentes fletes.

Se avanzará en la digitalización de las cadenas de suministro a través de la promoción de la utilización masificada de tecnologías 4.0 en el sector público y privado, la interoperabilidad de los sistemas de información asociados a la logística y a las actividades de comercio exterior, y se promoverá la consolidación de

comunidades portuarias y aeroportuarias con sus respectivos sistemas de información.

f. Esquema de compensación para territorios con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Se diseñarán mecanismos de compensación que permitan la redistribución equitativa de las cargas por la conservación de ecosistemas que proporcionan beneficios a escala local y global, así como el despliegue de estrategias de gestión que integren a las comunidades locales como actores activos de los procesos conservación y restauración.

g. Adopción tecnológica y modernización del sector postal

Se impulsará la modernización del sector postal a partir de la adopción y el uso de tecnologías digitales que permitan innovar y mejorar la calidad de los servicios postales. Se ajustarán los marcos normativos y regulatorios para promover la competencia en la prestación de los servicios postales, y permitir que este sector responda a las dinámicas que resultan de la adopción de tecnologías digitales. Esto promoverá la transformación digital de los operadores postales e impulsará su incursión en el comercio electrónico para fortalecer el sector productivo en todo el territorio nacional.

5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía

Se realizarán ajustes institucionales y culturales para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. En este sentido, se mejorará la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía, buscando cumplir con sus expectativas y dar respuestas oportunas a problemas sociales complejos. Se diseñará una regulación eficiente y de calidad, y la transformación del Estado avanzará en términos de transparencia, digitalización, capacidad de desarrollo inclusivo e innovación para combatir de manera eficaz las diferentes formas de corrupción.

a. Lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales

Se garantizará el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el marco normativo de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, a partir de un trabajo articulado entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Así mismo, se ejecutarán acciones para el seguimiento y evaluación de la contratación y compra pública, mejorando la calidad y alcance de la información de los procesos contractuales a través de los datos abiertos, el fortalecimiento de la interoperabilidad con otros sistemas de información, y la adopción de tecnologías disruptivas (analítica de datos, inteligencia

artificial, entre otros) que permita identificar riesgos de corrupción, anomalías y malas prácticas en la gestión de la contratación, y promover el control social.

Se impulsará la coordinación interinstitucional tanto en lo preventivo, como en el control, investigación y sanción de casos de corrupción en los territorios. Se promoverá la expedición e implementación de un marco regulatorio que proteja a los denunciantes de hechos de corrupción y reglamente el cabildeo en Colombia.

b. Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas

Se fortalecerán las capacidades de las entidades públicas mejorando la eficiencia institucional y generando valor público en el marco de un Estado Abierto, con énfasis en los territorios. Esta estrategia incluirá: a) la incorporación de prospectiva y estudios de futuros en la planeación estratégica de las entidades; b) el mejoramiento de los servicios de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica territorial; c) la integración de la innovación en la gestión pública desde la promoción de las habilidades de experimentación, el uso de datos para la toma de decisiones, la gestión y el intercambio de conocimiento y el diseño de soluciones a retos y necesidades de la ciudadanía; d) el posicionamiento de la innovación pública a través de la creación del Comité Nacional de Innovación Pública; e) el desarrollo de las competencias de servidores y colaboradores públicos para la gestión estratégica de las compras y contrataciones públicas, así como para el uso y aprovechamiento de datos y tecnologías digitales emergentes; f) la alineación de las competencias y oferta institucional de bienes y servicios con las demandas y necesidades ciudadanas, en el marco de las recomendaciones de la Misión de Descentralización; y g) el aseguramiento de la unidad y coherencia entre las funciones ejercidas y el objeto que persiguen las entidades ejecutoras, evitando duplicidad de funciones y actividades entre entidades.

Se integrarán en un sistema único las diferentes fuentes de información de la inversión pública y de financiación de los planes, programas y proyectos, contribuyendo a la aplicación efectiva de presupuesto por resultados, el Estado abierto, la transparencia en el acceso a la información y la simplificación de los reportes de las entidades del orden territorial. Los procesos de contratación deben incluir la posibilidad de pagar por resultados para aumentar la eficiencia del gasto público.

Finalmente, se apoyarán a los territorios en el desarrollo de su tejido institucional en materia de productividad y de CTI, facilitando la asistencia técnica, la integración de mecanismos de gestión y la financiación. Por otro lado, se fortalecerá el liderazgo de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) y de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti) y se consolidarán los Sistemas Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación.

c. Calidad, efectividad, transparencia y coherencia de las normas

Se expedirá una nueva política de mejora regulatoria que permita responder a las recomendaciones post-acceso de la OCDE y las buenas prácticas regulatorias, concibiendo la expedición de normas como un ciclo, y consolidando la gobernanza regulatoria en el país. En particular, se garantizará que las normas estén basadas en evidencia, a partir de la implementación de evaluaciones ex ante y ex post y de la consulta pública. Se consolidará un inventario normativo único y articulado entre el nivel nacional y territorial, y se avanzará en la respuesta a las recomendaciones y buenas prácticas OCDE en relación con los organismos reguladores del país.

Se simplificarán, racionalizarán y digitalizarán trámites, procedimientos administrativos y normas que estén obstaculizando la garantía de derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el desarrollo de los mercados.

d. Gobierno digital para la gente

Se fortalecerá el Gobierno Digital del país para tener una relación eficiente entre el Estado y el ciudadano, para ello: i) se acelerará la digitalización de trámites y la masificación de servicios ciudadanos digitales. ii) Se tendrán en cuenta los desafíos y oportunidades que trae consigo la evolución tecnológica, social e institucional de la identidad digital, con el objeto de crear confianza y una interacción fiable, eficiente y segura entre el Estado y los habitantes del territorio. iii) Se impulsará la modernización de las entidades a través de incentivos para el uso de datos y la adopción de herramientas y tecnologías digitales, así como la implementación de pilotos de compra pública innovadora.

e. Capacidades y articulación para la gestión territorial

Se promoverá la colaboración entre territorios, entidades y actores para generar y fortalecer capacidades, a partir de los conocimientos y buenas prácticas de gestión, con énfasis en la gestión e implementación de proyectos. Para ello, se desarrollará una propuesta de gobernanza que permita definir roles y responsabilidades de los actores, y que fortalezca los mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes niveles de gobierno y sectores.

Para incentivar la planeación y gestión territorial, se aprovecharán los datos y la información, a partir del uso de tecnologías digitales, especialmente en las entidades locales y en los sectores más rezagados en el uso de este tipo de tecnologías.

f. Eficiencia institucional para el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades

Se generará un marco institucional eficiente que permita generar capacidades y orientar, coordinar y armonizar los planes, programas y proyectos estratégicos destinados a dar cumplimiento y continuidad a los acuerdos realizados con las

comunidades en los territorios más afectados por las dinámicas del conflicto. Tal es el caso de los acuerdos establecidos con las comunidades del Chocó, Buenaventura, en el marco de la Ley 1872 de 2017, Norte del Cauca y la Costa Pacífica Nariñense.

Para lo anterior, el Gobierno Nacional se apoyará en el diseño de una política pública que contenga los criterios y la ruta de los proyectos e inversiones estratégicas y las asignaciones presupuestales requeridas para el desarrollo integral de estos territorios.

6. Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio

Se involucrará a la ciudadanía en la gestión de lo público, mejorando los dispositivos existentes, ampliando canales de diálogo y adaptándolos a las nuevas expresiones ciudadanas, la diversidad de la población del país y a sus necesidades cambiantes. Se definirán mecanismos de intercambio permanente, a través de los que sea posible rendir cuentas, que tengan presente el impacto sobre el bienestar y la calidad de vida.

a. Condiciones y capacidades institucionales, organizativas e individuales para la participación ciudadana

Se reformulará la política institucional de participación ciudadana y se capacitarán servidores públicos para garantizar el involucramiento de la ciudadanía como un valor esencial en la gestión de lo público. De igual manera, se implementará una política de fortalecimiento a expresiones asociativas de la sociedad civil, se fortalecerán las herramientas existentes y se ampliara la oferta en el quehacer institucional.

b. Efectividad de los dispositivos de participación ciudadana, política y electoral

Se definirá una política de diálogo e intercambio permanente con la ciudadanía que dé continuidad a los Diálogos Regionales vinculantes, sobre la base de la revisión del Decreto 1535 de 2022 y evaluación de la Ley 1757 de 2015.

Se fortalecerán el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, con el fin de impulsar los dispositivos de participación ciudadana. De igual manera se implementarán metodologías y herramientas de participación ciudadana y diálogo, que permitan incidir en los asuntos públicos, tanto de las instancias reglamentadas de participación, como en otras expresiones y manifestaciones de la ciudadanía y otros actores de la sociedad civil y actores privados.

Se impulsará la promulgación de la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, prevista en el punto 2 del Acuerdo Final. Esta, se reconocerá la protesta y la movilización social como ejercicio legítimo de derechos fundamentales y como una expresión ciudadana que fortalece la democracia, que deberá articularse con otros dispositivos y expresiones ciudadanas.

También se robustecerá el sistema político y electoral del país. Además, el Consejo Nacional Electoral conservará su autonomía administrativa y presupuestal, así como las facultades administrativas que le corresponden para el cumplimiento de sus funciones consagradas en el artículo 265 de la Constitución Política.

c. Apropiación de lo público desde el ejercicio del control social

Se implementarán acciones de fortalecimiento a la ciudadanía y servidores públicos en temas relacionados con control social y seguimiento al gasto público, con especial énfasis en los temas relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, priorizando municipios PDET. Así mismo, se garantizará la participación de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas en las instancias de control social. A su vez, se diseñarán mecanismos innovadores mediante los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control social y veeduría sobre la inversión y el gasto público.

d. Consolidación de la planeación participativa

El Gobierno Nacional impulsará la revisión, evaluación y modificación de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de avanzar en la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación. A su vez, en concordancia con lo establecido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, las modificaciones deberán orientarse también a la incorporación del enfoque de género y la representatividad de los sectores históricamente excluidos en la planeación del territorio

Por otro lado, se promoverá la planeación participativa a través de la divulgación y uso de los instrumentos de planeación del territorio para habilitar y fortalecer espacios de diálogo que recojan los intereses sociales y comunitarios y que posibiliten la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones a partir de la concertación de estrategias y alternativas que se ajusten a los contextos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales de sus territorios.

7. Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social

Se pondrán en marcha políticas públicas que transformen la manera como nos relacionamos y contribuyan a recuperar la confianza entre las personas. Para reivindicar, garantizar los derechos y enmendar las injusticias sufridas por grupos específicos como las víctimas del conflicto y las comunidades étnicas, se ampliarán los espacios de escucha y de reconocimiento de estas poblaciones a partir de la verdad de lo ocurrido y el impulso de la memoria histórica. Además, se implementarán acciones para fomentar la integración de las personas que han dejado las armas a las comunidades y regiones donde habitan, para que las siguientes generaciones no repitan la violencia. Esto contribuirá a contrarrestar la tendencia de deterioro del capital social, el creciente oportunismo y atomización de las relaciones sociales.

a. Diálogo, memoria, convivencia y reconciliación para la reconstrucción del tejido social

Se implementará la política de diálogo social, que comprenderá entre otros, el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida, la reactivación de instancias de diálogo institucionales y de iniciativa de las organizaciones de sociales y religiosas. A este esfuerzo, se sumará la política de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización establecida en el Acuerdo de Paz, como herramienta para la prevención de la estigmatización.

Se formulará la política de verdad y memoria, que garantice el derecho a la verdad tanto de las víctimas de violaciones de derechos humanos como de la sociedad en su conjunto, con enfoque con derechos humanos, diferencial y de género. Se garantizarán los mecanismos para la contribución de la verdad histórica y la reparación por los actores que hicieron parte del conflicto

También se establecerá una estrategia para la implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV), comenzando por la identificación de los roles de las entidades, así como el mecanismo de formulación y seguimiento a las acciones que permitan acoger este informe desde el Gobierno Nacional. Se impulsará la creación de ecosistemas regionales de paz en los territorios y se potenciarán las Alianzas Público-Populares y Comunitarias y los diálogos entre los diversos actores.

Se creará y conformará el Sistema Nacional de Libertad Religiosa y de Cultos, Diálogo Social, Paz Total, Igualdad y No Estigmatización -SINALIBREC. Estará constituido por las entidades públicas nacionales y territoriales y demás entidades públicas o

privadas, encargadas de formular, ejecutar e impulsar los planes, programas, proyectos y acciones tendientes la implementación de la política pública de Libertad Religiosa y de Cultos, con el propósito de fortalecer las capacidades de las organizaciones religiosas para la construcción de paz total, perdón y reconciliación.

b. Acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las medidas de reparación integral

Se impulsará la formulación, implementación y cierre de los planes de reparación colectiva, incluyendo la reparación simbólica. En el marco de los procesos de retorno y reubicación se analizarán las condiciones y garantías en materia de seguridad humana y protección para la sostenibilidad y permanencia de las comunidades en los territorios. Se fortalecerá el acompañamiento a la población víctima para que su retorno, reubicación e integración local, se dé bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y se adoptarán medidas para optimizar la entrega de indemnizaciones oportunas y reparadoras. Igualmente, atendiendo el carácter reparador de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), la implementación de estos deberá articularse con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

c. Inclusión de las personas que han dejado las armas y potenciar su participación en las comunidades y territorios donde habitan

Se construirá e implementará el Programa de Reincorporación Integral y un Sistema Nacional de Reincorporación. Se propenderá por la culminación exitosa de la ruta de reintegración de las personas que aún se encuentran en este proceso. Se consolidará y fortalecerá la Ruta de Reintegración Especial de Justicia y Paz en relación con las dinámicas productivas de sus territorios. Así mismo, se fortalecerá el Proceso de Atención Diferencial de Exintegrantes de Grupos Armados Organizados (GAO), estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto o delincuencia común que se acojan a la justicia. Se diseñará e implementará un proceso de acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz.

8. Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante

Se implementará una política integral con enfoque diferencial y territorial que, a partir de la comprensión de los factores que motivan la migración y su impacto en el país, permita responder a los diferentes retos y desafíos. El enfoque de protección está basado en el principio de la libre movilidad, la dignificación y el respeto de los derechos y la cohesión social.

a. Oferta de servicios para la población colombiana en el exterior y retornada

Se actualizarán las estadísticas y caracterización de la población colombiana en el exterior y retornada, para determinar con claridad sus necesidades y las políticas de atención y apoyo que deben fortalecerse en sus distintos países de permanencia. De igual manera, se fortalecerá la difusión y acceso del sistema de registro consular (Objetivo 1 - Pacto Mundial de Migraciones) con el fin de contar con evidencia para formular la Política Integral Migratoria y dar respuestas institucionales que atiendan sus necesidades, permitan mantener sus vínculos con el país y garantizar sus derechos.

Se fortalecerá el Registro Único de Retornados (RUR) mediante su promoción por parte las entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal, a través de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE) y los consulados. Por su parte, las instituciones del gobierno nacional y las entidades territoriales deberán ofrecer servicios para la atención de la población retornada en todo el territorio nacional, en aplicación de la Ley 2136 de 2021. Adicionalmente, se promoverá la creación de "Casas de Colombia", grupos comunitarios, redes o espacios de encuentro de connacionales en el exterior para la integración, cultura, arte nacional y biocultura, incluyendo a las comunidades, grupos étnicos, mujeres y comunidad LGBTIQ+. Finalmente, se creará el "Banco Virtual Socios de Colombia" al servicio de los connacionales en el exterior para que el envío de remesas sea más eficiente y los ahorros en la onerosa intermediación financiera actual lleguen a sus familias en el país.

b. Mecanismos de protección para la población migrante en tránsito, refugiados y con vocación de permanencia en el territorio nacional

Se adecuará y fortalecerá la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y de las entidades con responsabilidades de coordinación y articulación en temas migratorios. Se ahondarán los esfuerzos de atención e integración de poblaciones extranjeras y refugiados que se encuentran en el país con vocación de permanencia y en condiciones particulares de vulnerabilidad. Igualmente, se le prestará atención humanitaria y de emergencia a quienes transitan por el país y exponen su integridad buscando llegar a sus destinos migratorios finales.

Se fortalecerán las instancias de coordinación a nivel sectorial, nacional y regional y gestión de la cooperación internacional para fortalecer acciones en el marco de la Política Integral Migratoria. Se le prestará apoyo a los territorios en el diseño e implementación de procesos de diálogo social de prevención y mitigación de conflictos. Además, se diseñarán estrategias y proyectos de desarrollo destinados a

la integración social y económica de la población migrante y/o retornada vinculando también a las comunidades de acogida.

Se coordinará con las entidades competentes la integración socioeconómica de los migrantes y nacionales colombianos retornados con las comunidades de acogida, a través de un enfoque diferencial y territorial, para lo cual, se fortalecerán las instancias de coordinación a nivel sectorial, nacional y regional, para apoyar a las entidades territoriales en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo.

El Ministerio de Igualdad y Equidad en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia formularán e implementarán estrategias pedagógicas y de comunicación para prevención a la discriminación y promoción de la cohesión social para la población migrante en el país. En cuanto a las estrategias de comunicación, se establecerán espacios de diálogo de responsabilidad compartida, en particular con los países vecinos y de la región, para garantizar la seguridad humana y avanzar en la protección de la población migrante, retornada y colombiana en el exterior, esto permitirá hacer frente a los desafíos relacionados con esta población, en especial en las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador. Asimismo, con el fin de avanzar en la reducción de la conflictividad social, se desarrollarán diálogos sociales locales y regionales, especialmente en las fronteras, que contemplen la prevención y mitigación de conflictos en las comunidades.

c. Vínculos de los colombianos en el exterior con el país

Se fortalecerán los sistemas de registro consular, identificación, caracterización, procedimientos y estadísticas a través del reforzamiento en el uso de las TICs, así como el recurso humano profesional de los consulados de Colombia en el exterior. Adicionalmente, se gestionarán procesos de diálogo entre los consulados de Colombia y las autoridades locales del Estado receptor, referidos a los aspectos socioeconómicos de los colombianos en el exterior y se adelantarán acciones culturales, deportivas y educativas para fortalecer los vínculos de los connacionales con Colombia. Finalmente, se estimularán los vínculos para que colombianos con estudios de maestrías y doctorados puedan interrelacionarse con entidades del sector público, privado o académico en Colombia y se fortalecerán los programas para la protección de mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de vulnerabilidad.

Paz total e integral

Paz total e integral

> Es primordial la negociación de la paz con el concurso de todos los actores tanto armados en conflicto como la institucionalidad, las víctimas y los ciudadanos de a pie; que el Gobierno haga acercamientos de paz con los grupos ilegales, para que los campesinos siembren paz
>
> Ciudadanos del área metropolitana del Atlántico y de la Frontera Oriental Araucana. DRV, 2022

La Paz Total es la apuesta para que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Se trata de generar transformaciones territoriales, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Desde las comunidades se reclama el fin de la violencia que ha tomado diversas formas. Las más recientes tienen que ver con los procesos de paz no cumplidos, como la desmovilización del paramilitarismo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de 2004, el Acuerdo de Paz del Teatro Colón de 2016, o los pactos urbanos de Medellín y Cali.

Desde la década de 1980 se ha tratado de avanzar en el cese de la confrontación armada e instaurar la paz. Estos procesos presentan desafíos y elementos comunes: (a) han sido pactados con actores específicos, en condiciones particulares; (b) se han presentado dificultades para el cumplimiento de lo acordado, y ello ha minado la confianza en los procesos; (c) los actores han visto amenazada su vida e integridad, y han contado con pocas garantías jurídicas, sin que se hayan realizado los esfuerzos necesarios para lograr su inclusión social. Es claro, entonces, que el Estado no ha garantizado el derecho fundamental a la paz. Y aunque entre 2001 y 2021 más de 76.000 personas dejaron las armas, la violencia no ha disminuido de manera sostenible en algunas zonas del país. Después de los procesos de Justicia y Paz y de la firma del Acuerdo Final de Paz del Teatro Colón, las instituciones han tenido dificultades para garantizar una efectiva presencia y control territorial, y no se ha asegurado la provisión de bienes y servicios en las zonas más impactadas por la violencia.

El retorno de la confrontación a estos territorios ha redundado en la simultaneidad de conflictos y ha llevado a un resquebrajamiento del tejido social, al aumento de la

población víctima, y a una creciente desconfianza en la capacidad del Estado de garantizar el cese definitivo de la violencia en el país.

Entre 2017 y 2021, la afectación de la población por causa del conflicto se mantuvo en los rangos alto y muy alto en 155 municipios, mientras que en otros 23 aumentó. Esta situación se reflejó en el ingreso de 156.086 personas al Registro Único de Víctimas (RUV) solamente en 2021. Además, los esfuerzos infructuosos por combatir el narcotráfico como fuente de financiación de los grupos armados y la insuficiente implementación del Punto 4 del Acuerdo del Teatro Colón, han sido determinantes para la persistencia de la economía de las drogas ilícitas y del conflicto armado interno. Como evidencia de esta realidad, entre 2020 y 2021, hubo un crecimiento del 43% de hectáreas con cultivos de coca en 181 municipios.

La presencia de economías ilegales, principalmente aquellas relacionadas con los cultivos de uso ilícito, son indisociables de las afectaciones de la guerra en la población civil. La lucha por el control de estos territorios no solamente implica enfrentamientos entre actores que luchan por obtener sus réditos, sino que también significa un control de las dinámicas sociales y un reacomodamiento territorial, que han propiciado estructuras de para-Estados, en las cuales los actores ilegales dirimen conflictos cotidianos, y son los primeros que atienden las necesidades básicas de la población.

Adicionalmente, las poblaciones ven sus derechos afectados por la presencia de minas antipersonal, utilizadas para proteger los intereses de estos actores ilegales. Las minas no solamente afectan a individuos aislados, sino que también impiden el adecuado desarrollo de las comunidades, limitando su movilidad y dificultando el acceso a bienes y servicios.

Es claro que la violencia ha contribuido a la exclusión histórica de estos territorios de las dinámicas estratégicas de desarrollo regional. Una de las manifestaciones de esta exclusión es la alta incidencia de la pobreza multidimensional en los municipios priorizados de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que es de 21,7% en el área urbana y 38,2% en la rural.

La paz integral o paz total es una expresión de voces territoriales de procesos comunitarios que padecen las viejas violencias no resueltas ni por la vía militar ni judicial y de las que mutaron o se transformaron como consecuencia de procesos de paz incumplidos. En consecuencia, busca corregir las limitaciones que tuvieron los procesos anteriores y tiene como objetivo final el Estado Social y Ambiental de Derecho. Para esto, es necesario establecer mecanismos de diálogo y/o conversación, según la naturaleza del grupo armado. Para avanzar en este propósito, todos los actores violentos deben tener la oportunidad de hacer un tránsito hacia el

Estado Social y Ambiental de Derecho y contribuir a garantizar los derechos de las víctimas.

La paz total requiere un nuevo enfoque, centrado en la seguridad humana que privilegia el diálogo como mecanismo principal para comprender y transformar las causas que originan y mantienen los actos violentos, tanto en zonas urbanas como rurales. Así, se busca abrir nuevas negociaciones políticas que permitan ponerle fin a la insurgencia armada y consolidar procesos pacíficos de desmantelamiento del crimen organizado y sometimiento a la justicia de sus miembros, para transformar la vida en los territorios.

El objetivo de la paz total surge de los aprendizajes y conclusiones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), que ha puesto en evidencia la relación entre la violencia y el narcotráfico, así como las causas históricas y estructurales del conflicto.

Consolidar la paz total será un trabajo de generaciones que implicará avanzar en los siguientes ejes: (a) Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón. (b) Nuevas negociaciones. (c) Desescalamiento de la violencia. (d) La cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios; La paz en la esencia del Gobierno.

A. Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón

El Acuerdo de Paz del Teatro Colón es uno de los pilares y piedra angular para avanzar hacia la paz total. Por esto, las disposiciones del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) están incorporadas en las transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo y contenidas en el Plan Cuatrienal de Implementación. Para este Gobierno es una prioridad acelerar la implementación integral del Acuerdo de Paz, por lo que los recursos correspondientes para hacerlo se describen en el Plan Plurianual de Inversiones para la paz. A continuación, se mencionan las iniciativas que se desarrollarán, además de lo ya dispuesto en las transformaciones, para garantizar su implementación.

1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

La *Reforma Rural Integral* representa una transformación sustantiva de las condiciones de vida y de la actividad productiva del campo colombiano. Su base es la democratización de la tierra, sustentada en el acceso, la formalización y la regularización de la propiedad. Para lograrlo, además de consolidar el Fondo de Tierras y el catastro multipropósito, y la puesta en marcha de la jurisdicción agraria, se implementarán proyectos productivos que cuenten con tecnología, riego,

extensión agropecuaria, financiamiento, vías regionales (secundarias y terciarias), etc. Con el ánimo de promover el acceso a la tierra productiva, se avanzará en el diseño de instrumentos y vehículos financieros que permitan garantizar la financiación adecuada de los programas que tengan como objetivo facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras.

La dicotomía urbano-rural tiene que ser superada, de tal manera que se haga explícita su complementariedad. El Ministerio de Agricultura liderará el diseño e implementación de una estrategia intersectorial con impacto territorial, que favorezca la productividad económica y la convergencia social, y que facilite la ejecución armónica de los 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) de la Reforma Rural Integral, como mecanismos de intervención estatal para la integración regional.

Los PDET se reorientarán y acelerarán, buscando estimular otro "modelo de desarrollo" con alcances supramunicipales; esto implicará la priorización de intervenciones, a partir de un análisis de brechas que demarque la ruta para la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y con la participación permanente de las comunidades.

2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz

En materia de *participación política y ciudadana* se requiere una ampliación democrática que permita enriquecer el debate alrededor de los problemas nacionales. Se impulsará el ajuste normativo de la Ley 152 de 1994, para avanzar en la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, incorporando el enfoque de género, la representatividad de sectores históricamente excluidos y otras garantías para el fortalecimiento de la planeación participativa.

Se fortalecerán los programas de prevención y protección de poblaciones vulnerables, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y personas en proceso de reincorporación y sus familias. Se formularán planes interinstitucionales focalizados en los territorios, se garantizará la capacidad de respuesta del cuerpo élite de la policía y se fortalecerá la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Dichas estrategias requerirán el impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creados en el Acuerdo de Paz.

3. Fin del Conflicto

Se potenciará la participación de los firmantes del Acuerdo en el cumplimiento de lo pactado. Se implementará el Programa de Reincorporación Integral, y se pondrá en

marcha el Sistema Nacional de Reincorporación. Así mismo, se implementará el conjunto de disposiciones sobre garantías de seguridad.

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Se pondrá en marcha una nueva política de drogas sustentada en un cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las causas estructurales del fenómeno, promoviendo la regulación, los usos alternativos de la hoja de coca, amapola y cannabis, y el desarrollo productivo de los territorios. Para su desarrollo se dispondrán espacios plurales de diálogo y concertación con actores y autoridades territoriales y étnicas, dándole especial énfasis a la alternatividad, la reconversión productiva y a la protección de la naturaleza.

Se continuará impulsando la sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, y se pondrán en marcha planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Debido a la relación directa que existe con la Reforma Rural Integral, que comprende los 16 Planes Nacionales Sectoriales y la prioridad en los municipios PDET, se le dará especial atención a proyectos productivos de carácter asociativo, buscando una mayor descentralización. Se impulsarán ajustes normativos que favorezcan la descriminalización y el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y mujeres en las situaciones contempladas en el punto 4 del Acuerdo.

Colombia promoverá, en el escenario internacional, un cambio de paradigma en el tratamiento del problema mundial de las drogas. Se adoptará, además, un nuevo tipo de cooperación con los Estados Unidos, modificando las estrategias de inteligencia contra los máximos responsables, planificadores y beneficiarios. Estas medidas estarán acompañadas de operaciones de control territorial, y de investigaciones judiciales y extrajudiciales del lavado de activos.

5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición"

En lo que respecta a las *Víctimas del conflicto armado*, una de las grandes apuestas de la política de paz total es sentar las bases necesarias para que la reparación sea verdaderamente integral y se pueda lograr en el menor tiempo posible. Esto incluirá los planes de reparación colectiva y su articulación con los PDET, la implementación de los planes de retorno y reubicación, y la ampliación de la cobertura de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados. En este sentido, se continuará fortaleciendo el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR).

En todas las estrategias se le dará especial atención a los pueblos y comunidades étnicas, a las mujeres, a la población con identidad de género y orientación sexual diversas y a las víctimas del conflicto. Se implementará el enfoque de género del Acuerdo de Paz, se fortalecerá el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, y se pondrá en práctica la Resolución 1325 de la ONU. La Vicepresidencia de la República, en coordinación con las distintas entidades del Gobierno, impulsará el cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo Final.

B. El diálogo: Un camino

Con el objetivo de dejar atrás la violencia en todos los territorios del país, es necesario que las organizaciones ilegales dejen las armas, cesen las agresiones, finalicen la disputa territorial, y se acojan al ordenamiento constitucional, con el objetivo de proveer condiciones indispensables para una construcción territorial sustentada en la presencia integral de la institucionalidad del Estado.

Se parte de la base de que el diálogo es la única vía para finalizar las manifestaciones armadas que hoy siguen causando dolor en los territorios. El diálogo permite identificar las causas y motivaciones de la violencia, para afrontarlas y transformarlas en el marco del Estado Social y Ambiental de Derecho. En este tipo de conversaciones el Gobierno reconoce que las dinámicas de violencia armada en el país tienen dimensiones territoriales, económicas y de control poblacional, por lo cual las voces de las comunidades, las víctimas y los ciudadanos en general que viven en los territorios afectados por la violencia serán tenidas en cuenta.

En el marco de los diálogos con nuevos actores, el Gobierno podrá crear regiones de paz para atender a las poblaciones afectadas por la participación de estos grupos en el conflicto armado. Además, se promoverán los arreglos normativos e institucionales necesarios para crear una ruta de justicia transicional u ordinaria para nuevos firmantes y otras personas que dejen las armas.

El Gobierno nacional, en el marco de la Ley 2272 de 2022, desarrollará conversaciones diferenciadas, en dos tipos de escenarios: i) los diálogos sociopolíticos, que se adelantará con las organizaciones que se califiquen como rebeldes, según su origen y motivaciones políticas; y ii) las conversaciones socio jurídicas, que se sostendrán con estructuras criminales de alto impacto.

Todos los grupos que quieran participar en la paz total deberán asumir, como punto de partida, el respeto a la vida: no torturar, no desaparecer, no matar y evitar confrontaciones armadas letales, entre ellos y con la Fuerza Pública. En el mismo sentido, la exigencia también será el respeto a las fuentes de vida: aguas, bosques y los ecosistemas. De igual manera, se deberá garantizar el aporte progresivo a la

verdad, la reparación y garantías de no repetición para las víctimas; así como los derechos de los niños, las niñas, los jóvenes y de las mujeres.

En el marco de los diálogos, las fuerzas militares incorporarán el enfoque de seguridad humana y, en estricto respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, se abstendrán de realizar bombardeos sobre campamentos de grupos armados, si hay información que asegure que allí viven niños y niñas.

1. Mesa de Diálogos de Paz con el ELN

Con la reanudación de los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se retoman los 6 puntos de la agenda de negociación acordada en 2017, a saber: i) Participación de la sociedad en la construcción de la paz; ii) Democracia para la paz; iii) Transformaciones para la paz; iv) Víctimas; v) Fin del conflicto; vi) Implementación. Estos puntos serán ajustados y refrendados en los ciclos de conversación, según lo que acuerden las partes.

Adicionalmente, el proceso con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) partirá de reconocer las particularidades de los territorios desde una visión holística y retomará un proceso amplio de participación de la sociedad civil, que tiene como antecedente las diez audiencias realizadas en el marco de las negociaciones anteriores de este grupo con el gobierno de Colombia.

El Gobierno, atendiendo a los lineamientos del Gabinete de Paz, dispondrá las condiciones materiales para cumplir los acuerdos sobre alivios, acuerdos humanitarios y atención de la emergencia humanitaria que se vive en las cárceles, así como los acuerdos que surjan de la Mesa y que requieran de políticas públicas específicas del Gobierno nacional.

Se adelantará también una estrategia de comunicaciones y pedagogía para ampliar el apoyo de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional a los diálogos.

2. Otras conversaciones políticas de paz

Con grupos como la Segunda Marquetalia y el EMC – FARC que se autodenominan rebeldes, siempre y cuando sean reconocidos como tales por el Gobierno nacional en los términos dispuestos por la Ley 2272 de 2022, se adelantarán procesos diferenciados de carácter sociopolítico.

Estos procesos se llevarán a cabo en mesas de conversaciones de paz, de acuerdo con las particularidades de las agendas que con cada grupo se definan. El Gobierno nacional dispondrá las condiciones materiales para cumplir los acuerdos que de allí surjan.

3. Espacios de conversaciones socio jurídicas con grupos no rebeldes

Con el fin de avanzar en el desmantelamiento del crimen organizado de manera pacífica, se abrirán espacios de conversaciones sociojurídicas con miras al sometimiento a la justicia de los grupos, bandas y estructuras criminales de alto impacto que no se consideran rebeldes y que responden a dinámicas netamente criminales.

El Gobierno promoverá los ajustes normativos necesarios para contar con un marco jurídico que permita esta transición al Estado de Derecho, garantizando el reconocimiento de los derechos de las personas, colectividades, o comunidades barriales o rurales que han sido afectadas por su accionar, enfocando las garantías de no repetición en transformaciones territoriales.

También se implementarán medidas económicas, sociales y ambientales que beneficien a estas comunidades excluidas y estigmatizadas, con el objetivo de crear entornos favorables y generar garantías de reconciliación. Dichas intervenciones se priorizarán en territorios donde se instalan las economías de rentas ilícitas y donde habitan niños, niñas, adolescentes y jóvenes reclutados o en riesgo de reclutamiento, con miras a crear modelos de dejación de armas y transición a la civilidad en las propias dinámicas territoriales.

C. Desescalamiento de la violencia

Para reducir la violencia de manera sostenible en el tiempo se desarrollarán acciones para i) fortalecer los entornos protectores de los niños, niñas y adolescentes, ii) consolidar prácticas institucionales respetuosas de los Derechos Humanos, y iii) garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad en los territorios.

Se implementarán estrategias de prevención, recuperación y restablecimiento de derechos de jóvenes vinculados a actividades delictivas, como la promoción de la alternatividad penal y prevención del delito en adolescentes y jóvenes, y el Programa Nacional Jóvenes en Paz, dirigido a jóvenes en condición de pobreza, vulnerabilidad y en riesgo de caer en dinámicas de violencia y criminalidad. Además, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso/Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados Organizados y por Grupos Delictivos Organizados -CIPRUNNA- coordinará una estrategia interinstitucional para evitar la violación de sus derechos, la cual contará con equipos de acción inmediata territoriales y con iniciativas comunitarias de fortalecimiento de los entornos protectores.

El Gobierno pondrá en marcha el servicio social para la paz, que promoverá, entre otros, la alfabetización, la protección de la naturaleza, el cuidado a la población con discapacidad y la implementación de los acuerdos de paz, involucrando activamente a las nuevas generaciones en la transformación social. Se impulsarán acciones para contar con unas Fuerzas Militares respetuosas de los DD. HH. y del DIH. Se fortalecerán, además, el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP).

Se actualizará la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), para fortalecer la atención de las comunidades y territorios afectados actualmente por la presencia de Minas Antipersonal (MAP) y de Municiones Sin Explotar (MUSE). Esta incluirá los enfoques diferenciales de género y étnico, y un componente específico de articulación con otras políticas y programas de intervención en el territorio para la construcción de la paz. Así mismo, implicará la coordinación y articulación con las autoridades territoriales y étnicas y reconocerá el impacto diferenciado que sufren las víctimas de minas y con discapacidad.

Se desarrollará un programa nacional de conservación de la naturaleza, su restauración y regularización o formalización de la tenencia de la tierra como parte de las alternativas a la guerra, orientado a contener la deforestación y avanzar en la restauración de áreas transformadas por medio del tránsito hacia núcleos de manejo forestal sostenible, considerando los saberes tradicionales y ancestrales, y fortaleciendo la gobernanza de las comunidades. En línea con lo anterior, los sectores de paz, agricultura y ambiente avanzarán en estrategias para estos efectos y potenciarán los usos y resultados de la zonificación ambiental en la planeación territorial de los PDET.

El Gobierno Nacional promoverá los ajustes normativos e institucionales necesarios para garantizar la materialización de alianzas público-comunitarias y campesinas, y propenderá por el aumento de la productividad y la consolidación de cadenas agroalimentarias en los territorios para garantizar el buen vivir de las poblaciones.

D. La cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios

Se harán acuerdos de no violencia con el fin evitar su reproducción en los territorios y en armonía con el contexto socioambiental y el enfoque de seguridad humana, para la construcción de ecosistemas de paz. Los escenarios de participación política, social y ciudadana, y los procesos de reparación integral de las víctimas previstos en el Acuerdo de Paz del Teatro Colón, se transformarán en espacios de acción ciudadana, deliberación y reconocimiento para contribuir a garantizar la no repetición, aceptando la diferencia cultural, la diversidad, el reconocimiento de los pueblos y el respeto por la libertad religiosa y de cultos.

La formulación e implementación de la política de diálogo social permitirá el avance eficaz hacia una sociedad de derechos y sentará las bases para transformar la manera como nos relacionamos y para reconstruir el tejido social. Esta política estará articulada al Sistema Nacional de Convivencia para la Vida. Se avanzará en la cultura de paz, a través de procesos de apropiación social, creación, formación, investigación y circulación de dichas prácticas, y los jóvenes serán gestores de paz y convivencia.

La política de verdad y memoria fortalecerá las iniciativas territoriales, populares y comunitarias de memoria histórica, la memoria documental, el Museo de la Memoria y promoverá el reconocimiento y esclarecimiento de la verdad, en línea con los nuevos procesos que se enmarquen en la Paz Total. Las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, tendrán un cumplimiento progresivo desde el Gobierno.

Con la articulación entre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV), se fortalecerá la justicia transicional para la reconciliación social, la construcción de paz y la optimización de la ruta de reparación.

Se implementará el Programa Ciencia para la Paz y la Ciudadanía, con actividades de generación y aplicación de conocimientos e innovaciones que contribuyan a la paz. El programa se desarrollará en los municipios PDET, en espacios territoriales de capacitación y reincorporación, en nuevas áreas de reincorporación y, en general, en territorios en conflicto.

E. La paz en la esencia del Gobierno

Definir la paz como una política de Estado y cumplir integralmente el Acuerdo de Paz del Teatro Colón demanda una institucionalidad articulada y coordinada en lo nacional y lo territorial, bajo el liderazgo estratégico del Gabinete de Paz. Desde esta instancia se orientará la concurrencia del Gobierno con las entidades territoriales y otros actores internacionales, nacionales y locales para aportar a que la paz sea realidad en las comunidades. El Gabinete establecerá los lineamientos para identificar oportunidades encaminadas a adecuar y optimizar las instancias y mecanismos existentes para la implementación de lo pactado, o requeridos para las nuevas negociaciones.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) liderará el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), con el acompañamiento técnico del DNP y en coordinación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). El DNP liderará la estrategia para que las entidades territoriales incluyan en sus procesos de planeación los propósitos y

apuestas de construcción de paz y la ejecución de los compromisos del PMI. El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) incorporará el monitoreo a otras iniciativas de construcción de paz, incluyendo los aportes de las entidades territoriales, el avance de los PDET -con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)- y la estrategia de implementación de las recomendaciones de la CEV.

Las instancias de participación y veeduría creadas por el Acuerdo de Paz se fortalecerán. La activación y dinamización de la CSIVI se ajustará al cabal desempeño de sus funciones y permitirá socializar y discutir anualmente los avances de la implementación con los firmantes del Acuerdo. En el mismo sentido, se concibe el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación y los Consejos Territoriales de Reincorporación. El funcionamiento adecuado de la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE) garantizará el seguimiento participativo a los compromisos del capítulo étnico del Acuerdo. Así mismo, a través de la Instancia Especial de Mujeres, se hará el seguimiento participativo a las disposiciones del Acuerdo en esa materia. Se fortalecerán otros espacios de participación en los territorios, como el Consejo Nacional de Paz, los Consejos Territoriales de Paz, los Grupos Motor de los PDET y las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS.

Para afianzar el rol del sector privado en la construcción de paz, se fortalecerá la estrategia de obras por impuestos para que los proyectos financiados sean estratégicos en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El DNP y el Ministerio de Hacienda, en coordinación con la Secretaría de Transparencia, desarrollarán una estrategia de información nítida y veraz sobre los recursos destinados a la implementación, que le permita a la ciudadanía y a las entidades públicas identificar con claridad las inversiones realizadas, promoviendo una implementación transparente y apegada a las necesidades de la comunidad. Habrá una estrategia para el seguimiento a la gestión de recursos de la cooperación internacional, que será liderada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, en articulación con la OACP, DNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores liderará una estrategia de diplomacia pública para la paz, con el fin de lograr el acompañamiento de la comunidad internacional en torno a temas estratégicos como las negociaciones con nuevos actores que hacen parte del conflicto armado, los diálogos hacia un cambio de paradigma en el tratamiento global del problema mundial de las drogas, una mayor participación de las diversidades culturales, urbanas y rurales en la diplomacia pública, así como procesos de movilidad académica para territorios y poblaciones afectados por el conflicto.

El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, implementará estrategias para garantizar los derechos humanos, ampliando los espacios de protección a través de la ratificación de tratados. Este nuevo enfoque requerirá que el Gobierno lidere el fortalecimiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y los mecanismos para su implementación, como el Plan de Acción en Derechos Humanos, el Plan Nacional de Educación y Cultura en Derechos Humanos y el Plan de Empresas y Derechos Humanos. El Ministerio Público acompañará, en el marco de sus funciones, estos procesos de fortalecimiento.

Actores diferenciales para el cambio

1. El cambio es con las mujeres

El cambio que propone este Plan es con las mujeres en todas sus diversidades. Ellas representan más de la mitad de la población y serán el centro de la política de la vida y de las transformaciones de nuestra sociedad. Las mujeres han sido históricamente tejedoras de la paz, guardianas del agua y defensoras del territorio y de la vida. Sin embargo, persisten las violencias y las discriminaciones. Las niñas y adolescentes han sido especialmente golpeadas. Entre las razones de estas desigualdades y discriminaciones, se destaca la normalización de roles, estereotipos, creencias, mitos, prácticas e imaginarios basados en la división sexual y de género de la sociedad.

No podemos avanzar en la construcción de una Colombia Potencia Mundial de la Vida mientras no se garantice el disfrute de sus derechos sociales y persistan barreras y brechas de género en materia económica, social y política, así como la injusta división sexual del trabajo que no les permite tener autonomía económica y tiempo para su bienestar.

Actualmente la tasa de desempleo de las mujeres está 6,7 puntos porcentuales por encima de los hombres, y destinan más del doble del tiempo que los hombres a actividades de cuidados no remunerado, reflejo de la reproducción de roles de género y una baja valoración del cuidado. Además, de los predios titulados, sólo el 36% son de mujeres y persisten limitaciones de acceso al crédito y a activos productivos. Las mujeres representan sólo el 30% en el Congreso y el 18% de los cargos de elección popular a nivel local. Una sociedad participativa y democrática requiere que las mujeres defensoras de los derechos humanos, ambientales y del territorio puedan ejercer su liderazgo sin miedo a poner en riesgo su vida, y la de su familia y su comunidad. No se puede hablar de paz total mientras las mujeres sigan siendo violentadas por razones de género, con actos de violencia sexual, física, psicológica y económica, tanto en sus hogares como fuera de ellos, llegando en muchas ocasiones hasta el feminicidio.

Las transformaciones que requiere el país estarán fundamentadas en cambios profundos en las estructuras económicas, culturales y sociales para superar las violencias, la discriminación y las desigualdades basadas en el género, etnia, orientación sexual e identidad de género diversa, capacidad y curso de vida, entre otros.

1. **Mujeres como motor del desarrollo económico sostenible y protectoras de la vida y del ambiente**

Las mujeres estarán en el centro de la transformación productiva del país en donde se garantice la seguridad humana, el buen vivir y el derecho humano a la alimentación. Para ello se buscará aumentar el empleo, la permanencia en el mismo, la remuneración, protección social y su liderazgo, particularmente en sectores que representan apuestas de crecimiento para el país, así como una mejora en sus condiciones laborales que implica espacios libres de violencias y discriminaciones, disminución de la brecha salarial de género, la armonización de la vida personal y el aumento de su bienestar integral. El gobierno implementará acciones afirmativas para garantizar que las mujeres tengan prioridad y especial protección para acceder a las políticas de empleo, vivienda, tierra, salud y educación con el objetivo de cerrar las brechas género y avanzar hacia una sociedad más equitativa.

Uno de los elementos centrales para avanzar en el cierre de brechas de género y la plena participación, es la redistribución y reducción del trabajo de cuidado no remunerado, que hoy mayoritariamente hacen las mujeres. En este propósito, a través del Sistema Nacional de Cuidado se articularán las políticas y acciones de distintos sectores para que se asegure el aumento de los servicios de cuidado en el área urbana y rural. La planeación del ordenamiento territorial deberá la economía del cuidado, y su coordinación con otras ofertas públicas de protección social, así como de vivienda y servicios de transporte e infraestructura.

La autonomía económica de las mujeres a través de mayores oportunidades de trabajo e inclusión productiva requieren fortalecer su formación y cualificación. En el marco del sistema educativo, desde la primera infancia hasta la educación superior se trabajará en estrategias de formación docente, incentivos y referentes para niñas, adolescentes y jóvenes para promover más mujeres en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM+), ciencias del deporte, educación ambiental y programas de educación pertinentes con enfoque de género e intercultural. Se fortalecerán los instrumentos de política pública que promuevan la eliminación de brechas de género en materia de competitividad e innovación, así como en acceso, uso y apropiación de TIC. Se promoverá la certificación de competencias, saberes y conocimientos de mujeres en distintas áreas, con énfasis en mujeres rurales, campesinas, mujeres de pueblos étnicos, mujeres con discapacidad y mujeres LBTI. Se desarrollarán programas de orientación ocupacional y promoción de formación sin sesgos de género en sectores de mayor potencial económico como la economía verde, las energías renovables, el transporte, el turismo, la producción agroalimentaria, el desarrollo digital, el arte, el patrimonio y el deporte.

En el marco del diseño e implementación de las iniciativas complementarias a la gestión del sector privado y los programas de empleo de emergencia para brindar oportunidades de inserción al mercado laboral, y de políticas activas y pasivas de empleo, se impulsarán empleos para las mujeres, enfocado en aquellas que llevan más tiempo desempleadas o en búsqueda de empleo, mujeres jóvenes, mujeres víctimas de violencia y aquellas con mayores barreras y vulnerabilidades. Se robustecerá el enfoque de cierre de brechas en el Servicio Público de Empleo a través de la implementación de, entre otras medidas, acciones afirmativas, programas de prevención de violencias basadas en género, la prestación de servicios de cuidado, y políticas que promuevan la redistribución de los roles de cuidado y la corresponsabilidad en la familia y el estado.

Se impulsarán programas, proyectos y acciones de flexibilización laboral para aquellas personas que desempeñan labores de cuidado, priorizando a las mujeres, así como el impulso de la ampliación progresiva de la licencia de paternidad buscando la paridad. En el marco de la Política Publica de Trabajo Digno y Decente, se formulará una línea estratégica para la equidad laboral y el cierre de brechas de género en el mundo del trabajo, la cual fortalecerá la implementación de programas de equidad al interior de las instituciones, empresas, organizaciones y asociaciones rurales y urbanas. Así mismo se desarrollarán acciones de fomento y prevención de riesgos laborales en mujeres rurales.

Se promoverá la participación de las mujeres en las organizaciones de trabajadores y empleadores garantizando su representatividad en espacios de dirección y negociación y toma de decisiones; el fortalecimiento de la prevención, vigilancia y control, la seguridad y salud en el trabajo, la formalización laboral. Se impulsará la ratificación de convenio 190 de la OIT. La inspección laboral con enfoque de género será el primer paso para la garantía de los derechos de los y las trabajadoras domésticas y el avance de sus derechos en concordancia con los Convenios 142 y 189 de la OIT. Así mismo, en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, se reglamentará el trabajo sexual y todas sus modalidades desde un enfoque de derechos, género y diversidad sexual.

Se adelantarán estrategias de articulación de instrumentos financieros, transferencia y desarrollo de capacidades técnicas y humanas que incluyan la prevención de violencias de género, alistamiento financiero y pruebas de alternativas innovadoras y flexibles de acceso al financiamiento y asesoría para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres, fomentando la asociatividad, y las alianzas público- populares y comunitarias con enfoque de género. Se fortalecerán los sistemas de información y datos abiertas, con el objetivo de contar con mejor información sobre todos los criterios que establece

el decreto 1860 de 2021 y así poder identificar las empresas y emprendimientos propiedad de mujeres o liderados por mujeres que podrán ser integrados a los mercados a través de las compras públicas. En línea con la Asociatividad Solidaria para la Paz, se definirán programas de acompañamiento a empresas y proyectos propios o asociativos de mujeres, que reconozcan la economía del cuidado, para participar en compras públicas con atención a aquellas que vivan en los territorios PDET. Estas acciones estarán bajo el liderazgo del Fondo Mujer Emprende, que cambiará su nombre a Mujer Libre y Productiva, y que se fortalecerá como instancia que articule las acciones y oriente el enfoque de género en el impulso del emprendimiento y la inclusión productiva de las mujeres.

Se adelantará la reglamentación sobre eliminación de prácticas de discriminación por género en los servicios financieros y programas para eliminar las barreras de acceso al crédito, facilitando el otorgamiento de créditos de mayor monto, con bajas tasas de interés o intereses condonables. Además, se impulsarán programas públicos de educación financiera y tributaria para las mujeres.

Se establecerán mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen el acceso, formalización y restitución de tierras a mujeres rurales, reconociendo además los trabajos de cuidado, y se impulsará el ajuste a la Ley 731 de 2022 de mujer rural. Se fortalecerán los sistemas de información que incluyan a la Superintendencia de Notariado y Registro y se implementarán mecanismos de inclusión financiera y productiva que reconozcan, reduzcan y redistribuyan los trabajos de cuidado, para lo cual las actividades de cuidado no remunerado serán reconocidas como una actividad productiva.

En línea con las estrategias para el impulso del emprendimiento y la inclusión productiva, así como del reconocimiento de la contribución que las mujeres rurales y campesinas realizan para alcanzar progresivamente la soberanía alimentaria, se potenciará el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) como instrumento de política pública para impulsar la capitalización, puesta en marcha e inserción de las unidades productivas de mujeres rurales de bajos recursos y pequeñas productoras que desarrollen actividades rurales tradicionales y no tradicionales.

Las mujeres serán líderes de la transición energética y la economía productiva asociada a la mitigación y adaptación al cambio climático. Es importante reconocer y proteger los saberes tradicionales, y promover el acceso a empleos verdes de forma paritaria. Se implementará el Plan de Acción de Género y Cambio Climático de Colombia PAGCC-CO. Se incorporará el enfoque de género en los estudios de impacto ambiental, garantizando la participación efectiva de las mujeres en cada uno de los espacios de participación ciudadana en materia ambiental. Además, se incluirá

el enfoque de género en la gestión y atención del riesgo de desastres, focalizando la entrega de proyectos y ayudas a las mujeres cabezas de familia y en situación de vulnerabilidad económica, y la participación de las mujeres en las alianzas público-populares para las ayudas humanitarias de emergencia.

Se priorizará a mujeres cabeza de familia, en acompañamiento familiar y comunitario, para la superación de la pobreza, implementando estrategias que impulsen el bienestar físico y mental de las mujeres y asegurando programas de prevención de violencias económicas. Se incorporará el enfoque de género e interseccional en las mediciones de pobreza. En la asignación de las transferencias monetarias al interior de los hogares es importante diferenciar el beneficio por género. En el programa renta ciudadana se priorizará que la titular del beneficio sea la mujer dentro del hogar.

Se aumentará la cobertura del sistema pensional con especial atención a las mujeres, sobre todo a las rurales. Se incorporará el enfoque de género en los programas que conformen la política de hábitat integral y se promoverá la priorización de las mujeres cabeza de hogar vulnerables para el acceso a los programas de vivienda. También, se emitirán directrices a las Cajas de Compensación Familiar para potenciar proyectos de vivienda rural y para la entrega de subsidios FOVIS a mujeres, teniendo como criterios de priorización adicionales ser madre cabeza de familia, víctima del conflicto armado y persona con discapacidad. Se buscará un aumento en la asignación de subsidios FOVIS mediante la identificación de medidas más efectivas para la socialización, promoción y entrega del subsidio de vivienda rural.

2. Mujeres en el centro de la política de la vida y la paz

La representación política será más diversa y paritaria, y tendrá un enfoque interseccional y territorial, en los diferentes cargos públicos y niveles del Estado, incluyendo la rama legislativa y judicial y promoviendo la paridad como piso y no como techo. Se fortalecerán los sistemas de monitoreo de la paridad para contar con información pública, desagregada tanto por categoría de cargos como con un enfoque interseccional. Los programas de formación política promoverán la participación de mujeres en toda su diversidad, y deberán asegurar su conexión con los partidos y espacios de decisión política, evaluando su efectividad. Se fortalecerá el seguimiento a recursos para el fomento de la participación política y se adelantará una estrategia para la eliminación de la violencia política contra las mujeres. Se fortalecerá la Política de Participación Ciudadana y Electoral promoviendo los derechos políticos de las mujeres bajo el principio de paridad y alternancia.

Se buscará también la paridad en los Consejos de Planeación y en los cargos de dirección en Organismos de Acción Comunal. Se identificarán e impulsarán organizaciones de mujeres diversas (rurales, étnicas, con discapacidad, LBTIQ+, víctimas, jóvenes, mayores, migrantes, entre otras), articulándolas a las instancias de participación nacional y local. Los proyectos con participación comunitaria (infraestructura, vivienda, minas y energía, agua, entre otros) tendrán cláusulas para promover la participación efectiva de las mujeres. Se deberán definir lineamientos para superar las barreras para su participación en la planeación territorial y para la inclusión del enfoque de género en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Se reconocerá y visibilizará el papel fundamental de las mujeres en la cultura, las artes y los saberes desde una perspectiva que valore y promueve su rol como artistas, creadoras gestoras culturales que salvaguardan los conocimientos tradicionales, fortalecen la paz, y el tejido social y comunitario. Se asegurará la implementación y los recursos para el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, que contará con un enfoque étnico-territorial y de curso de vida con el objetivo de establecer mecanismos integrales que promuevan el autocuidado y el cuidado colectivo, y que permitan generar mayor conocimiento y toma de conciencia acerca de la importancia de la gestión de las lideresas y defensoras de derechos, los riesgos y las violencias que enfrentan.

Se fortalecerá el CERREM de mujeres, promoviendo su participación en las instancias de decisión. Se desarrollará de manera participativa el plan de acción de la Resolución 1325, implementando la agenda de mujeres, paz y seguridad, y la prevención y el tratamiento adecuado de las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado. Se garantizará la participación de las mujeres y el enfoque de género e interseccional en el desarrollo de la política de Paz Total.

En la implementación del Acuerdo de Paz se acelerará el cumplimiento de sus indicadores y se implementará el enfoque de género e interseccional, se promoverá la paridad en las instancias y mecanismos de implementación y se acogerán las recomendaciones de la Comisión de la Verdad relacionadas con asuntos de género. El Sistema Nacional de Convivencia para la vida integrará acciones que reconozcan el papel fundamental que tienen las mujeres en la construcción de la paz. Así mismo se potencializarán las acciones encaminadas a garantizar el enfoque de género e interseccional en la política pública de víctimas en la zona rural y urbana, teniendo en cuenta la Sentencia T 025 de 2004, el Auto 092 de 2008 y el Auto 009 de 2015, para promover la superación de las afectaciones particulares que las mujeres enfrentan en contextos de conflicto armado. Se diseñará e implementará la estrategia de género y cuidado para la reincorporación en el marco del programa de reincorporación integral.

Se promoverá la transversalización del enfoque de género e interseccional en la investigación, juzgamiento y reclusión de las mujeres con el fin de implementar un trato diferenciado para mitigar la desigualdad y estructurar herramientas institucionales con las cuales se asegure una resocialización en condiciones dignas para ellas.

3. Garantía de los derechos en salud plena para las mujeres

Se formulará una política de salud para las mujeres que garantice el goce pleno de sus derechos, el fomento de la participación social y ciudadana, de tal forma que las acciones estén basadas en el bienestar y no solamente en la enfermedad. En el diagnóstico se deben tener en cuenta los determinantes sociales de la salud, haciendo énfasis en el diagnóstico oportuno y el tratamiento temprano de enfermedades que afectan principalmente a las mujeres, tales como el cáncer de cuello uterino y de mama. Se abarcarán otros aspectos como la salud mental, laboral, nutricional, ambiental y sus situaciones ante las emergencias y desastres. Por otra parte, se valorará el trabajo de las mujeres en los servicios de salud a través de la puesta en marcha de estrategias para la disminución de brechas de género en el sector salud.

Se actualizará la política de derechos sexuales con carácter intersectorial e integral, donde se aborden estrategias de prevención del embarazo en la adolescencia, la eliminación de embarazos en la infancia, y la erradicación del matrimonio infantil y uniones tempranas, entre otras. También se impulsará la educación integral para la sexualidad, la gestión menstrual, el acceso efectivo a anticonceptivos y a la IVE dando cumplimiento integral a la sentencia C-055 de 2022, la prevención de violencia obstétrica y el diagnóstico temprano de las ITS, incluida la infección por VIH, así como la implementación de servicios de salud pertinentes, con enfoque de género, diversidad sexual, étnico y territorial, que reconozcan los saberes tradicionales, particularmente la partería.

4. Por una vida libre de violencias contra las mujeres

Las mujeres tendrán mayor autonomía y libertad para emprender proyectos de vida en ambientes seguros y libres de violencia. Se definirá un plan Integral de prevención, atención, acceso a la justicia y monitoreo de las violencias basadas en género y el feminicidio con enfoque interseccional, así como una estrategia de generación de espacios rurales protectores. El proceso se realizará en el marco de las acciones y ajustes de la Ley 1257 de 2008. Se actualizará el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, con enfoque étnico-territorial.

Para la prevención de las violencias basadas en género se promoverá, desde las competencias socioemocionales y la educación integral para la sexualidad, así como desde las prácticas culturales, artísticas, deportivas, recreativas y de actividad física, las relaciones libres de violencia de género y la erradicación del machismo, homofobia, transfobia, racismo y la xenofobia en diferentes entornos, impulsando el involucramiento de los hombres en masculinidades corresponsables y no violentas. Se desarrollará el Programa Nacional de Ciudades y Territorios Seguros, que articule estrategias intersectoriales para promover entornos públicos y movilidad cotidiana libres de violencias, incluyendo el transporte y la infraestructura asociada a éste.

Se creará el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias basadas en Género, que contará con una estrategia de integración de las rutas de atención en violencias y articulación intersectorial. Los instrumentos de monitoreo de los casos individuales evitará la revictimización y permitirá hacer seguimiento frente a las barreras de acceso a la justicia y a las medidas de protección, atención y estabilización.

Este sistema, a través de una plataforma tecnológica, garantizará la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información, seguimiento y monitoreo. Se tendrán instrumentos de valoración del riesgo actualizados y con enfoque interseccional. Se apoyará un sistema predictivo conectado al Sistema Nacional de Alertas Tempranas, integrando los, tejidos comunitarios regionales de prevención y apoyo a las víctimas. Se fortalecerá el modelo de atención de las casas de acogida y refugio, así como las capacidades territoriales para implementar medidas de atención y protección con enfoque intersectorial y étnico-territorial. Adicionalmente, se diseñará e implementará un plan destinado al fortalecimiento y mejora de los servicios prestados por las comisarías de familia en los departamentos priorizados dando prelación a las capacidades de atención integral con enfoque de género e interseccional.

En el marco de la lucha contra el multicrimen, se implementarán acciones intersectoriales contra la trata de personas (la explotación sexual, la servidumbre y el matrimonio servil).

5. Sociedad libre de estereotipos y con gobernanza de género

Se trabajará en la transformación cultural en distintos ámbitos y con diferentes actores. Desde las artes, los saberes y las prácticas culturales de las comunidades, así como desde las comunicaciones masivas se propiciarán otros referentes sobre las mujeres que permitan transitar hacia una sociedad más igualitaria, libre de sexismo, violencia, sesgos y estereotipos de género. Se tendrán incentivos para que la empresa privada y los medios de comunicación promuevan formas de

relacionamiento sin sesgos de género y se sancionen prácticas de discriminación y violencia basada en género.

Se incorporará el enfoque de género en toda la institucionalidad, especialmente en la planeación y asignación de presupuestos, fortaleciendo el uso del trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer. Se integrarán de manera más robusta las variables de género e interseccionalidad en los sistemas de información y registros administrativos nacionales y se fortalecerá el enfoque interseccional del Observatorio de Asuntos de Género y su rol para crear una red de observatorios territoriales. Todos los sectores administrativos a nivel nacional y territorial deberán contar con un comité sectorial de género y/o fortalecer instancias similares. Adicionalmente, se implementará un programa de formación en género y antirracista para funcionarios públicos.

Se creará el programa nacional de Casas para la Autonomía y Dignidad de las Mujeres como mecanismo de coordinación de la oferta integral interinstitucional municipal y departamental, que garantice a las mujeres en toda su diversidad el acceso a programas, proyectos, servicios, acciones y medidas de la política pública dirigidas a alcanzar la equidad de género, con un enfoque participativo, interseccional, territorial, étnico, cultural y de curso de vida.

6. Hacia una política exterior feminista con liderazgo del país en temas de género

Colombia construirá una política exterior feminista pacifista, participativa e interseccional que estará orientada a promover la equidad y los derechos de las mujeres en toda su diversidad a través de la transversalización del enfoque de género en la política bilateral y multilateral. Así mismo, se implementará una estrategia para que los cooperantes bilaterales y multilaterales contribuyan, de manera articulada, al fortalecimiento de las capacidades nacionales para la construcción y ejecución de políticas públicas para la equidad de género (ODS 5). Se promoverán actividades en el exterior con enfoque de género para visibilizar el rol de las mujeres como protagonistas de la academia, la cultura, el deporte, la productividad y se promoverá la participación equitativa de las mujeres en todos los escenarios internacionales. Se promoverá el principio de paridad de género en la representación de Colombia en escenarios estratégicos para la política exterior colombiana como son los relacionados con la promoción y respeto de los Derechos Humanos y con el nuevo paradigma para abordar el problema mundial de lucha contra las drogas.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Títulos formalizados a mujeres rurales mediante título individual	-	18.600	Objetivo 1. Fin de la pobreza Objetivo 5. Igualdad de Género
Participación de las mujeres en los cargos del nivel directivo en las entidades públicas de la rama ejecutiva del nacional, Alcaldías y Gobernaciones.	42% (2021)	50%	Objetivo 5- Igualdad de género
Mujeres adolescentes (12 a 17 años) y jóvenes (18 a 28 años) que acceden a un método anticonceptivo de larga duración	226.594 (2021)	1.160.000	Objetivo 3. Salud y bienestar Objetivo 5. Igualdad de Género
Porcentaje de mujeres víctimas de violencias de género con atención en salud física y mental por sospecha de violencia física, psicológica y sexual.	77% (2021)	85%	Objetivo 5. Igualdad de Género
Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo de mujeres	1.545.376 (2022)	1.833.932	Objetivo 5. Igualdad de Género

2. Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación

Las transformaciones de este Plan llevan a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, cultural y político basadas en el género y la orientación sexual. La diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión.

La posibilidad de avanzar en el ámbito económico, de participar en la vida política sin discriminaciones, de acceder de manera segura y con pertinencia a la educación, la salud, el trabajo, la cultura, el deporte, y las demás ofertas públicas, deberán ser una realidad sin obstáculos para la población de los sectores sociales LGBTIQ+.

No obstante, son muy débiles las variables relacionadas con la diversidad sexual y las estadísticas actuales no permiten analizar la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

La discriminación comienza desde los ámbitos familiar y educativo. El rechazo que sufren estas poblaciones afecta los logros educativos y la generación de ingresos. El 39,8% de las personas ocupadas y autorreconocidas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas ganaron menos de un salario mínimo en 2021 y la tasa de desempleo correspondiente fue de 16,7%.

El derecho a la salud de las personas LGBTIQ+ se ve limitado por servicios no pertinentes y de baja calidad. Entre las barreras que enfrentan estas personas para el acceso a la salud se encuentra su baja vinculación al mercado laboral formal, la discriminación institucional, y la falta de atención con enfoque diferencial que atienda a sus necesidades particulares. Además, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas tienen mayores riesgos.

La vulneración de derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTIQ+ va en contravía de la gran apuesta por una paz total en todo el territorio colombiano. Como ha demostrado la Comisión de la Verdad, la violencia en el marco del conflicto armado contra la población LGBTIQ+ se encuentra agravada por la legitimidad que se les da a estas violencias, particularmente la que se presenta contra líderes y defensoras de derechos humanos y contra quienes luchan por la reivindicación de sus derechos.

1. **Acceso a la educación y al trabajo libre de discriminación a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas**

Desde el sistema educativo se construirán relaciones de respeto, inclusión y no discriminación. Los ambientes escolares serán inclusivos, y tendrán rutas de prevención y atención. Se integrarán con programas de educación integral en sexualidad y construcción de ciudadanía. Se promoverá el acceso a la oferta cultural, artística, deportiva, recreativa y de actividad física, con lineamientos de inclusión y reconocimiento de la diversidad y la no discriminación.

Por otra parte, desde el sector educación se definirán orientaciones para que las instituciones educativas de educación superior, en el marco de su autonomía, expidan certificaciones y títulos académicos teniendo en cuenta la identidad de género.

Desde el ámbito laboral y de generación de ingresos, se adelantará un programa de equidad y no discriminación que deberá ser implementado en el sector privado y público. Para avanzar en esta dirección se propondrán esquemas de fomento al empleo y protocolos de contratación incluyente con énfasis en la población transgénero en lo referente a los requisitos de cedulación y libreta militar.

Se fortalecerá la vigilancia y control para prevenir situaciones de discriminación y acoso contra las personas LGBTIQ+, y se implementarán estrategias de inclusión productiva y protección laboral.

2. **Construcción de tejido social diverso, con garantía de derechos y sin discriminación**

Se impulsarán acciones para la eliminación de la discriminación contra personas LGBTIQ+ en el ámbito de la inclusión financiera y se definirán lineamientos para su acceso al crédito, fortalecimiento empresarial y emprendimiento. Por otra parte, se impulsará la circulación y producción artística y cultural desarrollada por personas, colectivos y organizaciones LGBTIQ+.

Teniendo en cuenta la alta informalidad en el sector rural, se tomarán medidas afirmativas para población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, tanto en la reforma agraria como en la oferta estándar del Ministerio de Agricultura.

Se desarrollarán lineamientos, guías y protocolos de atención con enfoque diferencial por orientación sexual e identidades de género diversas para la atención integral de las personas LGBTIQ+ , de acuerdo con los estándares internacionales, particularmente la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-11) relacionada con la superación del binario hombre-mujer y el reconocimiento de la variabilidad

de género sin estigmatización. El sistema de salud garantizará los derechos a la salud de las personas LGBTIQ+ con la participación de este grupo poblacional. Se fortalecerán las competencias y capacidades del talento humano en salud para bridar atención pertinente y sin prácticas de discriminación a esta población. La actualización de la política de derechos sexuales y reproductivos definirá acciones para el acceso pertinente de esta población a los servicios públicos y garantía de estos derechos, incluyendo la interrupción voluntaria del embarazo, con enfoque de género y diversidad sexual.

Se avanzará en la expedición de protocolo de información y campaña pedagógica para difundir la prohibición de discriminación a la población LGBTIQ+ en la donación de sangre.

Se definirá un mecanismo de coordinación interinstitucional para la formulación, definición y monitoreo de rutas, procesos y procedimientos de prevención, atención e investigación oportuna a casos de violencias y discriminación contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Este mecanismo estará en articulación con el Sistema de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de VBG. Se impulsará la creación de esta institucionalidad también en el ámbito territorial.

Lo anterior integrará el accionar de la Mesa de Casos Urgentes, y la generación de un sistema de alertas tempranas y de riesgos asociados a discriminaciones y cuestiones que atenten contra la seguridad y la vida de las personas LGBTIQ+. De igual manera, se incluirá a las personas con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD como población objeto del Programa Nacional de Ciudades y Territorios Seguros.

La articulación del enfoque de diversidad se llevará a cabo en Puestos de Mando Unificado por la Vida.

En coordinación con las autoridades competentes, se removerán los obstáculos en los procesos de denuncias y acceso a la administración de justicia, y se creará un sistema de monitoreo que enfatice en la aplicación de la Ley 1482 de 2011 que tipifica los actos de discriminación como un delito. Asimismo, se revisarán procesos y procedimientos para eliminar trabas y estigmas para reconocer la unión de parejas del mismo sexo y sus derechos a la adopción y a la seguridad social.

Se reforzarán lineamientos de atención inclusiva en los Comisarías de Familia, Defensorías de Familia y la Policía Nacional. También se creará una instancia especial, en el marco del sistema de derecho humanos y protección, para el seguimiento a los casos y medidas de protección a líderes y lideresas, así como a defensoras y defensores de derechos humanos que hacen parte de la población LGBTIQ+. Se

promoverán los ajustes necesarios para la garantía de derechos en centros penitenciarios y carcelarios para la población LGBTIQ+, así como centros de reacción inmediata y detención transitoria.

Se implementarán las acciones de acceso a la verdad, justicia, reparación y no repetición a las personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto armado y se impulsarán acciones de memoria en el marco del proceso de reparación histórica a esta población.

Se promoverá la participación de las personas LGBTIQ+ y de sus organizaciones en el desarrollo de la política de Paz Total del Estado colombiano y en diferentes instancias de toma de decisión, a través de programas de formación política y comunitaria con enfoque de género y diversidad sexual. En el caso de la ruralidad, se trabajará en la inclusión de estas organizaciones en los consejos municipales de desarrollo rural. La Política de Participación Ciudadana y Electoral promoverá los derechos políticos de las personas LGBTIQ+. Así mismo, se promoverán transformaciones desde el ámbito cultural, impulsando la participación de esta población en proyectos de radio y televisión pública nacional con enfoque diferencial.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad

Se actualizará la política pública para las poblaciones con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, desde un proceso participativo, que fortalezca la transversalización efectiva de acciones en los sectores de la administración pública.

Para ello se creará la Comisión Intersectorial para la Política Pública LGBTIQ+, como instancia de coordinación interinstitucional nacional, la cual vinculará a todos los sectores y entidades del Estado colombiano para la promoción, ejercicio, restitución, protección y garantía plena de los derechos de las personas LGBTIQ+.

Se ampliará la integración de las variables de género y diversidad en el Sistema Estadístico Nacional y en los registros administrativos, con el diseño de una estrategia que permita unifica categorías para una mejor y justa caracterización de la población LGBTI+. También se fortalecerá el reconocimiento y desarrollo de las temáticas LGBTIQ+ en el Observatorio de Asuntos de Género, que permitan la elaboración de una línea base sobre la situación de los derechos de las personas LGBTIQ+.

Se fortalecerá la arquitectura institucional, con el fin de garantizar la no discriminación de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa, promoviendo la planeación y el seguimiento a través de un trazador presupuestal, que siga la metodología que será dispuesta desde el nivel nacional

Se adelantarán procesos formativos dirigidos a funcionarios públicos y fuerza pública sobre los derechos de las personas LGBTIQ+. Se definirá la inclusión de componentes transgénero y no binario en documentos y registros públicos, así como el desarrollo de acciones para una atención inclusiva a población LGBTIQ+ en los servicios del Estado, incluyendo los servicios de registro y notariales.

Se avanzará en estrategias para el posicionamiento y participación de Colombia en escenarios internacionales en asuntos LGBTIQ+. De igual manera se reforzarán servicios consulares inclusivos para la población diversa.

3.Reparación efectiva e integral a las víctimas

Cerca de 9,36 millones de colombianos son víctimas del conflicto armado, lo que corresponde aproximadamente al 20% de la población nacional. Esto da cuenta de una sociedad y de una institucionalidad que, históricamente, han sido incapaces de evitar que la guerra impacte la vida de los civiles inocentes y no han podido garantizar que estas atrocidades dejen de repetirse, pues el número de víctimas del conflicto armado del país aumenta a diario.

El desplazamiento forzado es el hecho que más ha afectado a la población, principalmente en las áreas rurales del país con vocación productiva tradicionalmente agrícola, obligándola a asentarse en condiciones de miseria en las ciudades, perdiendo no solo sus medios de producción, sino llevándolos, en muchos casos, a la mendicidad.

Entre las víctimas, se encuentran sujetos de especial protección constitucional y en condiciones de vulnerabilidad, como las niñas, niños y adolescentes, las mujeres y los pueblos y comunidades étnicas, la población víctima en condición de discapacidad y víctimas con orientaciones sexuales e identidad de género diversos, las cuales requieren medidas de atención y reparación diferenciada que responda a sus necesidades particulares y que permita avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado a partir de la Sentencia T-025 de 2004.

A pesar de que entre 2002 y 2022 se han destinado 219 billones de pesos para la atención y reparación a las víctimas, solamente se ha indemnizado al 14% de éstas, y en 2021 el 50,1% se encontraba en pobreza monetaria. Si el número de víctimas dejara de aumentar hoy, repararlas integralmente podría tomar 67 años y costar, solo en el rubro de inversión, 142 billones de pesos.

Por lo tanto, este Plan Nacional de Desarrollo propone, entre otros aspectos, fortalecer los procesos más rezagados y con más impacto en la reparación y reconstrucción de los proyectos de vida como lo son los procesos de retorno y reubicación, así como la restitución de tierras y de derechos territoriales; de tal forma que se revierta el desarraigo ocasionado por la violencia y que las víctimas recobren su capacidad y vocación productiva y, sobre todo, que estos procesos sean sostenibles en el tiempo. Esto implica la necesidad de definir acciones específicas en materia de salud, educación, vivienda y generación de ingresos, de manera que se logre avanzar su estabilización socioeconómica garantizando condiciones de vida dignas. También se requerirán acciones que permitan preservar la vida y garantizar condiciones de seguridad y libertad para toda la población, así como el fortalecimiento de la reparación no material y las garantías de no repetición.

De esta manera, se reafirma la centralidad de las víctimas del conflicto en el Acuerdo Final, y su lugar preponderante en este Plan Nacional de Desarrollo, cuyas transformaciones buscan generar los escenarios institucionales propicios que permitan garantizar las medidas de reparación integral y por esta vía la convivencia, la reconciliación y la no repetición de los hechos victimizantes ocurridos con ocasión del conflicto armado.

1. Reparación transformadora

La reparación integral solo será posible si se logra avanzar en las medidas más rezagadas que, por diversos factores, no han contado con el impulso necesario para ser cumplidas. Como punto de partida se implementarán herramientas que permitan conocer cuántas víctimas y de qué forma han avanzado en la reparación administrativa, y se definirán las metas específicas que se deben formular para lograr la reparación integral.

Se acelerarán los pagos de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto mediante la aplicación de las herramientas técnicas, operativas y presupuestales para lograr el mayor avance posible en esta medida y para superar las dificultades e inconformidades operativas que las víctimas han planteado en las diferentes jornadas de diálogo adelantadas para la construcción de este Plan Nacional de Desarrollo. Al final del gobierno, un número significativo de víctimas del conflicto habrán sido indemnizadas administrativamente.

Se avanzará decididamente en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), fortaleciendo los procesos de diálogo y construcción colectiva con sujetos que aún no disponen de un Plan, y se desarrollarán las acciones necesarias para garantizar y acelerar el cumplimiento de los compromisos de las diferentes entidades del Estado en los PIRC que ya se encuentran formulados.

Se implementarán los planes de retorno y de reubicación, se garantizará su sostenibilidad y se articularán con otros procesos de planeación y acción institucional como los PIRC, PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y aquellos dispuestos para comunidades y grupos étnicos como los Planes de Salvaguarda y los Planes Específicos de Atención y Protección. Esto, para evitar duplicar la oferta institucional que reciben las comunidades y avanzar hacia la consolidación de una estrategia de reparación en donde la integralidad sea un eje central de la política y no solo un adjetivo inocuo.

Se acercarán las medidas de la política pública de víctimas a los connacionales víctimas en el exterior mejorando la atención y orientación que se brinda a esta población en los diferentes consulados y embajadas de Colombia en el mundo, y articulando las acciones

del Gobierno nacional con las organizaciones de víctimas en los diferentes países, con el fin de construir de forma conjunta y diferenciada modelos de intervención.

2. **Estabilización socioeconómica para las víctimas**

El esfuerzo de este Gobierno estará centrado en la optimización, priorización y focalización de la población víctima en la oferta social, junto con la creación de componentes diferenciados dentro de esta oferta, de tal forma que se logre avanzar en la garantía de los derechos socioeconómicos más rezagados, como son los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos. Estos derechos serán la base para la consolidación de soluciones duraderas que permitan la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Esto último implicará dotar de capacidades a la población víctima, a partir de sus necesidades y de las necesidades y características del territorio en donde se implementen, con el fin que se pueda garantizar su autosostenimiento en el marco de las soluciones duraderas. Adicionalmente, se fortalecerá el acceso a la educación como elemento necesario para la superación de la pobreza y la movilidad social en el mediano plazo.

3. **Restituimos la tierra para armonizar la vida**

Las víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras serán parte central de la transformación del campo y de las reformas que se propongan para el fortalecimiento de las actividades agropecuarias. Para esto, se definirán los instrumentos para intervenir en zonas que no han podido ser microfocalizadas y que impiden acceder al predio; se adquirirán predios urbanos o rurales que sean objeto de procesos de extinción de dominio; y se propenderá por la destinación adecuada de los inmuebles que son objeto de compensación cuando se presenten situaciones que impidan su entrega a otras víctimas, a opositores que acrediten la buena fe exenta de culpa o a los segundos ocupantes.

Se robustecerán las acciones desde la etapa administrativa hasta la etapa de cumplimiento de órdenes de restitución para disponer de los mecanismos jurídicos que permitan el reconocimiento y atención a los terceros en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que actualmente se ubiquen en los predios objeto de restitución. Se adoptarán, además, los lineamientos institucionales e instrumentos para el desarrollo de proyectos productivos en suelo urbano, y se prestarán servicios de acompañamiento integral con miras al desarrollo de las capacidades productivas, propendiendo por el fortalecimiento de los procesos comunitarios asociativos entre la población restituida y no restituida.

4. Vida, seguridad y libertad de los territorios

Este Plan Nacional de Desarrollo orientará todos los esfuerzos institucionales hacia la construcción de estrategias de paz en los territorios, como se detalla en el capítulo de Paz Total. Así, se promoverá el cese de la confrontación armada y hostilidades mediante diálogos con grupos armados con objetivos políticos y conversaciones con miras al sometimiento a la justicia de los actores con intereses económicos ilegales. Se impulsará, además, la construcción una cultura de paz para reconstruir el tejido social y la confianza en los territorios, y se fortalecerán nuevos modelos de seguridad y desarrollo territorial que permitan sustituir las economías ilegales que han permitido a estos grupos armados consolidar control territorial en detrimento de la vida y la libertad de las comunidades.

Igualmente, se avanzará decididamente en la conservación de un territorio pensado para la vida, libre de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y se adelantarán estrategias de prevención y protección que permitan garantizar la vida y ejercicio de la labor de los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas ambientales, reclamantes de tierras y líderes y lideresas étnicos.

Se garantizará la intervención pertinente, oportuna y coordinada por parte de las diferentes entidades del Estado para responder a las amenazas y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad en escenarios de confinamiento, en donde se buscará el restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias para la cesación de este hecho y se avanzará en el empoderamiento de las formas propias de control territorial (guardias indígenas, cimarronas, campesinas y de mujeres) como estrategia de protección territorial y de fortalecimiento a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades, ya que la defensa de la vida y el territorio no puede seguir siendo un factor de riesgo.

Aunado a lo anterior, se activarán y fortalecerán las instancias de diálogo, como la Mesa Nacional de Garantías, la Mesa de Cumbre Agraria y las Mesas Territoriales de Garantías, como espacios de interlocución entre la sociedad civil y las autoridades; se fortalecerá la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad así como el diálogo en instancias nacionales y territoriales, y se brindarán garantías para el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, a la movilización y la protesta social, el derecho a defender los derechos, en particular los territoriales y ambientales, y se impulsará la política de acceso a la libertad de información.

5. Colombia potencia mundial de la vida a partir de la no repetición

Con el objetivo de proteger a los niños, niñas y adolescentes y evitar que sean víctimas de actividades delincuenciales se fortalecerán los procesos educativos formales y no formales y las actividades culturales y deportivas en los territorios, rescatando así las costumbres de las diferentes regiones y fortaleciendo los procesos comunitarios que permitan reconstruir el tejido social.

Adicionalmente, acogiendo las recomendaciones de la CEV, se desarrollarán estrategias que permitan la construcción de una cultura para la paz, la reconciliación, el desarrollo de habilidades socioemocionales, la educación en derechos humanos y la solución alternativa de conflictos, de tal forma que la población sea capaz de manejar sus diferencias de forma pacífica y no recurra al uso de la fuerza, las intimidaciones, amenazas o las armas.

Se robustecerán los procesos de búsqueda de personas desaparecidas desde una perspectiva reparadora que aporte a las medidas de satisfacción y los actos de reconocimiento y de reparación simbólica, tanto para contribuir a la reparación individual de las víctimas, como a la difusión de los hechos que suscitaron violencia, de manera que toda la población sea consciente de lo que, por ningún motivo, nos debemos volver a permitir.

6. Hacia la superación de la deuda histórica con los pueblos y territorios étnicos

Para contribuir a la reparación integral de los pueblos y territorios étnicos se consolidará una propuesta de armonización de herramientas que permita articular la política de víctimas, con la política de paz y con lo ordenado por la Corte Constitucional en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional frente a la población desplazada. Así, se construirá de manera dialógica con los pueblos y sus autoridades una estrategia que permita que los PIRC, los planes de retorno y reubicación, los PATR y los planes de salvaguarda y planes específicos confluyan hacia la materialización de los derechos a la autonomía, la identidad cultural y el territorio y permitan garantizar su pervivencia física y cultural.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Planes de reparación colectiva en implementación (mayor al 50%).	122 (2022)	300	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos.	182 (2022)	642	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Porcentaje de víctimas con atención humanitaria	90% (2022)	100%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Víctimas indemnizadas administrativamente.	1.326.390 (2022)	1.926.390	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (con una nueva medición)	0	2.000.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición)	0	368.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

4. Crece la generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades

El informe final de la Comisión de la Verdad, "*No es un mal menor*", muestra la magnitud de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes de Colombia y relata el impacto del homicidio de madres, padres y seres queridos, la angustia e incertidumbre ante su desaparición, las violencias, en especial la violencia sexual hacia las niñas y adolescentes.

La tragedia del desplazamiento, del reclutamiento forzado y la obligación de hacerse adultos antes de tiempo, para llegar a nuevos territorios a enfrentarse a la pobreza, la discriminación y a nuevas violencias.

El 41,5% de las niñas, niños y adolescentes han sido víctimas de las violencias física, sexual y psicológica, siendo la mayor parte Violencia Basada en Género (VBG). La pobreza en la niñez[2] afecta a cerca de uno de cada 10 niñas, niños y adolescentes (11,6%).

El embarazo, incluso en las más pequeñas, se ha incrementado, al igual que las uniones tempranas, con un 13% de niñas y adolescentes obligadas a estar en esta situación.

El trabajo infantil es una situación no superada, uno de cada diez trabaja en Colombia y aún existe una crisis extendida por el hambre, implicando altas prevalencias de desnutrición; en 2021 se habían identificado 15.806 casos de desnutrición aguda y 10,8% de menores de 5 años habían sufrido de desnutrición crónica.

La emergencia generada por el COVID-19 tuvo impactos negativos reflejados en el aumento de la deserción escolar, en la disminución de los aprendizajes, en la profundización de los problemas de la salud mental. En el 2021 se presentaron 45.998 casos de violencia intrafamiliar.

Por último, en los Diálogos con las niñas, niños y adolescentes, estos expresaron que lo más importante era su derecho a ser niño, niña o adolescente, a recibir y dar amor, a contar con parques y espacios de recreación seguros, a poder jugar, y a vivir en familia, que debe brindarles tiempo de calidad, dialogar y contar con ella siempre.

[2] Niñez: niñas, niños y adolescentes entre 0 y 17 años.

1. **Crece la generación para la vida y la paz: principios para la acción inter y transectorial**

Caminar hacia una nueva Colombia requiere de instituciones modernas y un cambio profundo en la manera como se implementan las políticas públicas. Se priorizarán los territorios más vulnerables, conforme a la clasificación de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) y el índice de municipios con condiciones de mayor riesgo de vulneraciones para la niñez del DNP, y se incorporará plenamente el enfoque diferencial. Las políticas públicas tendrán capítulos diferenciales concertados con grupos étnicos.

Bajo el concepto de comunidades protectoras integrales, se creará una red alrededor de la vida de cada niña, niño y adolescente, convocando a familias, comunidades próximas y oferta institucional. La acción se orientará con los siguientes principios: i) simultaneidad de la acción en territorios específicos, ii) complementariedad de la atención, iii) integralidad de la respuesta, iv) transectorialidad en la operación de servicios, v) prioridad en el cierre de brechas históricas, y vi) participación comunitaria.

Empoderaremos y potenciaremos la participación de la niñez, en especial a las niñas y adolescentes. Integraremos socialmente a la población migrante y a la niñez con discapacidad, así como los hijos de las personas de los procesos de reincorporación y privadas de la libertad. Declararemos a la niñez indígena de los pueblos en riesgo de extinción física y cultural como de interés especial y prioritario para la implementación de este Plan Nacional de Desarrollo.

Se acogerán e implementarán las recomendaciones de la Comisión de la Verdad; en línea con estrategias de reparación a la niñez víctima del conflicto armado y se potenciará su atención en la vía de la Paz Total.

2. **Universalización de la atención integral a la primera infancia en los territorios con mayor riesgo de vulneración de derechos para la niñez**

Se implementarán acciones para lograr la universalización de la atención integral con calidad de forma territorial y progresiva, en los municipios con condiciones de mayor riesgo de vulneraciones para la niñez y se hará énfasis en territorios rurales y rurales dispersos, comunidades étnicas y campesinas. Las niñas y niños con discapacidad estarán en la educación inicial desde los primeros años, garantizando su trayectoria educativa completa. Se contarán con modelos de educación inicial en situación de emergencia y riesgo.

Se garantizará una trayectoria armónica, pertinente y de calidad e incluyente en la educación inicial. Se ampliará su cobertura fortaleciendo progresivamente al ICBF en

mujeres gestantes, creando programas específicos con el Ministerio de Salud para prevenir la desnutrición y fortalecer sus prácticas de cuidado y crianza durante toda la gestación y hasta los seis meses de vida, y en la atención de niñas y niños de 0 a 2 años. Por su parte el sector educativo lo hará con las niñas y los niños a partir de los 3 años, fortaleciendo el segundo ciclo de educación inicial (preescolar de tres grados).

El ICBF con el apoyo del Ministerio del Trabajo, desarrollará un plan para transformar las condiciones laborales del talento humano vinculado a la atención a la primera infancia, reconociendo en especial el rol histórico de madres y padres comunitarios. Se buscará mejores condiciones de retiro a quienes han cumplido la edad de jubilación, y la vinculación laboral y profesionalización de aquellos que sigan en operación; además del mejoramiento de los entornos educativos de los hogares comunitarios. Para toda la atención a primera infancia se buscará diversificar territorialmente los modelos de atención y las formas de contratación favoreciendo la operación territorial directa y reduciendo la tercerización de servicios.

Se mejorarán los entornos y las infraestructuras. Cada niña y niño tendrá como mínimo: i) más tiempo de experiencias de aprendizaje en el hogar, en el entorno educativo o en el entorno comunitario; ii) una alimentación pertinente y permanente con enfoque de soberanía alimentaria; iii) un modelo pedagógico construido con su comunidad; iv) maestros y maestras preparados para educación inicial y (v) ambientes enriquecidos para su desarrollo.

Se impulsarán las áreas STEAM, los espacios de atención se dotarán de contenidos literarios, sonoros y audiovisuales y en concurrencia para la atención integral, los sectores involucrados y en particular cultura, deportes, salud, registraduría e inclusión social, vincularán sus metas de atención a los propósitos de este eje. Finalmente, se ampliará la cobertura de la valoración al desarrollo y la atención para la promoción y el mantenimiento de la salud, en este caso para toda la niñez.

3. Protección de la trayectoria de vida y educativas a través del arte, deporte, cultura, ambiente y ciencia y tecnología

Se promoverá el desarrollo integral de la infancia y adolescencia, fortaleciendo la implementación de su Política. Se ampliará la jornada escolar y se protegerá las trayectorias de vida y educativas. De acuerdo con las peticiones que realizaron en los *Diálogos con la Niñez*, de desarrollar habilidades, vocaciones y talentos en artes, deportes, cultura, ambiente y ciencia y tecnología, se consolidará una atención articulada que seguirá experiencias comunitarias de los "Centros Locales de Arte para la Niñez" y los "Centros Amar", implementados en la administración de Bogotá

Humana. Para su funcionamiento se priorizarán los municipios seleccionados con mayor riesgo para la niñez en el indicador agrupado de violencias trazado por DNP.

Se fortalecerá la vinculación de las Cajas de Compensación Familiar y de FONIÑEZ, quienes podrán dirigir los recursos de este fondo y disponer de su infraestructura y oferta programática hacia la niñez de los municipios con mayor riesgo de vulneraciones. Los anteriores programas apoyarán el proceso de regreso de estudiantes al sector educativo y la recuperación de los aprendizajes que se deterioraron por los problemas causados por el Covid-19. Se promoverá la ampliación de los espacios de recreación, el juego, nuevos parques públicos y espacios para su desarrollo de habilidades, vocaciones y talentos, conforme a la solicitud de niños, niñas y adolescentes.

Por último, para promover los hábitos alimentarios saludables en la primera infancia, la infancia y la adolescencia, se reglamentará la venta de bebidas y alimentos con alto contenido de azúcares, grasas saturadas y sodio/sal en sus entornos de vida, en particular en el educativo.

4. Fortalecimiento de las familias y las comunidades

Se seguirá las propuestas en los *Diálogos con la Niñez*, por un entorno familiar con amor y respeto, tiempo de calidad con madres y padres, diálogo y participación de las decisiones. Se potenciarán las capacidades de sus familias, con una estrategia de acompañamiento psicosocial en articulación con los programas de inclusión social, productiva y educativa, que funcionará en los territorios priorizados e irá de casa en casa. Se potenciará la vinculación de las Cajas de Compensación Familiar desde su misionalidad.

Se impulsará una transformación cultural para incidir en el equilibrio del sistema de cuidado familiar y la corresponsabilidad de sus integrantes. Se desarrollará una estrategia para la conciliación de la vida familiar y laboral y la vinculación de las empresas en la protección integral de las familias y de la niñez. Se potenciarán los programas que promuevan el uso y apropiación de las TIC y la construcción de entornos virtuales seguros y protectores.

Se avanzará en la desinstitucionalización de la niñez en protección, ampliando las modalidades alternativas de cuidado. Se implementará la política de familias hasta el año 2030, bajo la coordinación del ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), construyéndose una ruta integral de atenciones, evaluándose e integrando las acciones para la creación de *comunidades protectoras integrales*.

5. Consolidación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y del gasto público para la niñez

Se posicionará y consolidará el SNBF, en articulación con el Sistema de Protección Social Universal y Adaptativo (SPS), el Sistema de Cuidado y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), entre otros sistemas. El ICBF ajustará su estructura para ejercer su papel como ente rector y transformará la gestión local que operará conforme a la clasificación territorial de la MTC. Se consolidará el Modelo de Gestión Territorial (MGT) y se articularán las diferentes estrategias y mecanismos, para unificar y potenciar la respuesta y asistencia técnica.

El DNP y el MHCP en la Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez, crearán un modelo de financiamiento que oriente el proceso de universalización de la atención integral. La asignación presupuestal de la Nación al territorio irá acompañada de la exigencia de un mayor esfuerzo fiscal de los gobiernos locales y se diversificarán las diferentes fuentes y mecanismos de financiación. Se fortalecerá su trazador presupuestal y se reconocerá e involucrará el trabajo de la sociedad civil y de las Cajas de Compensación Familiar.

En respuesta a los *Diálogos con la Niñez*, se promoverá su participación incidente en las decisiones de ordenamiento y planeación de los territorios vitales y en los escenarios de decisión política. En la agenda de niñez y en las mesas de participación se creará un mecanismo de presupuesto participativos, además se impulsarán sus iniciativas como gestores en la protección y desarrollo del ambiente. Se generará una rendición pública de cuentas nacional orientada a las niñas, niños y adolescentes.

6. Creación del Sistema Nacional de Justicia Familiar para atender las vulneraciones de derechos que afectan a las niñas, niños y adolescentes

Se generarán transformaciones estructurales para la atención de la niñez con vulneración de derechos, en particular en el contexto familiar: fortaleciendo la presencia territorial de las Defensorías y Comisarías de familia y de las autoridades administrativas, la cualificación de la prestación de sus servicios, el mejoramiento de los espacios y de las infraestructuras, y una atención oportuna y humanizada. Esta será especializada conforme a las tipologías de vulneración, con protocolos de escucha y enfoques diferenciales. Se fortalecerá la trazabilidad de los reportes y se diseñará un indicador de efectividad de los fallos judiciales por violencias. Se potenciará el Pacto contra las Violencias y la implementación de la Estrategia Nacional Pedagógica y de Prevención del Castigo Físico, los Tratos Crueles, Humillantes o Degradantes, se impulsará acciones contra la explotación sexual infantil en el entorno virtual y se promoverá un *subsistema de atención a niñez víctima de violencias y vulneraciones*, coordinando Comisarías, Defensorías, Fiscalía y

demás autoridades administrativas. Este vinculará a instituciones corresponsables y brindará acceso preferente a la oferta social. Se exonerará de pagar la cuota de compensación militar a quienes al cumplir los 18 años estuvieran en condición de adoptabilidad, en el SRPA, o en protección.

Se luchará contra el reclutamiento, la utilización, el uso y violencia sexual contra la niñez por parte de *grupos armados organizados* (GAO) y los *grupos delictivos organizados* (GDO) con la participación del sector defensa. El ICBF implementará una estrategia de prevención y restablecimiento de derechos desde una apuesta familiar y comunitaria con el fin de mitigar los factores de riesgo; así mismo, se crearán las condiciones para evitar el ingreso de las víctimas al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA). Cancillería fortalecerá los programas contra estas problemáticas en zonas de frontera.

En las negociaciones con GAO y GDO, será una condición previa para la firma de cualquier acuerdo de paz, de desmovilización o de sometimiento a la justicia, la desvinculación de niñas, niños y adolescentes. Se promoverá un trabajo integrado con la Justicia Especial para la Paz (JEP) y en la adhesión de Colombia a la declaración de Escuelas Seguras, se implementará un plan de acción.

El SRPA seguirá experiencias que han sido exitosas y cualificará la atención, en particular con el *programa de seguimiento judicial al tratamiento de drogas* del Ministerio de Justicia y los Centros FORJAR de la Bogotá Humana. Se privilegiará las modalidades no privativas de la libertad, enfocándose en la inclusión social y aplicación de prácticas y justicia restaurativa.

7. Modernización de los instrumentos de gestión de las políticas públicas

Se hará una gestión integrada de las políticas públicas para el desarrollo integral de la niñez y las familias en el marco del SNBF. Tendrá como eje la superación de la pobreza en la niñez, conforme a la estrategia liderada por Prosperidad Social y el ICBF. Se actuará sobre los factores estructurales que inciden en el bienestar mental y los hábitos para el buen vivir de la niñez, con desarrollo de competencias socioemocionales.

Se contará con un enfoque diferencial de niñez, en la política de derechos sexuales y reproductivos, garantizando el acceso gratuito a productos de higiene menstrual, entre otras acciones. Se crearán tres nuevas líneas de política: i) en prevención y atención del embarazo y las uniones tempranas; ii) en el impulso al juego y el aprovechamiento del tiempo libre; incluyendo la recuperación de los juegos tradicionales; y, iii) en prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas (CSP)-. El Gobierno nacional concurrirá para erradicar el embarazo en la niñez, especialmente en menores de 15 años.

El DNP y el ICBF, en el marco de Registro Social, construirán una herramienta de priorización con alta desagregación y predicción de riesgos y vulneraciones. Se fortalecerá la plataforma tecnológica SIRITI (Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas) y se realizará un estudio que conduzca a su armonización con Registro Social. El Observatorio de la Niñez del ICBF y el Observatorio de Familias del DNP, se consolidarán como referente de análisis de la situación de la niñez y las familias, articulándose con MinCiencias. Promoverán investigaciones con enfoque diferencial y territorial Se impulsará una red de investigadores nacional y territorial, con la vinculación de MinCiencias. El Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) será el repositorio de información y la plataforma referente para los análisis de la situación de la niñez en Colombia, así como, para el seguimiento de las políticas públicas nacionales y territoriales. Por su parte, se consolidará el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI) ampliándose hasta la adolescencia, y se articulará con Registro Social. El DNP mediante SINERGIA actualizará los tableros de control de las políticas de niñez y familias.

El DNP presentará la Medida de Pobreza en la Niñez (MP-N) y será referente de priorización de las políticas públicas y contribuirá a las orientaciones para una asignación eficiente del gasto público. El DANE y el DNP potenciarán las encuestas en los temas de niñez y familias. Por último, el DNP, el ICBF y MinCiencias desarrollarán una agenda de análisis, estudios y evaluaciones en el marco de la política pública de niñez y familias.

8. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como impulsor de proyectos de vida

Considerando el rol estratégico del ICBF en la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, orientará su visión y gestión hacia el desarrollo social del país y el desarrollo integral de la niñez, las juventudes y las familias. Se articulará con los Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Ciencias, para la protección de las trayectorias educativas y la convivencia escolar.

Contribuirá a la construcción de la Paz Total y tendrá un rol protagónico para la garantía del derecho humano a la alimentación. Incorporará en sus programas y servicios, herramientas para desarrollar un enfoque de soberanía alimentaria y realizará procesos de investigación alimentaria, que le permitan al país contar con nuevos productos de alto valor nutricional e insumos de producción nacional.

El ICBF se transformará institucionalmente, se rediseñará y fortalecerá sus programas; también modernizará su infraestructura tecnológica, cambiará su arquitectura funcional y creará condiciones para un trabajo digno y decente de su talento

humano, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública. Potenciará y posicionará el SNBF como ente articulador y garante de la realización de los derechos de la niñez y las familias y se articulará con el Sistema Nacional de Juventud. Realizará un relacionamiento intersistémico con el Sistema Nacional de Cuidado, entre otros.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral	1.889.526 (2022-sep)	2.700.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Familias atendidas para el desarrollo de capacidades y la construcción de Paz	240.323 (2022)	405.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Niñas, niños y adolescentes que participan en la estrategia para el desarrollo de habilidades, vocaciones y talentos en el marco de la atención integral	267.819 (2022)	349.850	Objetivo 4. Educación de calidad
Porcentaje de niñas y niños en primera infancia con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral	88,3% (2022)	97%	Objetivo 4. Educación de calidad
Tasa de violencias hacia niñas, niños y adolescentes	255,8 (2022)	198,5	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Tasa de mortalidad en menores de 5 años	13,2 (2021)	10,1	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Tasa especifica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19	53,59 (2021)	45	Objetivo 3. Salud y bienestar

años (nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15-19 años)			Objetivo 5. Igualdad de Género
Tasa de trabajo infantil	3,4% (2022)	2,4%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

5.Pueblos y comunidades étnicas

La Constitución Política de 1991 promulgó a la nación colombiana como "pluriétnica" y "multicultural", y estableció como un deber del Estado la protección de esta diversidad. En Colombia existen 115 pueblos indígenas (algunos seminómadas), 68 lenguas, incluidas las indígenas, la palenquera, el creole y la lengua romaní, diversidad de sistemas jurídicos, formas de gobierno, expresiones artísticas, conocimientos y formas de vida que hacen de Colombia un país cuya identidad está en su diversidad. De acuerdo con el DANE, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en Colombia es de 4.671.160 personas, la Indígena de 1.905.617 personas y la Rrom es de 2.649 personas.

Aunque los pueblos y comunidades étnicas, su diversidad, sus culturas, cosmovisiones y aportes al cuidado de la tierra, el ambiente y la naturaleza desde una óptica de respeto ancestral, constituyen riquezas de nuestra nación; ni la sociedad ni las instituciones públicas lo han reconocido. Estas poblaciones han padecido y siguen padeciendo diferentes tipos de violencia e injusticias, como el conflicto armado, el despojo territorial, diferentes formas de exclusión social como el racismo y la marginación estructural. Si bien, la normatividad vigente y la jurisprudencia han sentado las bases para garantizar su participación en las decisiones que los afectan, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom aún no ven sus derechos respetados ni garantizados.

En 2021 el índice de pobreza multidimensional (IPM) en los hogares cuyo jefe de hogar se autorreconoció como indígena o como negro-afrocolombiano es sustancialmente mayor, comparado con el promedio nacional. En el caso de los hogares con jefe de hogar indígena, el IPM es del 42,7% y en el de las comunidades negras, este indicador es del 24,5%, en contraste con el 16,0% del total nacional.

Estos pueblos han sido víctimas del conflicto armado de manera individual y colectiva. En el Registro Único de Víctimas (RUV) de la UARIV, a 2022 hay más de 600 sujetos colectivos que esperan reparación integral. Así mismo, los líderes y autoridades étnicas son un número significativo de los líderes sociales amenazados o asesinados reportados por la Defensoría del Pueblo. En los últimos quince años la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el impacto desproporcionado del conflicto armado en los pueblos y comunidades étnicas a través de diferentes

providencias como los autos 004 (indígenas) y 005 (comunidades negras, afro, raizales y palenqueras) de 2009, o el Auto 266 de 2017, evidenciando que este no solo afecta individualmente a los miembros de las comunidades, sino también a su integridad étnica y cultural como pueblos y sus derechos como sujeto colectivo. En consecuencia, esta corporación ha declarado 39 pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural por causas asociadas al conflicto armado y a violencias estructurales relacionadas con el despojo de territorios colectivos, así como la ausencia de políticas públicas, con sistemas de información adecuados, que tengan en cuenta las especificidades culturales y territoriales de estos pueblos.

Actualmente existen deficiencias y vacíos en el proceso de registro de información referente a los pueblos y comunidades étnicas. Este problema del registro afecta a los derechos individuales y colectivos, y dificulta la acción institucional.

Además, en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se concentra una parte significativa de los títulos mineros y de hidrocarburos, los proyectos de energía eólica y solar que hacen parte de la apuesta por la transformación de la matriz energética del país, proyectos de agroindustria y turismo y nuevas economías como la comercialización de bonos verdes. También están las áreas ambientales estratégicas como la Amazonía colombiana y el Chocó biogeográfico y un porcentaje importante de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. No obstante, no son estos pueblos y comunidades los que perciben principalmente las ganancias de estos proyectos.

Durante la última década, más del 15% de la deforestación nacional se dio en territorios étnicos. Para el caso de resguardos indígenas se ha venido presentando un incremento de la deforestación principalmente en el bioma amazónico, región que incluye departamentos como Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía y Vaupés, y algunos sectores de los departamentos de Meta, Vichada, Cauca y Nariño, y que se caracteriza por su gran biodiversidad y factores ecosistémicos en el país. Por otro lado, desde 2014 en los territorios donde habitan comunidades negras, se ha aumentado la deforestación en grandes cantidades territoriales.

Las principales causas de la deforestación para estos territorios se relacionan con la extracción ilícita de minerales, contaminando fuentes hídricas con metales pesados como el mercurio y el cianuro, y causando impactos ambientales de grandes magnitudes en zonas ricas de biodiversidad; con la extracción ilegal de madera, colonización y expansión de la frontera agropecuaria y corredores de cultivos ilícitos (ONU-REDD, 2017), propiciando conflictos socioambientales de uso de tierras. Por ello, en estos territorios se requiere trabajar con las comunidades étnicas para darles reales garantías de mesas de diálogo social y oportunidades económicas y sociales,

propiciando una economía productiva y la garantía de sus derechos individuales, colectivos y territoriales.

En todas las fronteras de Colombia hay presencia de población con pertenencia étnica. Las condiciones de vida de estas poblaciones y de sus territorios se ven afectados y amenazados no sólo por la presencia de grupos armados organizados y actividades como la deforestación, la extracción ilícita de yacimientos mineros y la falta de adecuación institucional en materia de políticas públicas, que reconozcan las formas de vida de estos pueblos. Por esta razón, las decisiones en materia de política internacional deberán tener en cuenta la realidad de los territorios y pueblos étnicos en zonas de frontera, evitando poner en riesgo la pervivencia de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, reconociendo el deber del Estado colombiano de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

La Corte Constitucional ha enfatizado que la política pública en materia de prevención y protección para las víctimas, debe tener en cuenta la caracterización de los pueblos indígenas como un sujeto de derechos y como sujeto de especial protección constitucional, por ello los planes y programas en materia de prevención y protección deberán incorporar medidas colectivas orientadas al amparo de la comunidad y el territorio, preservando su integridad étnica y cultural.

Con este Plan se propone un cambio en el relacionamiento entre el Estado y lo pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, para avanzar en la garantía efectiva de los derechos consagrados en la Constitución, superar las desigualdades estructurales, y fortalecer su participación en el desarrollo político, económico y social del país.

Los pueblos y comunidades con prácticas propias, ancestrales y comunitarias de todas las regiones del país, bajo criterios de autodeterminación y autonomía, generarán junto con el Gobierno nacional, la planificación territorial para la implementación de proyectos de infraestructura social, consolidación de vías regionales (secundarias y terciarias), acceso y apoyo a la educación, acceso al agua potable, y saneamiento básico, justicia social y seguridad humana, vivienda digna, salud mental, fin del conflicto armado, atención a las víctimas; apoyo al adulto mayor y a las personas en condición de discapacidad; soberanía y autonomía alimentaria; fortalecimiento y estímulo de proyectos productivos; cambio climático y de energía limpia, desarrollo económico y medio ambiente; oferta de servicios públicos en las zonas rurales, entre otras según necesidad territorial, para reducir la marginalidad, la desigualdad, la inequidad y la exclusión.

El Plan Nacional de Desarrollo es consultado previamente con los pueblos y comunidades étnicas. De acuerdo con esto, el resultado de este documento incluye su participación en el marco de este derecho fundamental.

1. **Tierras y territorios vitales de los pueblos étnicos**

Con el fin de avanzar hacia la paz total, un aspecto fundamental en las políticas e instrumentos del ordenamiento del territorio es el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos. Será de especial atención garantizar su derecho al territorio y al acceso a la tierra y la salvaguarda de sus territorios, a través de medidas de protección, restitución, ampliación, saneamiento y titulación de los territorios étnicos. Igualmente, garantizar los derechos de los pueblos y comunidades en políticas como el catastro multipropósito.

Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen modelos e instrumentos de ordenamiento y planificación y administración, que fortalecen la política de ordenamiento territorial ambiental y aportan en el desarrollo económico de la nación con un enfoque sostenible. Se implementarán estrategias para fortalecer sus esquemas de gobernanza del territorio, su participación en los aspectos que se relacionen con él, como también sus modelos y prácticas económicas de producción y comercialización.

En el contexto urbano, con los pueblos étnicos se buscará reducir las condiciones de marginalización y desigualdad, fortalecer sus mecanismos de participación y organización, como también abordar las problemáticas asociadas al crecimiento de las ciudades en sus territorios.

El ordenamiento territorial tendrá en cuenta: (a) El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, y (b) la implementación y fortalecimiento de esquemas de ordenamiento territorial propios, de acuerdo con lo establecido en la CP e instrumentos como los decretos 632 de 2018 y 1500 de 2018.

2. **Igualdad de oportunidades y garantías para poblaciones vulneradas y excluidas que garanticen la seguridad humana**

Avanzar en la seguridad integral de los pueblos y comunidades étnicas implica una comprensión de la seguridad no solo individual, sino también colectiva y que involucra al territorio y todos los elementos que lo componen. Desde esta perspectiva, se tienen en cuenta la integridad étnica y cultural del sujeto colectivo, lo cual implica la garantía de otros derechos de los que depende esa integridad, el territorio, la autonomía y la participación.

Se garantizará la prestación de los principales servicios sociales como agua potable, salud con calidad y cobertura en educación superior, vivienda, hábitat limpio, alimentación suficiente y culturalmente adecuada, conectividad a través del desarrollo de políticas y programas que tengan en cuenta la especificidad de los territorios y las comunidades. Igualmente, es importante garantizar la seguridad física de las comunidades y los pueblos, así como la seguridad física de sus territorios. Esto pasa por la protección de ecosistemas estratégicos amenazados por actividades como la deforestación y la extracción ilícita de minerales, por el desmantelamiento de organizaciones y grupos armados organizados que atentan contra la vida y la integridad de líderes y autoridades, el fortalecimiento de los sistemas de gobierno y justicia propia, así como los mecanismos de autoprotección, la garantía del derecho a la participación y la consulta para el desarrollo de proyectos, obras y actividades el fortalecimiento de sus esquemas de ordenamiento territorial y la implementación de políticas como la de protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario según lo establecido en el Decreto 1232 de 2018.

Así mismo, el Gobierno Nacional brindará las condiciones y garantías para la integridad cultural y territorial, el ejercicio de la autoridad y la justicia propia, el apoyo a la recuperación y fortalecimiento de sus idiomas, y la implementación y desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP, el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural-SISPI, el Sistema indígena de Gobierno Propio SIGP, el Sistema indígena de Administración Propia SIAP, y el Sistema de Autoridad Territorial Económico Ambiental-ATEA en el marco de la política indígena y del decreto 1811 de 2017.

El Gobierno nacional le dará un impulso al cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo Final, mediante la coordinación con las distintas entidades del Gobierno nacional. Asimismo, se buscará resarcir los daños ocasionados por el conflicto armado a los pueblos y comunidades étnicas en los derechos al territorio, identidad cultural, autonomía y gobierno propio. En relación con este propósito, deberá avanzarse en la construcción de políticas y programas de gestión del riesgo ante eventuales hechos catastróficos o naturales, de inclusión productiva y laboral con enfoque diferencial, acceso a bienes servicios básicos, programas de lucha contra la discriminación social y racial, prevención física de protección de los líderes en riesgo, aplicación de una justicia con enfoque diferencial que reconozca a las comunidades, se propenda por la reconciliación territorial para afianzar los lazos de convivencia entre las comunidades étnicas, rurales y campesinas frente a la violencia territorial que actualmente las enfrenta. Las entidades públicas con competencia en la implementación del Capítulo étnico del Plan Marco de Implementación deberán destinar los equipos técnicos y recursos para asegurar su ejecución.

Específicamente, como medida de reparación y reconocimiento de la garantía efectiva de los derechos, se formulará y adoptará una política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial. Será construida de manera participativa con los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom. Se creará y reglamentará la Comisión de Reparación Histórica. La Vicepresidencia de la República y/o el Ministerio de Igualdad y Equidad, serán los encargados de coordinar esta agenda.

Adicionalmente, se garantizará la creación e implementación de un plan de desarrollo integral para las comunidades negras, afrocolombianos e indígenas que habitan el pacífico nariñense, de acuerdo a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 620 de 2017. Así mismo, se reconocerá y apoyará la recuperación y valoración del patrimonio cultural e identidad del Pueblo Palenquero, para esto las entidades con competencia en la promoción cultural fortalecerán su lengua, sus oficios tradicionales e industrias culturales. También se revitalizará el arroyo del Palenque de San Basilio como principal eje de la vida comunitaria y de las economías locales y se hará la gestión para lograr su reconocimiento territorial como patrimonio histórico y cultural intangible de la humanidad.

Se avanzará también en la implementación de medidas de protección individuales y colectivas, la articulación del CERREM colectivo, consolidación del enfoque étnico en la ruta de protección colectiva, y el fortalecimiento de los sistemas e iniciativas de autoprotección no violenta, incluyendo la protección de la naturaleza. Las entidades competentes promocionarán la figura de guardias campesina, cimarrona e indígena como mecanismo de protección colectiva, física y cultural. Para esto destinarán los recursos financieros y humanos para asegurar el fortalecimiento y formalización jurídica de estas figuras.

La política exterior del país debe permitir la promoción de las iniciativas en temas de justicia étnico-racial, conocimiento y reconocimiento de la historia y de las culturas, y de reparación histórica con un enfoque étnico-racial. En los ámbitos multilateral y bilateral, Colombia buscará construir una política exterior de justicia racial que reconoce el papel y la importancia de los pueblos étnicos, que defiende la agenda de reparación histórica, que reconecte las diásporas y las relaciones con los países del Caribe y los países de África. Se abrirán nuevas embajadas en los países de África y el Caribe. Así mismo, se implementará una estrategia de cooperación internacional para alinear a los cooperantes bilaterales y multilaterales en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la generación y ejecución de políticas y estrategias públicas para la justicia racial y en favor de los pueblos étnicos, se promoverán actividades culturales y deportivas en el exterior con enfoque étnico, y se apoyará la realización de cumbres internacionales con enfoques étnicos.

Frente al Sistema General de Participaciones que financia la prestación de múltiples servicios, la decisión del Gobierno es que cualquier ajuste estructural al SGP, se discuta en una instancia donde concurran los actores involucrados en su uso. En tal sentido, esa instancia es y será la Misión de Descentralización, de la que hace parte un representante de los pueblos y las organizaciones indígenas que conforman la Mesa Permanente de Concertación. Por lo tanto, el compromiso del incremento al 1% de la asignación especial para Resguardos Indígenas será garantizado por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda en la Misión de Descentralización y en las propuestas de reformas que sean presentadas por el Gobierno Nacional.

3. Derecho humano a la alimentación: más y mejores alimentos

En el caso de los pueblos y comunidades étnicas, este derecho se traduce en garantizar disponibilidad y acceso de alimento, adecuaciones nutricionales de la población, teniendo en cuenta las prácticas alimentarias de acuerdo con el contexto cultural y territorial. Se trabajará por 1) la garantía y protección al derecho a la autonomía alimentaria y la reactivación de los sistemas alimentarios y las economías propias de los pueblos y comunidades étnicas; 2) La formulación e implementación de proyectos que promuevan la generación de ingresos y la articulación de las economías locales con el mercado nacional, regional y mundial; 3) la implementación de programas sostenibles para el mejoramiento progresivo de la situación alimentaria y nutricional de los pueblos y comunidades étnicas

Lo anterior, instalando las bases para una política alimentaria nutricional humana, pluriétnica y multicultural, a través de las siguientes estrategias: Alimentos a la casa, asistencia alimentaria mediante entrega directa de mercados o bonos alimentarios; fomento de la producción popular a través de proyectos que promuevan la canasta básica familiar, teniendo en cuenta tanto productos con alto valor nutricional de la región, como la alimentación propia de cada pueblo y comunidad étnica.

4. Productividad para una economía de la vida con justicia ambiental

Se fortalecerá la gobernanza ambiental con el objetivo de emprender una restauración ecológica y acceso a la justicia ambiental en territorios en situación de vulnerabilidad, y se logrará a partir de una mayor participación ciudadana mediante la consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, sobre las decisiones que los puedan afectar, en especial a proyectos de extracción de recursos naturales o proyectos de infraestructura en los territorios con presencia de pueblos étnicos.

Por otra parte, la transición energética tiene como uno de sus epicentros los territorios étnicos. Esto ha dado lugar a reconfiguraciones desde los pueblos, el Estado y las empresas que son un desafío para comprender la diversidad étnica, sus

derechos y la obligación del Estado de garantizarlos en el marco de políticas y proyectos de desarrollo. Los proyectos de energía solar y eólica tienen impactos socioculturales y ambientales en las comunidades que deben ser valorados y compensados de manera justa en el marco de procesos de consulta previa. Se trabajarán con los pueblos y comunidades étnicas las adecuaciones institucionales para el diseño de esquemas que les permitan obtener beneficios de los proyectos para el fortalecimiento de su propio desarrollo.

5. Convergencia regional para el bienestar y buen vivir

El proceso de reconocimiento de la diversidad étnica también debe abordarse desde las brechas de los territorios. Esto implicará no solamente avanzar en las garantías relacionadas con el reconocimiento de los distintos tipos de autoridades territoriales de los que gozan los pueblos y comunidades étnicas, sino también en acompañar su consolidación en términos de bienestar y buen vivir, para que las brechas entre estos y otros territorios tiendan a cerrarse.

Se avanzará en los procesos de fortalecimiento organizativo y de gobierno propio, de manera que, tanto en los territorios étnicos como en el territorio nacional, los pueblos y comunidades tengan la capacidad de hacer incidencia efectiva en la gestión pública en defensa de sus derechos. Esto deberá trascender el derecho fundamental a la consulta previa, para garantizar que haya una efectiva inserción y participación de los representantes de los pueblos y comunidades étnicas en la vida política del país y en las decisiones y así llevar a otras instancias los debates esenciales sobre su importancia. Se fortalecerá la implementación de los sistemas propios en salud, educación, gobierno y saneamiento básico y se avanzará en la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993 y el fortalecimiento de la Kriss Romani, así como la visibilización de las prácticas culturales del pueblo Rrom.

6. Información, seguimiento e instituciones

a. Sistema de información

Se modernizarán los sistemas de información del Ministerio del Interior, y de las demás instituciones que se encuentran rezagadas en la producción, gestión, uso y manejo de la información referentes a los pueblos étnicos. Esto implica la construcción de una ruta para la interoperabilidad entre los sistemas de información sobre pueblos y comunidades étnicas producidas por todas las instituciones (Ministerio del Interior, IGAC, DANE, ANT, UARIV, DNP, ICBF, Ministerio de Salud, información propia de los grupos étnicos, entre otras), para el diseño de una herramienta de consulta y seguimiento, que permita la participación informada, así como la adecuada toma de decisiones conjuntas en materia de política pública.

b. Mecanismos de medición, evaluación y seguimiento

Se realizará seguimientos y evaluaciones que den cuenta del impacto que generan las acciones lideradas por el Estado en las realidades de los pueblos y comunidades, para documentar avances, y elementos que deban reformularse. Se fortalecerán las herramientas de reporte de actividades que realizan las instituciones públicas, como Sinergia, y la herramienta del trazador presupuestal para pueblos étnicos. Se contrastará la información mediante herramientas cualitativas que permitan observar la realidad material de las transformaciones propuestas.

Se trabajará también, a través de asistencia técnica con enfoque étnico, en el fortalecimiento de las capacidades para la formulación, implementación y evaluación de proyectos por parte de los pueblos y comunidades étnicas.

c. Instituciones hacia la interlocución con pueblos y comunidades

Se propiciarán procesos de adecuación institucional que avancen en materia de enfoque diferencial étnico como herramienta efectiva en la materialización de los derechos. En entidades nacionales estratégicas para la política de pueblos y comunidades étnicas, se crearán dependencias encargadas de los temas étnicos que impulsen los procesos administrativos, procedimentales, de planificación, implementación y seguimiento de los programas dirigidos a los pueblos y sus comunidades.

d. Organización de pueblos y comunidades para la correcta ejecución de recursos

En la ruta del fortalecimiento a los pueblos étnicos, sus comunidades y organizaciones, se avanzará en un reconocimiento de su autonomía como pueblos con propias formas de gobierno. En ese sentido, los decretos 252 y 1953, han realizado unos primeros avances frente a la asignación directa de recursos del Sistema General de Participaciones, como a la contratación directa con las organizaciones de los pueblos.

Es necesario que, en el fortalecimiento de sus capacidades autónomas de administración, se articulen diferentes acciones institucionales, entre ellas los procesos contractuales, el seguimiento a la implementación de los recursos y la especialización en la función pública étnica. Se fortalecerán los procesos de certificaciones para la implementación de los recursos directos, así como la ampliación de contrataciones directas con las diferentes instituciones del orden nacional a través de la implementación de los instrumentos normativos para la contratación directa con pueblos y organizaciones étnicas, como el Decreto 252 de 2020 y la Ley 2160 de 2021, priorizando las estrategias que se proponen en este plan.

7. Consulta previa, libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo

En cumplimiento de la Constitución Política de 1991, el Convenio 169 de la OIT, la ley 21 de 1991 y la sentencia C-461 de 2009 el Gobierno nacional garantizó el derecho fundamental a la consulta previa para el Plan Nacional de Desarrollo "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom. Esto se materializó a través de sus instituciones representativas, a saber, la Mesa Permanente de Concertación para Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), el Espacio Nacional de Consulta Previa para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Comisión Nacional de diálogo para el Pueblo Rrom.

El proceso de consulta previa se realizó entre el mes de septiembre de 2022 y febrero de 2023, y surtió las diferentes fases de acuerdo previas a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional. En este sentido, se desarrolló la preconsulta, entendida como la concertación de la ruta metodológica para la consulta previa. De manera posterior, se adelantó la consulta, es decir, los diálogos territoriales con las autoridades y organizaciones, la elaboración de propuestas por parte de las instancias y sus organizaciones y la concertación de acuerdos metas e indicadores con el gobierno nacional. Cabe anotar que la fase de posconsulta, es decir, el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos se adelantará conjuntamente entre las partes una vez se apruebe el PND.

Igualmente, el proceso siguió los principios de información amplia y suficiente, de interculturalidad, oportunidad, legitimidad y se realizó de forma integral y completa de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional, teniendo en cuenta los dispuesto por la Corte en la C-461 de 2009.

En el marco de la consulta previa se realizaron acuerdos y compromisos con acciones estratégicas para los pueblos y comunidades étnicas que impactan las cinco transformaciones del PND. De igual manera, se definieron metas e indicadores que permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de estos acuerdos.

Los acuerdos fueron protocolizados entre el 4 y 5 de febrero y fueron recogidos en las actas de protocolización de la consulta previa elaboradas por la secretaría técnica, en cabeza del Ministerio del Interior.

Los acuerdos de la consulta contenidos en este PND garantizan la inclusión de la visión de desarrollo de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y pueblo Rrom e incluyen las salvaguardas para la garantía de los derechos fundamentales a la autonomía, la integridad étnica y cultural, el territorio y la participación.

6.Jóvenes con derechos que lideran las transformaciones para la vida

Los jóvenes son el presente del país y quienes tienen en sus manos el poder de cambiar lo que no quieren en su futuro. Colombia tiene 12,7 millones de jóvenes, representando el 24,4% de la población.

Los jóvenes se ven expuestos a situaciones adversas que les impide la realización de sus propios sueños y la materialización de sus proyectos de vida. El 44,5% residen en hogares en situación de pobreza monetaria; el 18% están desempleados.

La tasa de desempleo es del 18%, cifra que es alta teniendo en cuenta que el desempleo global es de 11%. Solamente el 15% de los jóvenes ha logrado llegar a niveles de educación postmedia, y desde 2020 más de 240.000 desertaron del sistema educativo y no han retornado.

En 2020 fueron asesinados 6.823 jóvenes entre 15 y 29 años. Se han agudizado las afectaciones en la salud mental. En 2020 se registraron 1.035 casos de suicidio de jóvenes entre 15 y 29 años, representando el 38,1% del total de suicidios.

A raíz de la movilización social gestada por las juventudes en 2019 y 2021, se logró configurar una nueva agenda de desarrollo para el país. En los próximos cuatro años las juventudes serán agentes de cambio, que incidirán en todas las instancias, especialmente en las políticas presentes y futuras.

La juventud en colombiana se moviliza diariamente para construir sus proyectos de vida individuales y colectivos, para exigir sus derechos y para generar propuestas que aporten a las trasformaciones del país. Ejemplo de ello es la masiva participación en las mesas de juventud de los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV), donde se realizaron 2.251 propuestas para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida.

1. Oportunidades para que las juventudes construyan sus proyectos de vida

Las juventudes tendrán progresivamente acceso a oportunidades para construir sus proyectos y planes de vida desde el buen vivir. Se reconocerá y respetará su diversidad desde todas dimensiones: territoriales, según su género, pertenencia étnico racial y campesina, condición migrante, orientaciones sexuales e identidades de género diversas y discapacidades.

Se garantizará de manera progresiva el derecho a la educación superior pertinente y de calidad a través del otorgamiento de 500.000 nuevos cupos con garantías de permanencia y finalización en la educación postmedia, priorizando a la población joven que habita en entornos vulnerables.

Desde el ICBF y el Ministerio de Educación se realizarán búsquedas activas y acompañamiento a jóvenes desescolarizados, para promover su acceso a la oferta institucional.

En la ruralidad, se implementarán acciones orientadas a fortalecer la agricultura campesina y los medios necesarios para que esta población pueda mantenerse en el sistema educativo y avanzar hacia la excelencia académica.

En el campo laboral se eliminarán barreras de acceso y se implementarán los lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente, mejorando la inclusión productiva, el acceso al primer empleo y trabajo protegido. Desde los sectores de educación y trabajo se promoverá el mayor uso de pasantías, servicio social y voluntariado en las diferentes áreas del saber, así como experiencia profesional.

Se realizará una revisión al contrato de aprendizaje de tal forma que dignifique a las juventudes y que permita la formación necesaria al inicio de su carrera laboral.

El programa de vigías del patrimonio será modificado de tal forma que los jóvenes puedan prestar un servicio social que aporte a la salvaguarda del patrimonio de la nación.

Habrá incentivos y apoyos directos a los jóvenes campesinos asociados, productores agropecuarios y/o pesqueros, como la titulación de predios, innovación tecnológica, promoción de agroecología, generación de circuitos y encadenamientos productivos, entre otras, en el marco de la política rural.

Se estimularán líneas especiales de crédito, que promuevan MiPymes, empresas digitales y disruptivas, culturales e intensivas en conocimiento en el campo y la ciudad. Adicionalmente, se ejecutarán estrategias productivas para la economía popular, solidaria y asociativa. Además, se promoverá la estrategia nacional de Casas de la Juventud.

Se reforzarán las expresiones culturales y deportivas dinamizadas por la juventud, a través múltiples actividades culturales, artísticas, y de las nuevas tendencias deportivas y recreativas.

2. Salud y bienestar para las juventudes

La salud tendrá un enfoque preventivo y predictivo acompañado de estrategias intersectoriales orientadas a promover la capacidad de agencia y el cuidado de la salud.

Se facilitará el aseguramiento y atención en salud, especialmente para aquellos adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan.

Se aumentará la cobertura de la ruta integral de atención y mantenimiento en salud, realizando las adecuaciones necesarias en función de los territorios, las étnias y las particularidades de los jóvenes.

Se hará especial énfasis en la atención a los consumidores de sustancias psicoactivas, y en particular habitantes de calle. Las acciones irán desde la prevención hasta la rehabilitación.

Se buscará incidir en los determinantes sociales de salud, haciendo énfasis en los jóvenes; se diseñarán estrategias articuladas con sectores como educación, cultura, trabajo y demás, para favorecer la garantía de la atención integral.

Se creará una estrategia intersectorial con el fin de abordar los determinantes que afectan e inciden en la salud mental de las juventudes y el fomento de prácticas profesionales que permitirá potenciar el acompañamiento, atención entre pares y la adquisición de competencias.

La política de derechos sexuales y derechos reproductivos se actualizará, con el fin de integrar estrategias para abordar el embarazo adolescente, la prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), la interrupción temprana de embarazo y las uniones tempranas.

Desde el Ministerio del Deporte se implementarán programas para lograr la vinculación de jóvenes a la actividad física y desde la Comisión Intersectorial de Salud Pública se desplegarán estrategias de promoción de condiciones y estilos de vida saludables.

3. Juventudes artífices de la Paz Total

Las juventudes serán protagonistas en la construcción de la paz total desde sus territorios y se impulsarán procesos de construcción de memoria y ciudadanía y que sus procesos sean reconocidos, respetados y visibilizados.

Se diseñará e implementará la estrategia “No Más Jóvenes para la Guerra” para evitar el reclutamiento, uso y utilización de adolescentes y jóvenes por parte de grupos

multicrimen e instituciones armadas, la presencia de economías ilegales, y muertes violentas.

Se promoverán en la juventud ejercicios de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición frente acontecimientos del conflicto armado y la protesta social.

Se implementará el Programa Nacional Jóvenes en Paz, dirigido a las juventudes en condición de pobreza, vulnerabilidad y en riesgo de vincularse a dinámicas de violencia y criminalidad a través de los componentes educativos, de corresponsabilidad y de acompañamiento psicológico, familiar y comunitario para generar entornos protectores y reducir índices de violencia.

La Consejería Presidencial para la Juventud y la OACP promoverán la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio y la creación de un programa que articule las diversas modalidades del Servicio Social para la Paz.

Además, liderarán una estrategia de la juventud como voceros de paz, convivencia y defensores de DDHH, para aportar en la solución de conflictos armados, sociales, ambientales y culturales, construyendo ciudadanías para la paz.

Adicionalmente, se establecerá una estrategia de lucha contra la estigmatización de la población joven, promoviendo iniciativas culturales que hagan uso del espacio público con el fin de la apropiación social del mismo y de la promoción de una cultura de paz.

Se impulsarán procesos de construcción de arte, cultura, deporte, memoria y ciudadanía, incentivando que sus procesos sean reconocidos, respetados y visibilizados.

Por último, se implementarán instrumentos de política pública para prevenir violencias basadas en género con énfasis en mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y disidentes.

4. Juventudes protagonistas de las transformaciones

Se adelantarán las acciones para garantizar, fortalecer y consolidar las instancias de participación de la juventud, el poder popular y la participación vinculante. Se impulsará una reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil para robustecer los instrumentos de política que permitan garantizar los derechos y deberes de la juventud. Igualmente, el Consejo Nacional de Políticas Públicas para la Juventud (CNPPJ) en conjunto con la Consejería para la Juventud impulsaran la reformulación de la Política de Sacúdete que quedó establecido en la Ley 2231 de 2022 de tal forma que se incorporen los enfoques de seguridad humana y justicia social para desarrollar las medidas de promoción, prevención y protección de los derechos de

la juventud y garantizar el acceso a oportunidades para que las juventudes construyan sus proyectos y planes de vida

Se fortalecerá el Sistema de Gestión de Conocimiento generando un Observatorio Nacional de Juventud, en articulación con universidades, entes territoriales, cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil. La Consejería Presidencial para la Juventud generará: (i) La Política Pública Nacional de Juventud en el marco del Sistema Nacional de Juventud, (ii) la Estrategia Nacional de Apoyos y Estímulos al Subsistema de Participación en articulación con las entidades territoriales y departamentales; (iii) el Programa Nacional de formación en Liderazgo juvenil, (iv) la Estrategia de los Comités Juveniles del Poder Popular como medio para fortalecer el Subsistema de participación en articulación con los comités de juventud de acción comunal, y (v) las alianzas público-populares de la Juventud.

Dicha instancia también implementará acciones para la conservación y armonía con la naturaleza; promoverán apuestas económicas asociativas y cooperativas para la reforestación, el turismo de naturaleza, cultural, extremo y productivo.

La juventud tendrá un rol activo en el ordenamiento comunitario del territorio en torno al agua, la naturaleza, en la ejecución de infraestructuras por medio de alianzas público-populares y en la participación de juntas de acción en contextos urbanos y rurales.

La democratización de la tierra en espacio urbano y rural, la propiedad familiar, comunitaria y el establecimiento de corredores estratégicos de aglomeración económica, deben responder a las necesidades productivas de las juventudes.

La planeación y ubicación geográfica de infraestructura y equipamiento básico del cuidado (hospitales, colegios, universidades, casas de juventud, cultura y deporte), tendrán en cuenta las características de la población joven en los territorios.

Por último, con el propósito de lograr una adecuada gestión presupuestal de las entidades del Gobierno nacional se incorporará en la metodología de trazadores presupuestales un componente para la juventud donde se identificarán las asignaciones presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a los proyectos a favor de las juventudes.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo de jóvenes	1.500.429 (2022)	1.965.939	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Población joven que ni estudia ni trabaja (NINIS)	24,8% (2022)	21,0%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

7.Garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad

Ser potencia mundial de la vida significa dar a las poblaciones históricamente excluidas, condiciones que reconozcan que merecen vivir con dignidad y que pueden hacerlo en un contexto de igualdad y no discriminación.

En 2005 había 2.585.224 personas con alguna discapacidad (PcD), y en 2018 el número de personas con discapacidad se incrementó a 3.134.036.

Las personas con discapacidad históricamente han sido víctimas de exclusión social e institucional, mediante la legislación y limitación de acceso a servicios públicos, derechos y oferta estatal.

A pesar de los avances normativos y de que existe una mayor visibilización de las personas con discapacidad, las barreras actitudinales, físicas y comunicativas, que impone el entorno son fuente cotidiana de marginación y segregación.

Estas formas de exclusión desconocen que las personas con discapacidad son población de especial protección constitucional. Los derechos básicos comienzan por su independencia y autonomía y se garantizan con la creación de condiciones de participación significativa en los asuntos que son de su incumbencia. Avanzaremos conjuntamente con los entes territoriales para que a través de instrumentos de planificación y presupuesto se garantice la igualdad de derechos para el uso y el disfrute del espacio y el transporte público, el acceso al arte, la cultura, el patrimonio, el deporte, la actividad física y el uso del tiempo libre.

1. Una gobernanza sólida para potenciar la garantía de derechos de la población con discapacidad

Garantizar la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad requiere de una institucionalidad robusta responsable de la discapacidad en el país y de un marco normativo y de política pública orientado a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

Se fortalecerá el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) para que la oferta institucional de servicios a esta población responda de manera adecuada a la implementación de los compromisos asumidos por el Estado colombiano, contemplados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPCD). Para tal efecto, se revisará la Ley 1145 del 2007 con el fin de

identificar y promover los ajustes que se requieran para garantizar una adecuada gobernanza y se actualizará la política de discapacidad e inclusión social, en la que se desarrollarán las condiciones para un mejor vivir de las personas con discapacidad, a partir de la implementación de los mandatos de la CPCD y de la Ley 1618 de 2013.

Mientras entra en funcionamiento el Ministerio de Igualdad y Equidad, la acción gubernamental en materia de discapacidad estará a cargo de la Vicepresidencia de la República.

2. Cifras confiables para una acción pertinente

Se disponen de diferentes fuentes de información sobre las personas con discapacidad, y ello dificulta tener claridad sobre los datos fundamentales que puedan orientar la política pública.

Para corregir la situación, se pondrá en funcionamiento el Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad, así mismo se revisará el proceso de implementación de la Certificación de Discapacidad y del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), con el propósito de hacerlo más eficiente y ampliar la cobertura.

Finalmente, con el propósito de incentivar la inversión para la inclusión de las personas con discapacidad y hacer seguimiento a la asignación de recursos de funcionamiento e inversión, se actualizará e implementará el trazador presupuestal para la inclusión de las personas con discapacidad.

3. Educación y trabajo inclusivos para garantizar autonomía e independencia

La educación y el empleo son las herramientas esenciales para el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad siendo mecanismos que ayudan a reducir la pobreza.

Se ampliará la cobertura educativa, teniendo como meta final la universalización de la atención. Se reforzarán las acciones y la financiación para la aplicación del Decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva y se adoptarán las medidas para garantizar el tránsito armónico efectivo al sector educativo para los niños con discapacidad que egresan de las modalidades de atención a la primera infancia del ICBF.

También se tomarán acciones para eliminar de manera progresiva la atención segregada de las personas con discapacidad en educación.

Se implementará una estrategia de búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad para garantizar su acceso, participación, permanencia y promoción en el sistema educativo desde el nivel preescolar hasta la educación superior.

También se adoptarán las medidas para lograr una mayor conectividad a internet de los estudiantes con discapacidad en las zonas urbanas y rurales y la ampliación de contenidos digitales accesibles y usables, en el portal "Aprender digital".

Se creará el programa nacional para la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y graduación de personas con discapacidad en la educación superior para lo cual se fortalecerá la oferta de financiación a la educación superior existente, adicionalmente se desarrollará a través del ICETEX una campaña accesible sobre su oferta institucional para la población con discapacidad

En materia laboral se implementarán los lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente y se promoverá la creación de condiciones dignas y justas de acceso al trabajo, que redunden en un mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas. Para ello, se ampliará la oferta institucional de programas de formación para el trabajo y desarrollo humano inclusivos y accesibles con perspectiva de discapacidad.

Se adelantarán las acciones que faciliten el acceso laboral de las personas con discapacidad en el sector público teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos del plan de la formalización del empleo público en equidad.

Adicionalmente, se reforzarán las estrategias de los prestadores del Servicio Público de Empleo (SPE) para promover la vinculación laboral de personas con discapacidad en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas.

Se adoptarán estrategias para fortalecer la implementación de modalidades como el teletrabajo y horarios flexibles, para las personas con discapacidad, en el sector público y privado, manteniendo en todo caso las garantías laborales.

Se implementarán estrategias para que banca pública incluya criterios diferenciales en su oferta de líneas de crédito para que las personas con discapacidad puedan acceder a recursos para financiar sus emprendimientos.

4. Accesibilidad para inclusión social y productiva de las personas con discapacidad

Se formulará e implementará el Plan Nacional de Accesibilidad que definirá las estrategias y acciones que garanticen la accesibilidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la

información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Además, se adoptarán e implementarán programas de formación y apropiación digital para el desarrollo de habilidades y competencias digitales dirigidos a las personas con discapacidad.

Se adoptarán las medidas para la implementación del Tratado de Marrakech para facilitarles el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso.

5. **Materialización de la igualdad ante la ley y de la garantía del acceso a la justicia**

La garantía de la capacidad legal de personas con discapacidad conseguida con la expedición de la Ley 1996 de 2019 aún enfrenta grandes retos para ser una realidad. Se implementarán estrategias pedagógicas para educar a la propia población con discapacidad, sus familias y cuidadores en la comprensión de la referida y el impacto que tiene en sus vidas.

Para esto, se adoptarán estrategias de comunicación y capacitación para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus familias, para el reconocimiento de sus derechos de capacidad legal y toma de decisiones con apoyos en actos jurídicos, conforme a las disposiciones de la ley. Se asignarán recursos que fortalezcan a los operadores jurídicos que tienen que aplicar esta Ley.

6. **Un movimiento social de discapacidad cohesionado que incida en asuntos públicos**

Se formularán estrategias para empoderar a las personas con discapacidad en aspectos de participación ciudadana, electoral y política, garantizando los ajustes razonables que permitan cualificar su participación.

Así mismo, se impulsará su representatividad, participación y colaboración entre organizaciones, bajo el principio de libre asociación.

Se adelantarán las gestiones institucionales conducentes a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se reglamentará y se pondrá en funcionamiento el mecanismo independiente para la promoción, protección y supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad previstos en la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.

Se impulsará el derecho a la vida independiente y su inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad.

7. **Interseccionalidad que reconozca las opresiones adicionales que enfrenta la población con discapacidad**

La perspectiva de discapacidad será tenida en cuenta en toda la gestión del Estado. En toda la administración pública se deberán incorporar los estándares nacionales e internacionales que se han desarrollado con perspectiva interseccional y territorial de forma transversal, reconociendo las realidades que acompañan la experiencia de las personas con discapacidad en lo que tiene que ver con el ejercicio de derechos.

Finalmente, se adoptarán medidas e instrumentos que permitan la articulación y coordinación interseccional en relación con las comunidades étnicas, población LGBTIQ+, niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, campesinos, víctimas, migrantes, refugiados, excombatientes, veteranos de la fuerza pública, personas privadas de la libertad y población en extrema pobreza con discapacidad.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Personas con discapacidad vinculadas y/o contratadas en el sector público, de acuerdo con lo establecido en el decreto 2011 de 2017.	12.000 (2022)	20.000	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Personas con certificación de discapacidad	128.861 (2021)	515.444	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Comunicaciones relevadas entre personas sordas y oyentes a través del servicio del centro de relevo	2.071.846 (2022)	4.231.846	Objetivo 10. Reducción de las desigualdades
Colocaciones de personas con discapacidad a través del Servicio Público de Empleo	10.959 (2022)	13.552	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

Cupos de formación profesional integral para personas con discapacidad	39.913 (2022)	42.136	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

8. El campesinado colombiano como actor de cambio

La Comisión de Expertas y Expertos del Campesinado propone una caracterización del campesinado que comprende las dimensiones territorial, cultural, productiva y organizativa. El 25,4% de los encuestados mayores de 15 años dijo pertenecer a la población campesina. En áreas rurales tres de cada cuatro personas se identifican como campesinas.

La población campesina es más pobre que el promedio. En el 2021, la incidencia de la pobreza multidimensional en Colombia era de 16%, mientras que la de los hogares campesinos fue de 27,7%. Más de la mitad de los campesinos son trabajadores por cuenta propia y sólo el 17,6% de los campesinos ocupados cotizan a un fondo de pensiones.

Se debe tener en cuenta que las legítimas demandas del campesinado no se agotan en el PND, pues existen otros mecanismos y herramientas para la transformación del campo, como los 16 Planes Nacionales Sectoriales derivados del Acuerdo Final de Paz, que contribuirán a la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral, y de los proyectos de acto legislativo de iniciativa de gobierno que actualmente hacen trámite en el Congreso de la República. Se busca crear la Jurisdicción Agraria y Rural y reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Adicionalmente, se están tramitando ajustes en lo que tiene que ver con el fortalecimiento institucional para la garantía de los derechos del campesinado, que incluye arreglos institucionales en el Ministerio del Interior y otras carteras de gobierno y se continuará con la formulación de la política pública del campesinado.

1. Tierra y territorialidades campesinas

Se impulsará el desarrollo de figuras de territorialidad campesina, entre las que están las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Además de impulsar los planes de desarrollo de las ZRC actualmente constituidas, se estudiarán de manera activa las solicitudes de conformación de nuevas zonas presentadas por las organizaciones campesinas.

Se fortalecerán los procesos que contribuyan a la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en áreas rurales, y se estimularán los procesos de licenciamiento ambiental. Se trabajará, además, en el fortalecimiento de la función ecológica de la propiedad a través de la consolidación del catastro multipropósito y se desarrollarán estrategias para el acceso integral y sostenible a la tierra en áreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959.

Se buscarán los mecanismos que permitan articular las ZRC, las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 y los Parques Nacionales Naturales. Para tal propósito se promoverá el desarrollo de actividades sostenibles y de bajo impacto ambiental en las áreas campesinas.

En el proceso de reforma agraria que adelanta el gobierno se establecerá un inventario de bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), y se implementarán estrategias para que a estos bienes se les dé prioridad en su ingreso al Fondo de Tierras. Se pondrá en práctica el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), reglamentado a través del Decreto 1330 de 2020.

Se evaluará la pertinencia de la Ley 1776 de 2016, que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) y se tomarán las medidas que resulten de dicha valoración.

2. Educación con pertinencia para la población campesina

Se garantizará el derecho a la educación en la ruralidad, desde la primera infancia hasta la posmedia. Se implementarán acciones orientadas a: i) la formación integral en la educación media que reconozca las realidades económicas, culturales y sociales de los territorios, ii) la erradicación del analfabetismo, iii) el uso de estrategias de educación flexible, buscando que los establecimientos educativos sean centros comunitarios de desarrollo para la participación y la construcción de paz, iv) la consolidación de las escuelas normales superiores como centros de excelencia en la formación docente, y v) el fortalecimiento de capacidades territoriales para la gestión escolar.

3. Economía campesina

La dimensión productiva del campesinado se fortalecerá con la promoción de la economía popular y comunitaria a través de la Reforma Rural Integral que impulsa la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Se implementarán los lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente en el campo y la estrategia CampeSENA. Se incentivará la práctica de la agroecología con base en los saberes tradicionales y en articulación con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria; así como la pesca y acuicultura, como fuente de desarrollo y empleo digno. Se busca transitar hacia una economía productiva con un enfoque ecosistémico, social y de aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas en el marco de la Ley 2268 de 2022, que procura mayores beneficios sociales para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.

4. **Mayor participación del campesinado con fortalecimiento de los mecanismos de interlocución**

En concordancia con la Ley 2219 de 2022, se fortalecerán las asociaciones campesinas y agropecuarias. Se avanzará en la garantía de derechos para las organizaciones y movimientos sociales y se fortalecerá la presencia del campesinado en espacios de toma de decisión, con especial atención a la participación de jóvenes y mujeres campesinas. En este sentido, se creará una comisión mixta nacional para asuntos campesinos, como un espacio de interlocución entre el campesinado y el Gobierno.

Se facilitará la participación efectiva, inclusiva y diferencial para la toma de decisiones sobre el desarrollo ambiental, y se ejecutarán las acciones que permitan que los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) sean instancias de participación e incidencia para la población campesina organizada. En reconocimiento de la deuda histórica con el campesinado, se realizará un inventario de los acuerdos realizados con organizaciones campesinas a nivel local y nacional, y se definirá una ruta para el cumplimiento de los acuerdos incumplidos.

Indicadores de primer nivel

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Porcentaje de población campesina que no sabe leer y escribir	9,3% (2020)	4,30%	Objetivo 4. Educación de calidad
Incidencia de Pobreza Multidimensional del Campesinado	27,7% (2021)	Por definir (*)	Objetivo 1. Fin de la Pobreza

Estabilidad Macroeconómica

Estabilidad Macroeconómica

La financiación de la inversión propuesta en el plan de desarrollo se hará respetando los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y las disposiciones de la Regla Fiscal, logrando con la inversión pública el apalancamiento de inversión privada. El Gobierno se ha propuesto reducir los altos niveles de deuda y déficit, cuyo costo se viene traduciendo en una menor capacidad de inversión para atender las necesidades más apremiantes de la sociedad colombiana, como son la educación, salud, vejez, la primera infancia y el cierre de brechas regionales.

Desde el punto de vista de la progresividad fiscal, la reforma tributaria representa un avance significativo. La equidad fiscal es el resultado de la conjunción de impuestos y subsidios. No basta con que la tributación sea progresiva. Se requiere, además, que los subsidios se distribuyan de tal manera que contribuyan a reducir las desigualdades. Para que la focalización cumpla su papel distributivo, es importante reducir los errores de inclusión y exclusión.

Las decisiones financieras tienen presente la relevancia de la transformación energética hacia la producción y uso de energías limpias. Los sectores lideres en el crecimiento en los próximos años serán la agricultura, la industria y los servicios de turismo. Estas dinámicas se reflejarán en un cambio de la canasta exportadora, y una mayor generación de empleo en el mediano y largo plazo. En los próximos años el Gobierno nacional implementará un conjunto de políticas e instrumentos que reviertan la tendencia decreciente de la participación del sector manufacturero en el empleo y en el PIB. La política de reindustrialización fortalecerá la permanencia de las actividades productivas existentes en los departamentos, y promoverá la creación de nuevas actividades, gracias a los encadenamientos productivos, y la adaptación de tecnologías para la transición energética. Con el fin de mejorar la productividad y la competitividad se incrementará la inversión en investigación y desarrollo (I+D).

A. Expectativas de crecimiento para el periodo 2022 - 2026

1. Contexto internacional 2022-2023

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, se espera que el crecimiento mundial se desacelere de 6,0 % en 2021 a 3,2 % en 2022 y a 2,7 % en 2023. En América Latina y el Caribe se prevé una desaceleración mayor, al pasar de 6,9 % en 2021 a 3,5 % en 2022 y a 1,7 % en 2023; explicada en gran parte por las reducciones de las tasas de crecimiento de Brasil y México, países que observarán una caída en la tasa de crecimiento entre 2021 y 2022 de 1,8 y 2,7 puntos porcentuales,

respectivamente. En el caso de Colombia, el Fondo estima que la expansión de la economía observada en 2021 (10,7 %) disminuya en 2022 y 2023, mostrando tasas de 7,6 % y 2,2 %, respectivamente.

Junto con la desaceleración económica se pronostica que la inflación mundial aumente hasta alcanzar niveles por encima del objetivo de los bancos centrales, pasando de 4,7% en 2021 a 8,8% en 2022, y a 6,5% en 2023. En las economías emergentes y en desarrollo, se espera que la inflación aumente del 5,9 % en 2021 a 9,9 % en 2022, y a 8,1 % en 2023. Para América Latina y el Caribe, se estima un incremento entre 2021 y 2022 al pasar de 9,8 % a 14,1 %, con un descenso posterior en 2023 (11,4 %).

2. Colombia: crecimiento 2022 - 2026

Dentro de este complejo panorama internacional, el Gobierno prevé que Colombia logre un crecimiento económico positivo de 1,3% en 2023, una variación favorable teniendo en cuenta que se prevé una recesión en las principales economías del mundo. Para 2024, se espera un crecimiento de 2,8% y para las vigencias de 2025 y 2026 se proyecta un crecimiento de la economía colombiana de 3,6% impulsado por los sectores de agricultura, industria y servicios. Estas cifras de crecimiento serían consistentes con un aumento de la productividad entre 0,1 p.p. y 0,6 p.p en el 2026. A su vez, estas metas son compatibles con una generación total de 1,7 millones de empleos, en su mayoría formales, en el período 2023-2026, una reducción de la informalidad y de la pobreza en el 2026. Se estima que los incrementos en productividad y empleo conllevarán a una tasa de inversión del 24,6 % del PIB en 2026, y a una tasa de desempleo de 8,8 %.

Tabla M.1. *Proyecciones macroeconómicas por el lado de la demanda (2022 – 2026)*

Escenario Base	Unidades	ESCENARIO CON PND 2022 - 2026					
		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Agregados Macroeconómicos							
PIB	Crec. %	10,7	8,2	1,3	2,8	3,6	3,6
Consumo	Crec. %	13,9	9,7	1,4	2,4	3,0	3,2
Inversión	Crec. %	12,2	13,5	6,5	6,6	6,8	7,0
Inversión % PIB	% PIB	19,0	21,1	21,1	22,3	23,1	24,6
Exportaciones	Crec. %	14,8	16,5	3,6	4,2	5,0	5,5
Importaciones	Crec. %	28,7	24,3	7,5	5,1	4,8	5,5
Variables Fiscales							
Recaudo	% PIB	18,7	19,1	21,9	22,7	22,5	22,1
Mercado Laboral							
Tasa de desempleo							
Total	%	13,8	11,0	10,50	9,82	9,35	8,80
Nuevo Empleo1							
Total	miles de personas	1342,0	1620,0	353,7	417,1	440,7	488,7
Formal	miles de personas	976,0	1293,0	267,2	352,1	381,5	433,4
Informal	miles de personas	366,0	327,0	86,5	64,9	59,2	55,3
Tasa de informalidad	%	59,1	59,0	58,0	57,3	56,4	55,4
Pobreza y desigualdad							
Cambio en la pobreza moderada	p.p.	-3,2	-2,5	-1,2	-1,7	-1,9	-2,1
Cambio en la pobreza extrema	p.p.	-2,9	-2,7	-1,0	-1,5	-1,7	-1,9
Cambio en el coeficiente de Gini	puntos	-0,01	0,00	-0,03	-0,01	-0,01	0,00

1/ Los resultados acá presentados en materia de generación de nuevos empleos y variaciones en la pobreza son anuales
Nota: La informalidad se mide de acuerdo con la afiliación a la seguridad social en pensiones y salud.
Fuente: DNP-DEE – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM

Las proyecciones de crecimiento económico desde la demanda se sustentan, por un lado, en un impulso de la inversión, principalmente en vivienda e infraestructura; y, por otro lado, la importación de bienes de capital que demandará la reindustrialización y las exportaciones como resultado de los cambios en la estructura productiva. Las exportaciones no tradicionales y de servicios tendrán un mayor crecimiento en el cuatrienio. Las exportaciones reales aumentarán a una tasa promedio mayor que las importaciones teniendo en cuenta la reactivación del comercio con Venezuela, el mayor crecimiento de los socios comerciales del país y los menores requerimientos de importaciones de alimentos, bienes de consumo y de algunas materias primas. No obstante, dada la política de reindustrialización y transformación energética, la economía requerirá de mayores importaciones de bienes de capital más complejos y de mayor costo.

La inversión pública proyectada será mayor que los promedios históricos y tendrá un incremento importante, derivado de las inversiones financiadas con el presupuesto público (general de la nación, regalías, recursos de las entidades, entre ellos, los recursos excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, inversiones de las grandes empresas) y las apuestas de la transformación productiva.

La política de reindustrialización se desarrollará en paralelo con la transformación energética. Se promoverán nuevas actividades en los departamentos, estimulando el desarrollo, adopción y adaptación de tecnologías para la transición energética.

En el marco de la política de reindustrialización se llevarán a cabo arreglos institucionales dirigidos a mejorar la articulación privada, pública y popular. Se destacan: el fortalecimiento del Ministerio de Comercio; la modernización del Subsistema Nacional de la Calidad; la modificación de las fuentes de recursos del Fondo de Investigación en Salud; el fortalecimiento del Grupo Bicentenario.

Se prevé que las exportaciones no tradicionales y de servicios tendrán más participación, pasando de representar el 50,9 % en la actualidad a 61,1% en 2026 en el total de ingresos por exportaciones. La diversificación productiva y exportadora será complementada con una estrategia de inserción más eficiente de la industria, la agricultura y los servicios en las cadenas globales de valor. Los crecimientos de la inversión, la demanda, las exportaciones y el conjunto de la economía generarán 1,7 millones de empleos, formales en su mayor parte.

Tabla M.2. *Proyecciones de composición de la canasta exportadora (2022 – 2026)*

Concepto	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Exportaciones de bienes y servicios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Café	4,2	5,5	4,5	5,6	6,1	4,7	4,5	4,3	4,3	4,2
Petróleo y derivados	36,6	31,2	29,4	27,9	26,5	28,5	27,4	25,1	23,1	23,2
Carbón	13,3	10,0	14,2	14,6	11,3	15,0	13,5	12,0	11,7	10,7
Ferroníquel	2,1	0,9	1,1	1,3	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
No tradicionales 1/	32,5	37,3	30,4	36,2	39,8	35,6	36,7	39,6	41,4	42,5
Servicios	11,3	15,1	20,3	14,6	15,2	15,3	17,0	18,2	18,6	18,6
No tradicionales + Servicios	**43,8**	**52,4**	**50,7**	**50,7**	**55,0**	**50,9**	**53,7**	**57,8**	**60,0**	**61,1**

1/ Las exportaciones no tradicionales, incluye las manufactureras, agrícolas con excepción de café y algunas de origen minero con excepción de carbón ferroníquel y petróleo y derivados.
Fuente: DNP-DEE – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tabla M.3. *Proyecciones por el lado de la oferta (2022 – 2026)*

Sector	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Promedio 2023 - 2026
Agropecuario, silvicultura y pesca	3,1	-1,0	0,4	2,0	4,5	6,0	3,2
Explotación de minas y canteras	0,2	1,7	-1,1	-0,8	-1,0	-1,6	-1,1
Industria manufacturera	16,4	10,4	1,1	4,1	5,3	5,8	4,1
Electricidad, gas y agua	5,1	4,6	1,2	3,2	4,2	4,9	3,4
Construcción	5,6	7,4	0,6	4,3	5,5	5,6	4,0
- Vivienda	11,6	10,1	*-0,6*	*3,9*	*5,3*	*5,9*	3,6
- Obras Civiles	-4,6	2,2	*3,1*	*5,5*	*6,2*	*6,5*	5,3
- Servicios Inmobiliarios	6,6	7,3	*-0,3*	*3,3*	*4,7*	*4,8*	3,1
Comercio, restaurantes, hoteles y Transporte	20,6	12,5	1,6	3,1	4,4	4,8	3,5
-Comercio	11,0	8,7	*1,0*	*3,3*	*4,1*	*4,2*	3,1
-Transporte y almacenamiento	17,4	15,2	*2,1*	*2,8*	*4,2*	*4,9*	3,5
- Restaurante y Hoteles	57,3	16,7	*2,7*	*3,1*	*5,5*	*6,8*	4,5
Información y comunicaciones	11,4	12,3	2,2	4,0	4,1	4,2	3,6
Actividades Financieras y seguros	3,4	5,2	1,8	3,1	3,0	2,8	2,7
Actividades Inmobiliarias	2,5	2,0	1,6	2,1	2,2	2,3	2,1
Actividades Profesionales	9,8	8,4	1,5	3,2	4,1	4,1	3,2
Administración Pública y Otros	7,6	6,4	2,4	4,0	4,0	3,8	3,6
Actividades de recreación y otras	33,1	26,1	1,3	3,7	4,1	4,3	3,4
Subtotal Valor Agregado	**10,4**	**8,1**	**1,3**	**2,7**	**3,5**	**3,5**	**2,8**
Impuestos	13,6	9,8	5,1	4,3	4,4	4,4	4,5
PIB	**10,7**	**8,2**	**1,4**	**2,8**	**3,6**	**3,6**	**2,9**

Fuente: DNP-DEE – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGPM

Por el lado de la oferta, las fuentes de la transformación productiva serán el sector agropecuario, la industria manufacturera, los servicios y la construcción de vivienda social y de infraestructura regional y local. Estas inversiones estimulan la producción campesina y la economía popular. En primer lugar, el crecimiento de los sectores de agricultura se elevará desde un 0,4% en 2023 a 6,0% en 2026. En segunda instancia, el crecimiento de la industria manufacturera aumentará desde el 1,1% en 2023 a 5,8% en el año 2026. En tercer lugar, los servicios de turismo y restaurantes crecerán entre 2,7% y 6,8% durante el cuatrienio. Finalmente, el sector de la construcción pasaría de crecer 0,6% en 2023 a 5,6% en 2026. Esta transformación en las fuentes de crecimiento se apoyará principalmente en los sectores transables de la economía.

El objetivo de una política pública orientada al cambio estructural debe mejorar la dotación de factores, como por ejemplo la distribución de la tierra o las facilidades

de crédito con garantía estatal. Las estrategias que se adopten deberán garantizar una correspondencia entre la dotación de factores y las dinámicas productivas.

B. Progresividad y sostenibilidad fiscal

La reforma tributaria que se aprobó recientemente tuvo tres grandes propósitos: i) incidir de manera efectiva en la distribución del ingreso, poniendo a pagar más a quienes tiene más; ii) acelerar el proceso de transición energética; e iii) mejorar las inversiones sociales.

Se requiere que el Estado cuente con una mejor financiación en todos sus niveles. El Gobierno nacional ya ha dado un primer esfuerzo con la reforma tributaria, también se espera un mayor fortalecimiento de los recursos locales por la implementación del catastro multipropósito y la reforma agraria, y una mejor integración productiva entre los territorios, así como un mejor uso de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para el pago de obligaciones pensionales, y como recursos excedentes del Fondo para inversión.

De esta forma, además de contemplar una estructura progresiva y más equitativa, se requiere la concurrencia de todas las fuentes de recursos para financiar proyectos catalizadores de gran impacto regional, que promuevan sostenidamente el bienestar económico, social y ambiental, de forma inclusiva.

1. Proyecciones fiscales

Las proyecciones fiscales de esta sección parten del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 – 2033, adicionado para el período 2022 – 2026 con las proyecciones contenidas en el documento de Actualización del Plan Financiero publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de finales del mes de diciembre, que incluyen las nuevas fuentes de recursos provenientes de la reforma tributaria, y los mayores gastos que demandará la agenda social, el impulso a la infraestructura productiva y la reforma agraria. Los esfuerzos de recaudo bajo los nuevos esquemas de progresividad de la reforma tributaria podrían reflejar mayores fuentes de ingresos. Estas proyecciones son consistentes con los compromisos de gastos contemplados en los diferentes ejes de este Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Plurianual de Inversiones para el período de Gobierno. Los gastos de personal y funcionamiento están alineados con el Marco de Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Además, en las proyecciones se cumple con los estipulado en la Ley en materia de responsabilidad fiscal. Se cumple con la Regla Fiscal en los términos de la ley 1473 de 2011.

Como se puede apreciar en la Tabla M.4, entre 2022 y 2023, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) se reducirá en 1,7% del PIB, siendo el mayor ajuste fiscal

realizado desde la existencia de cifras comparables. El déficit se reducirá de -5.5% a -3,8% del PIB en estos años. En adelante se mantiene la política de reducción del déficit, pero a un menor ritmo hasta situarlo en 3,0% del PIB en 2026. Esta senda de reducción del déficit es consistente con un superávit primario que oscila entre 0,3% y 0,6% del PIB. A su vez, estos resultados conllevan a una reducción de la deuda neta del GNC desde 59,6% a 56,3% del PIB entre 2022 y 2026, presentando una convergencia gradual hacia el ancla de deuda definida en la Regla Fiscal.

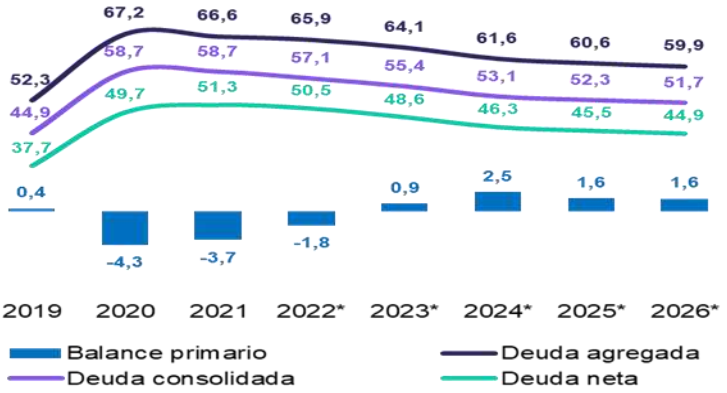
Tabla M.4. *Proyecciones de ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central 2022 – 2026. Pesos corrientes y porcentaje del PIB.*

Concepto	$ MM					% PIB				
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos Totales	**238.644**	**319.325**	**332.957**	**342.509**	**363.381**	**16,6**	**20,6**	**20,1**	**19,4**	**19,2**
Ingresos Corrientes	**214.448**	**282.783**	**298.855**	**309.512**	**329.719**	**14,9**	**18,2**	**18,0**	**17,5**	**17,5**
Ingresos Tributarios	212.582	280.743	296.675	307.186	327.237	14,8	18,1	17,9	17,4	17,3
Tributarios sin Reforma	212.582	260.407	275.716	286.438	305.562	14,8	16,8	16,6	16,2	16,2
RT Igualdad y Justicia Social	0	20.336	20.959	20.749	21.675	0,0	1,3	1,3	1,2	1,1
Ingresos no Tributarios	1.866	2.040	2.180	2.326	2.482	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	**3.568**	**3.398**	**3.631**	**3.874**	**4.134**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Ingresos de Capital	**20.628**	**33.143**	**30.471**	**29.123**	**29.528**	**1,4**	**2,1**	**1,8**	**1,6**	**1,6**
Rendimientos financieros	1.500	1.000	3.316	3.538	3.776	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Excedentes Financieros	18.153	33.615	26.032	24.387	24.473	1,3	2,2	1,6	1,4	1,3
Banco de la República	258	2.143	10.950	14.447	15.001	0,0	0,1	0,7	0,8	0,8
ECOPETROL	16.300	29.040	11.829	8.641	8.147	1,1	1,9	0,7	0,5	0,4
Resto	1.595	2.432	3.253	1.299	1.326	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Otros ingresos de capital	974	-1.471	1.123	1.198	1.279	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1
Gastos Totales	**318.145**	**378.637**	**392.320**	**403.023**	**420.333**	**22,1**	**24,4**	**23,7**	**22,8**	**22,3**
Intereses	63.872	68.383	66.221	65.052	68.635	4,4	4,4	4,0	3,7	3,6
Gasto Primario**	254.273	310.254	326.099	337.971	351.698	17,7	20,0	19,7	19,1	18,6
Gasto Primario sin FEPC**	236.011	283.872	298.104	328.356	350.441	16,4	18,3	18,0	18,6	18,6
FEPC	18.262	26.382	27.995	9.615	1.257	1,3	1,7	1,7	0,5	0,1
Préstamo Neto	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	**-15.629**	**9.071**	**6.858**	**4.538**	**11.683**	**-1,1**	**0,6**	**0,4**	**0,3**	**0,6**
Balance Total	**-79.501**	**-59.312**	**-59.363**	**-60.514**	**-56.952**	**-5,5**	**-3,8**	**-3,6**	**-3,4**	**-3,0**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM

Las proyecciones del Gobierno General (GG), al igual que el balance del GNC, muestran un ajuste fiscal equivalente a 2,9% del PIB entre 2022 y 2023, al reducir el déficit fiscal desde 6,4% en 2022 a 3,5% en 2023. A partir de 2024, el esfuerzo de reducir el déficit fiscal se mantiene, de tal manera que éste llega a representar el 1,6% del PIB y en los años subsiguientes se mantiene en 2,1% del PIB (Tabla M.4). El superávit primario en el GG estará oscilando en los próximos años entre 0,9% y 2,5% una vez se logra el ajuste en el FEPC, por consiguiente, la deuda neta se reducirá desde 50,5% a 44,9% del PIB (Figura M.1.).

Figura M.1. *Senda de deuda del Gobierno General*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGPM

Este esfuerzo de ajuste inicial será una base para hacer creíble el cumplimiento de las metas sociales, la mejora en la distribución del ingreso, la transformación energética y productiva, así como el logro de una mayor convergencia regional y social.

Tabla M.5. *Proyecciones de ingresos y gastos del Gobierno General (2022 – 2026). Porcentaje del PIB*

CONCEPTO	2010	2019*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos Totales	**24,6**	**27,1**	**25,4**	**24,5**	**24,7**	**27,9**	**28,6**	**28,3**	**28,1**
Impuestos	17,5	21,5	18,7	18,7	19,1	21,9	22,7	22,5	22,3
Transferencias (netas)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros Ingresos	7,0	5,6	6,5	5,7	5,5	5,7	5,7	5,6	5,6
Gastos	**27,8**	**29,7**	**32,7**	**31,6**	**31,2**	**31,4**	**30,3**	**30,5**	**30,2**
Gastos Corrientes	**21,3**	**21,4**	**23,5**	**22,4**	**22,1**	**23,1**	**22,5**	**22,6**	**22,3**
Intereses Deuda Externa	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Intereses Deuda Interna**	2,1	2,2	2,0	2,5	3,6	3,4	3,0	2,8	2,6
Funcionamiento	18,5	18,4	20,7	19,0	18,5	18,8	18,6	18,9	18,7
Servicios personales	6,0	3,3	3,6	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,5
Gastos Generales y otros	1,8	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Transferencias (netas)	9,9	14,2	16,2	15,1	14,6	14,8	14,7	14,9	14,6
Otros Gastos	0,8	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gastos de capital	**6,5**	**8,3**	**9,2**	**9,3**	**9,1**	**8,3**	**7,8**	**7,9**	**7,9**
Balance Total	**-3,3**	**-2,6**	**-7,2**	**-7,1**	**-6,4**	**-3,5**	**-1,6**	**-2,1**	**-2,1**
Balance Primario	**-0,5**	**0,4**	**-4,4**	**-3,7**	**-1,8**	**0,9**	**2,7**	**1,6**	**1,6**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM

2. Balance de ahorro e inversión

Los esfuerzos de la política económica se concentran primero en reducir el exceso de gasto en la economía, con el fin de reducir la inflación y estabilizar las finanzas públicas para mitigar el costo del financiamiento del Estado. Este esfuerzo se refleja en la reducción de la inflación desde el 12,2% en 2022 a 7,5% en 2023, y luego a 3,5% en 2024 y a 3,0% entre 2025 y 2026. La mayor estabilidad en el frente inflacionario y en las finanzas públicas irá acompañada de una reducción de las tasas de interés domésticas y externas gracias a que la política monetaria en Estados

Unidos y en los países de América Latina también se estará normalizando a lo largo de 2023 y 2024. Este ajuste macroeconómico gradual, permitirá el acceso a los recursos de liquidez y financiamiento para los productores y campesinos nacionales a un menor costo, siendo el pilar esencial para la aceleración de la transformación productiva y energética.

Se proyecta para el 2026 una inversión total (pública y privada) de 24,6 % del PIB. La mayor parte se financiará con ahorro doméstico, que será de 20,7 % del PIB. El ahorro externo para financiar el faltante oscilará de 5,9 % a 3,9 % del PIB.

La inversión privada llegará a 17,5 % del PIB, y la tasa del ahorro privado aumentará a 15,8 % del PIB en 2026. El sector privado será el mayor demandante de fuentes de financiación principalmente externa, a través de Inversión Extranjera Directa (IED).

Tabla M.6. *Balance de Ahorro – Inversión 2022 – 2026. Porcentaje del PIB.*

Concepto	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
(A) Saldo en cuenta corriente /1	**-3,3**	**-6,3**	**-3,4**	**-5,7**	**-5,9**	**-3,7**	**-4,1**	**-4,1**	**-3,9**
(B) Inversión /2	**20,7**	**23,8**	**18,7**	**19,0**	**21,1**	**21,1**	**22,3**	**23,1**	**24,6**
(1) Privada (B) - (2)	15,8	13,2	11,5	12,2	14,5	14,3	15,5	16,2	17,5
(2.a) Pública /3	4,8	10,6	7,2	6,8	6,6	6,8	6,9	7,0	7,1
GNC	2,1	3,0	2,2	2,2	2,9	2,4	1,9	2,0	2,0
Resto	2,8	7,6	5,0	4,6	3,7	4,4	4,9	5,0	5,1
(C) Ahorro (A) + (B)	**17,4**	**17,5**	**15,3**	**13,3**	**15,2**	**17,4**	**18,3**	**19,0**	**20,7**
(3) Privado (C) - (4)	15,8	10,1	15,3	13,7	15,0	14,1	13,0	14,1	15,8
(4.a) Público /3	1,6	7,4	0,0	-0,4	0,2	3,3	5,3	4,9	4,9
(D) Financiamiento cuenta corriente	**3,3**	**6,3**	**3,4**	**5,7**	**5,9**	**3,7**	**4,1**	**4,1**	**3,9**
(5) Cuenta de capital /1	5,9	6,8	3,6	5,6	5,0	4,2	4,1	4,2	4,3
(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	2,5	0,5	0,1	-0,1	-0,9	0,5	0,0	0,1	0,4
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)									
(E) Balance Privado (1) - (3)	**0,0**	**3,1**	**-3,8**	**-1,5**	**-0,5**	**0,2**	**2,5**	**2,0**	**1,7**
(8) Financiamiento externo /1	4,4	4,6	3,9	2,4	3,3	1,6	2,3	3,0	3,0
Inversión Extranjera Directa Neta	2,5	4,0	2,3	2,1	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3
Endeudamiento Externo Neto	2,0	0,6	1,6	0,2	1,1	-0,8	0,0	0,7	0,7
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-4,4	-1,5	-7,7	-3,9	-3,8	-1,5	0,2	-1,0	-1,3
(F) Balance sector GNC	**3,5**	**3,0**	**7,8**	**7,1**	**5,5**	**3,8**	**3,6**	**3,4**	**3,1**
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.)	0,9	-0,2	1,4	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	0,8
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	2,6	3,2	6,4	6,1	4,6	2,8	2,6	2,3	2,3
(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(II) Gobierno General	**2,5**	**3,3**	**7,2**	**7,1**	**6,4**	**3,5**	**1,6**	**2,1**	**2,1**
(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.)	0,9	-0,2	1,4	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	0,8
(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,6	3,5	5,8	6,2	5,4	2,5	0,6	1,0	1,3
(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: DNP – DEE - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM

Como se mencionó anteriormente, el ajuste macroeconómico se concentra principalmente en el sector público entre 2022 y 2023, de tal manera que su déficit estará alineado después de 2025 con las metas de la senda de deuda y balance primario señalados en la regla fiscal. Ello implica el fortalecimiento de ingresos de acuerdo con lo aprobado en la reforma tributaria. Además, se espera aumentar los recursos gracias a una mejor gestión de la DIAN. Este proceso irá acompañado de una mayor eficiencia de la administración de las empresas del Estado. El ahorro público pasará desde 0,2 % en la actualidad a 4,9 % en 2026.

El ajuste en las cuentas del sector público a partir de este fortalecimiento en los ingresos permitirá que la inversión pública se sitúe entre el 6,0 % y 7,0 % del PIB. Este proceso de apalancamiento de la inversión pública junto con la mayor generación

de ahorro de la economía será la base para el mayor crecimiento y la transformación de la economía hacia fuentes más sostenibles.

Este escenario es consistente con una disminución de las expectativas de inflación. Se espera que haya una reducción gradual de las tasas de interés. El tipo de cambio será consistente con las proyecciones de flujos de capital, con el desempeño de los términos de intercambio y con la reducción del déficit en la cuenta corriente. Se espera un flujo de IED que oscila entre US$11.214 y US$13.063 millones. Así mismo, Colombia verá aumentar sus reservas internacionales desde US$59.386 a US$65.200 entre 2022 y 2026.

El balance indica un esfuerzo de ajuste macroeconómico en el corto plazo. Y en el mediano plazo tanto la inversión como del ahorro aumentarán para garantizar el rediseño de la política social, la transformación energética y productiva. Este ajuste también señala que en el corto plazo el mayor esfuerzo de inversión vendrá del sector público con una política contra cíclica, dada la desaceleración mundial, que afectará a Colombia en 2023.

C. Principales acciones institucionales de la estrategia macroeconómica

Las proyecciones de los principales agregados macroeconómicos señaladas en las secciones anteriores requieren de decisiones que contribuyan a mejorar la administración de los recursos presupuestales y de tesorería. Es necesario avanzar en indicadores que permitan actualizar tarifas y precios de servicios regulados, así como contar con un Indicador Básico de Referencia (IBR) que refleje con mayor transparencia las operaciones financieras. En la lucha contra la evasión y las necesidades de contar con una administración de impuestos y aduanas moderna será necesario equilibrar el costo administrativo que demanda la depuración de la cartera de difícil cobro, o las de muy bajo monto, con la profundización de las acciones para combatir la evasión y la elusión.

1. Administración eficiente de los recursos públicos

La administración de los recursos públicos debe basarse en el principio de eficiencia, buscando que su asignación se haga con base en la evidencia, al menor costo posible y promoviendo la equidad y justicia social. Por tanto, se requieren acciones que permitan modificar la tendencia de crecimiento inercial y sectorial del gasto público que ha tenido un limitado impacto en la transformación socioeconómica del país. Dichas acciones deben ir encaminadas a propiciar mejoras en la asignación, seguimiento y evaluación del uso de los recursos públicos buscando mecanismos institucionales que permitan optimizar el impacto de instrumentos de planeación fiscal y presupuestal existentes. La planeación tiene que ser a partir de proyectos estratégicos multisectoriales.

Las acciones estatales deben fortalecer la concurrencia de las fuentes de financiación de los diferentes niveles de Gobierno, para romper las barreras que impiden formular e implementar programas y proyectos estratégicos de escala local, regional y nacional para el provecho de todos los colombianos y colombianas.

Se deben robustecer los instrumentos de planeación fiscal y presupuestal, buscando que haya sostenibilidad fiscal, y que el presupuesto público refleje las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

El Estado debe avanzar en el examen del impacto del gasto público directo e indirecto (como, por ejemplo, el gasto tributario), buscando que haya una relación entre el destino de los recursos y el resultado esperado. Por esta razón se debe tener como objetivo final el presupuesto por programa. Mientras se avanza hacia allá se debe fortalecer el presupuesto por resultados.

2. Administración eficiente de los recursos de tesorería y del servicio de deuda

Los saldos de recursos públicos en fiducias pasaron de $1,2 billones en 2016 a $10,7 billones en 2020. Este crecimiento es significativo, así que es necesario robustecer el seguimiento y análisis sobre la eficiencia inherente al uso de estos recursos y evitar que queden atrapados en el sistema financiero, sin cumplir el objeto de su apropiación presupuestal. Sobre este tema la Comisión del Gasto y la Inversión Pública del 2018, mostró que mecanismos financieros como las fiducias y sus patrimonios autónomos, no se ciñen de manera integral a los principios de anualidad presupuestal y de unidad de caja limitando la capacidad de maniobra del Gobierno Nacional. En igual sentido, la Contraloría General de la República ha advertido sobre la necesidad de evitar que la constitución de patrimonios autónomos con dineros públicos sea utilizada para vulnerar la aplicación de los principios presupuestales de anualidad y de unidad de caja.

En relación con el servicio de deuda, se hace necesario brindar al Gobierno nacional de herramientas de índole presupuestal, que permitan anticipar sobrantes del servicio de deuda para atender operaciones de crédito público, y mitigar el riesgo originado en factores exógenos como el tipo de cambio, la inflación o el movimiento de las tasas de interés.

Para garantizar la liquidez a los intermediarios financieros, cuando éstos lo requieran, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público, podrá proveer liquidez, tanto en moneda local como en divisas, en las operaciones en que éste participe.

3. Creación de la Unidad de Valor Básico

El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que, a partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). Con el propósito de alcanzar mayor estabilidad en los precios, se propone indexar algunos elementos de la economía a esta nueva unidad (Unidad de Valor Básico), que se reajuste anualmente en un porcentaje equivalente a la variación del IPC sin alimentos perecederos y procesados ni regulados. De esta manera, el cambio en el valor de cada uno de estos elementos no se vería afectado por choques externos (en general, de oferta), que pueden afectar transitoriamente el nivel de precios de la economía.

4. Adopción del Indicador Básico de Referencia

La tasa de interés DTF fue creada en cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 109 de 1983 de la entonces Junta Monetaria como indicador del costo promedio de captación a través de certificados de depósito a término (CDT). Desde entonces, la DTF se convirtió en la tasa de referencia de uso más generalizado, no solo en los mercados monetarios y de valores, sino también en una multiplicidad de disposiciones normativas en diversos contextos. No obstante, se ha encontrado que la DTF tiene varias características que no se ajustan a los estándares internacionales, entre las que se encuentran las siguientes: es susceptible de manipulaciones, no es una tasa representativa del mercado monetario y presenta rezagos en la transmisión de la política monetaria.

Con la motivación de corregir las falencias de la DTF y contar con una tasa de referencia más adecuada, en 2008 se creó el Indicador Bancario de Referencia (IBR) cuya metodología de cálculo: (i) utiliza ofertas en un mercado ciego lo cual dificulta su manipulación, (ii) prevé la publicación diaria de tasas de referencia para los plazos overnight, 1 mes y 3 meses, y (iii) recoge las condiciones de oferta y demanda del mercado monetario al utilizar para su cálculo solamente operaciones interbancarias. Además, en los últimos años se ha comprobado que el IBR refleja de forma más eficiente la trasmisión de la política monetaria.

Por lo anterior, se requiere establecer una disposición legal que propenda por una migración más acelerada y ordenada de la DTF al IBR, el cual será reportado por el Banco de la República. El 31 de diciembre de 2026 es la fecha límite de suspensión del cálculo y publicación de la DTF, así que a partir del 1 de enero de 2027 las menciones a la DTF en leyes, decretos y demás actos administrativos vigentes

tendrán como referencia relevante para la conversión el IBR a 3 meses expresado en términos efectivos anuales.

5. **Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**

La cartera de impuestos adeudados que figura en los balances de la DIAN es uno de los activos públicos más importantes. En el ámbito de la contabilidad pública es importante contar con información que revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la DIAN. Se deben realizar las gestiones administrativas necesarias para sanear la información contable, de manera que los estados financieros de esta entidad se realicen los ajustes a los saldos de difícil recaudo, o cuando se compruebe que la relación costo-beneficio es desfavorable para las finanzas de la entidad.

Dado que los procesos de cobro de deudas consumen muchos recursos, las administraciones tributarias están trabajando en mejorar los procesos de resolución de disputas para hacerlos más rápidos.

Finalmente; en línea con la Ley 2277 de 2022 se propone dotar de facultades extraordinarias al presidente de la República para la expedición de un decreto ley que aborde el tema de la modernización, facilitación y el control de las obligaciones formales y sustanciales en materia tributaria, aduanera y cambiaria, necesarias para la articulación con la estructura de la DIAN.

Anexos

1. Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC – EP

En consideración a que la implementación del Acuerdo del Teatro Colón constituye uno de los pilares y es piedra angular de la política de paz total y a la decisión del Gobierno nacional de cumplir con la implementación integral de dicho Acuerdo, en el Plan Nacional de Desarrollo se ha incluido el presente Plan Cuatrienal de la Implementación de los Acuerdos (PCI), según lo dispuesto en el Acuerdo Final y en la normatividad vigente, basado en los lineamientos del Plan Marco de Implementación y en coordinación con las transformaciones del PND "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

El PCI parte de dos supuestos principales: Primero, el proceso de implementación no ha contado con las debidas respuestas estatales, lo cual ha tenido como efecto el quiebre de su integralidad y que aspectos sustantivos de las reformas previstas se encuentren sin realizaciones significativas, como se expresa de manera particular en los puntos de la Reforma Rural Integral, la Participación Política y de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Segundo, se han evidenciado rezagos en la ejecución presupuestal, y una estructura de orientación de recursos no concordante con la estimación presupuestal prevista en el PMI.

El PCI contempla la recuperación de la integralidad, las metas trazadoras a 2026 para los indicadores correspondientes al Plan Marco de Implementación y evidencia cómo a partir de las transformaciones del PND 2022 – 2026: Colombia potencia mundial de la vida, se garantiza la inclusión de lo dispuesto en el Acuerdo.

A. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

1. Diagnóstico

Según el SIIPO, el Punto 1 de la Reforma Rural Integral registra rezagos de implementación en los 9 pilares que lo conforman, que indican niveles diferenciados e inferiores a las metas previstas entre 2017 y noviembre de 2022: 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (65,25%); 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras (64,62%); 1.3. Desarrollo social: salud (34,55%); 1.4. Desarrollo social: educación rural (81,92%); 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable (45,67%); 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa (87,90%); 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación (83,64%); 1.8. Planes de acción para la transformación regional (87,91%).

La implementación de este Punto se caracteriza por la formulación tardía de los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI y los PDET, y su lenta puesta en marcha dispersa y aislada; el bajo cumplimiento de las metas de acceso y formalización de la tierra; los menores avances del catastro multipropósito; la ausencia de la jurisdicción agraria; el insuficiente impulso a metas de infraestructura para las zonas rurales, como son las relacionadas con vivienda y riego y drenaje; y la no adopción del Plan Nacional de Salud Rural. A lo cual se suma el bajo reporte de avance de los compromisos por cuenta de ajustes pendientes al PMI en el marco de la CSIVI.

2. Metas trazadoras del PMI[34]

Indicador PMI	Entidad	Meta a 2026
Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	Agencia Nacional de Tierras	3.000.000
Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	Agencia Nacional de Tierras.	3.972.423
Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	Ministerio de Educación Nacional	60
Erradicación del analfabetismo rural	Ministerio de Educación Nacional	8,8
Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	Prosperidad Social	16,1
Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	Prosperidad Social	21 - 23

[3] Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las correspondientes fichas técnicas en www.siipo.dnp.gov.co

4 Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las correspondientes fichas técnicas en www.siipo.dnp.gov.co

3. Implementación del Punto 1 según Transformaciones del PND

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Ordenamiento Social de la Propiedad	*Transformación: Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental* • Impulso de la adjudicación y regulación de la propiedad en favor de campesinos y comunidades afrocolombianas e indígenas, considerando ajustes normativos y de articulación institucional necesarios. • Impulso a procesos para titulación colectiva y restitución de derechos territoriales. • Implementación del catastro multipropósito, con énfasis en los PDET. • Creación y puesta en marcha de la jurisdicción agraria. • Modernización de la institucionalidad ambiental, que fortalece la financiación y procesos de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SNA), impulsando el Plan de Zonificación Ambiental (PZA), con líneas de cierre de frontera agrícola y protección de zonas de reserva campesina. • Armonización e integración de los instrumentos de ordenamiento territorial coordinado con el Sistema de Administración del Territorio, donde se considerará el PZA para los PDET.
Infraestructura y adecuación de tierras	*Transformación: Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática* • Se avanzará en la universalización del servicio de energía eléctrica a través de la ampliación de cobertura mediante diferentes soluciones, contando con la participación de la sociedad. *Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Se establecerá una estrategia de conectividad nacional y regional focalizada que permita, entre otros aspectos, llevar conectividad a las zonas que no cuentan con el servicio y mejorar la cobertura y calidad en las zonas donde no se cumple con los indicadores de calidad. • Impulso y fortalecimiento de la estrategia de infraestructura vial, a través de la intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos con principios de equidad, cobertura y accesibilidad a los nodos de oferta de salud, empleo y educación. Transformación: *Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental* • Impulso a la estrategia de adecuación de tierras.

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Salud Rural	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Formulación y puesta en marcha del PNS en Salud. • Fortalecimiento de estrategias de salud rural, mediante un modelo de salud promocional, preventivo y predictivo, basado en Atención Primaria en Salud con cobertura en todo el territorio nacional. • Fortalecimiento de la red pública hospitalaria, en especial en zonas rurales y con baja cobertura, a través de un plan maestro de infraestructura y dotación. • Avance en una política integral de trabajo digno y decente para el talento humano en salud en todos sus niveles y áreas de conocimiento. • Desarrollo de estrategias de financiamiento que sostengan el modelo, la formalización del personal y la garantía de la calidad.
Educación Rural	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Aumento de la cobertura de atención en articulación con el Sistema Nacional del Cuidado. • Disminución del analfabetismo a través de voluntariados presenciales o virtuales de estudiantes de normales y estudiantes de licenciatura. • Transformación de currículos pertinentes y acordes con las realidades de los territorios y necesidades de los jóvenes. • Impulso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) • Ampliación de la cobertura en la educación superior, con un enfoque regional y de cierre de brechas, priorizando contextos vulnerables, territorios PDET y ruralidad dispersa. • Impulso a la estrategia de recreación cultura y deporte en los territorios rurales, a través de un rediseño sectorial que fortalezca el Sistema Nacional del Deporte y las relaciones nación-territorio.
Vivienda y agua potable	*Transformación: Convergencia regional* • Provisión y mejoramiento de vivienda rural, con la construcción de soluciones en sitio propio y el acceso al crédito hipotecario con principios de equidad e inclusión de la población rural. • Promoción de proyectos de vivienda con enfoques diferenciales y técnicas tradicionales de construcción sostenible, que integren las soluciones habitacionales con las actividades productivas. • Impulso de esquemas diferenciados de acceso a servicios públicos, acordes con las capacidades y necesidades de los territorios. Se ajustarán los esquemas diferenciales rurales y se implementarán las soluciones alternativas para garantizar el aprovisionamiento de agua y saneamiento en zonas rurales. • Construcción de la política de gestión comunitaria del agua, de tal forma que respete las dinámicas organizativas y permita el fortalecimiento de las comunidades en el marco de la economía popular.

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Producción Agropecuaria y Economía Solidaria/ Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Estrategias de protección social rural, formalización y empleo rural y erradicación del trabajo infantil. • Ampliación de protección social económica del adulto mayor. • Estrategia de acompañamiento familiar y comunitario a hogares en extrema pobreza. • Apoyos para desempleados en zonas rurales. • Impulso a las economías campesinas, comunitarias y solidarias a través de la promoción de la economía popular y comunitaria en territorios rurales y rurales disperso. • Política de trabajo decente, que incluye acciones estratégicas para la ruralidad en temas de formación para el trabajo, emprendimiento, riesgos laborales. • Fortalecimiento del Plan Progresivo de Protección Social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales y del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. *Transformación: Derecho humano a la alimentación* • Implementar el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada que fortalezca la gobernanza en el diseño e implementación de políticas públicas. • Impulsar el desarrollo rural con: extensión agropecuaria a pequeños productores, producción nacional de insumos, infraestructura logística y eficiente, agricultura por contrato y compras públicas para la comercialización exitosa.
Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)	*Transformación: Convergencia regional* • Implementación de modelos de supramunicipales que fortalecerá vínculos urbano-rurales y contribuirá de forma definitiva a superar las inequidades estructurales de las zonas más afectadas por el conflicto. • Reorientación y aceleración de los PDET, con participación efectiva de las comunidades y priorizando proyectos estratégicos, que permitan transformar las condiciones de estas regiones priorizadas por el Acuerdo de Paz.

B. Punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz

1. Diagnóstico

De acuerdo con el SIIPO, los tres pilares del Punto 2 de Participación Política registran niveles bajos de cumplimiento de las metas contempladas para el período comprendido entre enero de 2017 y noviembre de 2022: 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final (45,95%); 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana (64,02%); 2.3. Promover una

mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad (52,62%).

La implementación de este Punto muestra incumplimientos del Acuerdo referidos a la no expedición de la reforma política y electoral, según las recomendaciones de la Misión Electoral Especial; asimismo, de la normativa de garantías a la protesta social; la precaria integralidad y articulación en el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política (SISEP); y la escasa profundización de la participación social y ciudadana, especialmente en los procesos e instancias de planeación nacional y territorial.

2. Metas trazadoras del PMI5

Indicador PMI	Entidad	Meta a 2026
Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP	Presidencia	66
Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.	Ministerio del Interior	39,6
16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono	Ministerio del Interior	1

3. Implementación del Punto 2 según Transformaciones del PND

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general	*Transformación: Convergencia regional/ Seguridad humana y justicia social* • Reactivación e impulso de las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de la Comisión Nacional de Garantías. • Creación de una fuerza orientada a la solución pacífica e inteligente de los conflictos que reemplace al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). • Fortalecimiento de la protección a la libertad de reunión, manifestación y protesta social pacífica. • Estatuto de Oposición vigente y en implementación.

[5] Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las fichas técnicas correspondientes en www.siipo.dnp.gov.co

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	*Transformación: Convergencia regional* • Fortalecimiento de la estrategia de promoción de la participación ciudadana, los mecanismos de control social y veedurías a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales. • Impulso a un proyecto de ley estatutaria a través del cual se fortalezca la protección a la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica, garantizando derechos y libertades de sus participantes. • Impulso a la política de diálogo social y creación del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida. • Activación de las instancias de participación como son el Consejo Nacional de Paz, los Consejos Territoriales de Paz, los Consejos de Reconciliación, la IEANPE, la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género, los grupos motores de los PDET, los Comités de Impulso del PNIS y las Mesas Nacional, Departamentales y Municipales de Víctimas. • Impulso a la revisión de la Ley 152 de 1994, con el propósito de avanzar en la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación. • Implementación de la política de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización. •
Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local	*Transformación: Convergencia regional/ paz total* • Fortalecimiento del sistema político y electoral, con el impulso de reformas institucionales y legislativas para asegurar mayor participación y transparencia electoral a nivel regional y local, puestos de votación en zonas dispersas, y mayor acceso al sistema político en igualdad de condiciones. • Continuidad de las 16 curules Transitorias Especiales para la Paz, como mecanismo de representación política de zonas afectadas por el conflicto.

C. Punto 3. Fin del Conflicto

1. Diagnóstico

Según la información brindada por el SIIPO, los pilares del Punto 3 del Fin del Conflicto, con excepción del Pilar 3.1. Hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas, que alcanzó el 100% de su meta, dan cuenta de atrasos en la implementación. El Pilar 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil alcanzó 88,64% y el Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones y Conductas Criminales llegó a 70,72%.

El proceso de reincorporación integral exhibe debilidades por la insuficiencia de instrumentos para articular las acciones institucionales a nivel nacional y territorial relacionadas con la Ruta de Reincorporación individual y colectiva. Solo se han

creado dos programas (Capacidades, Programa de Armonización) que no están siendo implementados debido a falta de recursos y aprobación final del CNR. Igualmente, el proceso se ha caracterizado por la baja efectividad de las garantías de seguridad, lo que ha conducido a que 355 excombatientes de las extintas FARC hayan sido asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2023).

Por otra parte, el conjunto de garantías de seguridad contempladas en el Acuerdo para líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, territorios y comunidades, así como las disposiciones sobre la lucha contra las organizaciones y conductas criminales no han contado con la decidida atención gubernamental. En especial, deben señalarse la inoperancia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la baja capacidad de la Unidad Especial de Investigaciones en relación con el número de fiscales y funcionarios, y el limitado recurso humano del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

2. Metas trazadoras del PMI6

Indicador PMI	Entidad	Meta a 2026
Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	80%
Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	100%
Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado	Ministerio del Interior	100%

3. Implementación del Punto 3 según Transformaciones del PND

[6] Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las fichas técnicas correspondientes en www.siipo.dnp.gov.co

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	*Transformación: Convergencia regional/ paz total* • Continuar con el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad junto con el plan de choque para excombatientes FARC sin identificación, ni ubicación. • Construcción e implementación del Programa de Reincorporación Integral, el cual estará dirigido a generar y fortalecer capacidades en sujetos y colectivos en reincorporación y sus grupos familiares, con orientación al acceso y goce efectivo de derechos, el alcance del buen vivir y la construcción de paz. Se desarrollará a través de 3 líneas estratégicas: reincorporación social, reincorporación económica y reincorporación comunitaria. • Desarrollo y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Reincorporación, que permita adecuar las condiciones institucionales para atender las necesidades e intereses de las personas en reincorporación, sus familias y comunidades, y fortalezca la articulación institucional e intersectorial. Para lo anterior, se tomarán en cuenta los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). • Consolidación y fortalecimiento de los espacios de participación como son el Consejo Nacional de Reincorporación y los respectivos Consejos Territoriales.
Garantías de Seguridad y lucha contra organizaciones y conductas criminales	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Impulso y reactivación de las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de la Comisión Nacional de Garantías. • Fortalecimiento de la prevención y la protección para poblaciones en situación de vulnerabilidad, con especial énfasis en los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y personas en proceso de reincorporación y sus familias; mediante planes interinstitucionales focalizados en los territorios. • Garantizar la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía y el fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

D. Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

1. Diagnóstico

El Punto 4 sobre la Solución al problema de las drogas ilícitas muestra rezagos de cumplimiento para el periodo comprendido entre 2017 y noviembre de 2022, de acuerdo con el avance de los tres pilares que lo conforman: 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) (73,93%); 4.2. Prevención del

Consumo y Salud Pública (59,37%); 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos (75,28%).

El estado de implementación del PNIS, requiere especial atención, dado el incumplimiento presentado con las familias que acogieron el Programa, el atraso en los planes de desarrollo alternativo, y su no articulación con la RRI, lo cual ha tenido como consecuencia que no ha sido una solución integral con enfoque territorial. Además, presenta dificultades operativas y presupuestales.

Por otro lado, al concepto prohibicionista de la política de drogas en la agenda internacional ha dificultado soluciones alternativas y sostenibles, el tratamiento de salud pública al problema del consumo de drogas y la reconversión económica de las regiones afectadas. Por último, la acción del Estado frente a los grandes beneficiarios del negocio del narcotráfico y la desarticulación de las organizaciones que lo conforman ha sido débil.

2. Metas trazadoras del PMI

Indicador	Entidad	Meta a 2026
El tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente	Ministerio de Justicia y del Derecho	Este indicador finalizaba en 2021. Se profundizarán los esfuerzos para lograr su cumplimiento y seguimiento.
En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos	Dirección para la Sustitución de cultivos ilícitos	Este indicador finalizaba en 2022. Se profundizarán los esfuerzos para lograr su cumplimiento y seguimiento.

3. Indicadores PND de segundo nivel asociados

Indicador	Entidad	Meta a 2026
Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con la totalidad de los componentes del Plan de Atención Inmediata Familiar implementados	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) - Agencia de Renovación del Territorio	100%

4. Implementación del Punto 4 según Transformaciones del PND

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Nueva política de drogas orientada a la regulación para la garantía de derechos y libertades, sentando las bases para una solución definitiva a este problema y promoviendo espacios plurales de diálogo y concertación con actores y autoridades territoriales para el diseño, implementación interinstitucional y seguimiento. • Implementación y sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, y la puesta en marcha de planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte integral del PNIS.
Prevención del Consumo y Salud Pública	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Acciones con enfoque de salud pública y derechos humanos en: i) reducción de riesgos y daños del consumidor; ii) descriminalización del consumidor; iii) prevención en niños, niñas y adolescentes, y iv) protección social de las personas que consumen sustancias psicoactivas.
Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos	*Transformación: Seguridad humana y justicia social* • Definición de acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de estas estructuras. • Diseño de la estrategia de lucha del fenómeno de las drogas, en donde la actuación del Estado se concentrará en los grandes actores del sistema criminal.

E. Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos.

1. Diagnóstico

De acuerdo con el SIIPO, dos de los tres pilares del punto 5 de Víctimas evidencian retrasos en sus metas. El pilar 5.1. Justicia y verdad registró un avance del 100% entre 2017 y noviembre de 2022. Por su parte, el Pilar 5.4. Reparación integral para la construcción de paz alcanzó el 55,5% y el Pilar 5.6. Derechos Humanos llegó al 69,88%.

Particularmente, es notorio el bajo cumplimiento de los compromisos de reparación integral a las víctimas, con énfasis en los sujetos colectivos; así como la incipiente articulación del mandato del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR), con otros sistemas como el de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado (SNARIV).

2. Metas trazadoras del PMI7

Indicador PMI	Entidad	Meta a 2026
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	79
Avance significativo en la reparación integral de las víctimas	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	300

3. Implementación del Punto 5 según Transformaciones del PND

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Justicia y Verdad	*Transformación: Seguridad humana y justicia social/ paz total* • Articulación entre el SIVJRNR y el SNARIV con el fin de coordinar esfuerzos institucionales para avanzar en la reparación de las víctimas. • Incorporación de los enfoques diferenciales y las condiciones jurídicas, económicas y logísticas para la ejecución de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación integral a las víctimas, en desarrollo del principio de colaboración armónica con otras ramas de poder. • Aumento de las capacidades de investigación de las entidades competentes, realizando ajustes normativos e institucionales para fortalecer la articulación de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses. • Cumplimiento progresivo de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. • Fortalecimiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y los mecanismos para su implementación.

[7] Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las fichas técnicas correspondientes en www.siipo.dnp.gov.co

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Reparación integral para la construcción de paz	*Transformación: Convergencia regional/ Reparación Efectiva e Integral a las Víctimas* • Implementación y sostenibilidad de los planes de retorno y reubicación de la población desplazada. • Articulación de los planes de reparación colectiva con los PDET, el PNIS y otros instrumentos de planeación contemplados en el Acuerdo Final. • Mejora de canales de atención y participación de las víctimas connacionales en el exterior. • Ampliación de la cobertura de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados. • Fortalecimiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y los mecanismos para su implementación, como el Plan de Derechos Humanos, el Plan de Acción en Derechos Humanos y el Plan Nacional de Educación y Cultura en Derechos Humanos,

F. Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

1. Diagnóstico

De acuerdo con los registros del SIIPO, los seis pilares del punto 6 de Implementación, Verificación y Refrendación exhiben las siguientes tendencias de niveles de cumplimiento de las metas del PMI para el período comprendido entre 2017 y noviembre de 2022: 6.1. Mecanismos de implementación y verificación (82,10%); 6.2. Capítulo étnico (0%); 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) (100%); 6.4. Componente de acompañamiento internacional (100%); 6.5. Herramientas de difusión y comunicación (83,98%); TG.1. Capítulo de Género (97,14%).

El proceso de implementación demanda la efectiva coordinación y articulación de las instancias para la implementación del Acuerdo de Paz; la revisión y actualización del PMI; el perfeccionamiento de la información para garantizar a la ciudadanía el conocimiento sobre los avances del Plan Marco de Implementación; y la coordinación con actores internacionales, nacionales y locales para la ejecución de los programas y proyectos de la paz. Particular atención merece la inclusión efectiva de los enfoques de género y étnico en el cumplimiento de los compromisos del PMI.

2. Metas trazadoras del PMI8

Indicador PMI	Entidad	Meta a 2026
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	Agencia Nacional de Tierras	39,58
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	Agencia Nacional de Tierras	3,68
Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Ministerio de Salud	292.900

3. Implementación del Punto 6 según Transformaciones del PND

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Transversal	*Transformación: Paz total* • Coordinación institucional desde el Gabinete de Paz para la participación de actores internacionales, nacionales y locales y la optimización de instancias. • Actualización del PMI con el liderazgo de la OACP, el apoyo técnico del DNP y la articulación con CSIVI. • Estrategia para que las entidades territoriales incluyan en su planeación la implementación del Acuerdo de Paz. • Fortalecimiento del SIIPO. • Impulso a la estrategia de Obras por Impuestos. • Desarrollo de una estrategia de transparencia sobre los recursos destinados a la Implementación del Acuerdo, incluyendo los relacionados con cooperación internacional. • Gestión para la priorización de recursos de la comunidad internacional en las prioridades del PMI, PNS, PDET, PNIS. • Coordinación de una estrategia de diplomacia pública para la paz.

[8] Para mayor detalle de la metodología de medición consultar las fichas técnicas correspondientes en www.siipo.dnp.gov.co

Pilar PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI
Enfoque de género	*Transformación: Transversal/El Cambio es con las Mujeres* • Incorporación del enfoque de género en los programas, planes y proyectos que se implementen en el cumplimiento del Acuerdo Final. • Priorización de las mujeres en el acceso a tierras y la formalización masiva de la propiedad, fortaleciendo sus capacidades productivas y el acceso a créditos blandos. • Ejercicio de liderazgo sin miedo de las mujeres defensoras de los derechos humanos, ambientales y del territorio, con estrategias para facilitar y promover su empoderamiento • Participación de las mujeres en los procesos de implementación del Programa Integral de Reincorporación y el Sistema Nacional de Reincorporación. • Cumplimiento de los compromisos del PNIS en el marco de los acuerdos colectivos suscritos en los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA). • Priorización de mujeres y población LGBTIQ+ víctima del conflicto armado, en la aceleración de la superación de la vulnerabilidad y de la reparación integral y efectiva. • Coordinación con la Instancia Especial de Género para el seguimiento a la implementación del PMI, así como la revisión de este instrumento y la eventual identificación de otros indicadores.
Enfoque étnico	Transformación: Transversal/Pueblos y Comunidades Étnicas • Las salvaguardas étnicas estipuladas en el capítulo étnico del Acuerdo como derroteros de la implementación de medidas en el desarrollo del PMI • Respeto al carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición. • Impulso a las medidas que han tenido rezago para cumplir con los acuerdos del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, en temas como PNS, acceso y formalización de la tierra, participación en los PDET. • Fortalecimiento de capacidades de organizaciones y comunidades para un ejercicio de control social y una participación ciudadana y electoral efectiva. • Incorporación del enfoque diferencial en el SISEP. • Consolidación del Programa de Armonización y Reincorporación para los excombatientes que pertenecen a pueblos étnicos. • Puesta en marcha del Programa de Seguridad y protección de comunidades y organizaciones con pertinencia cultural. • Implementación del PNIS con el componente étnico concertado. • Atención a las comunidades étnicas priorizadas en materia de desminado. • Impulso a planes de reparación colectiva étnicos, planes de retornos y reubicación, acceso a medidas colectivas de rehabilitación psicosocial. • Fortalecimiento de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE) en términos de financiamiento, capacitación y acompañamiento técnico; y participación en la revisión del PMI.

2. Estrategia para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida

Las transformaciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 apuntan a la adopción de una nueva estrategia de inserción de Colombia, la cual se fundamenta en el reconocimiento de las capacidades y potencialidades del país para influir en las discusiones sobre problemas globales y para enfrentar los desafíos regionales, a partir del aprovechamiento de la diversidad del territorio colombiano, donde la riqueza geográfica y cultural del país permitirá una proyección plural y estratégica hacia el mundo y una mejor inserción en los diferentes procesos regionales y globales. En este sentido, toda la acción exterior estará orientada a contribuir con los esfuerzos internos para convertir al país en una potencia mundial de la vida.

El posicionamiento global y regional de Colombia se enmarca en el respeto de la Carta de las Naciones Unidas, los principios del derecho internacional de no intervención, la libre autodeterminación de los pueblos y la promoción del arreglo pacífico de controversias, entre otros. Colombia también reconoce la necesidad de profundizar relaciones con la pluralidad de los actores del sistema internacional (estatales y no estatales), que tienen influencia en los diferentes procesos regionales y globales.

Esta estrategia de posicionamiento se fundamenta, entre otros factores, en el reconocimiento y el aprovechamiento de la diversidad del territorio colombiano. En efecto, la riqueza geográfica y cultural del país permite una proyección plural y estratégica hacia el mundo y una mejor inserción en los diferentes procesos regionales y globales, lo que permite aumentar la capacidad de influencia en diferentes espacios:

1. La pertenencia al mar Caribe permite una interacción privilegiada con los diversos actores que conforman esa región;
2. Las costas en el Pacífico facilitan una mejor proyección hacia los vecinos de la región con los que se comparte litoral y permiten proyectarse hacia el Asia Pacífico, a través de procesos como la Alianza del Pacífico;

3. La posición en la cordillera de los Andes, que atraviesa América del Sur, permite una mejor relación con los países que la comparten, así como el resto de los países de América del Sur;
4. La presencia en la Amazonia y la Orinoquia provee al país un gran potencial para su desarrollo sostenible y lo compromete a jugar un papel central en la búsqueda de soluciones colectivas para la protección de esta zona estratégica para la humanidad.

1. Nueva inserción global de Colombia

El objetivo de la estrategia de posicionamiento es aumentar la capacidad de influencia del país en procesos globales que involucren los intereses y las necesidades internas de Colombia. Asimismo, la profundización de las relaciones con actores estatales y no estatales contribuye a impulsar la gestión de políticas para la internacionalización de la economía, de manera que se contribuya a la transformación productiva con la generación de una economía descarbonizada, a la acción climática y, a la reducción de las brechas regionales existentes en el país.

Colombia reconoce la pluralidad de actores, la pluralidad de escenarios simultáneos y la pluralidad de resultados y objetivos que se dan dentro del sistema internacional. El país afrontará esta complejidad con una estrategia consciente de las capacidades y limitaciones nacionales para su participación en los ámbitos político, económico, cultural y social a nivel internacional. De esta forma, se buscará el abordaje colectivo en el nivel regional y global de problemas urgentes como la crisis climática, el problema mundial de las drogas, los desafíos de la migración, la construcción de la cultura de la paz (que busca internacionalizar la política de construcción de la Paz Total, con base, en el cumplimiento del Acuerdo firmado en 2016), la seguridad alimentaria y, su relacionamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Colombia tendrá un acercamiento sin antecedentes al África, a través de la profundización de relaciones con sus socios actuales y el aumento de su presencia en este continente, buscando relaciones más profundas con sus diferentes regiones, reconociendo su diversidad económica, cultural y social. Se afianzarán las relaciones políticas y comerciales con los distintos países, en concordancia con los vínculos y orígenes históricos comunes. Este acercamiento incluirá a la Organización para la Unidad Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la Cumbre África-Suramérica (ASA), foro que reúne a 54 países africanos y 12 suramericanos. Todo esto, hará parte de la "Estrategia África" que tiene como objetivo aumentar la presencia colombiana en ese continente mediante una mayor representación diplomática y consular, consolidación de la relación política y económica entre esa región y Colombia.

De otro lado, se plantea una proyección amplia y plural hacia el Indo-Pacífico, lo que significa fortalecer los lazos de cooperación con China, India, Japón, Corea del Sur y los países del sudeste asiático, como Tailandia, Malasia, Vietnam e Indonesia, entre otros actores relevantes. Se buscará ampliar las relaciones desde el ámbito meramente comercial hacia una relación de cooperación mutuamente beneficiosa que incluya mayor inversión hacia sectores de alta tecnología, el dotar a las exportaciones colombianas de un mayor valor agregado que genere empleo de calidad internamente, apoyar los esfuerzos de reinserción de los antiguos alzados en armas, promover una economía descarbonizada y la transición hacia fuentes de energía limpias.

Para conseguir esos propósitos se buscará fortalecer la cooperación científica y académica para abordar los nuevos desafíos de la economía global con países que, como India y Corea del Sur, han basado su desarrollo interno en estos sectores. Colombia ve en el Indo-pacifico una región que ofrece nuevas oportunidades comerciales, de inversión y de aprendizaje sobre formas de desarrollo económico, social y cultural que pueden aportar a la experiencia colombiana.

En este mismo sentido, Colombia y la Unión Europea han mantenido una relación fuerte y exitosa. La Unión Europea ha mostrado compromiso con el proceso de paz e históricamente ha sido una ventana de oportunidad comercial. Colombia es el primer socio comercial de la Unión Europea dentro de la Comunidad Andina y, a su vez, la Unión Europea es el tercer socio comercial de Colombia y, la primera fuente de inversión extranjera directa en el país. Como un colectivo de 27 países con un alto nivel de desarrollo económico y social, Colombia y la Unión Europea están avanzando hacia un acuerdo de asociación, que complementará el Acuerdo Comercial Multipartes, suscrito en 2012. La negociación y firma de un acuerdo vinculante convertirá a Colombia en socio estratégico de la Unión Europea, uno de los principales actores del escenario internacional.

En este marco, Colombia buscará el fortalecimiento de la cooperación con la Unión Europea y con los países europeos en materia de desarrollo sostenible, transición energética y bioeconomía. Del mismo modo, se propenderá por la transferencia de conocimiento relacionada con la experiencia del Pacto Verde Europeo aplicable al caso colombiano y, en conjunto, actuar contra el cambio climático.

Para Colombia, Estados Unidos es un socio estratégico fundamental que ha contribuido activamente al desarrollo económico y social del país, así como en asuntos de seguridad. Han sido 200 años de relaciones bilaterales con un balance positivo en el que Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial, destino del mayor volumen de exportaciones nacionales y, origen de la mayor parte

de importaciones de Colombia. Así mismo, es uno de los Estados que más inversión realiza, fomentado la creación de empleo y desarrollo para el país.

Colombia busca consolidar nuevos ámbitos de la relación económica con los Estados Unidos como una herramienta más para estimular la productividad, desarrollar el agro y enfrentar el cambio climático. Estados Unidos ha desempeñado un papel activo en el apoyo a la consolidación de la paz y es un actor fundamental en la lucha contra el problema mundial de las drogas. A partir del reconocimiento de la necesidad de un cambio de paradigma para enfrentar el problema mundial de las drogas en todos sus eslabones, Colombia buscará que, de manera conjunta, se replantee la manera de enfrentar toda la cadena del delito y los diferentes actores transnacionales que participan, de manera que se avance y consolide un enfoque basado en la salud pública y la seguridad humana.

Con base en la aplicación del principio de responsabilidad compartida, se buscará impulsar la cooperación para la sustitución de cultivos de uso ilícito y el desarrollo rural integral, de forma que se generen economías productivas que fomenten la participación de los campesinos como propietarios de nuevos encadenamientos productivos. De igual manera, se buscará que se continúen fortaleciendo las relaciones bilaterales en las que se promueva el diálogo en materia de derechos humanos, migración, temas ambientales, de salud, género, y construcción de la paz.

Uno de los objetivos centrales de esta estrategia es el posicionamiento de Colombia como líder regional en temas de la agenda internacional como la política drogas, la migración, la crisis climática y la construcción y el mantenimiento de la paz.

Este posicionamiento se inició con la reapertura de las relaciones diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela. El restablecimiento y progresiva normalización de las relacionales bilaterales debe resultar en beneficios políticos, sociales y económicos para ambos países y, de manera particular, para los más de 3 millones de colombianos que habitan en los 52 municipios fronterizos pertenecientes a los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Cesar, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía.

La plena reactivación de relaciones con el vecino país requiere de mecanismos de concertación bilateral permanente que faciliten el diálogo y la cooperación para consolidar una agenda robusta, propositiva y con enfoque territorial. Se propondrá establecer la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Venezuela organizada bajo un esquema de Mesas Temáticas Binacionales con el fin de propiciar el trabajo intersectorial y facilitar la interlocución entre las entidades técnicas nacionales para operativizar las decisiones de alto nivel y mantener el rol de las cancillerías como órganos articuladores y de seguimiento a los compromisos alcanzados. La Comisión

deberá abordar temas de seguridad y defensa, comercio y finanzas, minas y energía, gestión fronteriza y migración, transporte trasfronterizo, infraestructura y telecomunicaciones, entre otros.

La estrategia de posicionamiento global y regional de Colombia se complementará con componentes específicos de diplomacia pública que permitan una mayor presencia de nuestro país numerosas partes del mundo y alcanzando públicos diversos. Adicionalmente, se contará con estrategias en diplomacia cultural, diplomacia económica y diplomacia científica con la articulación y la coordinación de diversos actores del Gobierno Nacional y territorial con iniciativas internacionales para la consolidación de la marca país, la atracción de inversiones en área estratégicas como infraestructura y tecnología para la transición energética.

2. Una integración latinoamericana profunda

El mundo en la actualidad enfrenta diversos y crecientes desafíos y que exigen adaptaciones para dar respuestas conjuntas y efectivas. Conforme a la constitución y su cumplimiento se promoverá la cooperación y el diálogo con los demás países, en especial de América Latina y el Caribe, para desarrollar estrategias concertadas en áreas como la crisis climática, la construcción y mantenimiento de la paz, la migración, el problema mundial de las drogas, la seguridad, el conocimiento, la cultura, la productividad y el comercio. Por ello es importante trabajar en la profundización de la integración con Latinoamérica orientada a la construcción de proyectos regionales que generen beneficios tangibles para la población del subcontinente, y a promover y posicionar en la agenda de trabajo de los mecanismos de concertación e integración regionales los temas que en la actualidad dominan la agenda internacional y se han definido como ejes de la política exterior de Colombia como el problema mundial de las drogas, el cambio climático, la migración y la construcción de la paz, desde un enfoque de derechos, diferencial y participativo.

Se observa en la actualidad un debilitamiento del comercio intrarregional y una escasa inversión en infraestructura. El comercio entre los países de la región apenas representa un 12% de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe y la inversión en infraestructura en estos mismos países apenas alcanza un 1.3% del PIB. El debilitamiento del comercio intrarregional es preocupante, por cuanto este representa, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el intercambio que en mayor medida conduce a la diversificación productiva y exportadora.

Asumir un rol protagónico en la Cuenca el Caribe a través de una participación permanente en los mecanismos de concertación e integración de los países caribeños como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la misma CELAC. El Caribe es un espacio natural de inserción de

Colombia y, en ese contexto, San Andrés y Providencia será un hub en términos de conectividad, salud, educación y cultura en la Cuenca del Caribe.

Así mismo, en temas de investigación y de acuerdo con la importancia de la Antártida en torno al cambio climático y como fuente importante de agua dulce del planeta, se adelantarán gestiones para convocar a otros países a realizar investigaciones conjuntas y conferencias internacionales, y se buscarán alternativas para obtener recursos para que los científicos colombianos en la Antártida puedan seguir avanzando en el conocimiento de los fenómenos climáticos y ambientales del planeta.

3.Indicadores de Segundo nivel

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Agricultura	Títulos entregados a través del Fondo de Tierras	697 (2022)	70.000	Objetivo 1. Fin de la pobreza
Ambiente	Acuerdos territoriales para el ordenamiento alrededor del agua	0	13	Objetivo 6. Agua y Saneamiento
Ciencia, Tecnología e Innovación	Territorios en conflicto, transición y /o consolidación con programas o proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación que den respuesta a demandas sociales, productivas y/o ambientales desarrollados con actores locales	-	30	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Estadística	Municipios del país con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	82	598	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Estadística	Porcentaje del área geográfica de los municipios PDET con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	1,99%	91,36%	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Estadística	Predios del país con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	7.038.116	10.609.506	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Municipios con planes territoriales de gestión del riesgo y estrategias municipales de respuesta actualizados a partir de mapas comunitarios	—	200	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 13. Acción por el clima
Presidencia	Sistemas de Alerta Temprana institucional y comunitarios operando	0	21	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 13.

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
				Acción por el clima
Vivienda	Entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de revisión y/o implementación de Planes de Ordenamiento Territorial y/o Departamental, e instrumentos de gestión y/o financiación de suelo	150 (2022)	200	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Vivienda	Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	53,12% (2021)	60,4%	Objetivo 6. Agua y Saneamiento
Vivienda	Predios titulados a nivel nacional	40.012 (2022)	400.000	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Ciencia, Tecnología e Innovación	Proyectos de I+D+i apoyados para el desarrollo de biológicos,	-	50	Objetivo 9. Industria, Innovación e

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	biotecnológicos, medicamentos, dispositivos, insumos, sistemas y servicios de atención en salud, terapias avanzadas y otras tecnologías en salud			Infraestructura
Comercio	Centros de Reindustrialización ZASCA en funcionamiento	0	32	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Comercio	Unidades productivas de la Economía Popular beneficiarias de instrumentos de inclusión financiera	-	100.000	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Cultura	Espacios Culturales construidos, dotados y fortalecidos a través de acciones de mejoramiento, adecuación y activación en los territorios	0	2.000	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Cultura	Estímulos otorgados a proyectos artísticos y culturales	929 (2022)	11.500	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Cultura	Instituciones educativas y/o culturales con proyectos institucionales y procesos de educación y formación artística y cultural diseñados e implementados	__	1.000	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Cultura	Personas que acceden a procesos e iniciativas para el fortalecimiento de sus prácticas culturales, artísticas y de saberes	__	350.000	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Cultura	Personas que acceden a programas e iniciativas culturales, artísticas y de saberes para la construcción de la paz total	0	120.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Cultura	Proyectos artísticos y culturales apoyados a través del Programa Nacional de Concertación Cultural	5.885 (2022)	15.500	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Cultura	Tasa de cobertura municipal con beneficiarios de convocatorias públicas de las culturas, las artes y los saberes	67% (2022)	100%	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Cultura	Unidades de economía popular de las culturas, las artes y los saberes fortalecidas	__	1.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Defensa	Cobertura de la oferta de servicios de bienestar	69% (2022)	80%	Objetivo 10. Reducción de las desigualdades
Defensa	Índice Anti-Corrupción para el Sector Defensa	55%	72%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Defensa	Porcentaje de efectividad en las capturas y aprehensiones por extorsión	-	75%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Defensa	Tasa de hurto a personas por cada cien mil habitantes	685,4 (2022)	658	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Defensa	Tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes	215 (2022)	206,3	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Deporte	Atletas y paratletas apoyados a través los programas e incentivos para la preparación y participación en eventos internacionales como embajadores de paz en el mundo	447	517	Objetivo 4. Educación de calidad
Deporte	Beneficiarios participantes en deporte, recreación, actividad física y jornada escolar complementaria	800.000	3.600.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Ambientes educativos construidos o mejorados en educación preescolar, básica y media para la paz y la vida	0	19.500	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Ambientes pedagógicos con dotación para infraestructura escolar	0	18.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Establecimientos educativos oficiales con ampliación y/o resignificación del	4.289 (2022)	5.739	Objetivo 4. Educación de calidad

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	tiempo escolar para la formación integral			
Educación	Estudiantes nuevos en Educación Superior	-	500.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Índice del desempeño satisfactorio de los estudiantes del sector oficial de los grados 5 y 9 que participan en las pruebas Saber Lenguaje	44,5	46,5	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Índice del desempeño satisfactorio de los estudiantes del sector oficial de los grados 5 y 9 que participan en las pruebas Saber matemáticas	28	30,5	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Personas alfabetizadas a través de estrategias educativas con enfoque diferencial para la vida.	150.000 (2022)	800.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Porcentaje de estudiantes de educación media	0%	40%	Objetivo 4. Educación de calidad

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	beneficiados con programas para garantizar el tránsito inmediato a educación posmedia			
Educación	Porcentaje de estudiantes en establecimientos educativos oficiales con ampliación de jornada	24% (2022)	30%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de cobertura del programa de voluntariado viva la Escuela en básica primaria	-	18,10%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de cobertura neta en educación media	48,72% (2021)	65%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de deserción intraanual del sector oficial	3,58% (2022)	2,58%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales	23,9% (2021)	26%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de tránsito inmediato de grado 9 a grado 10	82%	85%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Número de establecimientos educativos que incorporan la	0	5.000	Objetivo 4. Educación de calidad

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	formación integral y la educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático) en prácticas pedagógicas basadas en la realidad.			
Educación	Número de establecimientos educativos que implementan evaluación de formación integral y de educación CRESE (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y para el cambio climático) con enfoques étnicos y poblacionales.	0	8.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Número de orientadoras/es escolares en municipios PDET	761	2.000	Objetivo 4. Educación de calidad

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Educación	Número de estudiantes de grados transición a sexto en establecimientos educativos oficiales beneficiarios de programas para promover el desarrollo integral y reducir brechas y rezagos de los aprendizajes	1.891.290	2.567.500	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Porcentaje de establecimientos educativos rurales en categoría de desempeño D en las pruebas Saber 11	60%	45%	Objetivo 4. Educación de calidad
Educación	Tasa de cobertura del programa de voluntariado viva la Escuela en básica primaria	0	8%	Objetivo 4. Educación de calidad
Función Pública	Ciudadanos y Servidores Públicos capacitados en temas de gestión pública	173.532 (2022)	220.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Función Pública	Empleos públicos formalizados	15.000 (2022)	100.000	Objetivo 8. Trabajo decente y

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
				crecimiento económico
Función Pública	Entidades que implementan el plan de acción de la política de empleo público y de gestión del talento humano	0	1.000	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Hacienda	Activos especiales entregados para el fortalecimiento de las economías populares	3 (2022)	120	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Hacienda	Nuevos cotizantes cubiertos en el Sistema de Seguridad social	13.288.690 (2022-jul)	2.000.000	Objetivo 1 . Fin de la Pobreza
Hacienda	Porcentaje de entidades con cubrimiento del pasivo pensional	20% (2022)	60%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Inclusión	Hogares beneficiados a través de los programas del sistema de transferencias	0	3.000.000	Objetivo 1 . Fin de la Pobreza
Inclusión	Hogares con acompañamiento familiar y comunitario para la	0	1.300.000	Objetivo 1 . Fin de la Pobreza

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	superación de la pobreza extrema			
Inteligencia	Sectores administrativos priorizados con productos de inteligencia estratégica y contrainteligencia, difundidos	12	13	N/A
Justicia	Servicios y capacidades digitales de la gestión jurisdiccional de la rama ejecutiva desarrollados (EFJE)	56,86%	100%	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Justicia	Porcentaje de establecimientos de reclusión del orden nacional -ERON- priorizados con prácticas restaurativas implementadas	0%	100%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Justicia	Sanciones propias de la JEP en proceso de ejecución	-	100%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Planeación	Porcentaje de proveedores de economía popular que participa en los mecanismos	0%	10%	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	puestos en operación a partir del 2023.			
Presidencia	Diálogos de paz con grupos rebeldes y no rebeldes institucionalizados	1	5	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Empresas agroindustriales y otras empresas de los sectores secundario y terciario creadas con las comunidades en territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana	0	300	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Municipios con ruta de prevención de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual implementada	93 (2022)	294	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Negocios verdes creados en zonas de interés ambiental con presencia de cultivos de coca,	0	150	Objetivo 12. Producción y consumos responsables Objetivo 16. Paz, justicia e

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	amapola y marihuana.			instituciones sólidas
Presidencia	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con la totalidad de los componentes del Plan de atención inmediata familiar implementados	0,469%	100%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Salud	Entrega completa y oportuna de fórmulas médicas	61,58% (2021)	90%	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Salud	Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (desde el I hasta el IIA) al momento del diagnóstico	45,26% (2021)	50%	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Salud	Porcentaje de sedes de prestadores públicos con servicios de telemedicina habilitados	8,84% (2022)	50%	Objetivo 3. Salud y Bienestar

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Salud	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles en población entre 30 y hasta 70 años	243,8 (2021)	240	Objetivo 3. Salud y Bienestar
TIC	Accesos móviles a Internet	30.100.000 (2021)	61.400.000	Objetivo 5. Igualdad de género Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura Objetivo 17 . Alianzas para lograr los objetivos
TIC	Entidades del orden nacional y territorial que den apertura, actualicen o usen los datos abiertos	651	800	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
TIC	Formaciones finalizadas en habilidades digitales	-	797.000	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
TIC	Personas mayores de cinco años que usan Internet	73,03% (2021)	85%	Objetivo 5. Igualdad de género Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura Objetivo 17 . Alianzas para lograr los objetivos
TIC	Personas sensibilizadas en el Uso Seguro y Responsable de las TIC	-	4.200.000	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Trabajo	Certificaciones expedidas en competencias laborales	869.628 (2022)	987.612	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Trabajo	Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo	3.481.763 (2022)	4.259.550	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Trabajo	Organizaciones solidarias fomentadas	1.600	2.400	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Trabajo	Personas mayores con algún tipo de protección económica en la vejez	4.494.781 (2022)	5.156.156	Objetivo 10. Reducción de las desigualdades
Transporte	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física	18 (2022)	33	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Transporte	Rutas Servicios Aéreos Esenciales en operación	31 (2022)	79	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vivienda	Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable	0	4.131.516	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vivienda	Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales.	0	3.519.554	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Agricultura	Área con distritos de riego de pequeña escala existentes rehabilitados, complementados y modernizados	1.211 (2022)	2.095	Objetivo 2. Hambre Cero

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Agricultura	Área con nuevos distritos de riego construidos o ampliados	0	5.000 hectáreas	Objetivo 2. Hambre Cero
Agricultura	Área con proyectos de adecuación de riego intra-predial finalizados fuera de distritos	133 (2022)	24.186	Objetivo 2. Hambre Cero
Agricultura	Nuevas admisibilidades sanitarias y fitosanitarias obtenidas para la diversificación de exportaciones	176 (2022)	224	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Agricultura	Operaciones de crédito de fomento (pequeño productor ingresos bajos y pequeño productor)	1.621.766 (2022)	1.865.031	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Agricultura	Pequeños productores asegurados con el seguro agropecuario	83.765 (2022)	195.089	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Agricultura	Producción de pescado proveniente de la pesca artesanal	35.178	211.798	Objetivo 12. Producción y consumo responsables
Agricultura	Sistemas de trazabilidad de productos	5 (2022)	5	Objetivo 8. Trabajo decente y

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	agropecuarios implementados			crecimiento económico
Agricultura	Usuarios atendidos con el servicio publico de extensión agropecuaria	480.279 (2022)	589.186	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Agricultura	Zonas libres y de baja Prevalencia Mantenidas	35 (2022)	35	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Ciencia, Tecnología e Innovación	Prototipos de tecnologías para la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en proceso de validación precomercial o comercial	-	122	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Cultura	Municipios con alta incidencia de pobreza que cuentan con consolidación de ecosistemas de cocina tradicional fortalecidos para el desarrollo productivo comunitario	0	50	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Educación	Tasa de Cobertura del Programa de Alimentación Escolar	76% (2022)	95%	Objetivo 2. Hambre Cero
Inclusión	Porcentaje de niñas y niños con riesgo de desnutrición identificados, atendidos y que mejoran su estado nutricional en la oferta especializada para la prevención de la desnutrición	92,60%	Por definir (*)	Objetivo 2. Hambre Cero
Inclusión	Unidades de Recuperación Nutricional Comunitarias de ICBF implementadas, como parte de las Zonas de Recuperación Nutricional -ZRN	0	27	Objetivo 2. Hambre Cero
Salud	Entidades públicas y empresas que según la Ley 1823 de 2007, adaptan espacios para la implementación de las salas de lactancia materna	348 (2021)	600	Objetivo 2. Hambre Cero

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	en el entorno laboral			
Vivienda	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua - IRCA rural nacional	36,9 (2022)	29	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Vivienda	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua - IRCA urbano nacional	10,6 (2022)	8,2	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Agricultura	Exportaciones agrícolas no tradicionales	4.339,8 millones USD (2022)	6.200 millones USD	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Agricultura	Hectáreas reforestadas en terrenos de aptitud forestal	542.109 hectáreas (2022)	582.109 hectáreas	Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres
Ambiente	Áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación	443.828 (2021)	743.828	Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres
Ambiente	Proyectos de investigación aplicada en bioeconomía para la transformación productiva	8	14	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Ambiente	Proyectos territoriales para mejorar la gestión ambiental urbana en municipios de menos de 50 mil habitantes	0	20	Objetivo 13. Acción por el clima
Ciencia, Tecnología e Innovación	Alianzas apoyadas para el aprovechamiento del conocimiento, la conservación y el uso de la biodiversidad, sus bienes y servicios ecosistémicos	-	52	Objetivo 12. Producción y consumo responsables
Comercio	Exportaciones de bienes no minero energéticos	21.608 millones USD (2022)	27.188 millones de USD	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Comercio	Exportaciones de servicios	12.733 millones USD (2022)	17.594 millones USD (2022)	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Comercio	Índice Departamental de Internacionalización (IDI)	2,32 (2022)	3,5 (2026)	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Minas y Energía	Nuevas áreas asignadas para aprovechamiento	0	30	ODS 7. Energía asequible y no contaminante

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	de minerales estratégicos			
Minas y Energía	Nuevas áreas evaluadas geológicamente para minerales estratégicos	0	30	ODS 7. Energía asequible y no contaminante
Minas y Energía	Nuevos usuarios con generación de energía a partir de Fuentes no convencionales de energía renovable que se benefician de comunidades energéticas.	0	20.000	ODS 7. Energía asequible y no contaminante
Minas y Energía	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica beneficiados con recursos públicos y privados	0	145.000	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Minas y Energía	Usuarios residenciales conectados al servicio domiciliario de gas combustible por redes	11.259.110	12.759.110	ODS 7. Energía asequible y no contaminante
TIC	Empresas de la Industria Digital beneficiadas para impulsar la	1.569 (2022)	3.405	Objetivo 9. Industria, Innovación e

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	transformación productiva del país.			Infraestructura
TIC	Empresas y/o empresarios que adoptan herramientas tecnológicas para la transformación digital.	12.822 (2022)	32.822	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vivienda	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	92,6% (2021)	93,8%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles Objetivo 12. Producción y consumo responsable
Vivienda	Porcentaje de reciclaje en el marco del servicio público de aseo	14% (2020)	25%	Objetivo 12. Producción y consumo responsable
Ciencia, Tecnología e Innovación	Programas y proyectos de CTeI apoyados, orientados a la reducción de las	-	48	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	brechas territoriales, étnicas y de género ejecutados o en ejecución			
Comercio	Personas ocupadas en actividades asociadas a turismo	190.187 (2022)	300.000	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Comercio	Visitantes no residentes	4.626.022 (2022)	7.500.000	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Función Pública	Acciones de racionalización de trámites de alto impacto	3.418 (2022)	2.800 (no incluye LB)	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Función Pública	Entidades Públicas del orden territorial asistidas técnicamente en temas de gestión pública.	421 (2022)	450 (no incluye LB)	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Interior	Política Pública de Participación Ciudadana implementada	-	100%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Avance del Programa de Reincorporación Integral.	—	35%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Presidencia	Avance en el cumplimiento del Plan Marco de Implementación.	71,77%	80%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Personas que finalizan su proceso por las modalidades de culminación.	27.262 (2022)	28.947	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Proyectos de los PATR con enfoque de género o étnico implementados	336 (2022)	464	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Proyectos implementados en el marco de los diálogos o acciones de la paz total	1	15	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Proyectos integradores para la transformación regional en las subregiones PDET, en ejecución	0 (2022)	24	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Zonas Libres de Sospecha de Contaminación por Minas Antipersonal	903	1.030	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Relaciones Exteriores	Consulados móviles, sábados consulares, y jornadas continuas o extendidas realizados	1.958 (2022)	2.000 (no incluye LB)	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Relaciones Exteriores	Misiones diplomáticas y consulares en funcionamiento	127 (2022)	142 incluye LB	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Relaciones Exteriores	Pasos de frontera terrestre, fluvial o marítimo, habilitados, construidos o mejorados.	8 (2022)	16 incluye LB	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Relaciones Exteriores	Proyectos en zonas de frontera implementados	40 (2022)	100	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Relaciones Exteriores	Puntos de Atención de Servicios Migratorios en funcionamiento en el territorio nacional.	75 (2022)	78 incluye LB	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Relaciones Exteriores	Redes colaborativas de colombianos en el exterior y población retornada fortalecidas	—	8	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
TIC	Índice de gobierno digital en entidades del orden nacional	—	8	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
TIC	Índice de gobierno digital en entidades del orden territorial	__	6	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Transporte	Canales de acceso a los puertos marítimos mantenidos, mejorados y/o profundizados	10 (2022)	14	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Transporte	Vías férreas estructuradas y/o adjudicadas	0 km	1.817 km	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Transporte	Vías primarias no concesionadas mejoradas	1.276 km (2022)	1.678 km	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Transporte	Vías primarias no concesionadas rehabilitadas y mantenidas	5.058 km (2022)	6.054 km	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales	34.230 (2022)	400.000	Objetivo 11. Ciudades y Comunidades sostenibles
Vivienda	Hogares beneficiados con el	55.810 (2022)	139.800	Objetivo 9. Industria, Innovación e

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	programa Barrios de paz			Infraestructura
Vivienda	Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales	200.468 (2022)	222.121	Objetivo 9. Industria, Innovación e Infraestructura
Vivienda	Organizaciones comunitarias fortalecidas para la gestión del abastecimiento de agua y el saneamiento básico	—	1.491	Objetivo 6. Agua y saneamiento
Agricultura	Hectáreas entregadas a mujeres rurales través del Fondo de Tierras (título individual)	Por definir	Por definir (*)	Objetivo 1. Fin de la Pobreza Objetivo 5. Igualdad de Género Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Agricultura	Porcentaje de participación de mujeres rurales dentro de las operaciones de crédito agropecuario y rural	37% (2022)	50%	Objetivo 5. Igualdad de Género Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Interior	Porcentaje de mujeres afiliadas a los organismos de acción comunal en todos sus grados	48%	52%	Objetivo 5. Igualdad de Género
Agricultura	Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras.	8.534	2.726	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Agricultura	Proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras.	6.215	3.674	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Relaciones Exteriores	Medidas de satisfacción para víctimas en el exterior implementadas	63 (2022)	164	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas Objetivo 17. Alianzas para

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
				lograr los objetivos
Trabajo	Colocaciones de personas víctimas a través del Servicio Público de Empleo	388.686 (2022)	510.890	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico
Inclusión	Municipios priorizados con atención integral a todos los niños, niñas y adolescentes	0	400	Objetivo 4. Educación de calidad
Inclusión	Porcentaje de adolescentes y jóvenes sancionados en el sistema de responsabilidad penal adolescente que son atendidos en modalidades no privativas de la libertad, se excluyen las que no requieren atención del ICBF	59,7%	64%	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Salud	Tasa específica de fecundidad de niñas de 10 a 14 años (nacimientos por cada 1.000 niñas de 10-14 años)	2,53 (2021)	1	Objetivo 3. Salud y bienestar Objetivo 5. Igualdad de Género
Cultura	Jóvenes beneficiados a través de proyectos de formación, creación, circulación e investigación artística y cultural en contextos urbanos o rurales, en toda la diversidad de manifestaciones culturales, artísticas y de saberes	4.584 (2022)	20.000	Objetivo 4. Educación de calidad
Inclusión	Jóvenes beneficiarios de la Estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida libres de violencia y con enfoque territorial para la paz total	0	556.240	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Inclusión	Jóvenes beneficiarios de la Estrategia para la	0	20.000	Objetivo 5. Igualdad de Género

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
	prevención de las violencias basadas en género			
Inclusión	Jóvenes beneficiarios de la Estrategia para la prevención del reclutamiento, uso y utilización de jóvenes y construcción de paz total "No Más Jóvenes para Guerra"	0	20.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Inclusión	Jóvenes beneficiarios de la estrategia para la promoción de hábitos de cuidado para la salud mental, la reducción del riesgo y mitigación del daño por consumo de sustancias psicoactivas y el buen vivir de la juventud	0	42.000	Objetivo 3. Salud y Bienestar
Presidencia	Jóvenes beneficiarios de las casas de juventud	0	50.000	Objetivo 4. Educación de calidad

Sector	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible . ODS
Presidencia	Jóvenes beneficiarios del Programa Jóvenes en Paz	0	100.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Presidencia	Jóvenes participantes en los procesos de formación en liderazgo juvenil y Poder Popular	10.000 (2022)	20.000	Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Interior	Eventos de formación y capacitación a las personas con discapacidad en aspectos de participación ciudadana, electoral y política	0	100	Objetivo 10. Reducción de las desigualdades
Hacienda	Balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF) (% del PIB)	-5,3% (2021)	1,70%	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Hacienda	Recaudo de ingresos tributarios y no tributarios territoriales como porcentaje del PIB	3,25% (2022)	3,63%	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos
Hacienda	Recaudo neto como porcentaje del PIB	13,5% (2021)	17,3%	Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos

- Las fichas técnicas de los indicadores precisarán los aspectos técnicos de los mismos, de acuerdo con los estándares establecidos por Sinergia, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.7.2.2.7. del Decreto 1082 de 2015. Uno de ellos, será la actualización de la línea base de los indicadores a la vigencia 2022 y su respectiva corrección en la meta cuatrienio cuando aplique.
- El Departamento Nacional de Planeación establecerá los lineamientos para el seguimiento a los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015.
- De acuerdo con los compromisos establecidos en el marco de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo con los grupos étnicos, se adelanta el proceso de concertación de metas e indicadores para el seguimiento entre el Gobierno Nacional y los grupos étnicos. Una vez la concertación de estos temas finalice en su totalidad, el Departamento Nacional de Planeación procederá con la construcción de la ficha técnica y la definición de los lineamientos de seguimiento a los indicadores concertados.

Artículo de Revisión

Revista Duazary	ISSN: 1794-5992	Vol. 12	No. 1	49 - 58	Enero - Diciembre de 2015

LA DISCAPACIDAD Y SU ESTADO ACTUAL EN LA LEGISLACION COLOMBIANA

DISABILITY AND CURRENT STATUS IN THE COLOMBIAN LEGISLATION

TITULO CORTO: LA DISCAPACIDAD Y SU ESTADO ACTUAL

Ana Milena Martínez-Rozo[1], Ana Fernanda Uribe-Rodríguez[2], Héctor José Velázquez-González[3]

Recibido en Octubre 30 de 2014
Aceptado en Diciembre 15 de 2014

RESUMEN

Conocer el estado actual de la legislación Colombiana frente a cinco ámbitos vitales que afrontan las personas con discapacidad: salud, educación, empleo, transporte y accesibilidad; realizando una comparación entre dicha legislación con los resultados encontrados en la encuesta de calidad de vida realizada en el 2012 por el Departamento Administrativo Nacional de Encuestas DANE y el Informe inicial sobre la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se encontró que, aunque existe legislación a favor de los derechos de las personas con discapacidad, el goce efectivo de la salud, la educación, el empleo, el transporte y la accesibilidad es mínimo. Es una población que presenta analfabetismo, un alto porcentaje no se encuentra afiliado al sistema de salud y en el mercado laboral las oportunidades para esta población son escasas. Con respecto al transporte y accesibilidad, entendida esta última como señalización, movilidad y comunicación, aún se encuentran barreras arquitectónicas. Se requiere que el país avance en el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, para evitar toda clase de discriminación y marginación garantizando una mejor calidad de vida para todos y se dé un empoderamiento mayor a las personas con discapacidad y la comunidad en general.

Palabras Clave: Legislación; Discapacidad; Salud; Educación; Empleo; Accesibilidad (fuente: DeCS)

ABSTRACT

The main objective of this paper is to explore the current status of the Colombian legislation against five vital areas faced by people with disabilities: health, education, employment, transportation and accessibility; making a comparison between this legislation with the results found in the Quality of Life Survey conducted in 2012 by theNational Bureau of Surveys DANE and the Initial Report on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The results found that although there is legislation in favor of the rights of persons with disabilities the full enjoyment of health, education, employment, transportation and accessibility is minimal. It is a population with illiteracy, a high

1. Psicóloga Joven investigadora Universidad Pontificia Bolivariana Bucaramanga-Colciencias, Colombia. Correo: anamilena.martinez@upb.edu.c
2. Doctora en psicología clínica y de la salud, docente asociada Universidad Pontifica Bolivariana Bucaramanga, Colombia. Correo: anafernanda.uribe@upb.edu.co
3. Estudiante de doctorado en psicología clínica, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Puerto Rico Correo: hectorvelazquez@pucpr.edu

percentageis not affiliated to a health system and the labor market opportunities for this population are limited. With regard to transportation and accessibility, understood as signaling, mobility and communication, are still architectural barriers. Is required more advances in fulfilling the rights of the people with disabilities, to avoid all forms of discrimination and marginalization by ensuring a better quality of life for all. Also to promote empowerment of people with disabilities and the general community.

Keywords: Legislation; Disability; Health; Education; Employment; Accessibility (Source: DeCS)

INTRODUCCIÓN

Aunque la discapacidad no es un problema de salud pública, sí debe ser considerada una prioridad para los diferentes países; principalmente por el incremento de la misma y los condicionantes sociales y ambientales que afecta a la persona con discapacidad y a su entorno[1]. De igual forma, una de las principales causales de discapacidad son las enfermedades generales y crónicas, y los accidentes públicos y laborales, como la actitud negativa discriminadora frente a la situación de discapacidad.

A nivel mundial el número de personas con algún tipo de discapacidad es mayor a mil millones, es decir, un 15% de la población mundial; cifra que tiende a aumentar por el incremento de las enfermedades crónicas y el envejecimiento[2]. En Colombia, la población total de personas con discapacidad se encuentra en alrededor de 2.149.710, correspondiente al 4,7% de la población según el DANE[3]; por otra parte, el grupo de edad más afectado es el de las personas mayores de 60 años, representando un 47% de la población. La mayor causa de discapacidad reportada en el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO)[4], para el 2011, es la enfermedad general (44,78%), seguida de la accidentalidad (17,28%) y la alteración genética y hereditaria (15,09%). La alteración predominante es la permanente del cuerpo, manos, brazos y piernas; que afecta a 543,213 personas según el Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad-RLCPD[4].

Las estadísticas mencionadas permiten comprender que la discapacidad se ha convertido en un tema de pertinencia académica e investigativa; y a pesar de que su existencia es tan antigua como el hombre mismo, el interés y la importancia por dicha temática no se había despertado en las diferentes ramas de las ciencias humanas y en entes gubernamentales, como ha sucedido en pleno siglo XXI[2]. Precisamente, la comprensión del fenómeno sigue en proceso y la población discapacitada sigue sujeta a rechazo y discriminación en determinados contextos sociopolíticos y culturales[5].

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación tuvo un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental específicamente de legislación en discapacidad. Se hizo una búsqueda en bases bibliográficas como EBSCON, Redalyc, Scielo, Dialnet, Scopus. Utilizando como palabras claves para la búsqueda: Legislación, discapacidad, políticas públicas en discapacidad, educación, inclusión laboral, accesibilidad, normativas en salud, transporte incluyente, Colombia y la discapacidad.

Durante la investigación se establecieron cuatro fases. En primera instancia se realizó la recolección de datos bajo la técnica de rastreo documental en bases de datos. En un segundo momento, se clasificó la literatura según las variables de estudio. En un tercer paso, se realizó lectura de los documentos para la extracción de la información pertinente. Por último, en la cuarta fase, se ordenó la información encontrada para la estructurara del apartado de resultados. Se encontraron inicialmente cincuenta y ocho normas de políticas públicas en la legislación colombiana: veintiún normas en salud, trece en educación, doce en empleo, cinco en comunicaciones e información, dos en transporte, dos en recreación y deporte, dos en cultura y una en accesibilidad. También, se encontraron treinta artículos científicos que desarrollaban temáticas de acuerdo con las variables estudiadas.

RESULTADOS

Breve recorrido histórico del concepto de discapacidad en la legislación colombiana

En Colombia la discapacidad comenzó a ser visible en la década de los cincuenta, con la aparición del Institución Nacional para Ciegos (INCI), el Instituto Nacional para Sordos (INSOR)[6] y el instituto Roosevelt, pionero de la rehabilitación en Colombia[2]; pero no fue sino hasta 1981 cuando la legislación colombiana emitió el Decreto 2358 con el cual nació el Sistema Nacional de Rehabilitación[7]. De igual forma, el Ministerio de la Salud (1985), creó la Resolución 14861 en la cual "se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos"[8]. En este año surgió un término "minusválidos" que caracterizaba a las personas con la condición de discapacidad pero sin definición. Por tanto, se optó por la definición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre minusválida entendida como "una situación de desventaja para un individuo determinado, de una deficiencia o de una discapacidad, que limita el desarrollo de un rol que es normal en su caso, en función de la edad, sexo y factores culturales y sociales"[9]. Esto contribuyó al esfuerzo realizado a nivel mundial desde hacía varios años para visualizar la discapacidad como tema relevante a nivel social y politico[10].

En 1987 el Congreso de Colombia implementó la Ley 12, la cual estableció requisitos en cuanto a construcción y espacio público para la eliminación de barreras arquitectónicas, y la facilidad en el acceso de las personas con discapacidad. De igual forma, en esta Ley se empleó el término "personas con discapacidades"[11], sin definirlo; por lo que se recurrió nuevamente a la definición utilizada por la ONU, la cual indicaba que una persona con discapacidad es aquella con "restricción o falta (debidas a una deficiencia) de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se consideran normales para un ser humano"[9].

Para 1988, se creó la Ley 82, con el fin de "aprobar el convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su 69ª, reunión en Ginebra en 1983"[12], donde se define la persona inválida como "toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida"[12]. Es evidente, la nueva perspectiva de las implicaciones de la discapacidad en el contexto laboral, siendo un tema clave en la inclusión.
Dando un salto en la historia, en década de los 90 no se establecen o disponen leyes en la legislación colombiana que definiera el concepto de discapacidad. Solo hasta el 2002, en la Ley 769, se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre para el cumplimiento legal de sus disposiciones, y se define que un discapacitado es: "aquella persona que tiene disminuida alguna de sus capacidades físicas o mentales"[13]. Siendo esta la primera aproximación conceptual a la discapacidad. Sin embargo, solo hasta el 2007, con la Ley 1145, que se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y en ella se define que una persona con discapacidad es "aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano"[14]

Concluyendo con el recorrido histórico de conceptos y definiciones, la Ley Estatutaria 1618 del 2013, brinda un concepto actual de "personas con y/o en situación de discapacidad", las cuales define como:

> "aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con lo demás"[15].

Es pertinente aclarar que una Ley estatutaria es de mayor relevancia que las Leyes ordinarias, debido a que la temática a tratar es de gran prioridad y su cumplimiento debe ser inmediato[16]. Dicha Ley surgió de la necesidad de prestar más atención al cumplimiento de sus derechos y disminuir el índice de toda clase de discriminación frente a esta población. Esta Ley es la norma vigente en la legislación colombiana que abarca de una manera global la discapacidad con la finalidad de proteger en todos los ámbitos los derechos de las personas con discapacidad.
En cuanto al desarrollo histórico del concepto de discapacidad, este ha evolucionado en la medida que se han dado aproximaciones a la comprensión de la discapacidad como un fenómeno social, individual y de pertinencia política; y a su vez, por los avances científicos obtenidos en la evaluación, intervención y manejo de las personas con discapacidad. El tener un concepto claro, amplio e incluyente de las personas con discapacidad influye en todos los aspectos ético-científicos de la visión

integral de la misma y sus implicaciones tanto para las personas como para la sociedad.

Esfuerzos legislativos en pro de la población con discapacidad

La construcción legislativa sobre discapacidad implica reflexiones y planteamientos de diferentes sectores en los cuales están implicados las personas con discapacidad. Es relevante mencionar, que aunque se cuenta con legislación pertinente y vigente, el seguimiento y cumplimiento de la misma presenta dificultades importantes[17,5]. Teniendo en cuenta lo anterior se realiza una revisión y reflexión de la legislación para personas con discapacidad en el contexto colombiano; específicamente en las políticas y normas más relevantes en temas de salud, educación, empleo, transporte y accesibilidad que salvaguardan los derechos de la población colombiana con discapacidad.

Legislación en Salud

La Constitución Política de 1991, la Ley 60[18] de 1993 y la Ley 100[19] del mismo año aportaron en la reforma al Sistema de Salud en Colombia; principalmente en lo relacionado con lograr un servicio de salud más solidario y equitativo entre todos los ciudadanos, y que los que tienen mayores ingresos, subsidien a los menos favorecidos[20]. A pesar de esto, persisten las falencias en la vinculación total de las personas con discapacidad al Sistema de Salud en Colombia. Según los resultados encontrados en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada en el 2012 por el DANE[3], a la fecha, en Colombia había 46.168. 649 habitantes, de los cuales 2.149.710 presentaban alguna discapacidad. En cuanto a la vinculación a la salud 1.989. 266, poseen afiliación a la salud, donde más de la mitad (57,7%), corresponden al régimen subsidiado y un 24, 4% no reporta ningún tipo de afiliación en salud.[3]

Aunque se establece que "los Estados deben asegurar la prestación de atención médica eficaz para las personas con discapacidad"[21], en Colombia, no se tiene una cobertura en el Sistema de Salud para todas las personas con discapacidad. Por otra parte, las personas con discapacidad que se encuentran afiliadas al sistema de salud deben de recurrir a la acción de tutela para hacer valer en totalidad el cumplimiento de sus derechos a la salud [22]; debido a los altos costos que estos demandan en procesos de rehabilitación, intervenciones tempranas, vigilancia de condiciones crónicas y el uso de tecnología[23]. En el informe inicial sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Colombia[24], entregado a la ONU en el año 2013, se manifiesta que actualmente se están tomando medidas legislativas para reglamentar el Artículo 66 de la Ley 1438 de 2011; por medio de la cual, se ordena una atención integral en salud a personas con discapacidad[25]. Por otra parte, hacen mención de que presentan limitaciones en la inclusión de nuevas tecnologías al Plan Obligatorio de Salud, ya que éstas se encuentran sujetas a costos, calidad y efectividad. Estos aspectos implican que la atención en salud de las personas con discapacidad no sea integral como lo exige la norma; tampoco se han implementado en su totalidad rutas de acceso para la atención en las instituciones de salud, y por último, se han trazado planes de desarrollo en salud pública a largo plazo, donde se necesitan intervenciones inmediatas ante una realidad inminente por el incremento de la discapacidad.

Desde el quehacer propio del psicólogo, el abordaje de la persona con alguna discapacidad debe ir precedida de su reconocimiento como persona, yendo así más allá de la sola asignación de una etiqueta con valor nosológico. De esta manera se podrá reconocer en la persona con discapacidad no a un individuo con determinada condición diferenciadora, sino más bien a una persona con un patrón de posibilidades ante las exigencias de su medio próximo, es decir, una persona como cualquiera, poseedora de puntos fuertes o débiles según los condicionamientos ambientales[26].

Legislación en Educación

La educación es reconocida como un derecho básico universal, soporte de la sociedad para adquirir un desarrollo a nivel de oportunidades y garantías para todos[27]. En consecuencia, la atención educativa de las personas con discapacidad es una obligación del Estado, según la Constitución Política de Colombia de 1991[28], reglamentada en Leyes, decretos y resoluciones.

Tomando como referencia una de las últimas mediciones realizadas por el DANE, en la Encuesta de Calidad de Vida del año 2012[3], se encontró que el 80% del total de personas de entre cinco y nueve años con alguna discapacidad no han alcanzado ningún nivel educativo; mientras que el 13,2% había cursado solo preescolar. En el grupo de edades de 10 a 17 años, el 47,1% de las personas con discapacidad no había aprobado ningún nivel educativo y el 33,9% había aprobado básica primaria. Según esta misma fuente, en el grupo de entre 18 y 39 años de edad, 24,7% de los encuestados no había alcanzado ningún

nivel educativo, mientras que la proporción de personas que alcanzó educación superior fue de 9,7%. También se encontró que en las personas con discapacidad el porcentaje de analfabetismo fue de 24,1%, mientras que en la población sin discapacidad fue de un 6,9%.

Como se puede observar, los resultados indican que entre los diferentes rangos de edades de la población con discapacidad, los niveles educativo son bajos y el nivel de analfabetismo es más alto que en la población sin discapacidad. Con relación al nivel de estudios se puede indicar que las políticas y reglamentaciones educativas en Colombia se han restringido más al tipo de educación básica y primaria y no se ha hecho extensiva al nivel superior[22]. Por lo cual, se ha negado la posibilidad a las personas con discapacidad de tener acceso a la educación y al desarrollo social[29], a adquirir conocimientos de nivel superior, a prepararse para ingresar al mundo laboral y tener la oportunidad de contribuir a su desarrollo y al de una sociedad[30]. En consecuencia, se limita el potenciar aspectos de su personalidad, tales como la integración y desinstitucionalización exitosa, la aparición de problemas de comportamiento y psicológicos, y el prevenir el abuso sexual[31].

Según el informe entregado a la ONU sobre la implementación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad[24], el gobierno nacional indica que se han adoptado medidas para asegurar que todos los niños y niñas con discapacidad tengan acceso a una educación temprana por medio de diferentes programas generados por el Ministerio de Educación Nacional, como una medida para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la convención. Ante esto y los resultados obtenidos por el DANE, es evidente que el acceso a la educación para las personas con discapacidad sigue siendo limitado; ya que el Estado cumple con crear los programas, pero no los lineamientos de acceso para que estos sean sostenibles en el tiempo, pues no todas las personas con discapacidad acceden a estos programas porque existen otros problemas de fondo como la accesibilidad a las instituciones, el traslado, contar con un acompañante, etc.

El profesional que se desempeñe en ámbitos educativos con esta población deberá propender por la promoción de seres humanos autónomos, eficaces y proactivos[32]. Asimismo, generar estrategias investigativas que permitan consolidar estrategias pedagógicas cada vez más eficaces para el trabajo con personas con discapacidad; a fin de que se vea asegurado no solo su legítimo derecho a la educación, sino a una educación de calidad que les permita desarrollar sus capacidades con miras a la realización personal y laboral dentro de su proyecto de vida[33, 34].

Legislación en Empleo

Las personas con discapacidad presentan mayor probabilidad de estar desempleadas, y cuando obtienen un empleo por lo general tienen la percepción de recibir menores ingresos comparados con la población sin discapacidad[6]. La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica como uno de los principales derechos de las personas con discapacidad la inclusión laboral, la cual debe ser en igualdad de condiciones respecto a tareas, salarios y horarios con las demás personas contratadas en una empresa[17]. Lo cual permitiría contribuir en la calidad de vida de las personas con discapacidad fomentando el desarrollo "integral dentro de las diferentes esferas del desarrollo del ser humano"[35]. Pero la realidad es que diversos estudios coinciden en destacar las bajas tasas de inclusión laboral como la mayor dificultad de las personas con discapacidad en los países desarrollados[36-38].

En Colombia la idea de vincular personas con discapacidad en las empresas surge de los grandes beneficios que éstas adquieren, como la disminución en el porcentaje tributario que la empresa debe pagar al Estado[39]. Desde el año 1997 el Congreso de la República de Colombia creó la Ley 361[40], la cual ofrece beneficios tributarios a aquellas empresas que vinculen personas con discapacidad a su organización; estas empresas tendrán preferencias en los procesos de licitación de contratos, otorgamientos de créditos para el desarrollo de programas que impliquen la participación de personas con discapacidad y reducción de un porcentaje de hasta 200% en la renta por concepto de salarios y prestaciones sociales.

Comparando los resultados que se obtuvieron en la medición de Calidad de Vida en el 2012, con las Leyes y decretos existentes sobre inclusión laboral, se encontró que sólo un 28,6% de las personas con discapacidad se encontraban ocupadas; respecto a la remuneración recibida se encontró que 30 de 100 personas con discapacidad recibe menos de $ 500.000 mensuales, lo cual indica que el 91% de las personas perciben que reciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal vigente (SMLV)[3]. Lo anterior evidencia que aún se siguen teniendo estereotipos de rechazo y discriminación frente a esta población[39]. Cardona[41] indica que el índice de inactividad es más alto en las personas con discapacidad

y se encuentra relacionado con el aspecto físico, siendo un tipo de discriminación injustamente arraigado en el medio[22].

Por otra parte, las medidas que ha adoptado el gobierno colombiano para generar inclusión de las personas con discapacidad en el campo laboral reportado en el informe de implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[24], son convenios desde el sector público y privado; dando hincapié a programas de responsabilidad social empresarial, donde se encuentran vinculadas empresas que promueven la apertura de plazas productivas específicamente para personas con discapacidad. Aunque se ha generado conciencia y sensibilización a nivel empresarial sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad, el índice de éste sigue siendo reducido, los empresarios desconocen los programas de inclusión laboral existentes y las estructuras arquitectónicas de las empresas siguen siendo inasequibles, la cual es una de las principales causas que impide la contratación de personas con discapacidad.

El profesional activo en el sector laboral y organizacional debe velar porque los procesos como la selección de personal para los distintos cargos, sean realizados en condiciones equitativas. De forma tal, que las personas con discapacidad no sean rechazadas por ello, sino que cuenten con posibilidades reales de acceder a las diversas oportunidades de trabajo[42-44], ya que en la mayoría de las ocasiones la discapacidad es más un producto de la disparidad entre condición individual y oportunidades del ambiente inmediato[45].

Legislación en Transporte y Accesibilidad

El derecho a la movilidad representa la inclusión más importante de acceso en las personas con discapacidad, ya que las barreras físicas y sociales limitan la autonomía afectando su independencia y dignidad[22].

En Colombia las primeras normas en transporte y accesibilidad que benefician a las personas con discapacidad surgieron en el año 1987 con la Ley 12,[46] donde se tomaron medidas para la construcción de espacios públicos. Luego se tuvo el Decreto 1660 del año 2003[47], el cual establece mecanismos de accesibilidad en los medios masivos de transporte; el Decreto 1538 del 2005[48] que garantiza condiciones de accesibilidad en espacios públicos y vivienda; la Ley 1083 del 2006[49] vela por la movilidad de las personas con discapacidad dentro del perímetro urbano;, la resolución 4659 del 2008[50] asegura la movilidad en trasporte masivo urbano, municipal y distrital; y por último, la Ley 1287 de 2009[51] que respalda el establecimiento de normas de accesibilidad en bahías de estacionamiento.

Es de notar que la mayoría de normas se limitan a la construcción de rampas, puertas de acceso amplio, bahías, pasamanos y acceso al transporte público incluyentes para las personas con discapacidad física. Pero hay que tener en cuenta que se encuentran limitaciones para los otros tipos de discapacidad ya que hace falta "la implementación del braille en avisos y comunicaciones, la implementación de información sonora, el uso de guías e intérpretes de la lengua de señas, entre otros que constituyen medidas humanas y de diseño para la accesibilidad",[22] lo cual proporcionaría más autonomía en el diario vivir de las personas con discapacidad.

En el aspecto de transporte y accesibilidad, en el Informe sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[24], Colombia reporta que se encuentra implementando la Ley 1618 del 2013, donde se da un plazo máximo de diez años para garantizar el acceso de las personas con discapacidad al transporte público y ocho años para adecuar en términos de accesibilidad las vías, aeropuertos y terminales del país. Lo cual demuestra que se toman medidas a largo plazo, cuando se necesitan acciones inmediatas para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad. El logro de la visibilidad social de los problemas de movilidad de las personas con discapacidad ayudará no solo a que se tomen las medidas necesarias para solucionar las falencias presentes, sino que al mismo tiempo posibilitará que la persona con discapacidad perciba su entorno como más justo e incluyente, mejorando el aspecto subjetivo de su calidad de vida[52]. Contrario a la situación que se generaría en ambientes hostiles estructuralmente a su presencia, en los cuales "las desventajas, la segregación y la inaccesibilidad a recursos no están determinadas por la deficiencia orgánica que puede presentar una persona, sino que obedecen a las consecuencias de tener que afrontar un entorno que no está diseñado para la diversidad"[53]. Po tanto, los profesionales de las distintas áreas, deben intervenir en el proceso de proposición de nuevas Leyes a nivel nacional que busquen disminuir el impacto psicosocial de las discapacidades[54].

Terminando este recorrido histórico encaminado a conocer la temática de la discapacidad desde el ámbito legislativo, es importante resaltar que se ha trabajado por mejorar las condiciones de estas personas desde lo social y lo político. Es notable que la sociedad y los gobiernos han

realizado esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida, buscando verlos como personas iguales a las demás, aunque con sus elementos diferenciadores[55]; la pérdida permanente de alguna función física y los limitantes que esto acarrea han sido un factor presente en la experiencia humana. La existencia de la discapacidad depende de que sea considerada como tal, y en esa denominación se ve implicado el sistema de salud. Como se pudo notar, la legislación en salud en Colombia ve a la discapacidad como una enfermedad, partiendo desde una influencia social y cultural[56].

DISCUSIÓN

En Colombia, 2.149.710 de personas presentan alguna discapacidad. Esta cifra fue reportada por el DANE (2012)[3], la cual en ese entonces equivalía al 4,7 por ciento de los habitantes y ubica a Colombia como la segunda nación con mayor prevalencia del fenómeno en América Latina, después de Brasil. Sin embargo, en América Latina, ha sido tardío el establecimiento de medidas legislativas para que la población con discapacidad pueda gozar de sus derechos. En Argentina, por ejemplo, es en 1981, con la Ley 22431, que se crea el sistema de protección integral de los discapacitados; en Bolivia fue en 1995 con la Ley 1678: Ley de la Persona con discapacidad; en Brasil fue en 1989 con la Ley 7.853: sobre el Apoyo a las Personas Portadoras de deficiencia y sobre su Integración Social; en Perú fue en 1998 con la Ley 27050 de la persona con discapacidad, etc.[57].

En cuanto a la salud, la población con discapacidad debe recurrir a tutelas para hacer valer sus derechos, por la negativa de las distintas entidades a prestar servicios de calidad, a causa de los altos costos que ello les representa[22]. Y en lo referente a la educación, no resulta menos alarmante el dato de la encuesta de calidad de vida del DANE, en el año 2012[3], la cual señalaba que en el rango etario de los 18 a los 39 años, entre la población con discapacidad, tan solo el 9.7% alcanza un nivel de educación superior. Sin oportunidades efectivas de educación la problemática de la población con discapacidad no hace más que aumentar, reduciendo las posibilidades de encontrar empleos dignos y oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Lo anterior se ve confirmado por los datos aportados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social[7], según los cuales se ha señalado que la población con discapacidad tiene altos niveles de desempleo, y cuando lo tienen perciben que son remunerados por debajo del trabajador común. Esta es una realidad contraria a los esfuerzos que desde organismos internacionales como la OIT se han venido realizando con el fin de garantizar cada vez con mayor eficacia el acceso de la población discapacitada a trabajo digno y equitativo, que permita la realización de sus proyectos personales. Y aunque el Estado colombiano ha realizado esfuerzos considerables en materia legislativa queda aún mucho por hacer en esta área del acceso al trabajo digno y la implementación de todas sus leyes. Pues se percibe en las estadísticas una brecha entre el texto de la norma y la realidad. Para comprobar lo anterior, la Ley estatutaria 1618 de 2013 establece que se debe "garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión… eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad",[15]. Por lo cual, se rige bajo los principios que protegen los derechos de las personas con discapacidad (dignidad humana, respeto, autonomía individual, independencia, igualdad, equidad, Justicia, inclusión, progresividad en la financiación, equiparación de oportunidades, protección, no discriminación, solidaridad, pluralismo, accesibilidad, diversidad, respeto, aceptación de las diferencias y participación de las Personas con Discapacidad).

Al afirmar la Ley que se "evaluará cada 4 años la eficacia de las acciones afirmativas, los ajustes razonables y la sanción a la discriminación, como mecanismos para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad"[15]; establece un plazo de evaluación de tales disposiciones legales, de forma tal que hacia el 2017 se procederá a evaluar el cumplimiento de las disposiciones emitidas, así como a valorar las omisiones de los diferentes entes territoriales; es de esta forma como el cuerpo legislativo de una nación avanza en perfeccionamiento intrínseco y en eficacia ciudadana. De igual forma afirma que es responsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad "asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos[15]. Entre los resultado obtenidos se encuentra la generación de instituciones veedoras de la garantía de derechos conformada por las personas con discapacidad; a su vez, la vinculación de las mismas en procesos de gestión social para la población objetivo. De igual forma, en cada departamento se han creado comités departamentales/ municipales/locales de discapacidad con el objetivo de verificar el cumplimiento de la norma y exigir que sean respetados los derechos de las personas con discapacidad.

Es deber del legislador emitir la Ley, pero es deber del Estado en su faceta judicial velar por el cumplimiento de dichas Leyes, así como por la eficaz aplicación de los distintos convenios que la nación firme con otros países o con entidades internacionales como la ONU, la cual en el 2006 instituyó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con el expreso propósito de: "promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de sus dignidad inherente"[58]. Como parte de los deberes adquiridos por Colombia en esta Convención aparecen, entre otros:

- Implementar medidas legislativas y administrativas que hagan efectivos los derechos reconocidos en dicha convención.
- Eliminar o derogar de la legislación vigente todo reglamento o práctica discriminatoria hacia las personas con discapacidad.
- En los programas sociales y políticas públicas incluir la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad

La legislación en Colombia es abundante, pero los formuladores de políticas no se encuentran bien informados sobre la realidad de la vida de las personas con discapacidad. Lo cual ha generado que el direccionamiento de los recursos y acciones del estado no sean efectivos para lograr el bienestar de esta población, llevando a las instituciones y sectores que brindan servicios a las personas con discapacidad a no efectuar un buen manejo de sus servicios[59, 60].

De la presente revisión se concluye que se han tomado medidas legislativas que favorecen a la población con discapacidad y que se ha incrementado la norma para proteger sus derechos; sin embargo, una de las principales dificultades que se encuentran es el desconocimiento de la legislación, la difusión de la legislación y el empoderamiento de las personas con discapacidad para ejercer sus derechos respaldados por la legislación. De igual forma, es importante la inclusión de estos temas en la formación profesional ya que contribuye al desarrollo académico e investigativo de una necesidad social que incrementa con el correr de los años y que implica no solo el conocimiento, la sensibilización sino también la innovación y gestión del cambio de cultura y de gestión política. Aunque el camino recorrido ha sido importante, aún queda mucho por hacer en materia legislativa y de control, en pro de dar plenas garantías a la población discapacitada sobre el ejercicio de sus derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Organización Mundial de la Salud (OMS). 10 datos sobre la discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Febrero 15]. Disponible en: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs352/es/
2. Angarita M. Políticas y conceptos en discapacidad: Un binomio por explorar. [Tesis Doctoral]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2007.
3. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2012 [internet]. [Consultado 2014 Marzo 26]. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv
4. Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO). Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Febrero 15]. Disponible en: http://www.sispro.gov.co/
5. Abberley P. The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability. Disability, Handicap and Society. 1987; 2 (1): 5-19.
6. Discapacidad Colombia. Legislación [Sitio en Internet]. [Consultado 2014 Febrero 15]. Disponible en: http://discapacidadcolombia.com/modules.php?name = Content&pa = showpage&pid = 34
7. Consejo Nacional de Política Economía y Social (CONPES). Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social [internet]. [Consultado 2014 Febrero 15]. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-335918_archivo_pdf.pdf
8. Colombia. Ministerio de Salud. Resolución 14861 de 1985 Por la cual se dictan normas para la protección, seguridad, salud y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos. Bogotá: Ministerio de Salud; 1985
9. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las Naciones Unidas y las Personas con Discapacidad – Los primeros cincuenta años [internet]. [Consultado 2014 Febrero 20]. Disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/social/disabled/dis50y10.htm
10. Detrich R, Keyworth R, States J. Advances in evidence-based education: A road map to evidence based education. 2008. Oakland, CA: The Wing Institute.
11. Colombia. El Congreso de Colombia. Ley 12 de 1987 por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 37765 (Enero 27 de 1987).
12. Colombia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ley 82 de 1988 Por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69a. reunión, Ginebra, 1983. Diario Oficial, 38626 (Diciembre 23 de 1988).

13. Colombia. Ministerio de Transporte. Ley 769 de 2002 Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 44932 (Septiembre 13 de 2002).
14. Colombia. Ministerio de la Protección Social. Ley 1145 de 2007 por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 46685 (Julio 10 de 2007).
15. Congreso de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social. Ley Estatutaria 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social; 2013.
16. Nullvalue. Qué es una ley estatutaria [internet]. [Consultado 2014 Marzo 10]. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-138592
17. Organización Mundial de la Salud (OMS). Informe Mundial Sobre la Discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Marzo 24]. Disponible en: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
18. Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ley 60 de 1993 por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 40987 (Agosto 12 de 1993).
19. Colombia. Congreso de Colombia. Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. . Diario Oficial, 41148 (Diciembre 23 de 1993).
20. Carrasquilla G, Martínez S, Latorre M, García S, Rincón C, Pardo C, et al. La discapacidad en el contexto del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia: Lineamientos, Epidemiología, e Impacto Económico [internet]. [Consultado 2014 Marzo 10]. Disponible en: http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2010/05/doc-fundac-2009.pdf
21. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Marzo 10]. Disponible en: https://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497
22. Correa ML. Panorama de la protección jurisprudencial a los derechos humanos de las personas con discapacidad en Colombia. Universitas. 2009; 118: 115-139.
23. Hernández JJ, Hernández UI. Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia. Revista de Salud Pública .2009; 7(2): 130-144.
24. República de Colombia. Informe inicial sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad en Colombia. Bogotá: 2013.
25. Colombia. Ministerio de la Protección Social. Ley 1438 de 2011 Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 47957 (Enero 19 de 2011).
26. Trujillo A. Psicología de la discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Marzo 12]. Disponible en: http://www.discapacidadonline.com/wp-content/uploads/2012/10/psicologia-de-la-discapacidad.pdf
27. Cobo ME, Sandoval CC, Alvarado RY. Magnitud de la discapacidad en Boyacá, Colombia. Revista Salud Pública. 2012; 14(5): 776-788.
28. Colombia. Constitución Política de 1991[internet]. [Consultado 2014 Marzo 12]. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125
29. Díaz OC. Concepción de la atención educativa de personas con discapacidad. Documento de trabajo. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. 2003.
30. Boluarte A, Méndez J, Martell R. Programa de entrenamiento en habilidades sociales con retraso mental leve y moderado. Mosaico Científico. 2006; 3(1): 34-42.
31. Parra C. Borradores de investigación. Población con discapacidad en Colombia. Aspectos sociales, económicos y políticos. Bogotá: Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario. 2003.
32. Gutiérrez B, Prieto M. Manual de evaluación y entrenamiento en habilidades sociales para personas con retraso mental [internet]. [Consultado 2014 Mayo 10]. Disponible en: http://www.feapsmurcia.org/feaps/FeapsDocumentos.NSF/08db27d07184be50c125746400284778/b72f09f53bf65706c12578d30046d6f0/$FILE/Presentaci%C3%B3n.pdf
33. Sánchez P. Psicología educativa de hoy. Reflexiones sobre el papel del psicólogo educativo en el proceso educativo de cara al nuevo siglo. . En M. Brea, E. Rodríguez, & M. Alonso (Eds.), 30 años de la psicología dominicana: Pasado, presente y futuro. Santo Domingo: Fundación Cátedra Iberoamericana; 1998. 94-106.
34. Arvilla A, Palacio L, Arango C. El psicólogo educativo y su quehacer en la institución educativa. Revista de la Facultad de Ciencias de la Salud. 2011; 8(2): 258-261.
35. Arena B, Jaramillo J, Marmolejo P, Cruz C. Calidad de vida e inclusión laboral de personas con discapacidad. Cali 2008.2011. Ciencia & Salud. 2013; 1(3): 39-47.
36. Cruz MM, García A. La Economía y la Psicología ante el problema de la inactividad de las personas con discapacidad. Revista de Fomento Social. 2011; 66: 251 -284
37. García SC, Malo M. "Discapacidad y mercado de trabajo en la Unión Europea". Cuadernos Aragoneses de Economía. 2002; 12(2): 237-255.
38. Gannon B, Nolan B. Disability and Labour Market Participation in Ireland. Economic and Social Review. 2004; 35(2): 135-155.

39. Borda A, Valera M, Cruz N. Vinculación de discapacitados en las organizaciones [internet]. [Consultado 2014 Mayo 12]. Disponible en: http://intellectum.unisabana.edu.co:8080/jspui/handle/10818/4527
40. Colombia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ley 361 de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 42978 (Febrero 11 de 1997).
41. Cardona D, Agudelo A, Restrepo L, Segura A. Educación, salud y empleo de la población con algún tipo de limitación. Medellín, 2008. Hacia la promoción de la salud. 2012; 17(1): 77-91.
42. Colella A, Bruyère S. Disability and employment: New directions for industrial and organizational psychology. 2011. En S. Zedeck (Ed. de la serie), APA handbook of industrial and organizational psychology: Volum 1 Building and developinig the organization (pp. 473-503). Washington, D.C.: American Psychological Association.
43. Pérez V, Alcóver C. Apoyo social, satisfacción laboral y abandono en trabajadores con discapacidad. Boletín de Psicología. 2011; 102: 23-41.
44. Schur L, Kruse D, Blanck P. Corporate culture and the employment of persons with disabilities. Behavioral Science and the Law. 2005; 23: 3-20.
45. Zondek A, Zepeda M, González F. Recabarren E. Discapacidad en Chile: pasos hacia un modelo integral de funcionamiento humano. Fondo Nacional de la Discapacidad. Santiago de Chile: Maval Ltda; 2006.
46. Colombia. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ley 12 de 1987 por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 37765 (Enero 27 de 1987).
47. Colombia. Ministerio de Transporte. Decreto 1660 de 2003 por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad. Diario Oficial, 45222 (Junio 18 de 2003).
48. Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1538 de 2005 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997. Diario Oficial, 45913 (Mayo 19 de 2005).
49. Colombia. Ministerio de Transporte. Ley 1083 de 2006 por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 46346 (Julio 31 de 2006).
50. Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 4659 de 2008 por la cual se adoptan unas medidas en materia de accesibilidad a los sistemas de transporte público masivo municipal, distrital y metropolitano de pasajeros. Diario Oficial, 47169 (Noviembre 10 de 2008).
51. Colombia. Ministerio de Transporte. Ley 1287 de 2009 Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997. Diario Oficial, 47280 (Marzo 3 de 2009).
52. Muyor J. Intervenir en la vida de otros: Trabajo social, discapacidad y derechos humanos. Trabajo Social Difusión. 2011; 87: 17-22.
53. Alfaro RL. Psicología y discapacidad: Un encuentro desde el paradigma social. Revista Costarricense de Psicología. 2013; 32(1): 63-74.
54. Strauss AL. Sales A. Bridging the gap between disability studies and disability services in higher education: A model center on disability. Journal of Postsecondary Education and Disability. 2010; 23(1): 79-84.
55. Juárez F, Holguín E, Salamanca A. Aceptación o rechazo: perspectiva histórica sobre la discapacidad, la rehabilitación y la psicología de la rehabilitación. Psicología y Salud. 2006; 16(2): 187.197.
56. López JM. Breve historia de la medicina. Madrid: Alianza Editorial; 2000
57. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Compendio de legislación sobre discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Abril 20]. Disponible en: http://conadis.salud.gob.mx/descargas/pdf/CLSDtomo1.pdf
58. Organización Internacional de la Naciones Unidas. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [internet]. [Consultado 2014 Febrero 20]. Disponible en: www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf
59. Gómez C, Cuervo C. Conceptualización de discapacidad: reflexiones para Colombia [Tesis de Maestría en Discapacidad e Inclusión Social]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina; 2007.
60. Cordeu C. Reflexiones en torno a la inclusión sociocomunitaria de personas con discapacidad intelectual: escuchando la voz de sus protagonistas. [Tesis de Maestría en Psicología]. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales; 2008.

Para citar este artículo: Martínez-Rozo A, Uribe-Rodríguez A, Velázquez-González H. La discapacidad y su estado actual en la legislación colombiana. Duazary. 2015 jun; 12 (1): 49 -58

MINSALUD

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL 2013 - 2022

Ministerio de Salud y Protección Social
Oficina de Promoción Social
Grupo de Gestión en Discapacidad
Diciembre de 2014

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN 7

INTRODUCCIÓN 8

PRIMERA PARTE. ¿CUALES SON LOS ANTECEDENTES QUE CREAN EL ESCENARIO PARA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL? 11

1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN COLOMBIA 12

1.1 Caracterización de la población con discapacidad 14

1.2. Acceso de la población con discapacidad a servicios sociales básicos 14

1.2.1. Educación 14

1.2.2. Salud 15

1.2.3. Trabajo, empleo e ingresos laborales 16

1.3. Situación de la población con discapacidad por curso de vida 16

1.3.1. Niños y niñas menores de 5 años 16

1.3.2. Niños, niñas y adolescentes 17

1.3.3. Jóvenes y adultos 18

1.3.4. Personas mayores 19

1.4. Familia y discapacidad 20

2. MARCO LEGAL Y NORMATIVO 24

2.1. Marco legal internacional 24

2.1.1. Tratados de derechos humanos 24

2.1.2. Instrumentos normativos internacionales en materia de discapacidad 26

2.2. Marco normativo nacional 26

2.2.1. Marco constitucional 26

2.2.2. Normatividad nacional en materia de discapacidad e inclusión social 27

2.2.3. Institucionalidad: Sistema Nacional de Discapacidad 32

2.3. Jurisprudencia 34

3. LA DISCAPACIDAD COMO ELEMENTO PRESENTE EN LOS MARCOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 35

3.1. Políticas diferenciales 35

3.1.1. La discapacidad y las mujeres 35

3.1.2. Discapacidad y Primera Infancia 35
3.1.3. Infancia y adolescencia con discapacidad 36
3.1.4. Discapacidad, Envejecimiento y Vejez 37
3.1.5. Discapacidad y políticas de familia 38
3.1.6. Discapacidad en el marco del conflicto armado 38
3.1.7. Discapacidad y grupos étnicos 40
3.2. Políticas sectoriales 41

4. ¿CÓMO SE CONSTRUYÓ LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL? 55
4.1 Evaluación institucional de la Política Nacional de Discapacidad 55
4.2. Fase de alistamiento 57
4.2.1. Definición de la Plataforma 57
4.2.2. Construcción de la Línea de Base de Política Pública 57
4.2.3. Construcción del Mapa de Actores 57
4.2.4. Diseño metodológico 58
4.2.5. Regionalización para la obtención de insumos de política 58
4.3 Fase de recolección de insumos 59
4.3.1. Encuentros regionales y mesas sectoriales e intersectoriales 60
4.3.2. Mesa de Consolidación Nacional 61
4.3.3. Validación 64
4.4. Fase de formulación del documento 64

SEGUNDA PARTE. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS CLAVE DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL? 66

5. ENFOQUES 67
5.1. Enfoques Generales 67
5.1.1. Enfoque de derechos 67
5.1.2. Enfoque poblacional 69
5.1.3. Enfoque territorial 70
5.1.4. Intersectorialidad 70
5.2. Enfoque Específicos 71
5.2.1. Enfoque diferencial 71

5.2.2. Enfoque de desarrollo humano y capacidades 77

6. MARCO CONCEPTUAL 79

6.1 Conceptualización en torno a la discapacidad: Evolución es la palabra clave 79

6.2 La CIF: marco conceptual del funcionamiento y la discapacidad 82

7. ÁMBITOS Y MARCOS DE REFERENCIA 84

7.1. El Marco de Protección Social en el ámbito de la persona 84

7.2. El Marco de Cohesión Social en el ámbito de la familia y la comunidad 85

7.3. El marco de Equiparación para el Desarrollo en el ámbito de la sociedad 85

8. PRINCIPIOS 87

9. OBJETIVOS 88

9.1. Objetivo General 88

9.2. Objetivos Específicos 88

10. EJES ESTRATÉGICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN 89

10.1. Eje estratégico 1: Transformación de lo público 89

10.2. Eje estratégico 2: Garantía jurídica 90

10.3. Eje estratégico 3: participación en la vida política y pública 90

10.4. Eje estratégico 4: Desarrollo de la capacidad 90

10.5. Eje estratégico 5: Reconocimiento de la diversidad 91

11. PLAN DE ACCIÓN 92

TERCERA PARTE. ¿CÓMO SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL? 93

12. SEGUIMIENTO 94

13. RUTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL 96

14. A MODO DE SÍNTESIS 99

15. RECOMENDACIONES 101

REFERENCIAS 103

ANEXOS 109

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Niños y niñas menores de 5 años con y sin discapacidad y afiliación al SGSSS 16
Tabla 2. Niños y niñas menores de 5 años con y sin discapacidad y principal cuidador 17
Tabla 3. Niños, niñas y adolescentes con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y asistencia escolar 17
Tabla 4. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad por grupos de edad y nivel educativo 18
Tabla 5. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad, asistencia escolar y alfabetismo 19
Tabla 6. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y asistencia escolar 19
Tabla 7. Personas mayores con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y alfabetismo 20
Tabla 8. Diversidad en la estructura de las familias colombianas, según la ENDS 2010 21
Tabla 9. Tratados de derechos humanos de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano 24
Tabla 10. Personas con discapacidad registradas en Colombia, según grupo étnico y grupos de edad 40
Tabla 11. Marcos de políticas sectoriales en materia de discapacidad 42
Tabla 12. Categorización de problemas a la luz de los derechos consagrados en la Convención 62
Tabla 13. Condiciones sociales: Marco de análisis y guía para la acción 73
Tabla 14. Ejes estratégicos y líneas de acción 89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Número de personas con discapacidad, por ciclo vital y sexo según el RLCPD 13
Figura 2. Estructura y contenido general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 30
Figura 3. Antecedentes normativos de la PPDIS 32
Figura 4. Estructura y funciones del Sistema Nacional de Discapacidad 33
Figura 5. Marcos de política pública y su relación con las personas con discapacidad 54
Figura 6. Mapa de actores 58

Figura 7. Regionalización para la obtención de insumos de política pública 59
Figura 8. Distribución de participantes en los encuentros regionales y mesas intersectoriales, según tipo de población 60
Figura 9. Mesa de Consolidación Nacional 62
Figura 10. Matriz de Vester elaborada con los resultados del ejercicio de interrelación de variables realizado en el Taller de Consolidación Nacional 65
Figura 11. Línea de tiempo del proceso de construcción de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 73
Figura 12. Ámbitos y marcos de referencia de la PPDIS 86
Figura 13. Estructura del plan de acción de la PPDIS 92
Figura 14. Ruta para la construcción de las políticas públicas territoriales de discapacidad e inclusión social 98
Figura 15. Elementos clave de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 100

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Instrumentos normativos internacionales en materia de discapacidad 110
Anexo 2. Normograma Discapacidad 111
Anexo 3. Árbol de problemas y de objetivos 121

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Salud y Protección Social, ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad, de forma conjunta con el Consejo Nacional de Discapacidad y el Grupo de Enlace Sectorial –GES-, hacen entrega al país de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013 - 2022, una política nacida del trabajo participativo, intersectorial y concertado, en la que se plasma la realidad de este 6.3% de la población colombiana y a través de la cual se busca asegurar el goce pleno de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores.

La Política Pública, más que un documento es un acuerdo de la sociedad colombiana que se encuentra comprometida con la inclusión plena de sus ciudadanos con discapacidad. Ha sido diseñada desde la concertación, dando cabida a las opiniones y propuestas surgidas de los diferentes sectores del Estado, la academia, la sociedad civil y las propias personas con discapacidad como protagonistas activos del proceso. Ella –la Política Pública- incluye a los actores del todos los niveles del Sistema Nacional de Discapacidad y se convierte en una guía que orienta la ruta por la cual se deben dirigir las acciones en materia de inclusión social de las personas con discapacidad, que se implementan en el nivel nacional y en los territorios. Precisamente, la mayor apuesta de esta Política Pública está en los territorios, pues es en ellos donde cada compromiso de Política Pública toma cuerpo e impacta la cotidianidad de los más de dos millones y medio de hombres, mujeres y niños con discapacidad que habitan en Colombia.

Al finalizar el periodo 2013 – 2022 esperamos que al haber cumplido las metas propuestas y plasmadas en este documento, del Caribe a la Amazonía y del Pacifico a la Orinoquia, todo el territorio nacional cuente con procesos sostenibles, pertinentes, de alto impacto y replicables que permitan a las personas con discapacidad participar como miembros activos de la sociedad, y a Colombia ser nutrida por los invaluables aportes que esta población, desde su diversidad, puede hacer para potenciar el desarrollo nacional.

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

INTRODUCCIÓN

La aprobación y ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas -CDPD- en 2011, ha generado grandes avances en el reconocimiento y la garantía de los derechos de las personas con discapacidad (PCD). Este instrumento internacional fue el resultado de un proceso participativo de organizaciones de personas con discapacidad y organizaciones que trabajan por la garantía de sus derechos, que unieron sus voces para denunciar la situación de discriminación y exclusión contra esta población, así como la invisibilidad del tema en las agendas públicas nacionales. Así, en la Convención se propuso una mirada de la discapacidad como un fenómeno social complejo y no solamente como un asunto de salud, que era como se había venido tratando en las políticas públicas. En esta medida, los Estados Parte se comprometieron a reformar las normas vigentes que restringieran el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad y a tomar las medidas necesarias para materializar los derechos humanos de esta población.

En Colombia se ha venido avanzando en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad pero aún es necesario aunar los esfuerzos por lograr transformar los imaginarios sociales sobre la discapacidad para así lograr la plena inclusión social de esta población. A partir de los principios de la Convención, la acción pública debe entonces dirigirse a reconocer a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y deberes y, por tanto, crear mecanismos sociales efectivos de participación en la vida política y pública de esta población.

Siguiendo estas apreciaciones, la Corte Constitucional ha señalado en distintas oportunidades que *"el fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente"* (Corte Constitucional, 1994) y que, por lo tanto, el objetivo principal de toda política pública debe ser permitir que el ciudadano sea incluido en los debates que inciden en su vida cotidiana. En conjunto con la creación de canales de participación, la Corte ha reiterado que, desde una perspectiva de análisis de derechos, para que la democracia participativa se materialice, es necesario, en primer lugar, lograr que el ciudadano tome conciencia de sus derechos y deberes civiles respecto del Estado.

De esta forma, cabe anotar que uno de los pilares fundamentales de la democracia participativa es el empoderamiento de la sociedad civil y el fortalecimiento de los derechos ciudadanos puesto que, si bien pueden existir canales participativos, es deber de la ciudadanía hacerlos efectivos. De hecho, no solamente *"se requiere concientizar a la ciudadanía sobre su rol frente a las autoridades sino que también es necesario reconocer que se tiene que dar una relación de interdependencia entre la sociedad civil y las instituciones públicas para lograr mayor incidencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas"* (Díaz, 2007). Es decir que el Estado debe actuar en corresponsabilidad con la sociedad misma, haciendo efectivos sus derechos pero también entendiendo la necesidad de participar de manera coherente e integrada.

Es entonces a partir de este marco constitucional y de derechos humanos que se ha reconocido la importancia de generar procesos participativos que den cuenta de las problemáticas sociales que impactan la vida de las personas con discapacidad con el objetivo de diseñar políticas públicas que respondan a las

necesidades reales de esta población. En términos de la Convención, la construcción colectiva de propuestas políticas permite reconocer que las personas con discapacidad tienen el derecho de participar activamente en las decisiones políticas que los afectan, lo que le otorga sentido a la expresión que identifica al movimiento por la defensa de los derechos de las personas con discapacidad: *"nada sobre nosotros, sin nosotros" (Charlton, 1998).*

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social –MSPS-, como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad, desarrolló el proceso de construcción de la Política Pública Nacional de Discapacidad e inclusión social en. Este proceso partió del reconocimiento de la necesidad de incorporar y de transversalizar un enfoque de inclusión social, de reconocimiento de la diversidad y de desarrollo de las capacidades que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores.

Bajo el marco de la Convención y de la Ley 1145 de 2007, el Ministerio elaboró y socializó los lineamientos para la construcción de esta política pública, orientados a garantizar los derechos humanos de la población con discapacidad, establecer los elementos esenciales para enfrentar los retos específicos de cada territorio en el país y brindar insumos a los actores encargados de formular y articular acciones públicas sobre el tema. En el segundo semestre de 2012 se realizaron talleres de socialización de estos lineamientos así como asistencias técnicas, evaluaciones de las acciones públicas y construcción de árboles de problemas y objetivos de las políticas locales. Asimismo, se desarrolló una acción conjunta de planificación con el Grupo de Enlace Sectorial (GES) para la recolección de los insumos en los territorios.

Dicha recolección de insumos fue realizada en once encuentros, cinco regionales y seis sectoriales. En este proceso se contó con la participación de personas con discapacidad, sus familias, cuidadores y cuidadoras, representantes de organizaciones sociales de personas con discapacidad y que trabajan por la garantía de sus derechos, así como servidores públicos de los niveles local, departamental y nacional. En estos encuentros los participantes reflexionaron sobre los principales problemas de las personas con discapacidad para lograr su plena inclusión social y sobre posibles alternativas de solución; finalmente se compartieron algunas experiencias relevantes sobre la acción pública en discapacidad.

El análisis de los resultados se realizó bajo la Metodología de Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005) que permite identificar problemas, alternativas de solución, y seleccionar los ejes prioritarios para dirigir la acción pública en discapacidad. Posteriormente se adelantó una mesa de concertación nacional y 36 talleres de validación. Todo ello sirvió como insumo para el diseño concertado del plan de acción de la Política Pública., Sumado a lo anterior, se desarrollan los antecedentes normativos y de políticas públicas así como el marco conceptual aplicable en discapacidad.

Sobre la base previamente descrita se construyó el presente documento de Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, el cual se encuentra dividido en tres partes, cada una de las cuales responde a una pregunta, que hace las veces de título. La primera de ellas es *¿Cuáles son los antecedentes que crean el escenario para la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social?* Para darle respuesta se abordan la situación actual de las personas con discapacidad en Colombia, el marco legal y normativo que sustenta la Política Pública, el abordaje de la discapacidad en los marcos de políticas sectoriales y de políticas para poblaciones vulnerables, y el proceso de construcción de la Política misma.

La segunda parte del documento responde a la pregunta ¿Cuáles son los elementos clave de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social? Esta parte es el corazón de la Política Pública. En ella se presentan los enfoques, el marco conceptual, los ámbitos y marcos de referencia, los principios y objetivos, junto con sus ejes estratégicos y su plan de acción.

La tercera y última parte se orienta a responder la pregunta ¿Cómo se implementa la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social? Esta parte se dedica al abordaje del proceso de seguimiento a los compromisos de la Política Pública, la ruta para la construcción de las políticas públicas territoriales de discapacidad e inclusión social, y finalmente un conjunto de recomendaciones generales que pueden contribuir al logro de dicha implementación.

Todo este andamiaje metodológico, conceptual y programático desarrollado de forma participativa, intersectorial y concertada se convierte en una poderosa herramienta que permitirá al país cumplir con el compromiso nacional de garantizar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos y libertades para todos los colombianos con discapacidad.

PRIMERA PARTE

¿CUALES SON LOS ANTECEDENTES QUE CREAN EL ESCENARIO PARA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL?

1

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN COLOMBIA

A continuación se presenta el diagnóstico sobre la población con discapacidad, el cual evidencia, entre otros, la existencia de discriminación y desconocimiento de las capacidades de esta población; la respuesta inadecuada de los servicios de salud; la existencia de barreras de acceso a la educación formal, al trabajo y proyectos de emprendimiento y al entorno físico, social, económico, político y cultural; la dependencia económica y baja autoestima; la limitación del desarrollo de sus potencialidades, la de sus familias y cuidadores; y la incipiente información sobre datos estadísticos y carencia de investigaciones relacionadas con el ejercicio y goce pleno de derechos de las PCD.

1.1 Caracterización de la población con discapacidad

A nivel internacional, según el Informe Mundial sobre la Discapacidad publicado en el año 2011 (OMS, 2011), más de 1.000 millones de personas en el mundo viven con alguna discapacidad, lo que se traduce en aproximadamente el 15% de la población mundial (según estimaciones de población en 2010). De ellas, casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su vida diaria.

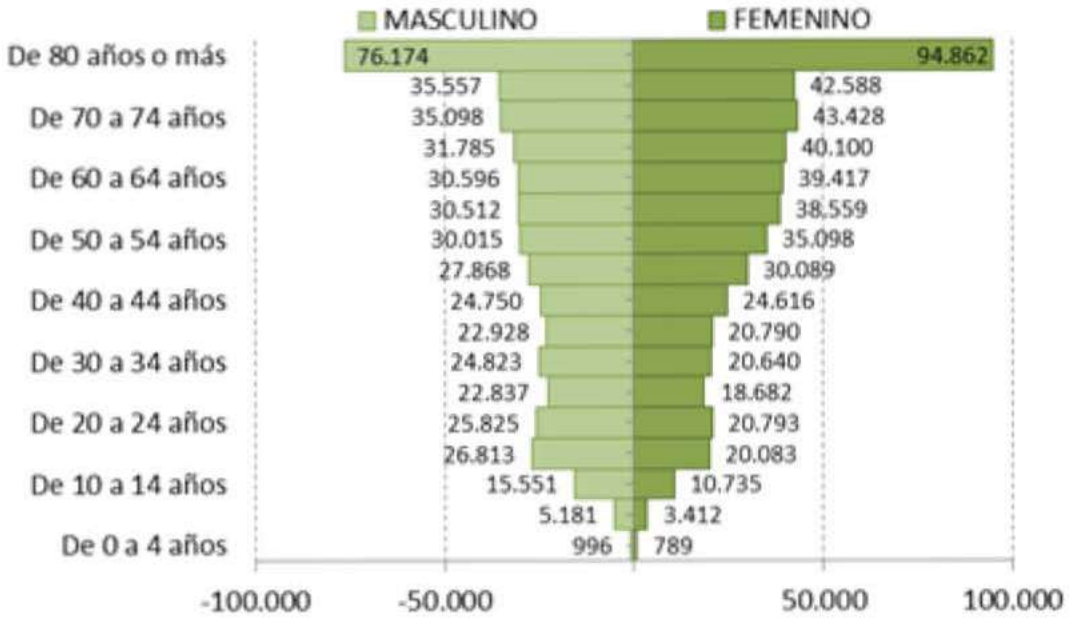
El Informe Mundial señala que de la población total, cerca de 785 millones de personas de 15 años y más viven con una discapacidad (15,6%), mientras que el proyecto sobre la Carga Mundial de Morbilidad, en la misma encuesta, estima una cifra próxima a los 975 millones (19,4% del total de la población mundial). La encuesta indica que, del total estimado de PCD, 110 millones (2,2% de la población) tienen dificultades muy significativas de funcionamiento, mientras que la Carga Mundial de Morbilidad cifra en 190 millones (3,8% de la población) las personas con una "discapacidad grave" (afecciones como la tetraplejía, depresión grave o ceguera). La única fuente sobre discapacidad infantil (0-14 años) es la Carga Mundial de Morbilidad, con una estimación de 95 millones de niños (5,1% del total), de los cuales 13 millones tienen "discapacidad grave".

En Colombia, de acuerdo con el Censo del DANE del año 2005, existen 2.624.898 de PCD, lo que equivale al 6,3% del total de la población (DANE, 2005: 3). Con relación a las cifras censales de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 2009), Colombia ocupa el primer lugar en prevalencia de discapacidad, seguida por Ecuador con el 4,7% (2001), Venezuela con 3,9% (2001), Chile con el 2,2% (2002), Perú con el 1,3 % (1993), y Bolivia con el 1,1% (2011)[1].

Es de señalar que en el caso colombiano, el Registro para la Localización y Caracterización de las PCD (RLCPD)[2] ha logrado mejoras evidentes al integrarse con otros sistemas generadores de información a través del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO). El RLCPD registra 981.181 PCD a mayo de 2013, lo que corresponde a la fecha, al 37,4% de las PCD identificadas en el censo[3].

La información del RLCPD señala que el porcentaje de hombres con discapacidad es mayor que el de mujeres, desde la infancia hasta los 44 años. A partir de esta edad la tendencia se invierte, es decir, el porcentaje de mujeres con discapacidad es mayor con respecto al de los hombres. Esta situación es ratificada por los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (2012) realizada por el DANE.

Figura 1. Número de personas con discapacidad, por ciclo vital y sexo según el RLCPD



Fuente: Registro para la Localización y Caracterización de PCD, MSPS. Corte a marzo 31 de 2013.

Es de señalar también que de acuerdo a la base de información del Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) con corte a abril de 2013, las mayores prevalencias de discapacidad se presentan en personas mayores de 80 años (13,3%), seguidas por los menores de 10 años (8,8%), mientras que las menores prevalencias se observan en los jóvenes entre 15 y 19 años (7%).

De acuerdo con el RLCPD el tipo de alteración más frecuente en las PCD en Colombia está relacionada con la movilidad del cuerpo, manos, brazos y piernas, con una prevalencia del 50,3%, seguida de las alteraciones de los ojos y las alteraciones del sistema nervioso con un 41% y de los oídos con 19%. Las alteraciones menos frecuentes están relacionadas con deficiencias en el olfato, tacto y gusto, que representan cerca del 3,4% de la prevalencia[4]. Este comportamiento es similar para hombres y mujeres, con la diferencia de que en los hombres el tercer tipo de alteración más frecuente es la de los ojos, mientras que en las mujeres ésta corresponde a la alteración del sistema cardiorrespiratorio e inmune.

Según la ECV (2012), el 4,7% de los encuestados reportó tener por lo menos una limitación, siendo la dificultad para moverse o caminar, la de mayor prevalencia, lo cual coincide con las cifras del RLCPD, que ubican esta causa como la primera en prevalencia, con un 34% dentro de las PCD[5].

Un aspecto importante a tener en cuenta es que la discapacidad afecta de manera especial a las poblaciones

[1]No obstante se presentan diferencias en la forma de capturar la información en cada país.

[2]El Registro de Discapacidad fue administrado por el DANE desde su creación hasta el 31 de octubre de 2010 y asumido e integrado por el MSPS al Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) desde el 1 de noviembre de ese año. Se pasa de 100 variables originales del registro a más de 200. Al integrarlo con las otras fuentes de información como el Registro Único de Afiliados a la Protección Social (RUAF), el Sistema de Información para la Regulación de Precios de Medicamentos (SISMED), la Planilla Integrada de Aportes a la Seguridad Social (PILA), el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), Familias en Acción y Red Unidos, ente otros, se facilita el cruce de datos y se robustece la información de las PCD.

[3]Dado que la cobertura del RLCPD es progresiva y constituye la fuente oficial de datos sobre discapacidad, se menciona la última cobertura disponible. Sin embargo, se complementa el análisis con otras fuentes como la ECV 2012 y el SISBEN.

vulnerables. El Informe Mundial sobre Discapacidad señala que en todo el mundo las PCD presentan incidencias de pobreza más altas, resultados académicos más bajos, y una menor participación laboral que las personas sin discapacidad. En parte, esto es consecuencia de los obstáculos en el acceso de las personas con discapacidad a servicios básicos que afectan la calidad de vida y las oportunidades, en particular la salud, la educación, el empleo, el transporte, o la información.

En Colombia, el RLCPD evidencia que las condiciones de acceso, permanencia y promoción en los sistemas de atención integral en salud, protección, generación de empleo y trabajo, educación, comunicaciones, y en los espacios de participación de las PCD, entre otros, son insuficientes.

Es de señalar también que los resultados de la Encuesta Mundial de Salud indican que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos más elevados. Las personas en el quintil más pobre, las mujeres y las personas mayores, también presentan una mayor prevalencia de discapacidad. Finalmente, los datos de las *encuestas a base de indicadores múltiples* en países seleccionados ponen de manifiesto que los niños de las familias más pobres y los que pertenecen a grupos étnicos, presentan un riesgo significativamente mayor de discapacidad que los demás niños.

En el caso de la población vulnerable en Colombia es de resaltar que de las 24 millones de personas registradas en el SISBEN con corte a abril de 2013 (en los niveles 1 y 2)[6], el 3,1% tienen alguna discapacidad[7]. De ellas, el 25,5% presenta dificultad para moverse o caminar (resultados coherentes con el RLCPCD y la ECV), el 23,1% sordera total, el 20% dificultad para aprender o entender, el 15,3% dificultad para salir a la calle sin ayuda o compañía, el 6,8% dificultad para bañarse, vestirse o alimentarse por sí mismo, el 5,6% ceguera total y el 3,6% mudez[8].

Con respecto a las causas de discapacidad, el RLCPD identifica como las más prevalentes las relacionadas con enfermedad general[9] (29,4%), accidentes (11,4%) y alteraciones genéticas o hereditarias (10,2%). Lo anterior concuerda con los resultados de la evaluación de la política pública actual de discapacidad[10] .

1.2. Acceso de la población con discapacidad a servicios sociales básicos

A continuación se presenta el diagnóstico del acceso y condiciones de la PCD en educación, salud, trabajo e ingresos laborales. Para ello se emplea información del SISPRO-RLCPD[11] , complementada con información registrada en el SISBEN con corte a abril de 2013, de la ECV 2012, de los resultados de la evaluación institucional y de resultados cualitativos a la Política Nacional de Discapacidad.

1.2.1. Educación

En el mundo, la diferencia entre la tasa de asistencia a nivel primaria entre niños con y sin discapacidad oscila entre el 10% en la India, hasta el 60% en Indonesia. Por lo que respecta a la enseñanza secundaria, la diferencia en las tasas de asistencia escolar está entre el 15% en Camboya y el 58% en Indonesia. Incluso en países con altos porcentajes de matriculación en la escuela primaria, como los de Europa oriental, muchos niños con discapacidad no asisten a la escuela. En Colombia, la información reportada muestra que 37 de cada 100 PCD en edad escolar no asisten a un establecimiento educativo.

[4] El análisis se realiza en el marco conceptual de la CIF, desde el punto de vista de la función del órgano (deficiencias) y no desde la estructura, es decir, el mismo órgano (por eso no se habla de sentidos). Cabe resaltar que una persona puede presentar más de una alteración permanente.

[5] Ver anexo 1.1.

[6] Puntos de corte actuales del régimen subsidiado.

[7] En el SISBEN no se cuenta con la totalidad de las PCD, dado que es una encuesta voluntaria y de percepción, no necesariamente tiene que corresponder la prevalencia nacional con la de la encuesta, además porque tienen muestras y denominadores diferentes.

La información reportada por el RLCPD muestra que de cada 100 colombianos con discapacidad registrados, 66 saben leer y escribir, y en el caso de los niños entre 5 y 14 años de edad, esta cifra es de 33%. Las PCD que culminaron sus estudios de bachillerato representan el 17%, y los estudios técnicos, tecnológicos y profesionales solo han sido alcanzados por el 3,4% de esta población.

Por su parte, según datos de la ECV 2012, el 80% del total de personas de entre 5 y 9 años con alguna discapacidad no ha alcanzado ningún nivel educativo, mientras que el 13,2% había cursado solo preescolar. Del grupo de 10 a 17 años, el 47,1% de las PCD no había aprobado ningún nivel educativo y el 33,9% había aprobado básica primaria[12].

Según esta misma fuente, en el grupo de entre 18 y 39 años de edad, 24,7% de los encuestados no había alcanzado ningún nivel educativo, mientras que la proporción de personas que alcanzó educación superior fue de 9,7%. Asimismo se encontró que en las PCD el porcentaje de analfabetismo fue de 24,1%, mientras que en la población sin discapacidad esta proporción alcanzó un 6,9%.

Si enfocamos el análisis en la población pobre según SISBEN, el logro educativo de las personas de 5 a 17 años con discapacidad ubicadas en el nivel 1 y 2, se encuentra que el 57% de los registrados no había aprobado ningún nivel educativo, y en la población de más de 40 años, se evidenció que la mayor proporción de personas (51%) reportó haber aprobado la primaria.

Estos resultados muestran dificultades de acceso a la educación de las PCD (en especial en PCD económicamente vulnerable), en comparación con la población sin discapacidad. Lo anterior evidencia la necesidad de una mayor articulación y acciones de política pública para garantizar este derecho a las PCD, con el fin de aumentar la igualdad de oportunidades y la calidad de vida de esta población.

1.2.2. Salud

La cobertura de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)para las PCD en Colombia es del 81,9%, donde más de la mitad de las afiliaciones al sistema de salud corresponden al régimen subsidiado (57,7%). Estos resultados concuerdan con información de las PCD de los niveles 1 y 2 del SISBEN, donde el 57,2% se encuentra afiliado al régimen subsidiado y el 24,4% no reporta ningún tipo de afiliación en salud. La ECV 2012 también es congruente con estos resultados, mostrando que más de la mitad de la PCD (56%), pertenece a grupos sin capacidad de pago y por consiguiente su aseguramiento es provisto por el Estado con la afiliación a través del Régimen Subsidiado.

Al analizar las cifras de morbilidad, según el cruce del Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS) y el RLCPD, se encontró que la infección de vías urinarias, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, y la diabetes mellitus no insulinodependiente sin mención de complicación, son las enfermedades más frecuentes en la población con discapacidad.

Estos resultados muestran los avances en términos de aseguramiento en comparación con la población sin discapacidad. Sin embargo, se deben continuar las acciones para mitigar la prevalencia de discapacidad asociada a enfermedad general de acuerdo al análisis de morbilidad.

[8] Ver anexo 1.2

[9] Enfermedad general es una categoría prevista en el RLCPD, responde especialmente a las enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, HTA, entre otras, pero no se desagrega dicha variable para cada una de ellas, razón por la cual solo se denomina enfermedad general.

[10] Evaluación institucional y de resultados cualitativos a la Política Nacional de Discapacidad. Evaluación contratada por el Departamento Na cional de Planeación conEconometría S.A. (Contrato 550-2011).

[11] Cabe anotar que estos resultados arrojados por el RLCPD están limitados por su cobertura y en ningún momento hacen referencia a la población total con discapacidad del país.

1.2.3. Trabajo, empleo e ingresos laborales

Las PCD tienen más probabilidades de estar desempleadas, y generalmente perciben menores ingresos cuando trabajan, con relación a la población sin discapacidad. Los datos de la Encuesta Mundial de Salud indican que las tasas de ocupación son menores entre los hombres y mujeres con discapacidad (53% y 20%, respectivamente) que entre los hombres y mujeres sin discapacidad (65% y 30%, respectivamente).

Por su parte, un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comprobó que en 27 países, las PCD en edad de trabajar, en comparación con sus homólogas sin esta condición, experimentan desventajas significativas en el mercado laboral y tienen menores oportunidades de empleo. En promedio, su tasa de empleo (44%) es casi la mitad de la de las personas sin discapacidad (75%) y la tasa de inactividad es 2,5 veces mayor entre las personas sin discapacidad (49% y 20%, respectivamente).

En Colombia al categorizar a la Población en Edad de Trabajar, en las diferentes categorías ocupacionales a partir de la ECV 2012, se encontró que el 28,6% de las PCD se encontraban ocupadas, el 3,4% se encontraban desocupadas y el 68% inactivas. Al indagar por la actividad principal que se encontraban realizando las PCD en los últimos 6 meses, se observó que la mayoría (29,1%) tiene una incapacidad laboral permanente y no recibe pensión, el 21,7% se encontraba realizando oficios del hogar, y sólo el 14,5% de las PCD identificadas se encontraba trabajando. Adicionalmente, 61 de cada 100 PCD no recibe ningún tipo de ingresos mientras que, aproximadamente, 30 de cada 100 recibe menos de $500.000 mensuales, es decir que aproximadamente el 91% de las PCD perciben ingresos inferiores al SMLV.

1.3. Situación de la población con discapacidad por curso de vida

El análisis de la discapacidad en el país debe realizarse no sólo sobre el acceso a servicios básicos, sino también por ciclo de vida, dado que la intervención propuesta por la política pública deberá ser diferencial según la edad de la PCD. Para realizar este diagnóstico se empleó la información recolectada por el DANE para la ECV 2012. Específicamente se identificó la incidencia de limitaciones permanentes, nivel educativo, asistencia escolar, coberturas en salud, entre otras, por grupos etarios.

1.3.1 Niños y niñas menores de 5 años

De los 3.896.331 niños y niñas menores de 5 años (datos expandidos de la ECV), 48.208 se identificaron con algún tipo de discapacidad, una incidencia de 1,2%.

El 88,4% de niños y niñas sin discapacidad menores de 5 años están afiliados a salud, cifra que equivale al 98,3% en el caso de los niños y niñas con discapacidad. De éstos, la mayoría se encuentran afiliados al régimen subsidiado, porcentaje 17.5%. mayor frente a los menores de 5 años sin discapacidad, como se muestra a continuación.

Tabla 1. Niños y niñas menores de 5 años con y sin discapacidad y afiliación al SGSSS

0-4 años		Contributivo	Especial	Subsidiado	NS/NR	Total
NNA discapacidad	sin	37,8	2,6	59,0	0,6	100
NNA discapacidad	con	22,3	1,3	76,5	0,0	100

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

Del total de niños y niñas menores de 5 años con limitaciones permanentes se identificó que el 30,4% presenta limitaciones relacionadas con el habla, el 25,8% limitaciones para entender o aprender, y el 25,8% limitaciones para moverse o caminar, entre otras.

Al analizar el lugar de permanencia de los niños y niñas menores de 5 años con discapacidad, se encontró que no existe una diferencia importante frente a aquellos que no se encuentran en esta condición, salvo en el caso de la permanencia con su padre o madre en la casa, que es 7%. superior en los menores con discapacidad.

Tabla 2. Niños y niñas menores de 5 años con y sin discapacidad y principal cuidador

0-4 años	Con su padre o madre en el trabajo	Al cuidado de un pariente de 18 años o más	Asiste a un hogar comunitario, guardería o jardín	Con su padre o madre en la casa
Sin discapacidad	1,5	11,1	34,0	50,8
Con discapacidad	1,0	10,3	28,6	57,8

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

1.3.2. Niños, niñas y adolescentes

En este grupo, las mayores prevalencias están asociadas a limitaciones para entender o aprender (36,5%), limitaciones para hablar (25,3%), para moverse o caminar (20%), relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales (18,6%), y limitaciones para ver (17,8%).

En cuanto al acceso a salud, es de señalar que el 93,7% y el 92,1% de niños, niñas y adolescentes con y sin discapacidad, respectivamente, se encuentran afiliados al SGSSS y al igual que en el caso anterior, la mayor proporción se encuentra en el régimen subsidiado, el 71,4%.

Por su parte, 63,5% de los jóvenes con discapacidad manifiesta saber leer y escribir, lo cual es 25,5 p.p. menor que aquellos que no presentan discapacidad (ver Tabla 3). Con respecto a la asistencia a una institución educativa, se encuentra que la brecha es de 71,3% contra 91,4% de la población sin discapacidad. Las razones por las cuales las PCD en este rango de edad no estudian están relacionadas con la percepción de que ya terminaron sus estudios (50,2%), necesitan trabajar (21%), embarazo (8%), inseguridad o malos tratos en el establecimiento educativo (7,5%), falta de dinero o costos educativos elevados (4,7%), por considerar que no está en edad escolar (3,3%), por enfermedad (1,6%), porque no existe un centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano (1,5%), y porque tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual (1,4%).

Tabla 3. Niños, niñas y adolescentes con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y asistencia escolar

	Régimen de afiliación al SGSSS			
5-17 años	Cont.	Esp.	Sub.	NS/NR
NNA sin discapacidad	37,0	2,2	60,4	0,4
NNA con discapacidad	27,2	1,1	71,4	0,4

	Saben leer y escribir		Actualmente estudian	
5-17 años	Si	No	Si	No
NNA sin discapacidad	89,0	11,0	91,4	8,6
NNA con discapacidad	63,5	36,5	71,3	28,7

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

1.3.3. Jóvenes y adultos

Las mayores prevalencias en jóvenes y adultos, corresponden a limitaciones para ver (29,3%), para moverse o caminar (26,7%), para entender o aprender (15,4%), para hablar (14,9%), para usar brazos y manos (14,3%) y para relacionarse con los demás (13,6%).

En este grupo aquellos que por su edad deberían asistir a un establecimiento educativo manifestaron como principales causas para la no asistencia, la falta de dinero o costos educativos elevados (23,6%), la necesidad de educación especial (21,8%), enfermedad (18,3%) y necesidad de trabajar (9,7%).

En cuanto a educación, se observan porcentajes similares en niveles educativos para preescolar, básica primaria, básica secundaria y media en personas con y sin discapacidad entre 18 y 30 años. Sin embargo, las diferencias en el nivel educativo alcanzado se perciben en el nivel de educación media y conforme avanza el nivel educativo, así como en el porcentaje de los que no tienen ningún nivel de educación para este rango de edad. Esta situación también se presenta en los grupos de edad de 31 a 45 años y de 46 a 59 años. En todos los casos es mayor el porcentaje de PCD que no ha alcanzado ningún nivel educativo frente a la población sin discapacidad (ver Tabla 4), lo que muestra los mayores obstáculos que enfrenta esta población para formarse y acumular capital humano.

Tabla 4. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad por grupos de edad y nivel educativo

Nivel educativo alcanzado	18-30 años		31-45 años		46-59 años	
	PsD	PCD	PsD	PCD	PsD	PCD
Ninguno	1,4	29,5	2,9	17,7	6,3	14,4
Básica	35,3	33,7	46,8	49,3	56,2	62,7
Media	40,7	25,2	26,9	20,1	17,9	9,7
Superior incompleta	4,3	3,5	2,9	2,5	2,7	2,8
Superior completa	17,4	7,2	17,3	8,5	13,2	8,8
Postgrado	0,9	1	3,2	1,8	3,7	1,5

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

Aproximadamente 81 de cada 100 jóvenes y adultos con discapacidad saben leer y escribir mientras que 6 de cada 100 PCD en este rango de edad actualmente estudian.

Tabla 5. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad, asistencia escolar y alfabetismo

	Saben leer y escribir		Actualmente estudian	
18-59 años	Si	No	Si	No
NNA sin discapacidad	96,7	3,3	11,1	88,9
NNA con discapacidad	80,7	19,3	6,4	93,6

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

Respecto al acceso a salud, el 89,6% se encuentra afiliado al SGSSS. De ellos, el 56,9% está afiliado en el régimen subsidiado, el 39,9% al régimen contributivo, y el 3,1% a regímenes especiales.

Tabla 6. Jóvenes y adultos con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y asistencia escolar

	Régimen de afiliación al SGSSS			
18-59 años	Cont.	Esp.	Sub.	NS/NR
NNA sin discapacidad	49,8	2,4	47,6	0,2
NNA con discapacidad	39,9	3,1	56,9	0,0

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

Finalmente, la tasa global de participación (TGP) para las personas con discapacidad es menor que la TGP de las personas sin discapacidad (40,9% y 66,4% respectivamente). Esto se explica porque la mayoría de las PCD son inactivas (59%) y, entre ellos, el 42,8% están incapacitados permanentemente para trabajar, de acuerdo con la información reportada en la ECV 2012[13] .

1.3.4. Personas mayores

Las mayores prevalencias entre las PCD mayores de 60 años están relacionadas con limitaciones para moverse o caminar (46,6%), limitaciones para ver (31,4%), limitaciones para oír (20,3%), limitaciones para usar brazos y manos (16,2%), limitaciones para bañarse o vestirse (11,4%), limitaciones para entender o aprender (8,5%), y limitaciones para hablar (7,2%).

Al analizar el nivel educativo alcanzado se encuentra que el 56,5% de las PCD alcanzó básica primaria, el 7,8% básica secundaria, el 4,9% educación media, el 1,5% educación universitaria completa, mientras que el 26,9% no reporta ningún nivel de educación. Al comparar con las personas sin discapacidad, se encuentra en todos los casos un mayor nivel educativo alcanzado en este grupo (el 53,3% alcanzó básica primaria, el 10,8% básica secundaria, el 7,8% educación media, el 4,6% universitaria completa y el 17,4% no presenta ningún nivel de escolaridad). Estas brechas, en especial en los niveles de universidad completa y ningún nivel de escolaridad, muestran los mayores obstáculos que enfrenta la PCD, en especial en edades mayores.

Finalmente, en cuanto a acceso a salud, la PCD en este grupo de edad presenta un alto nivel de aseguramiento al SGSSS (el 95%), y aproximadamente la mitad se encuentra en Régimen Subsidiado, y no hay diferencias significativas con relación a la población sin discapacidad.

Tabla 7. Personas mayores con y sin discapacidad, afiliación al SGSSS y alfabetismo

	Régimen de afiliación al SGSSS				Saben leer y escribir	
mayores de 60 años	Cont.	Esp.	Sub.	NS/NR	Si	No
NNA sin discapacidad	48,2	3,4	48,0	0,3	82,8	17,2
NNA con discapacidad	46,6	2,4	50,6	0,4	74,3	25,7

Fuente: ECV, 2012. Cálculos DNP.

La prevalencia de la discapacidad en Colombia es alta y es mayor entre los grupos de menores ingresos. Además, refleja la existencia de brechas en el acceso a la educación y al trabajo. En cuanto a salud, la mayoría se encuentra afiliada al régimen subsidiado. Esta situación se acentúa especialmente en las primeras etapas del ciclo de vida.

El diagnóstico de la situación de la población con discapacidad evidencia la necesidad de fortalecer el conocimiento de sus derechos y deberes, los de sus familias y cuidadores, y los mecanismos para su protección y garantía. Asimismo, es necesario generar mecanismos que tiendan a asegurar una respuesta eficiente a sus necesidades, el reconocimiento de su capacidad jurídica, la articulación de políticas, instituciones y sectores, así como un nivel de inversión pública adecuada.

1.4. Familia y discapacidad

Comprender la situación que viven las personas con discapacidad en nuestro país, parte de hacer una lectura de la triada persona – familia – entorno (Moreno, 2011) como elementos que interactúan y tienen influencia reciproca. De acuerdo con la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (MSPS, 2012) existen diversas conceptualizaciones del término familia, dependiendo de la perspectiva desde la cual sea analizado. Sin embargo, para establecer una base conceptual que facilite la generación de consenso, dicha Política Pública concibe a la familia como:

Una unidad social compleja, diversa y plural ubicada en un contexto social, cultural y político; un agente político, corresponsable de la vigencia de los derechos y desarrollo integral de sus integrantes, siendo la mediadora entre las personas que se encuentran bajo su cuidado, las instituciones del Estado y las organizaciones sociales. También es un sujeto colectivo de derechos, cuyas dinámicas desarrollan su capacidad de agencia, es decir su libertad efectiva para alcanzar aquello que valora (en los términos de Amartya Sen). Bajo este entendido, las políticas públicas se dirigen a las familias en su calidad de actoras y beneficiarias de su propio desarrollo y de la gestión y la acción del Estado.

Por otra parte, la familia es el ámbito de humanización y socialización por excelencia. En su seno y a través del lenguaje, la filiación y el afecto se reproducen los patrones culturales de la sociedad en la que se encuentra inmersa. A través de sus dinámicas es que se aprenden las relaciones de poder y las conductas socialmente aceptadas; en otras palabras, es en la familia donde se aprende a ser sujeto y a ser ciudadano (Urbano & Yuni, 2008; Moreno & Cárdenas, 2010).

[13]Si bien la fuente oficial de mercado laboral es la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), esta fuente no reporta información sobre los tipos de limitaciones, motivo por el cual se emplea la información de fuerza trabajo de la ECV.

Al estar inmersa en un contexto social que se trasforma con el trascurrir del tiempo y los cambios ideológicos, económicos, políticos y culturales, su estructura y sus dinámicas también se han visto modificadas a lo largo de la historia, llevando a que las familias el Siglo XXI guarden grandes diferencias con aquellas de décadas atrás. Fenómenos sociales tan relevantes como la incorporación de la mujer al mundo laboral y la migración rural-urbana han hecho que las familias actuales tengan un menor número de hijos y que su cuidado ya no sea responsabilidad femenina únicamente (Moreno & Cárdenas, 2010). Igualmente ha variado su estructura en términos de que cada vez existe mayor diversidad en las formas de constituirse familia. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2010 (Profamilia, 2011) reveló la presencia de dicha diversidad en el territorio nacional, tal como lo evidencia la Tabla 8 presentada a continuación:

Tabla 8. Diversidad en la estructura de las familias colombianas, según la ENDS 2010

TIPO DE HOGAR	SUBTIPO	DEFINICIÓN	PORCENTAJE
Unipersonal		Son aquellos hogares en que vive solo una persona, tenga o no servicio doméstico.	10%
Nuclear	Familia nuclear completa	Compuesta por ambos padres y sus hijos menores de 18 años o mayores de esta edad pero sin dependientes en el hogar	35%
	Familia nuclear incompleta	Compuesta por uno de los dos padres y sus hijos menores de 18 años o mayores de esta edad pero sin dependientes en el hogar	12%
	Pareja sin hijos en el hogar		8%
Extenso	Familia extensa completa	Compuesta por una pareja con hijos solteros que vive con otras personas de la familia, que pueden ser otros hijos con su pareja y/o con hijos	14%
	Familia extensa incompleta	El o la jefe del hogar sin cónyuge vive con sus hijos solteros y otros parientes	10%
	Familia extensa de parejas sin hijos en el hogar y otros parientes		3%
	Otros tipos de familia extensa		4%
Compuesto		Conformada por parientes y no parientes	4%

Fuente: Adaptado con base en datos de Profamilia (2011).

Si tan grande diversidad impide generalizar acerca de la estructura y dinámica familiar contemporánea, dicha diversidad se hace aún más evidente en la respuesta de las familias ante la discapacidad de uno o más de sus miembros. Pues las situaciones inesperadas que traen consigo la discapacidad son afrontadas desde los recursos psicológicos, sociales, culturales y económicos con que cuenta cada familia, su historia pasada en el manejo de situaciones adversas, el momento del ciclo de vida familiar que está viviendo y sus conflictos, entre otras muchas variables, que hacen imposible asegurar que existe una única respuesta familiar ante la discapacidad o una única manera adecuada de afrontarla (Urbano & Yuni, 2008; Moreno & Cárdenas, 2010). Es muy importante resaltar que, sin importar la forma que adopten, todas las familias desde su diversidad tienen el potencial para hacer uso de sus recursos emocionales, sociales y materiales para funcionar adecuadamente y para enfrentar los desafíos cotidianos de forma creativa, creciendo y prosperando a partir de la adversidad (Walsh, 2005).

En medio del proceso de aceptación y adaptación a la discapacidad, la familia empieza a reorganizar sus dinámicas, a asignar nuevos roles, que suelen ser funcionales y contribuir a la realización del proyecto de vida individual y colectivo cuando van de la mano de un adecuado balance emocional, que se recupera tras la elaboración psicológica del proceso de duelo iniciado con la aparición de la condición discapacitante. La mencionada asignación de roles suele ubicarse en algún punto del espectro que conforman las siguientes tipos de reacción. Un primer tipo se denomina reacción centrípeta, en la que la familia se agrupa alrededor del cuidado de la persona con discapacidad, que se convierte en el centro de todas las interacciones familiares, y que se antepone a los planes y proyectos de cada uno de los miembros de la familia, lo que en muchas ocasiones les resta posibilidades de desarrollo y crecimiento y colectivo. En el otro extremo se encuentra la *reacción centrífuga* en la que la familia delega en uno de sus miembros el cuidado de la persona con discapacidad y el contacto con los servicios sociales y de salud, lo que supone una fisura de la unidad familiar y una sobrecarga física y emocional para el cuidador Klornblit, (1984, citado por Polaino- Lorente, 2000).

Las tareas del cuidado en la cultura occidental, particularmente en la cultura latinoamericana, son principalmente delegadas en manos femeninas. Las dinámicas al interior de la familia latina están determinadas por los roles de género tradicionales: el machismo y el marianismo. A través del machismo se determina que el hombre, es el protector, proveedor y el responsable por el honor, bienestar y felicidad de la familia. Por su parte el marianismo está basado sobre la veneración católica a la Virgen Maria, quien es virgen y madre. El concepto subyacente al marianismo es que las mujeres son espiritualmente superiores a los hombres y por ello capaces de soportar todo el sufrimiento, incluido el que representa el abandono del hogar por parte de sus parejas (Gil y Vásquez, 1996 citados por Stone, 2005). Desde este rol cultural de género las mujeres son las cuidadoras por excelencia aunque en general no reciben la misma cantidad ni calidad del cuidado proveído (Stone 2005).

Esta lectura cultural de la mayoría femenina en el desempeño de las tareas del cuidado se evidencia en los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo –ENUT-, desarrollada por el DANE entre 2012 y 2013. De acuerdo con la ENUT, el 22.8% de las mujeres vs el 4.4% de los hombres encuestados desarrolla tareas de cuidado físico a miembros del hogar. Las actividades de cuidado físico incluyen: 1. Alimentar a una persona o ayudarle a hacerlo. 2. Bañar o vestir a una persona o ayudarle a hacerlo. 3. Suministrar medicamentos, hacer terapias o dar tratamiento a enfermedades (DANE, 2014). Si bien la encuesta incluyó preguntas específicas sobre el cuidado requerido por las personas con discapacidad y la persona que lo provee, los resultados presentados aquí incluyen el cuidado prestado a niños y niñas pequeños, personas con

discapacidad y adultos mayores, sin diferenciar. Independientemente de la persona receptora del cuidado, es claramente evidente que en nuestro país el cuidado sigue siendo una tarea feminizada, cuyas implicaciones se hacen presentes en el nivel micro y macrosocial.

Usualmente, el cuidado es proveído por los llamados cuidadores informales quienes, en general, no han recibido ni la capacitación para la ejecución de dichas tareas ni el reconocimiento económico o social por dicha ejecución pese al alto impacto que sobre su salud física y mental, su interacción social y sus oportunidades laborales y de desarrollo humano puede tener la dedicación exclusiva a las tareas de cuidado (Cardenas, 2008).

La labor desempeñada por los cuidadores informales tiene efectos positivos en el nivel micro, en el cual se posibilita la mejora en la calidad de vida de la persona beneficiaria del cuidado, tanto como en el nivel macro donde su labor asume una responsabilidad que corresponde al Estado y a las entidades encargadas del bienestar de los ciudadanos, brindando un cuidado que dichas instituciones no están en capacidad de proveer en términos de calidad ni de financiamiento (WHO, 2002). Sin embargo, las tareas del cuidado también tienen efectos negativos tanto micro como macrosociales; a nivel micro, la ausencia de garantías laborales, asistencia económica y cobertura en los programas de protección social para los cuidadores impacta de forma directa sobre la economía de las familias incrementando sus niveles de pobreza, con todo lo que esto implica; a nivel macro, el desaprovechamiento de la mano de obra calificada que se encuentra dedicada a las tareas del cuidado puede llegar a afectar de forma importante a las economías nacionales (WHO, 2002).

Los planteamientos previamente presentados son ilustrados en la caracterización de 371 familias de niños y adolescentes con discapacidad que participan en la Estrategia Unidades de Apoyo y Fortalecimiento Familiar UNAFA del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- (2010). Dichas familias viven bajo condiciones de pobreza, manifestada en que el 73% de ellas reciben ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo y un 72% se encuentra afiliado al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud o bien se encuentra en la categoría de vinculado (9%), lo cual es indicativo de su ausencia de vinculación laboral formal. Estas familias son nucleares en un 36% y monoparentales femeninas en un 37% y se caracterizan porque su cohesión es conectada (63%) y su adaptabilidad flexible (53%). En ellas las tareas del cuidado se encuentran en manos de mujeres (87%), mayores de 30 años (86%), con bajo nivel de escolaridad, quienes según sus propios relatos han abandonado sus propios proyectos de vida para dedicarse al cuidado de su hijo con discapacidad.

Ante este panorama en relación con la situación de las familias de las personas con discapacidad, la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social incluye acciones específicas que buscan mejorar sus condiciones sociales y económicas, garantizar sus derechos y promover su desarrollo como sujeto colectivo y el de cada uno de sus miembros, incluyendo por supuesto a las propias personas con discapacidad. Dichas acciones se fundamentan en el marco de referencia de la compensación y la cohesión social, que será ampliado más adelante en este texto.

2

MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La promulgación de la Constitución Política de 1991 fue el hito que dio inicio al desarrollo del marco jurídico, que enmarcado en la lógica del Estado Social de Derecho y regido por el principio de igualdad y dignidad humana, determina y busca garantizar los derechos de las personas con discapacidad y establecer las obligaciones del Estado y la sociedad en este ámbito.

A continuación se presenta una panorámica de dicho marco jurídico, para lo cual se incluyen alusiones a los tratados internacionales vinculantes suscritos por Colombia, al marco constitucional, y a la normatividad posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991 en materia de discapacidad; así como, normas internacionales que aunque no son vinculantes han servido de referencia para la construcción del marco jurídico nacional.

2.1. Marco legal internacional

2.1.1. Tratados de derechos humanos

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecen sobre las normas nacionales, incluyendo los preceptos constitucionales, las cuales deberán ser interpretadas a la luz de estos tratados.

Colombia ha ratificado numerosos tratados internacionales de derechos humanos que contienen normas transversales y ofrecen un marco general de derechos humanos de las personas con discapacidad. Entre los tratados de derechos humanos de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano y que son de aplicación directa en Colombia con rango constitucional están:

Tabla 9. Tratados de derechos humanos de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano

CONVENCIÓN	AÑO	LEY APROBATORIA	PROPÓSITO
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2006	Ley 1346 de 2009	El propósito de esta Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.
Convención sobre los Derechos del Niño	1990	Ley 12 de 1991	A efectos de esta Convención los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en ella y "asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales" (Artículo 2º).

CONVENCIÓN	AÑO	LEY APROBATORIA	PROPÓSITO
			En el artículo 23 del numeral 1 se reconoce que los niños y niñas con discapacidad "deberán disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad".
Convención sobre los Derechos del Niño	1990	Ley 12 de 1991	A efectos de esta Convención los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en ella y "asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales" (Artículo 2º).
Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes	1987	Ley 70 de 1986	"Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción" (Numeral 1º, Artículo 2º).
Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	1981	Ley 51 de 1981	En aras de cumplir lo establecido en la CEDAW "los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer" (Artículo 2º).
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1969	Ley 22 de 1981	Por medio de esta Convención "los Estados Partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas" (Artículo 2º).
Americana sobre Derechos Humanos	1969	Ley 16 de 1972	"Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (Numeral 1º, Artículo 1º).

2.1.2. Instrumentos normativos internacionales en materia de discapacidad

Como respuesta a las adversas condiciones a las que se ha visto enfrentada históricamente la población con discapacidad (OMS, 2011), se ha reconocido por consenso internacional la necesidad de generar instrumentos normativos rectores que orienten la acción mundial hacia la promoción, protección y aseguramiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad. Entre estos instrumentos se destacan:

- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas "inválidas"), 1983;
- Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana, 1992;
- Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, 1993;
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, 1999;
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.

En el Anexo 1 se presenta una breve reseña de cada uno de los instrumentos, previamente listados.

Como se puede observar a través de la revisión presentada, e¬¬l Sistema de Naciones Unidas ha venido generando una profunda reflexión frente a la crítica situación de las personas con discapacidad a nivel mundial, resaltando que la generación de acciones en procura de la mejora en sus condiciones de vida entraña un compromiso social ineludible a nivel estatal, institucional y social, que ha demandado la formulación, implementación y ejecución de mecanismos políticos, normativos y administrativos multilaterales para el reconocimiento de los derechos humanos de este colectivo, que buscan el ejercicio pleno y goce de éstos en igualdad de condiciones a los demás ciudadanos (Parra y Londoño, 2004). En el marco de los derechos reconocidos por estas normas se insta a los Estados a eliminar las barreras y equiparar las oportunidades en los ámbitos de la vida en familia, la educación, el trabajo, la seguridad social, y la integridad personal, la cultura, la recreación y el deporte, entre otros.

2.2. Marco normativo nacional

2.2.1. Marco constitucional

Como fue mencionado al inicio de este apartado, la Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, es el hito que marca el inicio de la era de cambio y desarrollo del corpus normativo cuya finalidad es la promoción y garantía de los derechos de las personas con discapacidad. La Constitución Política de Colombia compromete al Estado Nacional a asegurar para sus ciudadanos los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y justicia. Establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado, entre otras cosas, en el respeto de la dignidad humana. De acuerdo con Nussbaum (2007), la dignidad humana se entiende como un rasgo inherente a todas las personas, independientemente de sus capacidades o aportes reales o potenciales a la sociedad. En este sentido, la Constitución desde sus principios y su articulado sobre discapacidad permite proteger los derechos de las personas con discapacidad y propender por el respeto de su dignidad humana mediante i) la lucha contra la discriminación, ii) el reconocimiento de algunos derechos específicos para esta población y iii) la comprensión de los derechos y necesidades de forma integral y holística (Parra y Londoño, 2004).

[14] Cabe mencionar que los artículos constitucionales utilizan un lenguaje que no se adapta a los postulados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En repetidas ocasiones se utilizan expresiones como "minusválido", las cuales han sido objeto de revisión constitucional al considerar que atentan contra la dignidad humana de las personas con discapacidad

Uno de los pilares fundamentales de la Constitución de 1991 es el artículo 13 en el cual se consagra el principio de igualdad para todos ciudadanos colombianos. En este artículo se establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y, en esta medida, deben recibir la misma protección y trato de las autoridades y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, se consagra que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y deberá entonces adoptar medidas en favor de los grupos discriminados o marginados. Según este mandato, el Estado también debe proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Dentro del articulado constitucional se hace alusión expresa a los derechos fundamentales de aquellas personas que gozan de especial protección ante la ley como es el caso de las personas con discapacidad. En la Constitución se establecen mandatos específicos sobre los derechos a la salud, al trabajo, a la educación, a la participación y a la cultura de las personas con discapacidad, consagrando así la responsabilidad del Estado de eliminar las barreras que limitan su participación y plena inclusión social.

En cuanto al derecho fundamental a la salud, en los artículos 47, 48 y 49 de la Constitución[14] se determinó que el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e inclusión social para las personas con discapacidad y que se debe garantizar el acceso a la seguridad social y a servicios médicos oportunos y de calidad para todos los ciudadanos.

En cuanto al derecho al trabajo, en el artículo 54 se establece que el Estado debe garantizar el derecho de las personas con discapacidad "a un trabajo acorde con sus condiciones de salud" y consagra que este se debe desarrollar en condiciones dignas y justas. En la Constitución se define entonces que el derecho al trabajo es tanto una obligación social como un derecho fundamental.

Respecto al derecho a la educación, en el artículo 68 se consagra que el Estado tiene la obligación de erradicar el analfabetismo y debe garantizar el acceso a educación de calidad a las personas con discapacidad. A la vez, se establece que la educación es un derecho fundamental de todos los niños y niñas y, en esta medida, se debe garantizar no solo el acceso, sino la permanencia y los ajustes que requieran para que la experiencia educativa sea exitosa. En relación con el acceso a la cultura, en la Carta Política se consagró el derecho de todos los ciudadanos a la recreación, el deporte y las actividades culturales (artículos 52 y 70).

2.2.2. Normatividad nacional en materia de discapacidad e inclusión social

Sentadas las bases constitucionales y en desarrollo de su mandato, que podría verse como el faro que guía el actuar en materia de la garantía de derechos humanos a nivel nacional, surge un conjunto de normas cuyos propósitos varían desde las disposiciones generales que abarcan a toda la población con discapacidad, pasando por las normas dirigidas a algunos sectores específicos de esta población (como es el caso de la población sorda o las personas con talla baja), hasta llegar a las reglamentaciones que regulan la garantía de derechos y la prestación de servicios en áreas específicas como la educación, la salud y el trabajo, entre otros. Así, a partir de la expedición de la Constitución de 1991 se ha venido consolidando un marco jurídico que determina y busca garantizar los derechos de las personas con discapacidad y al mismo tiempo establece las obligaciones del Estado y la sociedad para con ellos.

Entre el conjunto de leyes derivadas de la Constitución se destaca la Ley 361 de 1997, primer instrumento normativo a nivel nacional que busca reconocer y establecer mecanismos para la garantía de los derechos y promover la inclusión social de las personas con discapacidad.

Siete años después surge el Conpes Social 80 de 2004, a través del cual se expidió la Política Pública Nacional de Discapacidad, política que se enmarcaba en el contexto de la protección y el manejo social del riesgo. Por tanto, contemplaba estrategias para que las personas, las familias, las organizaciones no gubernamentales, el Estado, la sociedad y sus instituciones, pudieran prevenir el riesgo, mitigar y superar la materialización del mismo, y reducir la vulnerabilidad a la discapacidad, protegiendo el bienestar de la población y su capital humano.

Otro hito normativo importante en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad es la expedición del *Código de la Infancia y la Adolescencia*, mediante la Ley 1098 de 2006, que en su artículo 36 establece los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Dicho artículo establece que "además de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales, los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad tienen derecho a gozar de una calidad de vida plena, y a que se les proporcionen las condiciones necesarias por parte del Estado para que puedan valerse por sí mismos, e integrarse a la sociedad". De forma especifica define que tienen derecho "al respeto por la diferencia y a disfrutar de una vida digna en condiciones de igualdad con las demás personas", "a recibir atención, diagnóstico, tratamiento especializado, rehabilitación y cuidados especiales en salud, educación, orientación y apoyo a los miembros de la familia o a las personas responsables de su cuidado y atención", "a la educación gratuita en las entidades especializadas para el efecto" y "a ser destinatarios de acciones y de oportunidades para reducir su vulnerabilidad y permitir la participación".

Posteriormente, en el año 2007 es promulgada la Ley 1145 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, cuyo objeto es "impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos" (Artículo 1º). Igualmente, se establece que "la formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales, se hará en forma articulada con los diferentes actores institucionales y sociales involucrados, teniendo en cuenta la situación de la discapacidad en el país" (Parágrafo 1º, Artículo 1º). En esta ley se dispone que la Política Pública Nacional de Discapacidad debe estar orientada por los siguientes principios generales: enfoque de derechos, equidad, solidaridad, coordinación, integralidad, corresponsabilidad social, sostenibilidad, transversalidad y concertación (Artículo 3º). En el siguiente apartado se abordará con mayor profundidad el Sistema Nacional de Discapacidad.

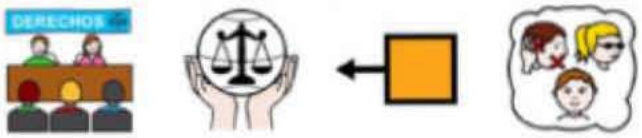
Una nueva era en el desarrollo normativo en materia de discapacidad en Colombia nace con la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en el país toma cuerpo mediante la Ley 1346 de 2009, y es ratificada mediante la Sentencia C-293/10 de la Honorable Corte Constitucional. Se trata de la primera convención de derechos del siglo XXI, cuyo propósito es *"promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente"*.

La Convención refleja una fuerte influencia del modelo social, el cual entiende la discapacidad, como la resultante de la interacción de las deficiencias corporales que presentan las personas, con las barreras actitudinales, físicas y comunicacionales que se encuentran en el entorno. Enfatiza que los derechos que consagra son igualmente aplicables a la población sin discapacidad, señala los mecanismos que los Estados deben implementar para permitir el pleno goce de ellos por parte de la población con discapacidad y plantea los escenarios donde se requieren adaptaciones para lograrlo.

Al hacer parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política de Colombia), la Convención tiene la misma fuerza de ley que las normas constitucionales y, por lo tanto, con su ratificación el Estado colombiano se comprometió a reformar todas las leyes, normas y políticas a través de las cuales se discrimine a las personas con discapacidad. Sobre este punto se debe tener en cuenta que se trata de modificaciones que deben seguir el principio de progresividad de las políticas y, por lo tanto, se deben realizar las modificaciones necesarias en un tiempo razonable. Además, en el artículo 4º se resalta que en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, los Estados Partes *"celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan"*, estableciendo así un mandato de participación en el diseño de las políticas públicas sobre discapacidad. En la Figura 2 se presenta un esquema con la estructura y contenido general de la Convención, agrupado según los tipos de derecho que consagra.

Figura 2. Estructura y contenido general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad



PREAMBULO

- No es vinculante.
- Justificación de necesidad.
- Para interpretar tratado.
- Relación con otros tratados

ARTÍCULOS SOBRE DISPOSICIONES GENERALES

(1) Propósito y descripción

(2) Definiciones

(3) Principios

(4) Obligaciones Generales para Estados Parte.

GRUPOS/ SITUACIONES DE ATENCIÓN PARTICULAR

(6) Mujeres con discapacidad.

(7) Niñez con discapacidad.

(11) Riesgo y emergencias humanitarias.

ARTÍCULOS POTENCIADORES

(8) Toma de conciencia.

(9) Accesibilidad.

(31) Recopilación de datos y estadísticas.

(32) Cooperación internacional.

ARTÍCULOS SUSTANTIVOS DE DERECHOS

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Su fin primordial es proteger al ser humano, considerado individualmente, contra cualquier form a de abuso o agresión de algún órgano público o de otra naturaleza. Deben ser de aplicación inmediata.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Su objetivo fundamental es garantizar el bienestar económico, social y cultural, de tal forma que se asegure el desarrollo pleno de los seres humanos. Son derechos colectivos porque buscan beneficiar a grupos y no a personas, en particular. Son de aplicación progresiva, ya que se condiciona su aplicación efectiva al desarrollo alcanzado por los países

5) Igualdad y no discriminación.

(10) Derecho a la vida.

(12) Igual reconocimiento como persona ante la ley.

(13) Acceso a la justicia.

(14) Libertad y seguridad de la persona.

(15) Derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

(16) Protección contra la explotación, la violencia y los abusos.

(17) Protección a la integridad personal.

(18) Libertad de desplazamiento y nacionalidad.

(19) Derecho a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

(20) Movilidad personal.

(21) Libertad de expresión y opinión, y acceso a la información.

(22) Respeto a la privacidad.

(23) Respeto del hogar y de la familia.

(29) Participación en la vida política y pública.

24) Educación (inclusiva).

(25) Salud.

(26) Habilitación y rehabilitación.

(27) Trabajo y empleo.

(28) Nivel de vida adecuado y protección social.

(30) Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Sobre la base que establece la aprobación y ratificación de la Convención y con el concurso y participación de los ciudadanos colombianos y de las organizaciones de la sociedad civil, en febrero de 2013 fue promulgada la Ley Estatutaria 1618. Esta ley tiene por objetivo garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, de acciones afirmativas, de ajustes razonables y de la eliminación de toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

El gran avance de esta ley está en el hecho de que se asignan responsabilidades concretas a actores específicos en relación con la expedición de políticas, acciones y programas o con las ejecuciones de ajustes razonables que contribuyan a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión plena. Igualmente contempla acciones transversales que comprometen a los diferentes sectores, al igual que establece deberes para la sociedad civil.

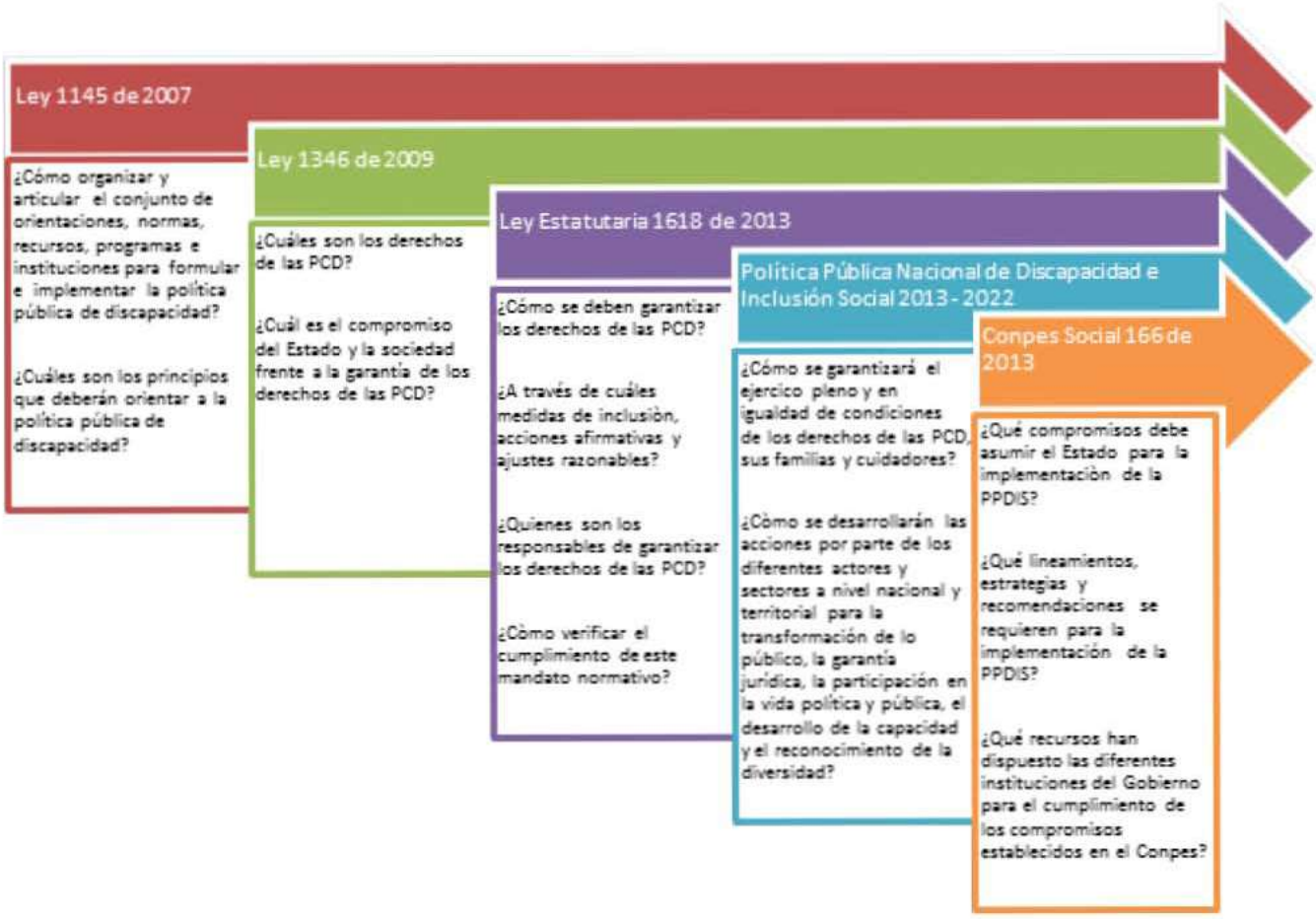
Así mismo, la Ley 1618 dicta medidas específicas para garantizar los derechos de los niños y las niñas con discapacidad, el acompañamiento a las familias, el derecho a la habilitación y rehabilitación, a la salud, a la educación, a la protección social, al trabajo, al acceso y accesibilidad, al transporte, a la vivienda, a la cultura y al acceso a la justicia, entre otros.

Este corpus normativo, enmarcado en el modelo social de la discapacidad y el paradigma de los derechos humanos, se constituye en la base para alcanzar el logro de la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, tal como estaba expuesto en el plan nacional de desarrollo "Prosperidad para todos. 2010-2014".

Además de las normas previamente reseñadas, existe un conjunto de instrumentos normativos referentes a temas específicos que se han agrupado de acuerdo con el derecho constitucional hacia cuya garantía se dirigen sus disposiciones, ejercicio que se sintetiza en el normograma en materia de discapacidad en Colombia presenta en el Anexo 2.

La revisión de los antecedentes normativos permite comprender que la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social cuenta con sólidas bases que empezaron a gestarse desde el origen mismo de la Constitución Política de Colombia y que con base en los avances globales y regionales en aspectos conceptuales, técnicos y normativos, crean las condiciones necesarias para el establecimiento de acciones concretas que promuevan la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. A continuación Figura 3 se presenta la representación gráfica de sus antecedentes más próximos y relevantes y las preguntas a las que cada uno responde.

Figura 3. Antecedentes normativos de la PPDIS



2.2.3. Institucionalidad: Sistema Nacional de Discapacidad

La Ley 1145 de 2007, organizó el Sistema Nacional de Discapacidad – SND, entendido como el "conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad" (Artículo 2º) contenidos en dicha ley. Además, el SND se organiza como el mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la inclusión social de la población con discapacidad, en el marco de los Derechos Humanos, con el fin de racionalizar los esfuerzos, aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización, así como la de las organizaciones públicas y de la sociedad civil que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración, normalización, promoción/prevención, habilitación/rehabilitación, investigación, y equiparación de oportunidades" (Artículo 5º).

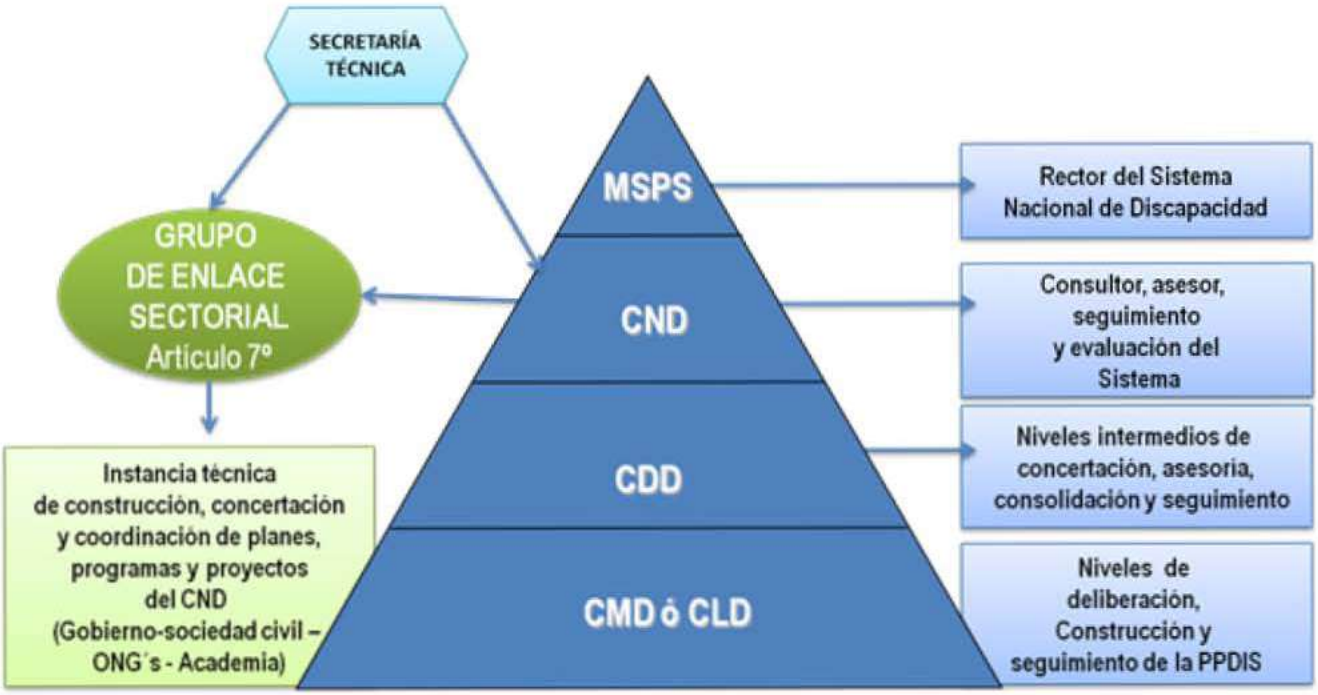
El SND está conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social, como ente rector del Sistema,

el Consejo Nacional de Discapacidad - CND, como organismo consultor, asesor institucional y de verificación, seguimiento y evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad. También hacen parte de este los comités Departamentales y Distritales de Discapacidad - CDD, como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública de discapacidad y finalmente, los comités municipales de discapacidad -CMD- como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad. (Artículo 8º).

Adicionalmente, como instancia técnica de construcción, concertación y coordinación interinstitucional de planes, proyectos y programas del CND, se organizan los Grupos de Enlace Sectorial - GES, conformados por el artículo 6º de la Ley 361 de 1997. Los GES actúan por medio de una Secretaría Técnica, ejercida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y con la participación de organizaciones de y para personas con discapacidad de la sociedad civil organizada. Si bien, la precitada Ley establece tres grupos de enlace sectorial, conforme a los ejes de la política establecida en el Conpes social 80, actualmente de forma concertada con todos sus integrantes, se consolidó un solo grupo que ha favorecido la dinámica interna de trabajo mediante la conformación de subcomisiones y el desarrollo de plenarias que garantizan la intersectorialidad y transversalidad en las disposiciones técnicas que produce.

En la Figura 4 se esquematiza la estructura y funciones de las diferentes instancias y niveles del SND

Figura 4. Estructura y funciones del Sistema Nacional de Discapacidad



Fuente: Grupo de Gestión en Discapacidad – MSPS

El Sistema desde cada una de sus instancias ha tenido importantes avances de gestión y resultado que han permitido una importante evolución de la atención y promoción de la participación de la población con discapacidad en el país, que si bien aún tienen un largo camino por recorrer, cuenta con importantes bases conceptuales, normativas, programáticas y operativas para continuar con su expansión y mejora.

Una de las características distintivas del SND es la importancia que tiene la participación de la sociedad civil en todas sus instancias y niveles, es así como solo se legitima su funcionamiento y operatividad cuando se cuenta la participación de los representantes de las organizaciones de PCD así como con los representantes de la institucionalidad. De esta manera se ha logrado un avance en la creación y consolidación de organizaciones de y para personas con discapacidad, así como en su incidencia en el fortalecimiento de políticas de discapacidad del orden nacional y territorial.

2.3. Jurisprudencia

La Corte Constitucional, consagrada por la propia Constitución Política de Colombia como guarda de la integridad y supremacía de la Carta Magna, se ha pronunciado reiteradamente para manifestar que las personas con discapacidad deben gozar de sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad (Corte Constitucional, 2014). Dichos pronunciamientos han sentado importantes precedentes para el reconocimiento y garantía de los derechos de esta población. De especial relevancia dentro de las providencias de la Corte, son los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014, los cuales propenden por la garantía de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado y con discapacidad.

El objetivo del Auto 006 de 2009 es "proteger los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado interno, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004". En esta providencia, la Corte tras revisar i) la situación que enfrentan las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado, quienes presentan una doble condición de vulnerabilidad y ii) las acciones del Estado para salvaguardar sus derechos, concluyó que para ese momento persistía el estado de cosas inconstitucional y en aras de superarlo instó al Estado Nacional a adoptar una serie de medidas necesarias para enfrentar las diversas dimensiones que constituyen la problemática que enfrentan las personas con discapacidad víctimas de desplazamiento forzado.

Cinco años después, la Corte realiza seguimiento a las órdenes proferidas en el auto 006 de 2009, y expide el Auto 173 de 2014, por medio del cual reitera que es necesario incorporar el enfoque diferencial en discapacidad de manera transversal en toda la política pública sobre desplazamiento forzado, de acuerdo con las obligaciones que la Convención y la normatividad nacional le asignan al Estado colombiano. Este Auto imparte una serie de órdenes puntuales a varias entidades y autoridades de carácter gubernamental. Específicamente, la Corte determina que la Política de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas debe articularse tanto con la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social como con las políticas dirigidas a garantizar el acceso de las personas con discapacidad a educación, cultura, salud y trabajo, entre otros derechos. Todo esto con el fin de dar respuesta a los retos de la plena garantía de derechos para las personas en situación de desplazamiento y con discapacidad, así como los retos que surgen de la interacción entre el Sistema Nacional de Discapacidad y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

[15] "Es la declaratoria que hace la Corte Constitucional, cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a multitud de personas, cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural" (sentencia T-025 de 2004).

3

LA DISCAPACIDAD COMO ELEMENTO PRESENTE EN LOS MARCOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Políticas diferenciales

Como ha sido puesto en evidencia a lo largo del presente documento, la discapacidad es tan diversa como la humanidad misma. Es una condición cuya vivencia está determinada por la etnia, el género, la etapa del ciclo vital, el nivel socioeconómico, las redes de apoyo con que se cuente, el acceso a productos y servicios de apoyo, entre otros muchos factores.

El objetivo de esta sección es poner de presente la forma como la garantía de los derechos de las personas con discapacidad se ha transversalizado en los marcos de políticas públicas en materia de género, familia, primera infancia, infancia y adolescencia, envejecimiento y vejez y grupos étnicos, al igual en la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas.

3.1.1. La discapacidad y las mujeres

Los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012), adoptan su compromiso con las mujeres con discapacidad desde la definición que hace de su población objetivo donde las considera como personas en situación de especial vulnerabilidad, de la misma manera que lo hace la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Esta política busca ser universal para todas las mujeres colombianas, y focalizar sus acciones sobre los sectores que requieren una atención diferencial en virtud de sus particularidades, dadas por situaciones o condiciones específicas que enfrentan, entre ellas, la discapacidad.

Reconociendo que diferentes condiciones de vulnerabilidad pueden confluir en la vida de una sola mujer, se hace evidente que en virtud de esa intersección también se deben enfrentar múltiples formas de discriminación, que se agudizan en medio de situaciones especiales como el conflicto armado. También se señala que la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se agudiza ante dicha situación de múltiple discriminación, lo cual es particularmente severo en el caso de las mujeres con discapacidad.

De forma concreta, los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, propone dos acciones en las que alude específicamente a las mujeres con discapacidad. La primera de ellas es la realización de campañas para prevenir las múltiples formas de discriminación que se dan en las instituciones educativas contra las niñas y jóvenes con diversas condiciones, entre ellas, las niñas y jóvenes rurales, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras, indígenas y rom, y aquellas con discapacidad y/o con orientaciones sexuales diversas.

Por otra parte, propone la "realización de estudios sobre la utilización del trasporte público, manejo de la iluminación y terrenos baldíos con un análisis diferencial de género que contemple las necesidades de movilidad de las mujeres, especialmente embarazadas, con niños y niñas, con discapacidad, así como mujeres mayores".

Finalmente, esta política propone la necesidad de ser articulada con otras políticas y programas dirigidos a poblaciones vulnerables, entre ellas la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social.

3.1.2. Discapacidad y Primera Infancia

El objetivo de la Política Pública Nacional de Primera Infancia 'Colombia por la Primera Infancia', contenida en el documento Conpes 109 (DNP, 2007), es promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la

gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. Como digna representante de las políticas públicas dirigidas a las poblaciones de especial protección, esta política está fundamentada en la perspectiva de derechos y atención integral y se rige por los principios de equidad e inclusión social, corresponsabilidad e integralidad, y focalización y promoción.

Aunque hace pocas alusiones especificas a los niños y niñas de 0 a 6 años con discapacidad, uno de sus objetivos específicos está dedicado a garantizar la protección integral y la restitución de los derechos de los niños y niñas que hayan sido vulnerados, especialmente aquellos pertenecientes a grupos y/o poblaciones en riesgo, aspecto que es retomado en su quinto eje estratégico, en el cual hace mención específica a los niños y niñas con discapacidad.

En este punto es muy importante señalar que tal como lo plantea la Política, la detección temprana de la discapacidad, el acompañamiento y preparación de la familia, y la oferta adecuada para superar las barreras del entorno, tienen mayor relevancia en la primera infancia, pues los primeros años de la vida son decisivos para el desarrollo del ser humano, y durante esta etapa se sientan las bases para el desarrollo a lo largo de toda la vida (DNP, 2007). De allí que garantizar los derechos de esta población, mediante acciones que promuevan el desarrollo infantil en la primera infancia, se constituya en un medio para reducir las inequidades sociales presentes y futuras. .

Desde el año 2011 y con base en los desarrollos nacionales e internacionales en materia de primera infancia, el país cuenta con la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013), "un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición". Dentro de esta estrategia, los niños y las niñas con discapacidad tienen un lugar prioritario. Por esto la Política Pública de Primera Infancia y la Estrategia Nacional "De Cero a Siempre" establecen mecanismos y programas que promueven su inclusión en las ofertas de atención integral, esto es cuidado, salud, y educación inicial.

En el marco de esta estrategia, se cuenta con un conjunto de atenciones diferenciales, que son la expresión concreta de la manera como una atención universal se materializa teniendo en cuenta las características de las niñas y los niños en cuanto a su particularidad como seres humanos únicos y singulares. No se trata de una atención distinta, sino de una aproximación, un acompañamiento y una atención sensible y pertinente, por parte de quienes brindan atenciones. Este tipo de atenciones parte del principio de inclusión social, que implica la acción decidida para garantizar que todas las niñas y los niños —sin distingo— pueden disfrutar de las condiciones que aseguren su protección integral.

3.1.3. Infancia y adolescencia con discapacidad

El Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio (DNP, 2007) es un instrumento que da línea técnica para que los municipios elaboren sus propias políticas públicas, partiendo de un objetivo general: lograr que todos los niños, las niñas y los adolescentes puedan ejercer sus derechos humanos. Este ejercicio de derechos se enmarca en las características políticas de los derechos que se traducen en el eslogan TOTOYA = ¡TODO PARA TODOS YA!

TODO alude a la indivisibilidad de los derechos, es decir, a que no pueden separarse y cada persona debe ejercerlos todos. PARA TODOS es universalidad y adecuación a la diversidad. YA tiene que ver con

la exigibilidad y la progresividad (DNP, 2007). Cada momento de la vida de un niño, niña o adolescente es decisivo en su desarrollo y cualquier aplazamiento en la garantía de sus derechos es injusto y causa daños irreparables ala persona que es excluida y a la sociedad.

Este marco de política pública contempla tres ejes estratégicos, i) el establecimiento de garantías universales, que es el eje central de las acciones requeridas; ii) la superación de situaciones de limitación en el acceso a las garantías universales; y iii) el restablecimiento de los derechos cuando se despoja a alguien de ellos. En los ejes i) y ii) se hace expresa alusión a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. En cuanto al acceso universal se plantea que se debe disponer en el municipio de los servicios que proveen las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes, sin exclusión alguna. Para lograr la universalidad es necesario tener en cuenta que entre los niños, las niñas y los adolescentes hay diferencias que requieren que los servicios puedan adaptarse a sus condiciones particulares, entre ellas, aquellas que son propias de la discapacidad.

Por otra parte, y en relación con el segundo eje, se establece que para que los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad puedan ejercer sus derechos, requieren apoyos específicos y cambios en la sociedad. Dichos apoyos deben estar enfocados en i) los procesos de habilitación y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes y ii) crear condiciones sociales y de infraestructura que reduzcan las barreras para el ejercicio de sus derechos. Es importante señalar que estos apoyos deben tener cobertura universal para todos aquellos niños y niñas que los requieran. En este eje se alude específicamente a la discapacidad como condición que limita el acceso a los derechos y que requiere especial atención.

Digno de resaltar en este instrumento de política es el hecho de que se incluya la Política Pública de Discapacidad como referente de política nacional en infancia y adolescencia.

3.1.4. Discapacidad, Envejecimiento y Vejez

Uno de los principales retos para la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (MPS, 2007) se encuentra en lograr que las personas ancianas, independientemente de su condición de salud puedan seguir contribuyendo activamente con sus familias, semejantes, comunidades y naciones.

Los objetivos generales de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez son incidir de manera activa, a nivel intersectorial y territorial, sobre las condiciones de desarrollo social, económico y cultural de los individuos, la familia y la sociedad, como medio para propiciar que los viejos de hoy y del futuro alcancen una vejez digna, saludable e integrada, dentro del marco de la promoción, prevención y restitución de los derechos humanos; así como crear condiciones para el envejecimiento de la población, entendido como el derecho de toda la población a una vida digna, larga y saludable, reconociendo la trascendencia de la corresponsabilidad individual, familiar y social en este proceso.

Para el logro de estos objetivos se plantean cuatro ejes, a saber, eje 1: Promoción y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; eje 2: Protección Social Integral; eje 3: Envejecimiento Activo; y eje 4: Formación del Talento Humano e Investigación.

En el marco del eje 2, la línea estratégica seguridad social en salud, propone que se haga una revisión periódica del Plan de Beneficios para las personas mayores de los diferentes regímenes en el sistema de salud a fin de proponer modificaciones que garanticen una atención integral, mejor acceso de las personas mayores a la prestación de servicios acorde al perfil de morbimortalidad de esta población, y garantizar así una vida digna para ellos y sus cuidadores, y una vejez libre de discapacidad. En la línea de acción en

promoción y asistencia social propone el desarrollo de estrategias para la identificación de poblaciones vulnerables o en riesgo social que requieren programas de asistencia social, entre ellas, las personas mayores con enfermedades mentales, en situación de abandono, con discapacidad o en situación de calle.

El eje de formación de talento humano establece como una de sus acciones la formación de recurso humano técnico y auxiliar orientado al manejo de población adulta mayor, dependiente, con enfermedad mental o con algún tipo de discapacidad.

3.1.5. Discapacidad y políticas de familia

El objetivo general de la Política Pública Nacional para las Familias Colombianas (MSPS, 2013) es proporcionar a las familias los recursos afectivos, económicos, culturales, jurídicos, democráticos, y las fortalezas como sujeto colectivo de derechos para orientar el desarrollo integral propio y el de sus integrantes individualmente considerados, con el fin de que sean reconocidas en su diversidad estructural, étnica y cultural y como agente interlocutor con su entorno político, económico y cultural. A los fines del presente ejercicio es importante señalar que uno de los objetivos de la política es ampliar el reconocimiento a la diversidad de familias existentes en el país, por parte del Estado y el orden jurídico, y garantizar el acceso a bienes y servicios destinados al desarrollo integral de la diversidad de las familias por parte del Estado, las instituciones privadas y la sociedad en general.

Uno de los enfoques que sustentan dicha política pública, es el denominado enfoque de las personas con discapacidad, de acuerdo con el cual las familias que cuentan con personas con discapacidad tienen que asumir tareas y enfrentar problemas diferentes a las demás familias. En este sentido, la discapacidad es un factor de distinción y diversidad que tiene un impacto específico sobre la familia y a su vez las condiciones familiares y sociales son determinantes para la calidad de vida y la inclusión social de las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Entre sus referentes normativos cita la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para el cumplimiento de sus objetivos esta política cuenta con tres ejes, i) seguridad y participación; ii) convivencia democrática al interior de las familias; y iii) desarrollo normativo, institucional y de articulación. Dentro del segundo eje y bajo la línea fortalecimiento de las familias como sujetos colectivos autónomos desde la pluralidad, la diversidad y las situaciones especiales en que se encuentren, afirma que problemáticas como la violencia contra las mujeres, el maltrato infantil, el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, el trabajo infantil, la violencia contra las personas mayores, la discriminación o abandono de las personas con discapacidad, forman parte de las prioridades de esta política para las familias colombianas.

3.1.6. Discapacidad en el marco del conflicto armado

Como pudo observarse en el apartado dedicado a la jurisprudencia, la evolución que ha vivido el reconocimiento de los derechos de las personas víctimas del conflicto armado, ha llevado a la definición de los deberes que la sociedad, bajo el liderazgo del Gobierno Nacional, tiene para el logro de la garantía de sus derechos. Dicha asignación de responsabilidades toma cuerpo a través de la expedición de instrumentos normativos que determinan las formas a través de las cuales se deberán restituir y garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

El derecho a la verdad se entiende como aquel a través del cual "las víctimas, sus familiares y la sociedad en general tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte de la víctima y al esclarecimiento de su parade-

ro" (artículo 23º de la Ley 1448 de 2011). El derecho a la justicia se materializa a través del deber del Estado de realizar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones, la identificación y la sanción de los responsables (artículo 24º de la Ley 1448 de 2011). El derecho a la reparación integral se refiere al derecho que tienen las victimas "a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica" (artículo 25º de la Ley 1448 de 2011).

A partir de la expedición del Auto 006 de 2009 y de la Ley 1448 de 2011, el enfoque diferencial para las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, entró en la escena normativa. Es importante señalar que la discapacidad en las personas víctimas puede estar presente previo a los diferentes eventos de violencia o ser ocasionada o agravada por éstos; y su presencia conlleva a una doble condición de vulnerabilidad que debe ser atendida. A continuación se presenta, en orden cronológico el conjunto de instrumentos a través de los cuales se busca la garantía de los derechos de esta población:

- ***Directriz de Enfoque Diferencial para el Goce Efectivo de los Derechos de las Personas en Situación de Desplazamiento Forzado con Discapacidad en Colombia:*** En 2011 el entonces Ministerio de la Protección Social publicó este documento con el propósito era "ser una guía que posibilite a las entidades territoriales, municipales, locales y la sociedad civil, orientar los programas, planes y acciones para que la población en situación de desplazamiento forzado con discapacidad, acceda nuevamente a su autonomía e independencia, desde los ámbitos cultural, social, comunitario, familiar e individual".

- **Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas:** Tiene como objetivo "establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas…dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales" (artículo 1º). Bajo este propósito, y reconociendo que la diversidad es una de las características distintivas de nuestro país, la Ley cuenta entre sus principios con el enfoque diferencial, el cual "reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente Ley, contarán con dicho enfoque. […] Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente Ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos Victimizantes" (artículo 13º).

- **Decreto 4800 de 2011:** Por medio del cual se reglamenta la Ley de Víctimas, estableciendo, entre otras, acciones diferenciales para las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, específicamente en lo referente a la inclusión de la variable discapacidad en Registro Único de Víctimas; el acceso prioritario a la educación superior; los planes alimentarios y seguimiento al estado nutricional; la orientación desde el enfoque diferencial por parte de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas; la asignación de subsidios de vivienda social para población desplazada; la generación de lineamientos de enfoque diferencial para los programas de protección; las medidas de reparación colectiva con enfoque diferencial; y las mesas de participación que incluyan temas referentes a los grupos vulnerables y generen información y mecanismos de participación accesibles.

- **Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas -PAPSIVI-.** (MSPS, 2013). Como parte de las medidas de reparación establecidas por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto reglamentario 4800 de 2011, surge este programa dirigido a aquellas personas víctimas de la violencia que requieren de medidas de asistencia en salud, de rehabilitación física y mental y de atención psicosocial. Cuenta con dos componentes, i) atención psicosocial y ii) atención integral en salud. En este último y partiendo del enfoque diferencial, se establecen los parámetros en la atención integral en salud con enfoque psicosocial, dirigidos a diferentes poblaciones, una de ellas las personas con discapacidad. En cuanto a la atención a esta población se hace expresa la relación con la Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC). El otro gran énfasis tiene que ver con la rehabilitación como medida de reparación integral, siendo una medida que trasciende las acciones del sector salud.

Como conclusión es posible señalar que, tal como se expresa en el PAPSIVI "el enfoque diferencial de la discapacidad en el marco de la política de atención a las personas víctimas del conflicto armado, hace referencia al derecho que tienen estas personas para ejercer su ciudadanía como seres humanos con particularidades y capacidades".

3.1.7. Discapacidad y grupos étnicos

En Colombia, nación multiétnica y pluricultural, diversa en lenguas, costumbres y territorios, se han registrado 102.078 personas con discapacidad pertenecientes a los grupos étnicos reconocidos en el país[16] (MSPS, 2014). En la Tabla 10 se presenta su distribución según grupo étnico y grupos de edad

Tabla 10. Personas con discapacidad registradas en Colombia, según grupo étnico y grupos de edad

	INDÍGENA	NEGRO(A), AFRODESCENDIENTE	PALENQUERO	GITANO(A), ROM(LI)	RAIZAL DEL ARCHIPIÉLAGO	TOTAL GENERAL
De 0 a antes de 1 año	12	4				16
De 1 a 5 años	804	349	14	4	11	1.182
De 6 a 9 años	1.438	524	20	8	22	2.012
De 10 a 14 años	2.667	1.112	49	32	35	3.895
De 15 a 18 años	2.524	1.287	58	34	29	3.932
De 19 a 26 años	5.649	2.472	150	64	65	8.400
De 27 a 44 años	13.341	5.136	302	160	158	19.097
De 45 a 59 años	14.722	5.272	390	221	206	20.811
De 60 y más	27.556	13.379	833	467	390	42.625
No Definido	23	9	2			34
No Reportado	42	32				74
Total general	68.778	29.576	1.818	990	916	102.078

Fuente: Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (MSPS, 2014)

[16] Datos tomados del RLCPD con corte a octubre de 2014

Aunque el país aún no cuenta con políticas públicas específicas para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad pertenecientes a grupos étnicos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 *Prosperidad para Todos (DNP, 2010), se incluyó un apartado titulado Políticas Diferenciales para la Inclusión Social. Grupos Étnicos*. En esta materia el Gobierno nacional, se propuso incorporar "como lineamiento estratégico el enfoque diferencial en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente". En este sentido se promovió la implementación de acciones afirmativas en favor de estas poblaciones teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que las han afectado históricamente.

Dichas acciones tenían como objetivos promover la igualdad de acceso de los grupos étnicos a las oportunidades de desarrollo con enfoque diferencial, proteger sus derechos fundamentales y fortalecer sus organizaciones y formas propias de gobierno. En el marco de estos objetivos se propuso un conjunto de acciones generales y otras específicas para cada grupo étnico.

Por su parte la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada en Colombia por la Ley 1346 de 2009, en su preámbulo hace alusión específica a la preocupación de los Estados Partes por la condición de múltiples formas de discriminación que enfrentan muchas personas con discapacidad, entre otras razones "por motivos de… origen nacional, étnico, indígena o social…". Así mismo, en el numeral 4 del artículo 30º, establece que las personas con discapacidad tienen derecho, "en igualdad de condiciones con las demás, al reconocimiento y el apoyo de su identidad cultural y lingüística específica". El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2013), en su *Estudio sobre la situación de las personas indígenas con discapacidad, con especial atención a los desafíos que enfrentan respecto del pleno disfrute de los derechos humanos y la inclusión en el desarrollo*, afirma que las orientaciones brindadas en la Convención para la promoción, protección y aseguramiento de los derechos de las personas con discapacidad, evidentemente también cobijan a quienes de ellas pertenecen a grupos étnicos, sin embargo, la aplicación de dichas medidas debe realizarse partiendo de su cultura y su cosmovisión.

En conclusión, el apartado del Plan Nacional de Desarrollo dedicado a la inclusión social de los grupos étnicos tiene énfasis en la garantía de derechos colectivos, mientras que la Ley 1346 de 2009 se centra en la garantía de los derechos individuales, pero una lectura conjunta de ambos instrumentos puede llevar a la identificación de estrategias que permitan la garantía plena de derechos en medio de la intersección que se da entre discapacidad y pertenencia étnica.

3.2. Políticas sectoriales

Además de las políticas para poblaciones diferenciales, los diferentes sectores han generado políticas, programas y lineamientos propios de su accionar, dirigidos a las población con discapacidad.

En la Tabla 11 se muestra una relación de marcos de política sectoriales en materia de discapacidad que, sin exhaustiva, permite ver como los diferentes sectores comprometidos con la inclusión social de las personas con discapacidad, han tenido, en su mayoría, desarrollos recientes, fundamentados en el concepto actual de discapacidad y en los desarrollos normativos recientes en la materia, todo ello como base para la generación de apoyos y ajustes razonables para el acceso a los servicios que provee cada uno de los sectores para la garantía de los derechos de esta población.

A continuación se presentan los objetivos generales y específicos de un conjunto de marcos de políticas provenientes de los sectores salud, educación, trabajo, comunicaciones, cultura, protección social, deporte y defensa, industria y turismos.

Tabla 11. Marcos de políticas sectoriales en materia de discapacidad

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	Documento de lineamientos para la atención de la población con discapacidad	Garantizar el acompañamiento diferencial de las personas con discapacidad que pertenecen a la Estrategia Unidos y sus familias, de modo que superen su situación de pobreza y exclusión, a partir de un enfoque de inclusión social y de promoción de sus derechos.	• Brindar herramientas técnicas, conceptuales y metodológicas a las direcciones misionales y equipos territoriales de la ANSPE para la incorporación del enfoque diferencial de discapacidad en sus líneas de acción. • Promover la gestión y articulación de la oferta institucional del Estado, organizaciones sociales y del sector privado para la atención efectiva y pertinente de las personas con discapacidad y sus familias. • Cualificar a los equipos territoriales de la Estrategia Nacional de Superación de Pobreza Extrema para el acompañamiento familiar y comunitario de personas con discapacidad y sus familias. • Promover la atención diferencial y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad en los programas y estrategias implementadas por las entidades territoriales departamentales y municipales, aliadas a través de la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente	2014 (En proceso de publicación)
Coldeportes	Lineamientos para el fomento y desarrollo de la inclusión de la población con discapacidad en educación física, recreación, actividad y deporte	Establecer orientaciones para el diseño, implementación y seguimiento de procesos de atención de la población con discapacidad en los programas de recreación, educación física, actividad física y deporte.	• Promover la incorporación de los programas de recreación y deporte en los planes de acción departamentales, municipales, locales y distritales con el apoyo de los comités de discapacidad para lograr mayor participación de las personas con discapacidad y sus familias en las actividades recreativas y deportivas. • Identificar los programas ofertados, los actores, las organizaciones públicas y privadas que están trabajando en recreación, actividad física y deporte para personas con discapacidad con el fin de obtener un diagnóstico de la población con discapacidad y el sector a través de un software especializado. • Fomentar la capacitación en la atención de personas con discapacidad para los profesionales en educación física, recreación, actividad física y deporte, con el propósito de mejorar la calidad en la planeación, diseño y ejecución de los planes y programas. • Propender por el empoderamiento de las personas con discapacidad y sus familias generando redes de apoyo y corresponsabilidad entre los actores a través de procesos de sensibilización y capacitación en su comunidad.	2014

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
			• Propender por el empoderamiento de las personas con discapacidad y sus familias generando redes de apoyo y corresponsabilidad entre los actores a través de procesos de sensibilización y capacitación en su comunidad. • Vigilar que los proyectos de infraestructura sean accesibles al entorno físico de escenarios recreativos y deportivos en el marco de accesibilidad física, el desplazamiento y la implementación de programas recreativos y deportivos. • Lograr la equiparación de oportunidades en la comunicación e información para las personas ciegas, sordas y sordociegas a través de alianzas con entidades públicas y privadas que ofertan servicio de interpretación, capacitación de lengua de señas, entre otras. • Diseñar estrategias de retroalimentación, seguimiento y evaluación permanente a las acciones que se ejecuten.	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Lineamiento técnico para garantizar los derechos a los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad Aprobado mediante resolución No. 0049 del 04 de enero de 2013	Orientar el desarrollo e implementación de la política de atención a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, a partir de elementos conceptuales y metodológicos para el sistema de atención; y establecer la responsabilidad de las familias, la sociedad y del Estado para auspiciar condiciones que les permitan cumplir con la garantía de los derechos de esta población	Este lineamiento retoma los objetivos propuestos en 2004 para el desarrollo de los componentes de promoción de entornos protectores y prevención de la discapacidad, habilitación/rehabilitación y equiparación de oportunidades de la política pública de discapacidad; estableciendo competencias intersectoriales e interinstitucionales, para el desarrollo de acciones que respondan al cumplimiento de estos: • Orientar el fomento de entornos protectores en el hogar, la escuela, los espacios de recreación y todos aquellos donde transcurre la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes, que permitan generar conciencia social en la identificación y prevención de los riesgos que alteren el estado de salud y puedan ocasionar una discapacidad o hacer más severa una ya existente. • Mejorar la calidad y oportunidad de acceso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus familias a servicios de Habilitación y Rehabilitación articuladas en función del logro de autonomía en las actividades que les son cotidianas, de acuerdo con sus características personales y su entorno cercano.	2012

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
			• Formular y adoptar las medidas necesarias para que las instituciones y las organizaciones formales de la sociedad Colombiana, sea su naturaleza pública o privada incorporen en sus prácticas y comportamientos institucionales, la identificación y remoción de barreras que excluyen a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de la oportunidad de participar en actividades que son propias a la misión institucional, que a cada una de ellas le compete	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Plan Sectorial de Turismo 2014 – 2018	Posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercados nacionales, por su multiculturalidad y megadiversidad, con oferta altamente competitiva, que lleve a su máximo nivel a la industria de los viajes y al turismo como potenciador del desarrollo regional y constructor de paz	• Fomentar el desarrollo competitivo y sustentable de la industria de los viajes y el turismo, tanto en destinos, como en empresas del sector, a partir del aprovechamiento responsable de la diversidad natural y cultural, la inclusión diferenciada de comunidades étnicas, y la innovación en los productos y servicios que se ofertan en las distintas regiones y territorios de Colombia. • Gestionar desde la política sectorial, el desarrollo de infraestructuras públicas con incidencia positiva en el turismo, que resuelvan las problemática para alcanzar altos niveles de competitividad para hacer de los viajes y el turismo, la industria que continuará agregando valor a los indicadores macroeconómicos del país. • Promocionar turísticamente a Colombia a nivel regional, nacional e internacional, con estrategias efectivas e innovadoras. • Mejorar la articulación institucional nación-región, con la participación del sector privado, y desarrollar mecanismos que promuevan la gestión eficiente del turismo.	2014 – 2018
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Política Nacional de emprendimiento (se encuentra en construcción la nueva Política Nacional de emprendimiento y saldrá para el 2015)	Fomentar y aplicar la Ley 1014 de 2006 de Fomento a la Cultura del Emprendimiento.	• Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial. • Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación. • Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia. • Fomentar la industria de soporte "no financiero", que provee acompañamiento a los emprendedores desde la conceptualización de una iniciativa empresarial hasta su puesta en marcha. • Promover emprendimientos que incorporan ciencia, la tecnología y la innovación	2009

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Ministerio de Cultura	Impuesto al Consumo de la Telefonía Móvil	Fomentar la promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística.	• Destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad. • Los recursos deben ejecutarse mediante convenios con los Municipios y/o Distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, en las líneas de inversión. • "Línea de Inversión 7: Programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad"	2012
Ministerio de Cultura	Programa Nacional de Estímulos	Reconocer la creación, los procesos de investigación, formación y circulación, como fuentes primordiales para el desarrollo cultural.	Ofrecer un portafolio de convocatorias dirigidas a artistas, creadores, investigadores y gestores vinculados al sector artístico y cultural del país. En la convocatoria pueden participar personas naturales a título individual o colectivo (grupos constituidos por personas naturales) y en algunos casos, permite la participación de personas jurídicas de naturaleza mixta, pública y privada. Las modalidades por medio de las cuales se otorgan los estímulos son: • Becas: Tienen como objetivo incrementar las oportunidades de formación, creación, investigación y circulación, por medio del desarrollo de proyectos artísticos y culturales. • Pasantías: Su objetivo es complementar procesos para formar o formarse. Dichos procesos deben ser desarrollados en un lugar distinto al de residencia del participante. • Premios: Reconocen la labor y los procesos de aquellos creadores, investigadores y gestores culturales cuyo trabajo ha enriquecido la memoria cultural de nuestro país. • Residencias artísticas: Apoya el desarrollo de proyectos creativos o exploraciones artísticas en un lugar diferente al de residencia del artista, ya sea en Colombia o en el exterior.	2014 – 2018
Ministerio de Cultura	Política de Diversidad Cultural	Creación de condiciones para el desarrollo y fomento de una cultura ciudadana de reconocimiento y respeto por las diferencias culturales.	Desarrollo de programas formativos dirigidos al desarrollo de metodologías y esquemas de inclusión pertinentes para la población con discapacidad, con la generación de ofertas adecuadas a cada tipo de discapacidad y producción de materiales, convocatorias y líneas de trabajo que reconozcan la discapacidad como una expresión de la diversidad y la diferencia.	2010

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Ministerio de Cultura	Programa Nacional de Concertación Cultural	Apoyar financieramente parte de la ejecución de proyectos y actividades culturales de interés público, que cumplan con las condiciones establecidas en las convocatorias que se abren cada año, vale la pena mencionar que actualmente se encuentra abierta. El manual para la presentación de proyectos se publica en la página web del Ministerio: www.mincultura.gov.co.	Impulsar, apoyar y hacer visibles procesos, proyectos y actividades culturales que realizan organizaciones culturales de todo el país. Los proyectos apoyados se inscriben en alguna de las siguientes líneas: • Lectura y escritura Leer es mi cuento. • Actividades artísticas y culturales de duración limitada (fiestas tradicionales, festivales, carnavales, recitales, conciertos y encuentros). • Fortalecimiento de espacios culturales (difusión, investigación, divulgación, programación y conservación). • Programas de formación artística y cultural. • Emprendimiento cultural. • Circulación artística a escala nacional (giras, intercambios, circuitos). • Fortalecimiento cultural a contextos poblacionales específicos (pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos rom). • Igualdad de oportunidades culturales para la población en situación de discapacidad.	1997
Ministerio de Defensa Nacional	Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa- PDSSD	Desplegar los objetivos del Documento CONPES 3591 y la Ley 1471 de 2001 en objetivos puntuales para los diferentes actores del Sector Seguridad y Defensa, quienes en su interacción permitirán minimizar la probabilidad de accidentes y enfermedades que generen discapacidad en los miembros de la Fuerza Pública y si ella se presenta, disminuir	• Posicionar la discapacidad como un tema de importancia estratégica para el Sector Defensa, como a nivel nacional. • Emitir los lineamientos para el diseño y puesta en marcha del Sistema de Gestión de Riesgos y Rehabilitación Integral– SGRRI para la Fuerza Pública, el cual pretenderá articular los esfuerzos de las entidades del Sector Seguridad y Defensa así como la coordinación con entidades externas.	2014

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
		las secuelas físicas y mentales, así como desarrollar en ellos destrezas y capacidades que les permitan estructurar un nuevo proyecto de vida e incluirse sostenible y exitosamente en la sociedad.		
Ministerio de Educación Nacional	Lineamientos de política de educación superior inclusiva	Orientar a las Instituciones de Educación Superior (IES) en el desarrollo de políticas institucionales que favorezcan el acceso, permanencia y graduación de todos sus estudiantes y en particular de aquellos grupos que, teniendo en cuenta el contexto, han sido más proclives a ser excluidos del sistema educativo.	Respondiendo a la pregunta ¿Qué caracteriza un sistema de educación superior inclusiva? Los lineamientos definen cinco retos, que a su vez se trasforman en estrategias, estos son: • Generar procesos académicos inclusivos • Contar con profesores inclusivos • Promover espacios de investigación, innovación y creación artística y cultural con enfoque de educación inclusiva • Construir una estructura administrativa y financiera que sustente las estrategias y acciones de educación inclusiva • Diseñar una política institucional inclusiva	2014
Ministerio de Educación Nacional	Lineamientos de Política para la Atención Educativa a Poblaciones Vulnerables	Fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la caracterización de la población vulnerable para garantizar el acceso en el sistema educativo de acuerdo con sus necesidades y características.	El servicio educativo debe cumplir con las siguientes acciones en favor de la educación inclusiva para las personas con discapacidad: • Asegurar que los estudiantes y sus familias tengan acceso a la información sobre la oferta educativa existente para que puedan ejercer su derecho a elegir, garantizándoles el acceso a la educación de calidad, en todos los niveles y modalidades educativas. • Impulsar proyectos que promuevan principios de respeto a la diferencia y que la valoren como una posibilidad de aprendizaje social, velando al mismo tiempo por el cumplimiento de los principios de igualdad, no discriminación y buen trato contemplados en las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.	2005

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
			• Gestionar para que los estudiantes reciban las ayudas técnicas, pedagógicas y materiales de enseñanza y aprendizaje que les permitan el acceso y la participación en actividades curriculares. • Promover el acceso a subsidios, estímulos y recursos de financiamiento bajo las estrategias que establece el Estado. • Diseñar y aplicar estándares de calidad para las instituciones públicas y privadas, que garanticen condiciones educativas óptimas dentro del marco de los derechos humanos. • Garantizar que se expidan certificados oficiales que reconozcan las competencias, destrezas y conocimientos adquiridos por las personas con discapacidad en el proceso de aprendizaje Nota: Al momento de cerrar la redacción del documento de la PPDIS, se encontraba en proceso de validación e impresión el documento titulado Lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno, el cual una vez sea publicado, reemplazará a los Lineamientos de Política para la Atención Educativa a Poblaciones Vulnerables, de 2005	
Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos Nacionales De Rehabilitación Basada en la Comunidad –RBC	Orientar a los diferentes actores y sectores en el ámbito nacional y territorial sobre la implementación de la estrategia de Rehabilitación Basada en Comunidad - RBC en Colombia.	• Unificar los criterios y conceptos afines que identifican la estrategia de RBC. • Brindar un soporte metodológico para la implementación de la estrategia de RBC a partir de las Guías de RBC emitidas por la OMS - OPS. • Promover la interlocución entre los diferentes sectores y actores para su fortalecimiento.	2014 (En proceso de publicación)
Ministerio de Salud y Protección Social	Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos	Direccionar el desarrollo de la sexualidad como dimensión prioritaria definida en el Plan Decenal de Salud Pública, que incluye el disfrute de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales	• Generar en el sector salud procesos que garanticen el disfrute de la sexualidad, mediante el favorecimiento a la libre expresión de pensamiento, opinión, asociación y ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos • Disminuir la posibilidad de afectación a la vida, la libertad, la seguridad personal o la integridad física y mental por causas asociadas a la vulneración de los derechos sexuales y los derechos reproductivos • Proteger la privacidad de las personas, en los asuntos relacionados con la vivencia de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos	2005

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
		y los derechos reproductivos en forma digna, libre, e igualitaria y la transformación de los lugares, conceptos e imaginarios desde donde se piensa y vive la sexualidad, no sólo orientada por la necesidad de prevención del riesgo de enfermar; a fin de contribuir a que la ciudadanía alcance el más alto estándar de salud sexual, salud reproductiva, bienestar físico, mental y social, como de desarrollo humano, a partir de acciones que promuevan el ejercicio autónomo de estos derechos para todas y todos.	• Proteger la privacidad de las personas, en los asuntos relacionados con la vivencia de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos • Fortalecer en los espacios de atención de salud el desarrollo de formas de relación igualitaria entre hombres y mujeres, libres de discriminación • Generar procesos orientados al desarrollo de la autonomía personal a través de acciones que reconozcan a las personas y su diversidad, para que se direccionen respuestas del sector salud adecuadas a sus necesidades como forma de garantía del derecho. Bajo este objetivo se plantea la siguiente acción concreta 3. Fomentar el desarrollo de nuevas formas relacionales, mediadas por la libertad para ejercer en condición igualitaria las prácticas sexuales y reproductivas que en el marco de respeto a las normas y principios de los derechos humanos sean posibles. Estas acciones darán especial atención al cuidado de la sexualidad en la niñez, la adolescencia y la vejez, y de las personas con discapacidad física, mental, intelectual o sensorial, así como, a los mecanismos para el control de posibles formas de conculcación o persecución legal basadas en la vivencia de la sexualidad o la reproducción cuando median circunstancias étnicas o culturales y otras formas que requieran manejos excepcionales ante la ley. • Garantizar el acceso de las personas a los beneficios de los avances científicos disponibles para el disfrute de la sexualidad y la reproducción • Facilitar el acceso permanente a la información, apropiación de contenidos y significados relacionados con sexualidad, reproducción, derechos sexuales, derechos reproductivos y salud, • Gestionar desde todos los niveles del sector salud, condiciones favorables que posibiliten la decisión sobre la paternidad y la maternidad, • Fortalecer los mecanismos y sistemas de respuesta para la atención de eventos adversos derivados del ejercicio de la sexualidad y la reproducción y la reparación de los daños en los casos que los derechos relacionados fueran vulnerados,	

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Ministerio de Salud y Protección Social	Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021. Dimensión transversal gestión diferencial de poblaciones vulnerables	Con miras a garantizar el derecho a la salud de las poblaciones vulnerables, cumpliendo el derecho constitucional a la igualdad, el Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 establece un conjunto de objetivos sanitarios, metas y estrategias definidas desde el enfoque diferencial para la garantía del derecho a la salud de las poblaciones vulnerables, entre ellas, las personas con discapacidad. De este modo se busca atender los determinantes particulares que conllevan inequidades sociales y sanitarias persistentes en las poblaciones vulnerables.	• Estimular la participación activa de las personas en los espacios públicos donde se tratan asuntos relacionados con la sexualidad y la reproducción; sin limitación derivada de juicios valorativos sobre el sexo, el género y el ejercicio de la sexualidad • Prevenir la discapacidad en la población general del país y contribuir a que las personas con discapacidad disfruten del derecho al más alto nivel posible de salud, sin discriminación, mediante el establecimiento de políticas públicas y estrategias en materia de información, promoción de la salud, prevención, detección temprana, atención médica, habilitación y rehabilitación, desarrolladas en corresponsabilidad por el sector salud, la sociedad y otros sectores, con la finalidad de mejorar el estado de salud para su bienestar y desarrollo integral y sostenible. • Generar acuerdos intersectoriales en el marco de las competencias institucionales del nivel nacional y territorial para promover los procesos de inclusión social de las personas con discapacidad. • Promover el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derecho, a través del trato digno y la prevención de toda forma de abuso o violencia en el ámbito familiar, comunitario e institucional. • Promover estrategias de información, educación y comunicación en salud accesibles para las personas con discapacidad, reconociendo sus necesidades diferenciales. • Cualificar la gestión de información en discapacidad que dé cuenta de la situación actual de la discapacidad en el país, su geo-referenciación e inter-operabilidad con otros sistemas, orientada a la generación de conocimiento y a la toma de decisiones para materializar políticas, planes, programas y proyectos que redunden en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. • Brindar información y formación a las personas que trabajan en el sector salud y en otros sectores, sobre la discapacidad y sus particularidades frente al derecho a la salud.	2012

ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones	Plan Vive Digital	Promover el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para personas con discapacidad, respetando su derecho a acceder a la información y a la comunicación, reduciendola brecha digital y permitiendo su inclusión educativa, laboral y social.	El logro de este objetivo se da mediante la ejecución de los siguientes proyectos: • Centro de Relevo: Plataforma gratuita de comunicación que permite poner en contacto a personas sordas con personas oyentes en tiempo real y al que se puede acceder por canal telefónico o de forma virtual a través de internet. Este servicio es prestado por asistentes de comunicación calificados en lenguaje de señas colombiano para establecer un puente de comunicación que facilita la efectiva interacción social con esta población. • Conectando Sentidos: Son 24 salas en todo el país dotadas con los elementos necesarios para el acceso, uso, apropiación y aprovechamiento de las TIC por parte de personas con discapacidad sensorial, buscando su inclusión social, educativa y laboral a través de la posibilidad al acceso a la información y a las comunicaciones. En las salas el usuario podrá encontrar sistemas lectores de pantalla, magnificadores de pantalla, escáner de texto e impresora braille entre otras tecnologías. • Cine para todos: Hace parte de la iniciativa TIC y Discapacidad y busca ofrecer a las personas con discapacidad nuevos espacios de entretenimiento gracias a las facilidades de inclusión que brindan las TIC. A través de la técnica de audiodescripción, realizada con voces en español, se permite que mediante un proceso narrativo las personas con discapacidad visual puedan disfrutar de los elementos claves de la película como, el escenario, los colores y los movimientos, entre otros, siguiendo de esta manera la acción de la historia en cada película. Así mismo, estos audiovisuales cuentan con subtitulado en español para personas con discapacidad auditiva • Convertic: Proyecto que busca a través de la adquisición de un software lector de pantalla con descarga gratuita a nivel nacional, beneficiar a más de 1.200.000 colombianos que presentan discapacidad visual o baja visión en el país. El proyecto Convertic, busca promover la inclusión social y productiva de las personas ciegas mediante la masificación de un lector de pantalla, que permita el acceso al conocimiento y a la información y contribuya a la reducción de la brecha digital, brindando nuevas oportunidades de inclusión y de autonomía a esta población y sus familias.	2010

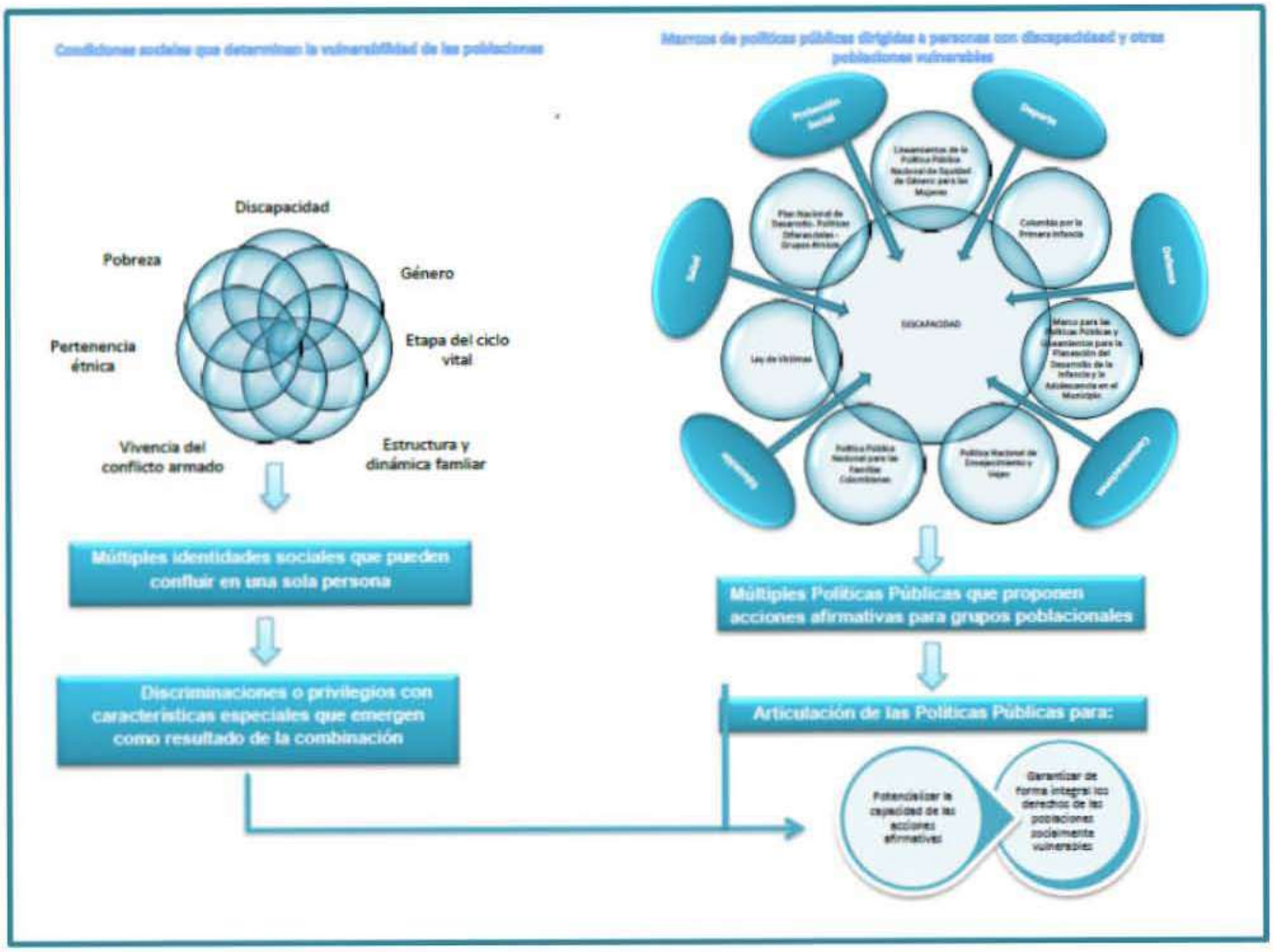
ENTIDAD	DOCUMENTO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÑO
Ministerio de Trabajo	Política Pública de Empleo y Generación de Ingresos	El objetivo principal es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.	• 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. • Facilitar la consecución de empleo y aumentar las oportunidades de la PPED para incorporarse de manera efectiva al mercado laboral. • 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. • 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.	2009

El recorrido previamente realizado en el que se buscó mostrar el abordaje de la discapacidad, que se hace tanto a través de las Políticas Públicas dirigidas hacia las poblaciones históricamente vulnerables como a través de las marcos de políticas sectoriales, permitió observar que cada uno de ellos propone acciones afirmativas que buscan garantizar los derechos de un grupo poblacional específico y que sin detallar cuál debe ser la forma plantean la necesidad de que esas mismas acciones incluyan a personas que simultáneamente vivencien otras condiciones de vulnerabilidad, entre ellas las personas con discapacidad.

Por otra parte, y partiendo de las especificidades en la atención que demanda la población con discapacidad para el logro de la equiparación de oportunidades y la garantía de sus derechos, los marcos de políticas sectoriales proponen una serie de objetivos a través de los cuales se busca la atención integral y la estructuración de procesos sostenibles en el tiempo y suficientemente amplios para abarcar la diversidad existente dentro de la población con discapacidad. Llama la atención que algunos de los marcos de política revisados incluyan la atención a las personas con discapacidad dentro de los marcos de atención a poblaciones vulnerables, reconociendo las necesidades particulares de las personas con discapacidad. Esto es especialmente evidente en los documentos analizados provenientes de los sectores salud, educación e industria y comercio.

Algunos de estos marcos de política consideran importante la articulación con otras políticas públicas como un factor importante para el logro de la atención diferencial de cada población. Dicha articulación se convierte en una herramienta poderosa para la potenciación de las acciones afirmativas y la garantía integral de los derechos de los ciudadanos. Pues tal como fue planteado al inicio de este apartado, la vivencia de la discapacidad está determinada por las circunstancias sociales en medio de las cuales habitan las personas, que en sus diversas combinaciones configuran identidades sociales particulares que demandan acciones sectoriales e intersectoriales que respondan a dichas particularidades. En la Figura 5 se presenta la representación gráfica de estos elementos.

Figura 5. Marcos de política pública y su relación con las personas con discapacidad



4

¿CÓMO SE CONSTRUYÓ LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL?

La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social que se plasma en el presente documento es el resultado de un proceso de construcción colectiva y participativa en el que actores públicos, privados y de la sociedad civil desempeñaron un rol protagónico.

Liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad de forma conjunta con el Grupo de Enlace Sectorial y avalado por el Consejo Nacional de Discapacidad, el proceso de construcción fue desarrollado en cuatro momentos que son abordados de forma breve en el presente capítulo. Dichos momentos fueron, i) la evaluación institucional de la Política Nacional de Discapacidad, adelantada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- en 2011; ii) una fase de alistamiento, desarrollada en el primer semestre de 2012; iii) una fase de recolección de insumos que comprendió el periodo entre julio de 2012 y enero de 2013, y finalmente iv) una fase de formulación del documento, comprendida entre 2013 y 2014, que tuvo como resultados finales el Conpes 166 de 2013 y el presente documento de Política Pública con sus respectivos planes de acción. A lo largo de estos tres años de construcción de política pública, el proceso se ha caracterizado por ser participativo, democrático, riguroso, concertado, intersectorial, diferencial, transparente y de articulación Nación – Territorio.

4.1 Evaluación institucional de la Política Nacional de Discapacidad

El Departamento Nacional de Planeación, con el interés de "analizar la pertinencia del diseño operativo de la Política Pública Nacional de Discapacidad, así como la implementación de la misma a partir de la identificación de los actores públicos y privados involucrados, determinando los roles de cada uno de ellos y los mecanismos de coordinación y articulación, en lo nacional y territorial que tienen para lograr los objetivos de la política" (DNP, 2012), adelantó un estudio cualitativo que buscó identificar i) la organización y articulación de los actores públicos y privados que conforman el Sistema Nacional de Discapacidad en el nivel nacional y territorial, y ii) la oportunidad y pertinencia de los servicios que estos les prestan a las personas con discapacidad. Por otra parte, la evaluación también buscaba conocer la percepción que la población con discapacidad tenía frente al impacto que la Política Nacional había tenido sobre su calidad de vida, su acceso a servicios, su participación social y la eliminación de barreras actitudinales. Un tercer elemento de esta evaluación era la formulación de un conjunto de recomendaciones que contribuyeran a optimizar la operatividad del Sistema Nacional de Discapacidad y el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Discapacidad. Los hechos y hallazgos que se relatan a continuación son tomados del documento de informe final del estudio en cuestión.

La primera claridad hecha en el marco de este estudio es que la Política Pública de Discapacidad debía ser entendida como la evolución de las políticas y los enfoques de discapacidad en Colombia. Esta evaluación fue llevada a cabo mediante el diseño e implementación de un estudio cualitativo, que involucró el desarrollo de instrumentos de recolección de información y su aplicación en trabajo de campo. En el componente de análisis institucional se hizo uso de análisis documental, complementado con entrevistas semiestructuradas a actores que pudieran contribuir a la reconstrucción histórica del desarrollo e implementación de la Política. Igualmente se desarrollaron entrevistas en profundidad y grupos focales con miembros de los Comités Municipales y Departamen-

tales de discapacidad para ver la forma como la Política Nacional de Discapacidad estaba impactando en el nivel territorial, y las formas de interacción Nación – Departamento – Municipio al interior del SND. Para el desarrollo de este componente se contó con la participación de "actores nacionales de más de 30 entidades públicas, privadas y sociales, así como la visita a 21 municipios de 15 departamentos en 6 regiones del país. Se efectuaron 190 entrevistas y 36 grupos focales, conformando estudios de casos" (DNP, 2012).

En el componente de percepciones se desarrollaron 24 entrevistas de historia de vida, con igual número de personas con discapacidad, buscando que a través de sus relatos y mediante un análisis a la luz del enfoque de derechos, se pusiera en evidencia si esta muestra de personas había tenido acceso a bienes o servicios del Estado como medio para la garantía de sus derechos. En este componente también se buscaba conocer las representaciones sociales frente a la discapacidad que tenía la sociedad en general. Esta información se obtuvo mediante el análisis de contenido de 500 noticias de prensa y la aplicación de una encuesta de opinión a 243 personas.

En términos generales, el ejercicio de evaluación permitió concluir que en el país existen importantes avances en el proceso de garantía de los derechos de las personas con discapacidad, derivados de las acciones de múltiples actores públicos privados y de la sociedad civil, tanto en lo nacional como en lo territorial, quienes además coinciden en la necesidad de que se implemente un abordaje transversal en materia de discapacidad desde el enfoque de derechos y las nuevas tendencias conceptuales en materia de inclusión. También se evidenciaron avances en los procesos organizativos de las personas con discapacidad y su incidencia en la política nacional de discapacidad. Así mismo desde la gestión institucional se han logrado avances en la consolidación del Sistema Nacional de Discapacidad y en la optimización del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, mediante su vinculación al Sistema Integral de Información de la Protección Social, SISPRO, entre otros muchos logros y avances.

Las conclusiones también dejaron entrever la necesidad de fortalecer la institucionalidad que da soporte a los diferentes niveles del SND, de armonizar los lineamentos que surgen del Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector del Sistema, con los lineamientos para la atención de la población con discapacidad surgidos de otros sectores, y de optimizar la implementación de la política nacional de discapacidad en los territorios, entre otros aspectos por mejorar.

De este ejercicio riguroso de evaluación se derivaron importantes recomendaciones para optimizar el funcionamiento del SND frente a aspectos jurídicos, administrativos, logísticos, operativos, técnicos, financieros, de control y vigilancia, siendo la de mayor relevancia para el tema objeto de este documento, la recomendación de formular un nuevo CONPES de Discapacidad, encaminado a hacer efectivo el goce de los derechos de las personas con discapacidad. En aras de potencializar su impacto y legitimidad, este documento debería cumplir con las siguientes características:

- Estar ajustado a las necesidades propias de la diversidad;
- Estar enmarcado en prácticas de gestión eficiente con competencias, roles y responsabilidades claros;
- Ser sensible a las realidades de todos los niveles del SND, para que sea realista su implementación;
- Estar acompañado de un permanente proceso dinámico y accesible de información, comunicación y socialización;
- Estar dotado de un sistema de monitoreo, vigilancia y control eficientes que ofrezcan continuamente rendición de cuentas a la sociedad.

Siguiendo las recomendaciones dadas en este proceso de evaluación, en el mes de marzo de 2012 se inicia la siguiente fase del proceso de construcción de la nueva Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, denominada fase de alistamiento.

4.2. Fase de alistamiento

4.2.1. Definición de la Plataforma

Una vez presentados los resultados de la Evaluación de la Política Pública de Discapacidad, el Departamento Nacional de Discapacidad – DNP, asesoró al Grupo de Enlace Sectorial en cuanto al Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes SISNCOPES y las orientaciones metodológicas generales para la formulación de políticas públicas, sustentadas en el marco lógico con la definición de árbol de problemas, árbol de objetivos, selección de alternativas, priorización y construcción del plan de acción.

4.2.2. Construcción de la Línea de Base de Política Pública

El Grupo de Enlace Sectorial –GES- desarrolló durante los meses de abril, mayo y junio de 2012, la construcción de la Línea de Base que daría cuenta de la situación de la Discapacidad en Colombia, previo a la formulación de una nueva política y que sumada a los resultados de la ya citada Evaluación, constituyera el referente para determinar, una vez culminada la vigencia que se trazara la nueva política, el impacto de la misma. Para ello se conformaron cuatro subcomisiones de trabajo, a saber:

1. Antecedentes y Enfoques. Determinó los marcos conceptuales y los enfoques que han sustentado los desarrollos de política durante la última década.

2. Normatividad y Jurisprudencia: Esta comisión realizó un breve análisis y compendio del marco jurídico nacional e internacional de la discapacidad y de la Jurisprudencia más relevante. Se actualizó de esta forma el Normograma de Discapacidad, que puede ser consultado en el Anexo 2

3. Diagnóstico Situacional de las Personas con Discapacidad. Tomando como referencia las fuentes de información oficiales (Censo Poblacional DANE 2005 y Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad), así como resultados de encuestas, estudios e investigaciones en torno a la población con discapacidad, la subcomisión definió los elementos relevantes a intervenir desde la apuesta por una nueva Política Pública.

4. Procesos vigentes y retos en Discapacidad. En el ejercicio desarrollado por esta Subcomisión, se reconocen avances importantes en la última década; no obstante, los esfuerzos aislados no permiten evidenciar un mayor impacto y mejores coberturas en las intervenciones del Gobierno Nacional; se reconoce el fortalecimiento e incidencia de las redes de organizaciones de personas con discapacidad, así como los aportes del sector privado y la cooperación internacional.

4.2.3. Construcción del Mapa de Actores

Con el fin de generar un proceso legítimo en todo el ciclo de formación de Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social y reconociendo la intersectorialidad y corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad colombiana en el logro de sus propósitos, se construyó la Matriz de Involucrados y frente a sus intereses y perspectivas se definió el mapa de actores que conjuntamente con los integrantes de las diferentes instancias del Sistema Nacional de Discapacidad aportarían a la construcción y que se reflejan en la siguiente gráfica:

Figura 6. Mapa de actores



4.2.4. Diseño metodológico

Una vez identificados los actores, se determinaron los niveles de consulta y se tomó la decisión de trabajar desde los territorios en un escalamiento por niveles del Sistema Nacional de Discapacidad hasta llegar al nivel nacional para la definición de los consensos que tomaran como referente las realidades territoriales y poblacionales. Esta decisión también conllevó un ejercicio de pedagogía en torno a la representatividad que debía caracterizar a los participantes, de tal forma que su vocería se reflejara desde el aporte de los insumos hasta la retroalimentación e información del proceso a sus representados. También se consideró pertinente que una vez surtido el proceso y desarrollada la mesa de consolidación nacional, era necesario realizar un proceso de validación en cada uno de los departamentos y distritos como unidades que articulan la nación con los municipios. Los comités departamentales y distritales de discapacidad, se convirtieron en el eje de este proceso, en tanto previo a su participación regional, debían considerar la realidad de su territorio, sus desarrollos de política y sus expectativas en el concierto nacional.

4.2.5. Regionalización para la obtención de insumos de política

Para implementar la propuesta metodológica, se determinó regionalizar el país, reconociendo la ubicación geográfica, costumbres y tradiciones y los procesos conjuntos en implementación o que puedan generarse en el marco de la Política Pública. El siguiente mapa (Figura 7) diferencia por colores las cinco regiones establecidas, así como los actores que por cada departamento o distrito asistirían a los Encuentros Regionales:

Figura 7. Regionalización para la obtención de insumos de política pública



4.3 Fase de recolección de insumos

El proceso metodológico de construcción de los insumos para la Política Pública Nacional en Discapacidad e Inclusión Social se basó en las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación para el diseño de políticas públicas. A partir de la recolección de los insumos en encuentros regionales y sectoriales, se realizó la construcción del árbol de problemas, el árbol de objetivos así como la definición de los ejes estratégicos que guiarán la acción pública en materia de discapacidad.

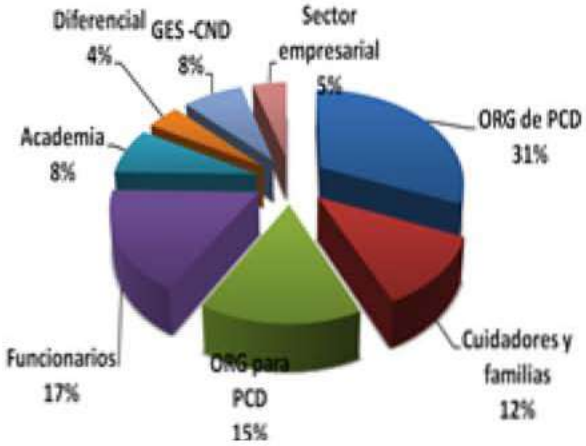
Es importante reiterar que para la recolección de insumos se aplicó la metodología participativa de construcción colectiva de los problemas, las alternativas y los objetivos de la política. De esta manera, no solo se buscaba entender los principales problemas que enfrentan las personas con discapacidad para el ejercicio de sus derechos sino que también se pretendía fortalecer la voz de esta población y sus representantes en la construcción de las políticas y programas públicos sobre la materia.

En este proceso se contó con actores diversos que permitieron tener una visión multidimensional de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para su efectiva inclusión social. En este punto es importante resaltar que se contó con la participación activa de personas con discapacidad, quienes expusieron su punto de vista sobre los principios y objetivos que deben guiar la política pública con el fin de garantizar el goce pleno de sus derechos.

Asimismo se contó con la participación de actores sociales, pertenecientes a organizaciones de perso-

nas con discapacidad, familias y cuidadores; organizaciones sociales que trabajan en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad y de los grupos de especial protección constitucional (enfoque diferencial); instancias del Sistema Nacional de Discapacidad del nivel municipal, departamental y nacional; empresarios, gremios, cajas de compensación familiar; organismos de cooperación nacional e internacional; servidores públicos del nivel municipal, departamental y nacional, y representantes de la academia. En total se contó con la participación de 458 personas, cuya distribución se presenta en la Figura 8.

Figura 8. Distribución de participantes en los encuentros regionales y mesas intersectoriales, según tipo de población



4.3.1. Encuentros regionales y mesas sectoriales e intersectoriales

Se organizaron cinco encuentros regionales en los que se contó con la participación de los 32 departamentos y 4 distritos que conforman el país, de acuerdo con la distribución de territorios presentada en el mapa de la Figura 7. Igualmente se desarrollaron seis mesas intersectoriales, en el nivel nacional, complementarias a los Encuentros Territoriales, siendo ellas:

1. **Mesa Diferencial:** Su objetivo se centró en reconocer las características de los diferentes grupos poblacionales, considerando la pertenencia étnica, género, diversidad sexual, curso de vida, afectación por situaciones como el conflicto armado, la pobreza, lo urbano y lo rural y el impacto de la discapacidad en cada uno de ellos, de tal forma que la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, efectivamente considerara sus intereses en el marco de los enfoques de derechos y diferencial.

2. **Mesa de Cooperación Internacional:** La Convención de Naciones Unidas reconoce la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de este Tratado que se materializan en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Colombia es un país con una importante presencia de Organismos de Cooperación Internacional, razón por la cual se consideró de gran relevancia su participación en este proceso.

3. **Mesa de gremios y sector productivo:** La inclusión social constituye un reto para todos los sectores y en ellos, el sector productivo juega un papel fundamental, su aporte al desarrollo nacional no puede concebirse sin la participación de las personas con discapacidad, de allí que este Mesa de forma conjunta con la Mesa de Cooperación Internacional, permitió visibilizar los puntos críticos a los cuales debía dar respuesta esta Política Pública.

4. **Mesa de Redes y Federaciones:** Si bien las personas con discapacidad han sido partícipes de todo el proceso, la visión desde el movimiento asociativo es necesaria en el ejercicio de ciudadanía,

empoderamiento e incidencia política; legitima el desarrollo de política y crea control social a todo el ciclo de formación de la Política Pública.

5. **Mesa de Academia:** La generación de conocimiento, la investigación y la innovación, constituyen referentes importantes en el marco de las Políticas Públicas y por tal razón era fundamental contar con aportes desde las universidades y sociedades científicas que enriquecieran las diferentes perspectivas en torno a la definición de un objetivo de política pública en el que todos los sectores sociales se vieran reflejado, pero en particular identificados y comprometidos.

6. **Mesa de la Fuerza Pública.** Las Fuerzas Militares y de Policía constituyen un sector de la población que en el marco del conflicto armado y de su quehacer misional, tiene un alto riesgo de adquirir discapacidad, dado la excepcionalidad de su Régimen, se hace un llamado a articular acciones para que la Política Pública dé alcance al personal vinculado y a sus beneficiarios, así como a quienes se incorporan nuevamente a la vida civil.

La metodología usada en los encuentros territoriales y mesas sectoriales e intersectoriales se fundamentó en la técnica de metaplan, la cual mediante tarjetas de cartulina y marcadores permite visualizar, clasificar y valorar ideas, favoreciendo la participación activa de todos los asistentes al ejercicio, se identificaron las problemáticas, las posibles alternativas de solución y construcción de objetivos y ejes estratégicos.

El desarrollo de cada encuentro tuvo dos momentos. El primero de ellos fue un ejercicio en el que a través de trabajo en grupos se buscaba identificar las principales problemáticas que enfrentan las personas con discapacidad en Colombia en los ámbitos de i) la persona; ii) la familia y la comunidad, y iii) la sociedad.

El segundo momento de los encuentros fue la construcción de las alternativas de solución a las problemáticas identificadas. Este punto se trabajó con una distribución de los participantes en tres grupos compuestos por funcionarios públicos, representantes de organizaciones de y para personas con discapacidad, y representantes de instituciones de educación superior, con el apoyo de representantes del Grupo de Enlace Sectorial –GES- y del Consejo Nacional de Discapacidad. A cada grupo se le asignaron los problemas priorizados de un ámbito con el propósito de que propusieran alternativas de solución a cada problema.

Al final de cada encuentro se eligió por votación a los representantes que asistirían a la Mesa de Consolidación Nacional llevada a cabo los días 3 y 4 de diciembre de 2012, la cual tuvo como objetivo consolidar los insumos obtenidos en los Encuentros Regionales y Mesas Intersectoriales

4.3.2. Mesa de Consolidación Nacional

Durante los días 3 y 4 de Diciembre de 2012 se llevó a cabo la Mesa de Consolidación Nacional, con la participación de los delegados de los Encuentros Regionales y Mesas Sectoriales e Intersectoriales, así como el Consejo Nacional de Discapacidad y el Grupo de Enlace Sectorial.

Posteriormente las problemáticas y las alternativas de solución recolectadas en los encuentros regionales e intersectoriales fueron categorizadas, mediante la agrupación de los hallazgos a la luz de los derechos consagrados en la Convención. Ejercicio cuyo resultado se presenta en la Tabla 12, donde se relacionan las categorías y el porcentaje de problemas que agrupan.

Con el objetivo de poder determinar cuáles son las variables de mayor incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, era necesario realizar la ponderación de dichas categorías. Este ejercicio se realizó en la Mesa de Consolidación Nacional en la cual se contó con la participación de los representantes de cada región, quienes se encargaron de validar la categorización de los problemas. Se determinó el nivel de interrelación de las variables así como los grados de dependencia entre categorías, lo cual se logró mediante un análisis sistémico utilizando como herramienta la matriz de Vester presentada en la Figura 10, que permitió determinar cuáles deberían ser los ejes estratégicos de la Política Pública Nacional en Discapacidad e Inclusión Social.

Figura 9. Mesa de Consolidación Nacional

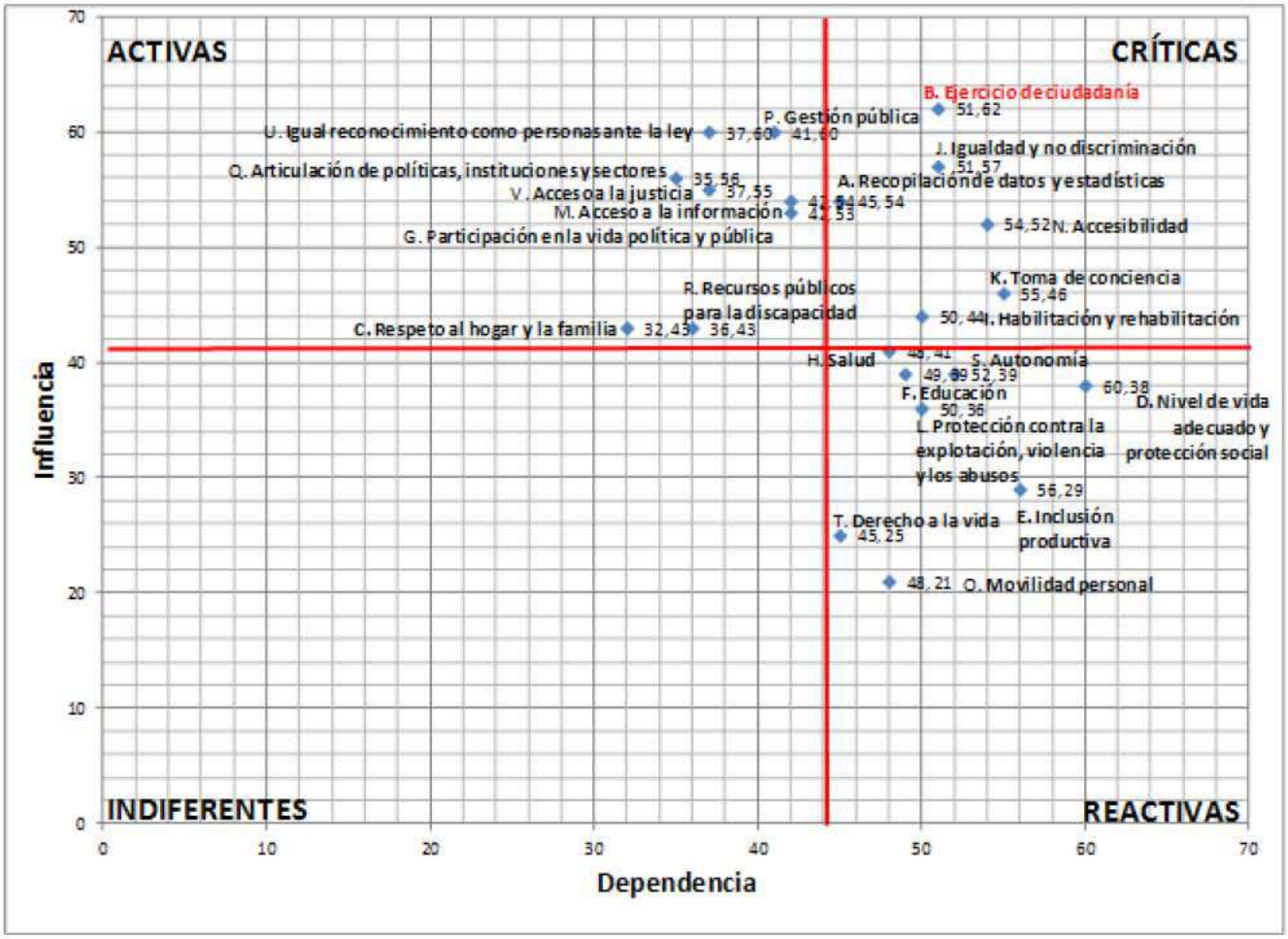


Tabla 12. Categorización de problemas a la luz de los derechos consagrados en la Convención

Categoría	%
Igualdad y no discriminación	11%
Inclusión productiva	9%
Habilitación y rehabilitación	9%
Educación	7%
Ejercicio de ciudadanía	7%
Accesibilidad	7%
Toma de conciencia	6%
Participación en la vida política y pública	6%
Salud	6%
Acceso a la información	5%
Recursos públicos para la discapacidad	5%
Autonomía	5%
Gestión pública	3%
Nivel de vida adecuado y protección social	3%
Recopilación de datos y estadísticas	2%
Acceso a la justicia	2%
Articulación de políticas, instituciones y sectores	2%
Participación en la vida cultural, actividades recreativas, esparcimiento y deporte	1%
Protección contra la explotación, violencia y los abusos	2%
Igual reconocimiento como personas ante la ley	1%

* % = No. de problemas de la categoría / No. total de problemas

Figura 10. Matriz de Vester elaborada con los resultados del ejercicio de interrelación de variables realizado en el Taller de Consolidación Nacional



El resultado de la interrelación y ponderación de las variables arrojó que la categoría *Ejercicio de la ciudadanía* es considerada la de mayor grado de influencia y dependencia. En este sentido, el objetivo de la política pública debe centrarse en este postulado al ser una variable cuya transformación, influiría directamente en las demás variables priorizadas. Asimismo, se determinó que dentro de las variables críticas se encuentran las categorías *Igualdad y no discriminación, Recopilación de datos y estadísticas y Accesibilidad*, mostrando así que estas variables ameritan el direccionamiento de la acción pública puesto que son aquellas que generan mayores transformaciones en el conjunto.

Por último, se debe tener en cuenta que dentro de las variables activas se encuentran *Igual reconocimiento como persona ante la ley, Acceso a la justicia y Participación política y pública*. Estas variables son de alta influencia y baja dependencia, es decir que tienen gran influencia en el sistema pero son poco influenciadas por las otras.

A partir de este análisis y siguiendo las recomendaciones expuestas en el documento *Guía de elaboración de documentos CONPES* del Departamento Nacional de Planeación de 2011, se construyeron los árboles de problemas y de objetivos (Anexo 3) como muestra de los problemas identificados en los talleres regionales y sectoriales.

Así, se pudo establecer que el problema central radica en el desconocimiento de los derechos y deberes de las personas con discapacidad, familias y cuidadores. Asimismo, se realizó el análisis de la causali-

dad entre los diferentes problemas y a partir de los resultados arrojados en la matriz de Vester, fue posible establecer las causas de diferentes niveles y los efectos de diferentes niveles. Igualmente a partir de este ejercicio se definieron los ejes estratégicos y las líneas de acción para la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, los cuales se presentan en el capítulo respectivo.

4.3.3. Validación

Siguiendo el espíritu participativo del proceso de construcción de la Política Pública, se realizaron 36 talleres de validación cuya pregunta central era si los resultados de la Mesa de Concertación Nacional recogían el sentir del país frente a la situación de las personas con discapacidad y a las alternativas de solución propuestas. Como resultado se obtuvo consenso en cuanto a la pertinencia de los elementos claves de la política construidos a partir del ejercicio participativo nacional.

Contando con este importante avance, los pasos a seguir fueron la construcción de la matriz de plan de acción en función de los ejes y las acciones sectoriales e intersectoriales, la construcción del documento base de política y la concertación de metas, indicadores y fuentes de verificación. Se tenía claro que la meta de este fructífero proceso era generar dos productos, que si bien tenían las mismas raíces estaban llamados a alcanzar dos propósitos diferentes, aunque complementarios. Dichos productos eran i) el Documento de Política Pública y su plan de acción y ii) el documento Conpes Social y su plan de acción. Es importante señalar que siendo la política pública *"una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos" (DNP, 2007), su alcance cubre a todos los miembros de la sociedad, tanto públicos como privados, tanto institucionales como individuales. Por su parte, el documento Conpes Social va dirigido a las entidades del Estado y precisa los compromisos que estas deben asumir para la implementación de la Política como parte del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2013).*

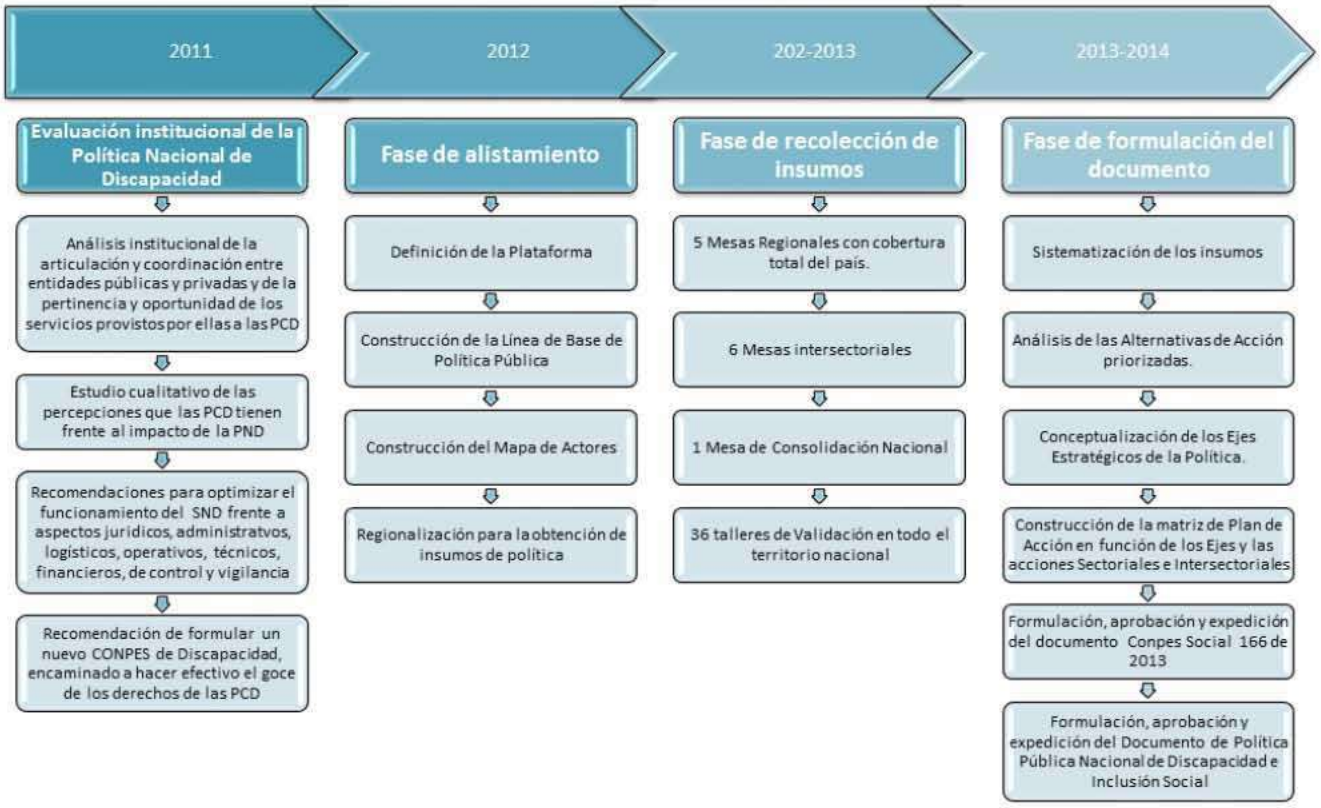
4.4. Fase de formulación del documento

Con este horizonte establecido, dentro del Grupo de Enlace Sectorial se crearon dos subcomisiones, cada una de ellas dedicada a la producción de uno de los documentos. Así, la subcomisión a la cual se encomendó formulación, aprobación y expedición del documento Conpes Social, desarrollo un trabajo que comprendió la estructuración del documento con base en los insumos obtenidos, una revisión del mismo por parte de expertos externos, sectores comprometidos, el GES y el CND, la ejecución de los ajustes surgidos de dicha revisión, la concertación de metas y recursos con cada uno de los sectores y finalmente la aprobación del documento por el CND y Pre Conpes. El 16 de diciembre de 2013 el Gobierno Nacional aprobó el Documento Conpes Social 166 de 2013, mediante el cual de rediseña la política pública nacional de discapacidad.

De manera simultánea, la subcomisión del GES a cargo de la formulación, aprobación y expedición del Documento de Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión social, generó un proceso de construcción concertada que incluyó la estructuración contextual, conceptual y metodológica del documento de política, la construcción de la matriz de plan de acción para dar cumplimiento a los objetivos de la PPDIS, la revisión por parte del GES, los ajustes a la matriz de plan de acción y la estructuración final de documento de Política Pública Nacional de Discapacidad, el cual fue revisado y aprobado por el CND.

Tras la aprobación del Conpes, el DNP adelantó la construcción del tablero de control de la Política con el concurso de los sectores comprometidos en su implementación. En el capítulo respectivo de este documento se aborda este proceso con mayor detalle. En la Figura 11 se presenta la línea de tiempo del proceso de construcción de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Figura 10. Matriz de Vester elaborada con los resultados del ejercicio de interrelación de variables realizado en el Taller de Consolidación Nacional



SEGUNDA PARTE

¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS CLAVE DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL?

5
ENFOQUES

Un enfoque es una manera de ver las cosas o las ideas y en consecuencia también de abordar los problemas relativos a ellas (Bunge & Ardila, 2002). En el marco de las Políticas Públicas los enfoques se convierten en lentes que permiten la identificación de problemas a ser abordados, de objetivos a ser alcanzados, de acciones a ser implementadas y de resultados a ser proyectados.

Las acciones que conforman la PPDIS están orientadas por dos conjuntos de enfoques, los enfoques generales y los enfoques específicos. Los primeros hacen referencia a aquellos que orientan un amplio conjunto de políticas públicas e instrumentos normativos sectoriales e intersectoriales. Esto se evidencia, cada vez más, en el corpus de instrumentos políticos y normativos vigentes, lo cual facilita la articulación entre unos y otros. Los enfoques generales son el enfoque de derechos, el enfoque poblacional, el enfoque territorial y la intersectorialidad. Los enfoques específicos, cuyo abordaje se dirige al reconocimiento de las necesidades particulares de las poblaciones diversas y al desarrollo de sus capacidades, son el enfoque diferencial y el enfoque de desarrollo humano y capacidades.

A continuación se desarrollan los elementos fundamentales de cada uno de estos enfoques y su aporte a la PPDIS. Valga señalar que lejos de ser un inventario de miradas conceptuales diferentes, se trata de un conjunto de perspectivas complementarias que permiten comprender de manera integral la situación actual de las personas con discapacidad, sus familias y sus comunidades, para así poder diseñar propuestas de solución factibles, pertinentes y efectivas.

5.1. Enfoques Generales

5.1.1. Enfoque de derechos

Considera que el primer paso para la inclusión efectiva de las personas con discapacidad, es reconocerlas como titulares de un conjunto de derechos que obligan al Estado a garantizar su ejercicio. Esto en procura de que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino de sujetos con derecho a exigir prestaciones y conductas en un marco de corresponsabilidad. En este sentido la Ley 1145 de 2007 señala que el Enfoque de Derechos corresponde al énfasis en las personas y sus relaciones sociales a partir de la unidad entre el sujeto social y el sujeto de derechos.

El enfoque de derechos busca superar las anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos (ONU, 2003).

La formulación de política pública a partir del enfoque de derechos, significa construir e implementar un modelo equitativo en la distribución de los beneficios, con una orientación hacia el fortalecimiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones. De acuerdo con CEPAL (2002), estas características del enfoque de derechos se identifican estrechamente con las dimensiones del desarrollo humano, entendidas como:

- **La potenciación**, como un aumento de la capacidad de las personas, la ampliación de sus opciones y con ello una mayor libertad.
- **La cooperación**, que atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos, los que valoran el sentido de pertenencia a una comunidad.

- **La equidad**, que hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos puede entrañar una distribución de recursos desigual.

- **La sustentabilidad**, que asocia el concepto de equidad y que exige profundos compromisos por la justicia social.

- **El enfoque de derechos** hace referencia a una orientación de la política que tiene como objetivo la materialización real de los derechos fundamentales de los grupos socialmente discriminados. En el caso de la discapacidad, el enfoque de derechos humanos ofrece una perspectiva desde los principios de dignidad humana, libertad, igualdad y no discriminación, los cuales pueden ser definidos así:

- **Dignidad humana:** Es una atribución propia de todo ser humano, que no es proporcional a su nivel de capacidad para contribuir socialmente, sino un atributo inherente e inescindible de su condición como miembros de la especie humana (Nussbaum, 2007). Las personas, tengan o no discapacidad, deben ser tratadas como fines en sí mismas y no como medios para el logro de determinados fines. La dignidad de las personas es un a priori incuestionable, independientemente de su pertenencia étnica, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, capacidad, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Solo se necesita pertenecer a la especie humana para portar la dignidad humana.

- Libertad: Es la posibilidad de elegir lo que se desea ser y hacer (Sen, 1994). Los seres y haceres posibles deben ser ofertados para las personas con discapacidad dentro de una amplia gama de opciones, donde estas puedan elegir según sus gustos (Moreno, 2011). El principio de libertad se liga con el de autonomía. Palacios (2008) define la autonomía "como un espacio reservado, sin restricciones, para la acción voluntaria de la persona", que en el caso de las personas con discapacidad debería ser ampliado hacia la capacidad de elegir las formas de vida que cada individuo considera más pertinentes, adecuadas y dignas de ser vividas (Sen, 1994; Nussbaum, 2007; Moreno, 2011).

- **Igualdad:** En el marco de las leyes y normas, puede ser entendida de tres formas: igualdad como generalización, es decir que las normas van dirigidas a todas las personas; igualdad como equiparación, lo que significa que existe una prohibición hacia la discriminación de las personas en razón de sus características personales o sociales, dándole así una protección especial a las poblaciones históricamente discriminadas; y la igualdad como diferenciación, que apela al hecho de que existen diferencias entre las personas, lo suficientemente relevantes como para generar algunas distinciones en la ley. Las diferenciaciones en la ley se desarrollan partiendo de las características de las personas que, sin una protección especial, les impiden desarrollar los proyectos de vida que consideran valiosos (Campoy, 2004/2005). Solo en la medida en que se reconozcan las diferencias de las personas –con y sin discapacidad- y se les proporcionen los recursos y ajustes razonables que requieren para su desempeño de acuerdo con sus capacidades y necesidades, podrá verse materializado el principio de la igualdad y por ende la igualdad de oportunidades. Así, de acuerdo con Eroles (2009) "en algunas ocasiones, la igualdad de oportunidades exige la desigualdad en las prestaciones, para garantizar un resultado justo".

- **No discriminación:** De acuerdo con la CDPD y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, no constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado a fin de promover la igualdad, la inclusión social y el desarrollo de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal

distinción o preferencia. Es una acción afirmativa que busca equiparar oportunidades para aquellos que se encuentran en condiciones de desventaja.

Como conclusión, la promoción, protección y garantía de derechos para las personas con discapacidad solo se podrán alcanzar si ellas disfrutan del respeto a su dignidad humana, de libertad, de autonomía y si lo hacen libres de toda forma de discriminación.

La política pública se convierte así en una herramienta fundamental para la garantía del goce efectivo de derechos de las personas con discapacidad más allá de lo normativo. En esta medida, la acción pública se dirige al cumplimiento de los derechos fundamentales.

Para la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social el enfoque de derechos se materializa con la definición de ejes estratégicos a partir del marco de los derechos consagrados por la Convención, la Constitución y las normas sobre discapacidad; se analizan las problemáticas específicas de las personas con discapacidad y se diseñan mecanismos orientados a mejorar la calidad de vida de esta población.

En esta medida, es necesario tener en cuenta las barreras sociales a las cuales se enfrentan las personas con discapacidad, para poder avanzar en el diseño e implementación de la política pública encaminada a favorecer la realización de sus derechos humanos. Tal y como lo consagra la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009:

> […] bajo un enfoque de derechos, las personas con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales, no pueden ser vistas como individuos enfermos, sino como personas que deben ser reconocidas y respetadas como parte de la diversidad humana. A la luz de este enfoque se debe partir de una visión de la discapacidad diferente a la exclusivamente médica y constatar que aquélla no está determinada por un problema de salud o de enfermedad del sujeto, sino que es el resultado de la interacción de una persona con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, con un sinnúmero de barreras sociales y del entorno, que le impiden su participación plena y efectiva en la sociedad.

Es así como el enfoque de derechos permite enmarcar la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social bajo una mirada integradora de las barreras del entorno que enfrentan las personas con discapacidad no únicamente en la situación del individuo. Este enfoque de derechos humanos exige reconocer que todas las personas deben ser reconocidas como iguales ante la ley, merecen igual trato y respeto y deben poder gozar de los medios necesarios para vivir en condiciones autónomas y dignas.

La formulación de una política pública a partir del enfoque de derechos, significa construir e implementar un modelo equitativo en la distribución de los beneficios, entendido como el derecho a la habilitación/rehabilitación integral, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la protección social, derecho al trabajo, a la accesibilidad, al transporte, a la información y telecomunicaciones, a la cultura, a la recreación y al deporte a la vivienda, a la participación en la vida política y pública entre otros, orientados al mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus oportunidades.

En conclusión, la garantía de derechos en condiciones de equidad, entendida como "darle a cada quien lo que necesita, en una relación íntima con la justicia, cuyo fin es reducir inequidades basadas en las diferencias" (MSPS, 2012), parte del reconocimiento de la diversidad existente al interior de las población con discapacidad y de las particularidades de cada grupo social al cual pertenecen. Es allí donde el enfoque de derechos abre paso al enfoque diferencial, que será abordado más adelante.

5.1.2. Enfoque poblacional

Dicho enfoque permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los distintos territorios (UNFPA, 2008). El enfoque poblacional propone que se analicen las condiciones demográficas de las poblaciones que son objeto de las políticas públicas para así proponer proyectos ajustados a las condiciones dinámicas de los territorios y poblaciones.

En esta medida, este enfoque:

[…] permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los distintos territorios (Nación, Departamentos, Municipios y Distritos). Entender que las variaciones en el tamaño, crecimiento, estructura, ubicación o movilidad de la población, influyen sobre las condiciones socioeconómicas y ambientales en el territorio y que de igual manera, las condiciones socioeconómicas y ambientales afectan la dinámica demográfica, es esencial, para la formulación de estrategias de intervención eficientes, sostenibles y sustentables (UNFPA, 2008).

5.1.3. Enfoque territorial

El enfoque territorial puede ser entendido una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo, que "constituye una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención" (Calvo, 2005).

Las principales características del enfoque territorial son i) la multidimensionalidad, es decir la comprensión integral de los territorios como escenarios donde confluyen e interactúan lo económico, lo social, lo cultural, lo ambiental y lo político institucional. ii) la multisectorialidad; iii) la capitalización humana (capacidad de las personas) y social (relaciones y redes); iv) la diferenciación territorial, es decir que la diversidad social y ambiental y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos. Cada territorio a través de sus particularidades, surgidas de su geografía, su historia y su cultura, cuenta con formas únicas de trasformar sus recursos en capacidades, formas que son difícilmente replicables en otros contextos territoriales y temporales y v) la articulación territorial, con el nivel regional y nacional y con otros territorios aledaños, pues los territorios son unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia (Sepúlveda & cols, 2003; Calvo, 2005).

En este sentido el desarrollo territorial debe ser visto como un proceso dinámico que depende de las relaciones que se establecen entre los actores públicos, privados y la sociedad civil y de estos con las políticas públicas, las cuales a su vez se convierten en motor para la generación de recursos y capacidades territoriales.

El enfoque territorial en el marco de las políticas públicas contribuye a la generación una visión multidimensional de la realidad, y por ende a la implementación de acciones integrales; a la generación de políticas territoriales diferenciales en función del grado de desarrollo territorial; a la promoción de la participación ciudadana, y de ella a la asignación de roles a los diferentes actores sociales. Al ser diseñadas con la participación activa de las comunidades e institucionalidad de los respectivos territorios, quienes son conocedores de su propia realidad, las políticas públicas se crean a la medida del territorio y no se limitan a ser adaptaciones de las políticas de nivel nacional. Finalmente, desde el enfoque territorial se promueve la generación de estrategias democráticas que motiven al ejercicio de la ciudadanía y de una institucionalidad que actué en la articulación del nivel local y el nivel nacional (Calvo, 2005).

5.1.4. Intersectorialidad

Tal como ha sido presentado a lo largo de este documento, la discapacidad es el resultado de la interacción de las personas con deficiencias en sus estructuras y funciones corporales y las barreras que encuentran en su entorno. Al ser estas barreras de tipo físico, social, cultural, comunicacional, entre otras dimensiones, su eliminación y la creación de procesos de inclusión requieren de acciones articuladas procedentes de diferentes sectores, como herramienta fundamental para el logro de la gestión integral y la garantía plena de los derechos de las personas con discapacidad. A esta "convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales" (Fernández y Mendes, 2003 citado por Cunill-Grau (2005) se le denomina intersectorialidad.

Para comprender a cabalidad el concepto de intersectorialidad es necesario partir de la definición de sectorialización que se refiere a la organización política del Estado por temas, áreas de políticas o áreas de la acción social, mediante la agrupación de dependencias y entidades de diferentes niveles territoriales en grupos de trabajo denominados sectores, cuyas funciones y características se establecen conforme lo disponga el plan de desarrollo estatal. Se trata de un proceso orientado a coordinar políticas entre un conjunto de instituciones o actividades de estas que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de gobierno (Hernández-Cruz, 2014). Ejemplos de sectores son el de salud, educación y trabajo.

Siguiendo los planteamientos de Cunill-Grau (2014), la intersectorialiodad se fundamenta sobre dos premisas, una política y una técnica. La primera señala que "la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales". Bajo esta premisa se asume que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente, tal como como ocurre con la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social. La segunda premisa, con acento en lo técnico, asume que la "integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales", es decir que a partir del trabajo intersectorial y del compartir de recursos propios de cada sector (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc.) es posible crear mejores soluciones que las obtenidas de acciones sectoriales aisladas.

El trabajo intersectorial requiere como elemento fundamental el logro de la coordinación entre sectores, es decir el proceso de generación de sinergias entre los diferentes involucrados, al mismo tiempo que se van construyendo las reglas de juego que incluyen incentivos para la acción coordinada. Para que dicha acción coordinada se dé, se requiere que exista interdependencia entre sectores, así como objetivos comunes que lleven a la acción desde las voluntades sectoriales (Repetto, 2009).

Partiendo del hecho de que la normatividad nacional en materia de discapacidad, particularmente la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, define compromisos del Estado para con la inclusión social de las personas con discapacidad, y que esta requiere de acciones integrales que permitan el desarrollo de sus capacidades, los diferentes sectores estatales han reconocido su interdependencia y el objetivo común de alcanzar la inclusión plena, hecho que se refleja en que muchas de las acciones contenidas en este documento de política pública se encuentran bajo la corresponsabilidad de diferentes sectores.

5.2. Enfoque Específicos

5.2.1. Enfoque diferencial

La Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en el numeral 8 de su artículo 2º, señala que el enfoque diferencial se define como *"la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas"*.

De forma más detallada, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", define al enfoque diferencial como un **principio** que "*reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad" por tal razón, se deben ofrecer "especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo (…) tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales,defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para el efecto, (…), deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado*

de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales"(…) Así mismo, las acciones deben contribuir "a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación…".

La inclusión del enfoque diferencial en los instrumentos normativos nacionales, dirigidos a la garantía de los derechos de las poblaciones vulnerables, tiene su base en la Constitución Política de Colombia de 1991 que, tal como lo señala el exmagistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria (citado por Gros, 2010), establece un nuevo "paradigma democrático [que] debe incluir la participación de todos y cada uno de los colombianos. Sin embargo, para que todos participen, primero todos deben ser reconocidos". Este reconocimiento de la existencia de grupos sociales diversos, vulnerables y vulnerados en razón de sus características de género, ciclo de vida, origen étnico y/o condición es un elemento fundamental de la acción política social actual, transversalizada por el enfoque diferencial (Arteaga, 2012).

En nuestro contexto social, donde la exclusión vivida por las poblaciones históricamente vulneradas es una realidad, el logro de la equidad, la inclusión social, el acceso y la participación de las personas con discapacidad se convierte en una meta para la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social. La cual a partir del reconocimiento de la diversidad existente al interior de la población con discapacidad, ofrece respuestas concretas en materia de transformación de lo público, acceso a la justicia, participación en la vida política y pública, y desarrollo de la capacidad, **ajustadas de acuerdo con el** reconocimiento de la diversidad presente en las personas y las comunidades de acuerdo a su género, edad, pertenencia étnica, localización geográfica, situación socio económica y situaciones de vulnerabilidad como el conflicto armado, las emergencias y los desastres, y de acuerdo con las necesidades de apoyo que cada persona con discapacidad presenta a partir de sus deficiencias, limitaciones en las actividades y restricciones en la participación.

Un elemento fundamental en la comprensión del enfoque diferencial en discapacidad es que no se trata de ver las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta una persona con discapacidad sumadas a las que vive por pertenecer además a otro grupo diverso, sino que se trata de una particular condición de vulnerabilidad en la que interactúan las características de cada una de dichas condiciones y que demanda de una atención diferencial. Todas las personas pertenecemos a múltiples grupos, a múltiples comunidades a la vez, lo cual hace que experimentemos discriminaciones o privilegios que emergen como resultado de la combinación de esas múltiples identidades (Association for Women's Rights in Development, 2004). En este sentido la vivencia de la discapacidad está determinada por otras condiciones que confluyen en la misma persona.

El reconocimiento que la sociedad y el Estado hacen de la diversidad humana y de la necesidad de generar acciones diferenciales para su atención, es tan importante como el autoreconocimiento que un individuo o un colectivo hace frente a su pertenencia a una o más de las poblaciones diversas. Bajo esta lógica, un elemento fundamental para el logro de los objetivos del enfoque diferencial es lo que se conoce como identidad social, definida como "el cúmulo de las representaciones compartidas que funciona como matriz de significados, desde el cual se define y valora lo que somos y lo que no somos: el conjunto de semejanzas y diferencias que limita la construcción simbólica de un nosotros frente a ellos" (de la Peña, 1994 citado por Arteaga, 2012). La identidad social es la base sobre la cual una población se empodera para demandar la garantía de sus derechos.

Además de las características propias de las poblaciones a la que se dirigen las acciones diferenciales y de la identidad social de cada una de ellas, el enfoque diferencial reconoce que las condiciones espacio temporales específicas que se pueden modificar con el paso del tiempo y/o con el desarrollo individual y comunitario, inciden en las necesidades, capacidades y problemáticas de las poblaciones diferenciales, incluidas, por supuesto, las personas con discapacidad. En ese sentido, el enfoque diferencial es dinámico y flexible para adaptarse a las necesidades y características de la población, sus modos de vida y sus

contextos socio culturales, económicos y políticos (MSPS, 2012).

El enfoque diferencial, es tanto un método de análisis como una guía para la acción. Como método de análisis hace "*una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico" y como guía para la acción "toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población*" (Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas –Colombia, 2012).

Desde ese punto de vista, puede entenderse que, como método de análisis una perspectiva diferencial que exige hacer una lectura de contexto sobre la situación de la población con discapacidad y analizar las diferentes variables y factores que inciden en dicha situación para ofrecer a partir de ahí un mapa de las posibles respuestas adecuadas, pertinentes y necesarias. Como "guía para la acción" el enfoque diferencial propone un marco metodológico que orienta las políticas, planes, proyectos y acciones a desarrollar desde todo sector para la protección de los derechos de la población con discapacidad.

De acuerdo a lo anterior, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social tiene como retos desde una perspectiva diferencial, el logro de la equidad, la inclusión social, el acceso y la participación de las personas con discapacidad, partiendo del análisis temporo espacial de las características, necesidades, potencialidades, discapacidad, situación en el contexto social y cultural colombiano, dando herramientas prácticas para la protección, atención, cuidado y promoción de las personas con discapacidad e impulsando los ajustes y cambios necesarios para hacer que el contexto sea accesible a nivel educativo económico, laboral, cultural, social, ambiental y arquitectónico.

A continuación se relacionan la concepción de cada una de las condiciones sociales que determinan la vulnerabilidad de las poblaciones y algunas orientaciones para la acción y la garantía de sus derechos:

Tabla 13. Condiciones sociales: Marco de análisis y guía para la acción

Condiciones sociales	Marco de análisis	Guía para la acción
Género	Se considera lo femenino y lo masculino como fuerzas imprescindibles para la construcción de la sociedad, en función de un alto nivel de desarrollo y bienestar, aplica el análisis de género para identificar intereses y necesidades de hombres y mujeres de modo que sean tenidos en cuenta en la formulación, implementación, evaluación y análisis de las políticas públicas.	Los aportes del enfoque de género, deben ser considerados en la comprensión del tema de discapacidad, en tanto permiten visibilizar de manera diferencial la condición y calidad de vida de hombres y mujeres con discapacidad, tanto en la vida íntima, privada como pública. Vale decir, la vida de estas personas en su vida personal, familiar, comunitaria, como sujetos políticos.
	De acuerdo con el Informe Mundial de la Discapacidad (ONU, 2011) la probabilidad de presentar una discapacidad es un 11% más alta para las mujeres que para los hombres. Adicionalmente, ellas tienen una mayor probabilidad de estar excluidas del acceso a los servicios básicos y a la garantía de derechos fundamentales, como la salud, la educación y el empleo. Esta condición de exclusión se acentúa por la doble discriminación a la que en muchos escenarios son sometidas, como mujeres y como personas con discapacidad.	Desde un marco metodológico: disponer de espacios y procedimientos respetuosos con la condición de género con que se identifique y/o de sexo al que pertenezca. Desmontar las representaciones femeninas y masculinas tradicionales y reconocer otras identidades de género emergentes. Incluir opciones de género distintos al tradicional femenino y masculino en los sistemas de información, acorde a las evoluciones que ha hecho la distinción de género y de acuerdo a los lenguajes o discapacidad de la persona.

Condiciones sociales	Marco de análisis	Guía para la acción
Ciclo de vida.	El ciclo de vida (o curso o transcurso de vida) comprende el desarrollo en el curso del ciclo vital, como una serie de transiciones o etapas desde la primera infancia, la niñez, la adolescencia, la adultez temprana, la adultez media, la madurez, hasta la vejez., aunque tales etapas no deben tomarse en forma absoluta y se debe recordar que existe diversidad individual y cultural. Este abordaje permite entender las vulnerabilidades y oportunidades de invertir durante cada una de las etapas del desarrollo humano; reconoce que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida, que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y que el mayor beneficio de un momento vital puede derivarse de la garantía plena de los derechos en etapas anteriores del ciclo vital. Por ejemplo la detección temprana de las alteraciones en el desarrollo en la primera infancia permite generar procesos tempranos de habilitación e inclusión en la oferta de educación inicial, que posibilitarán la potenciación de habilidades y adecuados procesos e inclusión en etapas posteriores	Las autoridades territoriales, en concurso con los demás actores sociales, son los llamados a dinamizar, orientar y concertar la ejecución de la política por ciclo vital incluyendo en cada etapa el componente de atención integral a la discapacidad, con sus respectivas acciones y la destinación de recursos, de acuerdo a las necesidades y características especiales. De importancia central es el diseño y ejecución de acciones que busquen que las personas con discapacidad puedan cumplir con los roles socialmente asignados según la etapa del ciclo vital y la inclusión en espacios sociales pertinentes para cada etapa (los niños en primera infancia, los niños y jóvenes en escuelas, colegios y universidades, los adulos en los entornos laborales, las personas mayores en los espacios de uso adecuado del tiempo libre, por ejemplo)
Estructura y dinámica familiar	La familia es un sujeto colectivo de derechos y garante de los derechos de sus miembros. Es una unidad compleja que media el diálogo entre el sujeto individual, titular en ejercicio de sus derechos en todos los momentos del proceso vital, y el Estado, la sociedad y los demás agentes externos que la interpelan (MSPS, 2013). Cada familia es un grupo de personas que, teniendo o no un lazo de sangre, comparte una historia, asigna unos roles a cada uno de sus miembros, establece unas relaciones, se comunica de una forma particular, instaura ciertas normas y tiene un proyecto de vida común. Las relaciones establecidas en ella descansan sobre sentimientos de apego, afecto y lealtad que perduran a lo largo del tiempo (Moreno y Cárdenas, 2010). Todo aquello que afecta a una persona con discapacidad y viceversa, en ese sentido, las políticas en discapacidad no pueden verlas como sujetos separados. Por esta razón deben propender por su unidad y por procurar que los niños y niñas con discapacidad y los hijos de las personas con discapacidad crezca en el seno de sus familias, como contexto social idóneo para su desarrollo. Permanencia de la que el Estado debe ser promotor y garante (Moreno, 2010).	Las acciones afirmativas para las familias de las personas con discapacidad deben contemplar acciones dirigidas a : • Comprender que la discapacidad es resultado de la interacción de las deficiencias en el cuerpo con las barreras del entorno • Elaborar adecuadamente los procesos de duelo y lograr el balance emocional que permita movilizar a la familia hacia el empoderamiento y la acción • Satisfacer las necesidades de todos sus miembros. • Valorar y promover las capacidades de todos sus miembros • Generar proyectos de vida individuales y familiares • Tomar decisiones de manera compartida con todos los miembros de la familia • Flexibilizar los roles tanto de hombres como de mujeres. • Reconocerse como sujetos colectivos de derechos • Identificar, reconocer y utilizar sus recursos. • Conocer y hacer uso de los servicios que el Estado y la comunidad ponen a su disposición • Trabajar conjuntamente con las instituciones educativas, sociales y de salud que las atienden

Condiciones sociales	Marco de análisis	Guía para la acción
Vivencia del conflicto armado	De acuerdo con la Ley 1148 de 2011, se considera como víctimas del conflicto armado a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, ocurridas a partir del 1° de enero de 1985. Dicha violaciones son efecto de acciones tales como homicidio, desaparición forzada, desplazamiento, violaciones sexuales y otros delitos contra la integridad sexual, secuestro, despojo de tierras, ataques contra la población civil minas antipersona y otros métodos de guerra ilícitos, ataques contra la población civil, ocurridas en el marco del conflicto amado (PNDU, 2011). La discapacidad de las personas víctimas puede estar presente con anterioridad a los eventos de violencia o ser ocasionada o agravada por estos, entendiendo que la violencia puede generar deficiencias en las estructuras y funciones corporales, limitaciones en las actividades de la vida diaria y restricciones en la participación. Las personas víctimas con discapacidad enfrentan una doble condición de vulnerabilidad que debe ser atendida" (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).	Las acciones dirigidas a la garantía de los derechos de las víctimas con discapacidad, deberán buscar la verdad, justicia y reparación. En este último aspecto las acciones estarán dirigidas a la rehabilitación integral y la generación de oportunidades de inclusión social, que favorezcan la creación de proyecto de vida.
Pertenencia Étnica	"Los grupos étnicos están conformados por individuos que forman sociedades concretas y que comparten códigos comunes: un lenguaje, un modo de consumo donde se expresan actividades de trabajo, del hogar, del ritual religioso y festivo. Y una territorialidad que implica la posesión de un espacio real para la práctica de la cotidianidad y... un espacio simbólico para la vivencia de las memorias históricas, que responda la pregunta de dónde venimos" (Friedeman, 1979 citada por DANE, 2007). Sus particularidades culturales están dadas en sus cosmovisiones, costumbres y tradiciones. Las condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas de los grupos étnicos, los distinguen de aquellos que conforman la sociedad hegemónica, y a partir de su autorreconocimiento cuentan con un reconocimiento jurídico por parte del Estado. En Colombia los grupos étnicos reconocidos son: indígenas, afrocolombianos o comunidades negras, raizales y pueblo Rom o gitano (MPS, 2006). Es importante señalar que los grupos étnicos no tienen una visión unificada respecto a la discapacidad; por ejemplo, en algunas lenguas indígenas, no existe la expresión "personas con discapacidad", o los términos que existen son	Como lo expone el PNUD (2004) es importante poder elegir la identidad propia –lo que uno es– sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas. Es necesario que las personas con discapacidad pertenecientes a un grupo étnico, cuenten con los mecanismos necesarios para favorecer una atención culturalmente competente que promueva su inclusión en la comunidad, respetando su cosmovisión y proponiendo alternativas de acción que sean respetuosas de sus tradiciones y de las características de su territorio. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2013) propone, entre otras las siguientes acciones para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad pertenecientes a grupos étnicos: La sociedad en general debe: • Considerar las cuestiones étnicas a la hora de construir herramientas de registro y generación de estadísticas • Traducir a las lenguas de los grupos étnicos la Convención y la normatividad en discapacidad, así como hacer difusión de las mismas para lograr que los grupos étnicos las apropien • Respetar las costumbres y tradiciones de los grupos étnicos, siempre y cuando no violen las normas internacionales de derechos humanos

Condiciones sociales	Marco de análisis	Guía para la acción
	peyorativos o solo abarcan determinados tipos de discapacidad. Mientras que otros grupos étnicos tienen una visión muy positiva frente a sus miembros con discapacidad por considerar que tienen dones especiales como una fuente de sabiduría o un contacto positivo con los espíritus o la vida espiritual o filosófica. Sin embargo, por efecto del contacto e influencia ejercida por la cultura occidental, pareciera ser que en algunas comunidades dicha actitud positiva se ha ido tornando cada vez más negativa (ONU, 2013).	• Incluir a las personas con discapacidad pertenecientes a grupos étnicos en los procesos de consulta previa que se adelanten con sus comunidades Por su parte, los grupos étnicos necesitan: • Fortalecer sus instituciones tradicionales para poder recuperar o fomentar la inclusión de las personas con discapacidad. • Logar que sus sistemas políticos o de organización abarquen y respeten los derechos de sus miembros con discapacidad • Promover que las personas con discapacidad gocen de los mismos derechos y oportunidades que las demás personas de sus comunidades, dando especial énfasis a la participación política y el acceso a la tierra y a los recursos naturales • Hacer que los sistemas de justicia propia de los pueblos indígenas sean accesibles para las personas indígenas con discapacidad • Hacer que sus prácticas educativas sean inclusivas para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad
Discapacidad[18]	La deficiencia visual comprende la alteración del sistema visual y que deja como consecuencia dificultades en el desarrollo de actividades que requieran el uso de la visión. Comprende personas ciegas o con baja visión. La deficiencia auditiva, se refiere a la alteración de las estructuras y/o funciones sensoriales auditivas, estructuras del oído o del sistema nervioso implicadas en la audición, lo que limita la ejecución de las actividades de comunicación en forma sonora. Comprende personas con sordera o con hipoacusia. La deficiencia motora está relacionada con trastornos relacionados con la alteración motriz, ya sea por alteraciones en el funcionamiento del sistema óseo articular, muscular y/o nervioso, lo que supone limitaciones para el desarrollo de actividades que implican movilidad. La deficiencia cognitiva: alude al desempeño cognitivo de la persona, se refiere a aquella que presenta dificultades en el nivel de desempeño en una o varias de las funciones cognitivas, en procesos de entrada, elaboración y respuesta que intervienen en el procesamiento de la información y, por ende, en el aprendizaje.	• Generar desde las políticas públicas respuestas diferenciadas para la accesibilidad y la inclusión social de las personas con discapacidad en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental. • Identificar y analizar la discapacidad con mayor prevalencia en el territorio, a partir de la caracterización de su población, información que se obtiene del Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad y cruzar la variables que en él se incluyen, constituye un punto de partida para la generación de los planes de acción y la articulación con la oferta institucional y comunitaria; así como para la adecuada y eficiente generación de espacios accesibles en todos los contextos. • Considerar las variables de accesibilidad universal e inclusión social en los proyectos habitacionales, de renovación urbana, y de patrimonio construido, así como de equipamientos colectivos, y de transporte para el disfrute y empoderamiento de las personas con discapacidad. Un reto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

[18] Enfoque diferencial a partir de la particularidad de las diferentes deficiencias corporales definidas por la Clasificación Internacional de Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001)

Condiciones sociales	Marco de análisis	Guía para la acción
	Las deficiencias mentales, son las que están relacionadas con las restricciones en procesos psicosociales, en la participación, indicando los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales (factores ambientales y personales). Como deficienciamúltiples se identifican la restricción manifiesta de más de una deficiencia relacionada con las limitaciones anteriormente definidas, por tanto incluye descripciones relativas a dos o más limitaciones.	
Emergencias y Desastres.	Las situaciones de emergencias y desastres acentúan la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, y su presencia invisibiliza en la mayoría de los casos una de las dos situaciones.	La población con discapacidad es más vulnerable a cualquiera de las situaciones extremas; razón por la cual se hace necesario contemplar en los planes de acción en el marco de la formulación de la política, los siguientes componentes: • Generación de un mapa local de riesgos con la variable discapacidad. • Definición de protocolos de atención. • Descripción de los mecanismos de emergencia existentes para personas con discapacidad. • Conocer los niveles de prioridad, generalmente asociados a los niveles de dependencia de la persona con discapacidad. • Sensibilizar sobre las necesidades especiales de las personas con discapacidad ante estas situaciones. • Implementar en el marco de estrategias como RBC, en el ámbito individual, familiar y comunitario, acciones posibles y factores protectores en cada una de las etapas: Antes, Durante y Después de una situación extrema.

5.2.2. Enfoque de desarrollo humano y capacidades

Este enfoque centrado en las personas, sitúa la agencia humana en el centro del proceso. Su propósito es ampliar las capacidades humanas a partir de la expansión de las opciones que las personas tienen para vivir. En este contexto, sitúa particularmente a las personas con discapacidad como beneficiarias del desarrollo y como agentes de progreso y cambio que lo hacen posible; esto significa que la potencialidad o posibilidad son condiciones esenciales para su desarrollo. Este proceso debe beneficiar a todos los individuos equitativamente y erguirse sobre la participación de cada uno de ellos.

Así, busca garantizar el conjunto de capacidades básicas, y coloca en un plano de igualdad con los demás a las personas con discapacidad. Este concepto incluye además, un entorno material y social adecuado que permite a la persona su realización, lo cual impli-

ca que ellas tengan garantizados los medios necesarios para hacer uso de sus capacidades (HDR, 2004).

Tanto el modelo social como el modelo político-activista y el modelo universal y, por ende, el modelo biopsicosocial, se han nutrido con aportes del enfoque de las capacidades humanas, una teoría que especifica los derechos humanos, y que parte del hecho de que las sociedades tienen una deuda de justicia social para con las personas con discapacidad, quienes históricamente han sido tratadas de forma no igualitaria con respecto al resto de los ciudadanos. A partir de este hecho el enfoque reconoce que las personas con discapacidad, como todo ciudadano, están dotadas de capacidades humanas, es decir de *" aquello que las personas están en capacidad de hacer y ser, según una idea intuitiva de lo que es una vida acorde con la dignidad del ser humano"* (Nussbaum, 2007). Cada una de estas capacidades tiene un umbral por debajo del cual la persona no puede funcionar de un modo auténticamente humano; de este modo, la meta social es que todos los ciudadanos se sitúen por encima de dicho umbral.

Las capacidades humanas son entendidas como las posibilidades de ser y hacer que cualquier ser humano puede contemplar como su proyecto de vida. Este repertorio no tiene limites, es un amplio espectro de posibilidades para realizarse como persona en todos los roles que la vida cotidiana ofrece en el contexto cultural determinado. Estas capacidades logran su plenitud en la medida en que el contexto (familia, grupo social, instituciones) lo permita y no restrinja las posibilidades de desarrollo humano.

6

MARCO CONCEPTUAL

En el desarrollo de la Política Pública se ha venido acumulando un recorrido experiencial y de aprendizaje, el cual muestra la necesidad de revisar, actualizar y tomar postura frente a la concepción de discapacidad. Dependiendo de esta concepción será la manera como se aborde, se implemente y se dé respuesta a las expectativas y necesidades de la población. Por este motivo, a continuación se hace una presentación amplia y profunda del marco conceptual que sustenta la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

A partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en 2006, el consenso de los Estados Partes de la Organización de Naciones Unidas adopta como propia la idea según la cual "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (ONU, 2006).

Esta sencilla pero transformadora definición, engloba un conjunto de nociones conceptuales que de la mano con los logros obtenidos por el fortalecido movimiento asociativo de las personas con discapacidad a nivel mundial, han logrado posicionar a la discapacidad como un asunto de derechos humanos, en procura de promover, proteger y asegurar el goce efectivo de los derechos y libertades por parte de este colectivo de la población mundial, promoviendo acciones desde la base que proveen los principios de dignidad humana, libertad, igualdad y no discriminación, entre otros.

Para poder comprender la riqueza que engloba el concepto actual de discapacidad, el presente capítulo se ocupará de profundizar en algunos de los elementos que lo conforman, lo cual nos permitirá reconocer su origen, su alcance y su impacto en la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social. Para comenzar, se hará referencia a la evolución del concepto de discapacidad a lo largo de la historia, desde los antiguos modelos con fuerte influencia religiosa, pasando por el modelo biomédico y el modelo social, hasta llegar al enfoque biopsicosocial que reconoce la multidimensionalidad de los factores y procesos que determinan la discapacidad como un proceso dinámico e interactivo. Evolución es la palabra clave. Posteriormente, se pondrá el énfasis sobre el modelo conceptual del funcionamiento humano, base de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud –CIF-(OMS, 2001), de la cual emergen las nociones de deficiencia, participación y entorno, también presentes en la definición de discapacidad.

6.1 Conceptualización en torno a la discapacidad: Evolución es la palabra clave

Es importante entender que cada modelo, cada forma de entender la discapacidad, es el reflejo de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y científicas de la época en que fue concebido (Cortes & cols, 2014). Es decir, las trasformaciones sociales tienen claro impacto sobre las formas como es concebida la discapacidad y por tanto sobre las acciones que son emprendidas por las diferentes sociedades en relación con las personas con discapacidad y sus familias. Así, de acuerdo con Barnes (1998), no existe ni ha existido un tipo de respuesta universal, sino que más bien esta depende de dos conjuntos de factores: el sistema de producción y el sistema de valores que rigen en cada sociedad o, dicho de otra forma, de su

economía y su cultura. Es decir, por una parte depende del tipo de economía —tipo y cantidad de mano de obra requerida para sustentar el sistema económico, relación entre oferta y demanda, y distribución de la riqueza— y, por otra, del tipo de sociedad —jerárquica o igualitaria—, sus concepciones frente al género y la edad, sus valores estéticos y sus normas morales, entre otras. Dado el amplio conjunto de factores que intervienen en la respuesta social frente a la discapacidad, no es posible explicarla como resultado de unos factores específicos, sino como el producto de la complejidad en las relaciones que se dan entre estos (Fougeyrollas & Beauregard, 2001).

Sin embargo, siguiendo a Palacios (2008) a lo largo de la historia de la cultura occidental es posible identificar tres modelos conceptuales frente a la discapacidad, el modelo de la prescindencia, *el modelo biomédico y el modelo social*. Si bien la autora plantea dicha división con fines pedagógicos, también hace la salvedad de que no necesariamente uno es sustitutivo del otro, y de que ninguno, aún en nuestros días, ha desaparecido totalmente.

El *modelo de la prescindencia* se caracteriza por partir de dos ideas: el origen de la discapacidad en lo sobrenatural, particularmente en lo divino, y la concepción de la persona con discapacidad como carente de la capacidad de aportar a la sociedad y por tanto prescindible. Al considerársele prescindible se le eliminaba, como ocurría en Esparta, o se les marginaba, como ocurrió en la Edad Media con la creación de los asilos y manicomios y con la persecución de las "brujas" (aunque no exclusivamente en dichas épocas). Bajo esta mirada, la discapacidad significaba una carga y un sufrimiento y, en consecuencia, era objeto de vergüenza y de reproche. La respuesta legal en este modelo es la negación de la ciudadanía bajo figuras de eliminación de la capacidad jurídica, la institucionalización forzada y el asistencialismo, al considerar que es un tema relacionado con la caridad y la lástima.

Por otra parte, el *modelo biomédico* concibe la discapacidad como una enfermedad o padecimiento de la persona cuyas causas se encuentran en el nivel de lo biológico, es decir el origen de la discapacidad se concibe desde una mirada científica, donde de una causa se deriva un efecto, y dicho efecto es susceptible de ser modificado. En este sentido, al comprender que el daño está en el cuerpo se implementan medidas correctivas orientadas a alcanzar una funcionalidad asimilable a aquella con la que cuenta la mayor parte de las personas. Así, el énfasis del modelo se centra en los déficits y deja de reconocer y darle valor a las capacidades conservadas. Si bien se considera que la persona puede llegar a contribuir a su sociedad como un ser productivo, su integración estará condicionada al hecho de desplegar capacidades "normales". En muchas ocasiones el proceso de restauración de capacidades se desarrolla en el marco de la institucionalización, lo cual a su vez es una clara forma de segregación y exclusión. El origen de este modelo se remonta al Renacimiento (Moreno, 2008), aunque tuvo su mayor expansión y florecimiento a principios del siglo XX en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, dados sus efectos sobre los combatientes a quienes se les debía no solo reconocer en su sacrificio sino reparar en su funcionalidad (Palacios, 2008).

Desde este modelo la respuesta social es la normalización desde el punto de vista médico-funcional y, por consiguiente, se considera a las personas con discapacidad únicamente en calidad de pacientes o usuarios del sistema de salud. La respuesta legal desde este modelo es otorgar voz a la ciencia médica o al derecho y basar las decisiones en diagnósticos médicos.

Es importante aclarar que las críticas hacia el modelo biomédico van dirigidas hacia su concepción de persona con discapacidad como individuo susceptible de ser normalizado en su funcionamiento corporal, y a la definición de la discapacidad en términos puramente biológicos. Es decir, tales críticas van dirigidas hacia sus bases ideológicas. Pero no se refieren al proceso de rehabilitación al que las personas con discapacidad tienen derecho, pues la rehabilitación es parte indispensable para alcanzar su inclusión plena (Oliver, 1996; Palacios, 2008).

Finalmente, el *modelo social de la discapacidad* nace como una reacción, como la respuesta del colectivo de personas con discapacidad, ante la histórica exclusión, maltrato y heteronomía de la que han sido objeto, y de las cuales dan cuenta las páginas anteriores. Este nuevo modelo, marca un giro histórico trascendental, pues por primera vez las personas con discapacidad toman el control no solo sobre sus propias vidas, sino que llevan a que la sociedad se empiece a cuestionar sobre su estructura y su cultura, de manera que paulatinamente se transforme, para otorgarle a cada ciudadano el lugar que le es propio.

El modelo social de la discapacidad y sus autores hacen una clara distinción entre el nivel de lo biológico, lo social y la interacción entre ambos. En este sentido, distinguen las deficiencias, como las condiciones del cuerpo y de la mente, de la discapacidad, como las restricciones sociales que se experimentan. La interacción entre la deficiencia y las barreras sociales se puede explicar usando las palabras de UPIAS (1975) cuando afirma que la discapacidad "es algo que se emplaza sobre las deficiencias, por el modo en que las personas con discapacidad son innecesariamente aisladas y excluidas de una participación plena en sociedad".

El modelo social resalta que la discapacidad no está en las personas, sino que es la sociedad la que la produce por vía de sus estructuras sociales, políticas y económicas. Este es, sin lugar a dudas, un planteamiento muy innovador que subvierte el orden establecido y que genera diversas reflexiones a lo largo de todo el mundo occidental.

Este modelo descansa sobre dos premisas fundamentales: la primera, establece que el origen de la discapacidad es preponderantemente social, es decir que más allá de la existencia de una alteración en el cuerpo, está en la ausencia de mecanismos sociales que les permitan a las personas con discapacidad el pleno disfrute de sus derechos y la real y plena participación en su comunidad; la segunda, afirma que las personas con discapacidad están en plena capacidad de contribuir a la sociedad en la misma medida que las personas sin discapacidad, aunque sus aportes están condicionados por los niveles de inclusión que la propia sociedad les permita. Desde este modelo se busca entonces resaltar las capacidades antes que acentuar las discapacidades (Palacios, 2008).

Asumir la visión de la discapacidad como la plantea el modelo social tiene implicaciones de nivel político, cultural y social, pues en la medida que la discapacidad tiene un origen social, las medidas para garantizar los derechos de quienes la viven, también deben ser de esta índole. No se trata ya de normalizar a la persona con discapacidad, sino de transformar las sociedades y hacerlas inclusivas para responder a las necesidades de todos sus ciudadanos, incluidas, por supuesto, las personas con discapacidad. A partir de esta noción de inclusión surgen herramientas tan poderosas como el diseño universal y la accesibilidad, las cuales cada vez tienen mayor influencia sobre el diseño de espacios físicos y sociales abiertos a todos los usuarios y a la satisfacción de sus necesidades específicas. El modelo social de la discapacidad se constituye en la base sobre la cual descansa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Abberley (1998) plantea que aunque el modelo social es el mayor avance socio-político para las personas con discapacidad, se debe encontrar el modo de incorporar la realidad de la deficiencia en las teorías sociales. Es decir, la deficiencia no puede ser entendida únicamente como un fenómeno biológico sino que debe ser analizada a la luz de los determinantes sociales, pues a través de ellos puede ser prevenida o producida, mejorada o exacerbada. De acuerdo con este autor desarrollar una teoría de la discapacidad implica un debate sobre la deficiencia, que en modo alguno se agota con la simple ubicación de la deficiencia en el individuo y de la discapacidad en la sociedad.

El mencionado punto de encuentro entre el modelo biomédico y el modelo social de la discapacidad,

visiones aparentemente opuestas respecto al mismo fenómeno, se encuentran en el enfoque biopsicosocial, el cual permite poner en evidencia su complementariedad. En el marco que provee este enfoque cada dimensión de la discapacidad es analizada en términos de interacción entre el individuo y su ambiente físico y social (Fougeyrollas & Beauregard, 2001). En este sentido el enfoque entiende que no existe un solo tipo de intervención para el manejo de la discapacidad, sino que más bien asume que diferentes tipos de intervenciones son apropiadas para las diferentes dimensiones de la discapacidad

De acuerdo con UIPCS-IMSERSO (2003) gracias al enfoque biopsicosocial "es posible establecer un lazo entre los distintos niveles (biológico, personal y social) que sustentan la discapacidad y desarrollar políticas y actuaciones dirigidas a incidir de manera equilibrada y complementaria sobre cada uno de ellos. Se facilita además, gracias a esta visión integradora, el establecimiento de una diferenciación entre los distintos componentes de la discapacidad, por ejemplo entre las deficiencias, las actividades personales y la participación en la sociedad, lo cual nos clarifica la naturaleza de las actuaciones que son requeridas y los niveles a los que dichas actuaciones han de estar dirigidas".

Como puede apreciarse a partir del breve recorrido anteriormente expuesto, el concepto de discapacidad ha vivido una evolución permanente que le ha permitido a nuestra sociedad trascender las concepciones espiritualistas y biologicistas de la discapacidad para entenderla como un fenómeno global que es determinado por diversos factores tanto individuales como contextuales que interactúan entre si para configurar la vivencia de la discapacidad que tiene una persona. Bajo este entendido es que en 2001, la Organización Mundial de la Salud aprueba la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad de la Salud –CIF-, la cual define la discapacidad como "*un término genérico que incluye: deficiencia o alteración en las funciones o estructuras corporales, limitación o dificultades en la capacidad de realizar actividades y restricción en la participación de actividades que son vitales para el desarrollo de la persona*" (OMS, 2001). Así, la discapacidad representa las alteraciones en el funcionamiento del ser humano considerando que éste es producto de la interacción del individuo con el entorno en el que vive y se desarrolla. A continuación se hará una breve presentación del modelo conceptual del funcionamiento y la discapacidad, sobre el cual se fundamenta la CIF.

6.2 La CIF: marco conceptual del funcionamiento y la discapacidad

Antes de iniciar su descripción, es importante señalar que la CIF hace parte de la familia de clasificaciones internacionales de la OMS y que, junto a la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10), conforma un conjunto de instrumentos cuyo propósito es proveer un marco conceptual y un lenguaje común, estandarizado y unificado, para un amplio espectro de información relacionada con la salud, los diagnósticos, el funcionamiento y la discapacidad, con lo cual facilita la comunicación entre servicios y disciplinas.

La CIF constituye el marco conceptual a partir del cual la OMS entiende la salud en sus tres dimensiones esenciales: las funciones y estructuras corporales, las actividades y la participación, integradas bajo dos términos que constituyen un espectro continuo que va desde la discapacidad hasta el funcionamiento (Madden & cols., 2011). Tales dimensiones están determinadas por su interacción con las condiciones de salud y los factores contextuales, los cuales pueden actuar como barreras o facilitadores. La CIF (OMS, 2001) define los facilitadores como "todos aquellos factores en el entorno de una persona que, cuando están presentes o ausentes, mejoran el funcionamiento y reducen la discapacidad". Inversamente, las barreras son entendidas como "todos aquellos factores en el entorno de una persona que, cuando están presentes o ausentes, limitan el funcionamiento y generan discapacidad". A la hora de hablar de dichos factores contextuales se está expresando lo que hoy

día se entiende como determinantes sociales de la salud —es decir, las condiciones sociales y económicas bajo las cuales viven las personas y que, presentes tanto en el nivel estructural como en la vida cotidiana, tienen un gran impacto sobre sus condiciones de salud—. Los determinantes sociales incluyen los recursos, los ingresos, los bienes y servicios, la disponibilidad y el acceso a servicios de salud de calidad, el empleo, la educación, la vivienda y las condiciones ambientales (Rohregger, 2011).

En términos conceptuales, para la CIF la discapacidad es una condición que cualquier persona puede vivir en mayor o menor grado a lo largo de su vida; es un concepto dinámico, bidireccional e interactivo entre los factores personales y los factores contextuales. Es decir, se da un giro al abordar la discapacidad desde una visión holística, como el resultado de la interacción de una persona con su entorno y su contexto social. En este sentido, más allá de entender las causas de la discapacidad, la CIF centra su atención en el impacto que aquella pueda tener para una persona a lo largo de su vida y de forma integral en todos los aspectos de esta. De acuerdo con Fernández & cols. (2009), este modelo del funcionamiento humano como un fenómeno integral, que pone en dialogo lo corporal, lo individual y lo social, está en la base del concepto de discapacidad que asume como propio la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El modelo conceptual de la CIF se basa, como ya se mencionó, en tres grandes componentes que establecen relaciones entre sí: las estructuras y funciones corporales, cuya ausencia o alteración conduce a las deficiencias; las actividades, ubicadas en el nivel del desempeño individual de tareas y cuyas dificultades conducen a las limitaciones; y la participación, componente relacionado con el nivel de desenvolvimiento en las situaciones sociales, que en caso de ser muy bajo lleva a las restricciones (OMS, 2001). Es importante señalar que ninguno de los tres elementos mencionados, lo corporal, lo individual y lo social, actúa de forma aislada, sino que establecen relaciones entre sí.

De acuerdo con Fernández & cols. (2009), la CIF debería cumplir un rol muy importante en la formulación de políticas sociales pues, como plantean Madden & cols.. (2011), se ofrece como una herramienta ideal para fundamentar un marco técnico que pueda sustentar programas y políticas específicas para alcanzar mejores metas en materia de discapacidad, además de ofrecer un lenguaje común y un conjunto de mecanismos para los procesos de evaluación individual y para la consolidación de estadísticas nacionales de discapacidad, aspectos que concuerdan con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como puede observarse, existe una relación directa entre la definición de discapacidad presentada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la CIF, herederas ambas de esta evolución conceptual en la que la discapacidad no es ya un asunto de índole personal, sino una cuestión que demanda el concurso activo de todos los miembros de la sociedad, incluidas, por supuesto, las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores. En coherencia con este marco conceptual, las acciones que se deriven de él, deberán estar orientadas por sus principios filosóficos, propendiendo así por el respeto a la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores. A continuación se presentará una breve caracterización de dichos principios, los cuales se convierten también en guía orientadora de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

7

ÁMBITOS Y MARCOS DE REFERENCIA

Las acciones de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social se encuentran dirigidas a tres ámbitos: i) la persona, ii) la familia y la comunidad y iii) la sociedad. Dichos ámbitos conforman el entorno de todo ser humano, y en este sentido, el entorno debe ser entendido como algo que trasciende los espacios en los cuales la persona participa de forma directa, como el hogar, la escuela y el barrio; el entorno también se refiere a esferas más amplias de la sociedad que abarcan las instituciones públicas y privadas, las políticas y normas, las ideologías y las creencias. Es importante señalar que desde esta lógica, el entorno se representa como una serie de círculos concéntricos, donde cada ámbito está contenido dentro del siguiente y donde la relación entre ámbitos es de doble vía, es decir, lo que ocurre en el ámbito de la sociedad afecta al ámbito de la persona, pero lo que ocurre en el ámbito de la persona, a su vez puede afectar el ámbito de la sociedad (Bronfenbrenner, 2002).

La discapacidad surge de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras presentes en el entorno, barreras que se encuentran presentes en el ámbito de la familia, la comunidad y la sociedad y cuya eliminación requiere que se desarrollen acciones que en cada uno de esos ámbitos contribuyan a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. En este caso, hablamos de las acciones de la Política Pública.

Para la construcción de dichas acciones se cuenta con los *marcos de referencia*, un conjunto de herramientas que permiten a quienes diseñan e implementan la política Pública de Discapacidad e Inclusión Social en diversos niveles territoriales comprender el estado en que se encuentran las acciones para la garantía de derechos de las personas con discapacidad en cada uno de los ámbitos previamente abordados y seleccionar el tipo de decisiones y acciones que se requieren. Los marcos de referencia se han configurado al poner en diálogo diversas definiciones sobre discapacidad, política social y desarrollo en el contexto colombiano, y responden a la pregunta ¿cuáles son los criterios fundamentales que definen la realización de los seres humanos? (Cobo & cols, 2013). Se han definido tres marcos de referencia: 1) *Protección Social*; 2), *Compensación y Cohesión social*; y 3) *Equiparación para el Desarrollo Local* (*Ministerio de la Protección Social*, 2008)

7.1. El Marco de Protección Social en el ámbito de la persona

Se centra en los requerimientos básicos de la *persona con discapacidad*. Busca que la persona tenga y esté en condiciones dignas de subsistencia, protección y afecto e incluye, entre otros, el goce efectivo del derecho a la vida y a la calidad de vida; protección contra la tortura, exclusión y tratos crueles e inhumanos, contra la explotación, la violencia y el abuso. Garantiza el acceso a los servicios de salud, habilitación/rehabilitación y protección social, para poder desarrollar sus capacidades, decidir su proyecto de vida y poder participar en igualdad de condiciones.

Se reconoce así que la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social debe tener como fundamento el reconocimiento de la diversidad humana para así proponer acciones que dignifiquen a la persona, garanticen su autonomía y desarrollen sus capacidades; destacando de manera explícita el carácter de las personas con discapacidad como sujetos de derecho en las políticas públicas, en concordancia a los postulados de la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y a las reivindicaciones de esta población acerca de la necesidad de eliminar la exclusión y la discriminación por motivos de discapacidad.

7.2. El Marco de Cohesión Social en el ámbito de la familia y la comunidad

Se centra en la inclusión familiar y en la comunidad de las personas con discapacidad. El énfasis está en lograr satisfacer necesidades de entendimiento, participación, ocio y recreación. En este ámbito se busca, entre otros, garantizar a las personas con discapacidad el derecho a la vida en familia, a la inclusión educativa, laboral y productiva, a la participación en actividades culturales, recreativas, de esparcimiento y deportivas, al derecho a vivir independiente en la comunidad y a ser incluido en la sociedad.

Si bien la Convención concentra su atención en los derechos de las personas con discapacidad, también menciona la necesidad de tener en cuenta a las familias y cuidadores y cuidadoras por ser parte fundamental en la red de apoyo de las personas con discapacidad y quienes los acompañan en su día a día, ya que a menudo es la familia un facilitador para abrir los espacios de participación de las personas con discapacidad.

7.3. El marco de Equiparación para el Desarrollo en el ámbito de la sociedad

Enfatiza en el reconocimiento de las capacidades, diferencias y la diversidad como elemento constitutivo del ser humano. La meta es lograr la realización de identidad, autonomía, igualdad y libertad, a través de la adopción de medidas en contra de la discriminación. Estas medidas están relacionadas con la toma de conciencia, la implementación de ajustes razonables[19] que permitan la accesibilidad a las tecnologías de información y las comunicaciones, al ambiente físico y al transporte, a igual reconocimiento como persona ante la Ley, a libertad de desplazamiento y nacionalidad, a la participación en la vida política y pública y a la asociatividad, entre otras.

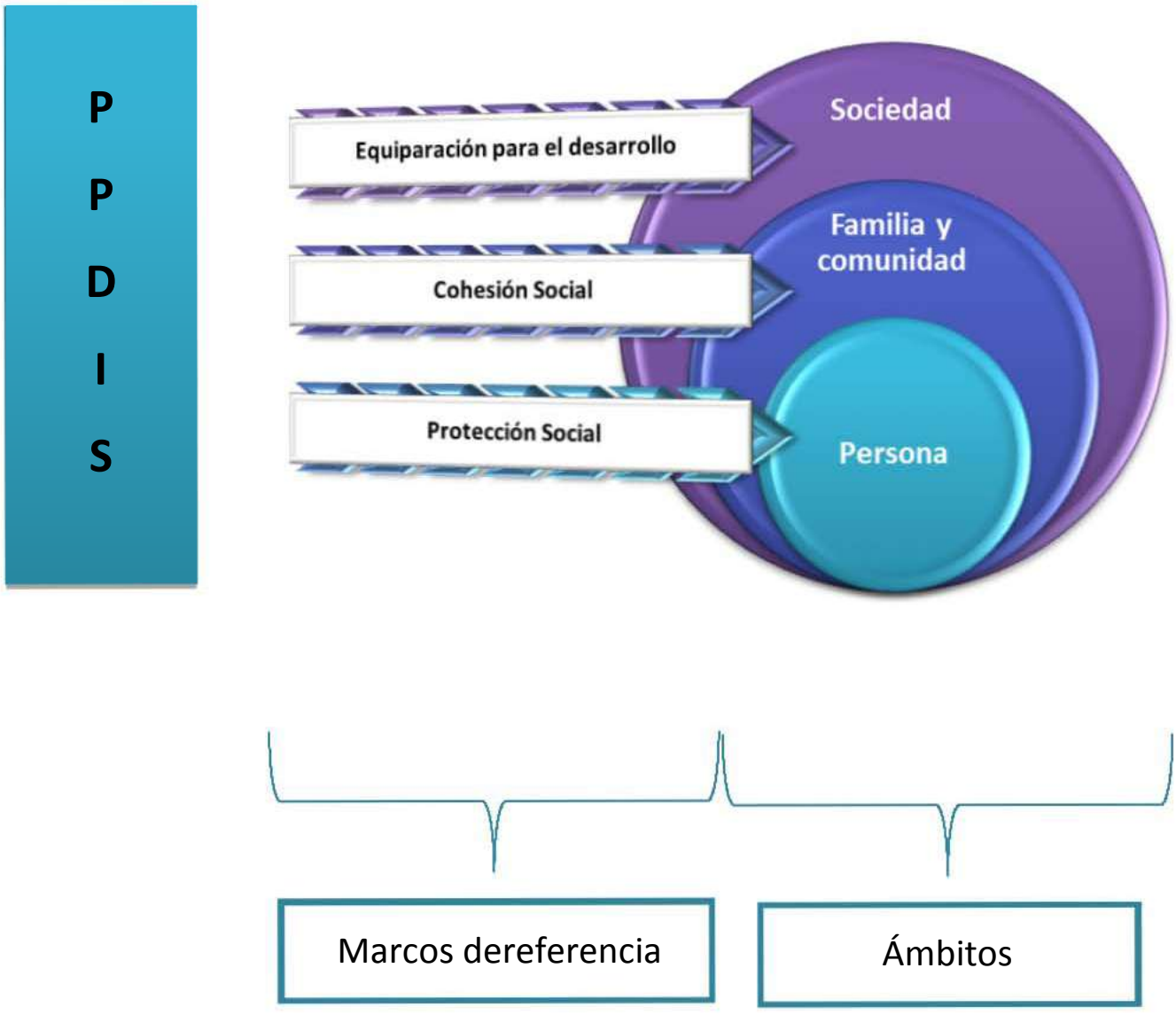
En conclusión, por tratarse de un conjunto de referentes conceptuales que permiten el análisis de los diferentes ámbitos de la sociedad y sus necesidades particulares, la utilidad práctica de los marcos de referencia radica en su potencial para orientar a las comunidades y sectores en la toma de decisiones respecto al ámbito en el cual deben centrar sus acciones, de manera que la movilización de recursos en un nivel jalone la movilización en los otros niveles. La gran virtud de los marcos de referencia es la posibilidad que brindan para generar acciones de política pública a la medida de los contextos particulares. Esto con el fin de que los recursos y los objetivos de la política y de la gestión en discapacidad se orienten cada vez más hacia la cohesión social y la equiparación para el desarrollo. En tal sentido se deben articular los marcos de referencia para dar una respuesta adecuada, oportuna y pertinente a los requerimientos de los contextos en que se implemente la política.

Estos marcos de referencia refuerzan las acciones sectoriales e invitan a generar las sinergias necesarias para lograr un trabajo coordinado y orientado a satisfacer las necesidades y garantizar en igualdad de condiciones los derechos de las personas con discapacidad, con el fin de lograr la inclusión social de la población.

En la Figura 12 se representan los ámbitos de aplicación de la Política Pública, la relación que se da ente ellos y su respectivo marco de referencia.

[19] "Por ajustes razonables se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las PCD, el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

Figura 12. Ámbitos y marcos de referencia de la PPDIS



8

PRINCIPIOS

En concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social se orienta por los principios de dignidad humana, respeto, autonomía individual, independencia, igualdad, equidad, justicia, inclusión, progresividad en la financiación, equiparación de oportunidades, protección, no discriminación, solidaridad, pluralismo, accesibilidad, diversidad, respeto, aceptación de las diferencias y participación de las personas con discapacidad,

9

PRINCIPIOS

9.1. Objetivo General

Asegurar el goce pleno de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores para el periodo 2013 – 2022.

9.2. Objetivos Específicos

Generar y promover procesos de gestión pública que sean eficientes, efectivos, articulados y transparentes, y que se traduzcan en el diseño e implementación de planes y programas orientados a las personas con discapacidad a nivel nacional y territorial.

Garantizar el acceso efectivo a la justicia, al pleno reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad

Promover la organización, articulación, movilización e incidencia política de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, en los diferentes ámbitos, incluyendo la participación en el direccionamiento de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, al igual que en la constitución de organizaciones de personas con discapacidad.

Generar y fortalecer el desarrollo humano de las personas con discapacidad traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos.

Generar un cambio en la conciencia de las familias, la sociedad y el Estado, frente al reconocimiento de las PcD como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, retomando los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal, en busca de una sociedad incluyente y construida para todos y todas.

10

EJES ESTRATÉGICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social está conformada por cinco ejes estratégicos y 17 líneas de acción las cuales se presentan a continuación en la Tabla 14:

Tabla 14. Ejes estratégicos y líneas de acción

Eje Estratégico	Línea de acción
Eje 1. Trasformación de lo público	Línea 1.1. Gestión Pública
	Línea 1.2. Gestión de la Información
	Línea 1.3.Gestión del desarrollo normativo
Eje 2. Garantía Jurídica	Línea 2.1. Acceso a la Justicia
	Línea 2.2. Igual reconocimiento como persona ante la ley
Eje 3. Participación en la vida política y pública	Línea 3.1. Ejercicio de la ciudadanía
	Línea 3.2 Fortalecimiento del movimiento asociativo
Eje 4. Desarrollo de la Capacidad	Línea 4.1. Educación
	Línea 4.2 Salud
	Línea 4.3. Habilitación / rehabilitación
	Línea 4.4 Inclusión laboral y productiva
	Línea 4.5. Turismo
	Línea 4.6. Recreación, actividad física, educación física y deporte
	Línea 4.7 Cultura
	Línea 4.8. Protección Social
Eje 5. Reconocimiento de la diversidad	Línea 5.1. Igualdad y no discriminación
	Línea 5.2. Accesibilidad / diseño universal

10.1. Eje estratégico 1: Transformación de lo público

Para el logro del primer objetivo específico de la PPDIS y con el propósito de generar y promover procesos de gestión pública eficientes, efectivos, articulados y transparentes para el diseño e implementación de planes y programas en todos los niveles de planeación, las entidades del orden nacional definirán los mecanismos para mejorar la calidad de la información sobre discapacidad ampliando la cobertura del RLCPD, implementando el Observatorio Nacional de Discapacidad – OND e incluyendo información en censos y encuestas y registros administrativos y demás sistemas de información.

De igual manera, se definirán las medidas para la inclusión laboral en servicios y espacios culturales, los mecanismos para el acceso de las Personas con discapacidad al transporte, las rutas para la inclusión social de las Personas con discapacidad pertenecientes a la fuerza pública y para la atención y superación de la pobreza extrema y se diseñarán las herrami-

entas para la identificación de recursos de inversión destinados a esta población.

Por su parte, para fortalecer los procesos de trasformación pública que incorporen una perspectiva diferencial por género, se brindará asesoría técnica a las entidades estatales para incorporar el enfoque de género en los programas de discapacidad, se integrará un Consejo para la inclusión, que fomente los procesos laborales y productivos, se considerará la variable de discapacidad en todos los proyectos de mejoramiento y adaptación de vivienda y también en la focalización hacia Personas con discapacidad de proyectos que requieran convocatorias.

Las actividades de este eje estratégico se agrupan en tres líneas de acción

Línea 1.1. Gestión Pública
Línea 1.2. Gestión de la Información
Línea 1.3. Gestión del desarrollo normativo

10.2 . Eje estratégico 2: Garantía jurídica

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia, el pleno reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las Personas con discapacidad y para garantizar su inclusión social, se establecerán los mecanismos para asegurar que las Personas con discapacidad tengan los apoyos que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica y las salvaguardas adecuadas y efectivas para impedir abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. De igual forma, se garantizará que las Personas con discapacidad que se encuentran privadas de la libertad gocen de las mismas garantías procesales y administrativas que las demás personas recluidas.

Las actividades de este eje estratégico se agrupan en dos líneas de acción

Línea 2.1. Acceso a la Justicia
Línea 2.2. Igual reconocimiento como persona ante la ley

10.3. Eje estratégico 3: participación en la vida política y pública

Con el propósito de fortalecer la participación plena y efectiva de las Personas con discapacidad, el gobierno nacional asesorará y acompañará a las organizaciones sociales de Personas con discapacidad, familias y cuidadores, asociaciones y federaciones, promoverá la organización, articulación, movilización e incidencia política de las Personas con discapacidad incluyendo la participación en la dirección de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país. Igualmente promoverá la participación, al igual que la constitución de organizaciones de Personas con discapacidad y concertará y articulará la ruta de atención de víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Las actividades de este eje estratégico se agrupan en dos líneas de acción

Línea 3.1. Ejercicio de la ciudadanía
Línea 3.2. Fortalecimiento del movimiento asociativo

10.4. Eje estratégico 4: Desarrollo de la capacidad

Las siguientes acciones se orientan a generar y fortalecer las capacidades humanas de las Personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos. En materia de acceso a servicios de salud, se incluirá en todos los planes de beneficios el suministro de los servicios y tecnologías de apoyo y dispositivos para la habilitación y rehabilitación funcional de las Personas con discapacidad, se incorporarán indicadores de discapacidad en las auditorias para el mejoramiento de la calidad de la atención en salud – PAMEC46, se diseñarán e implementarán mecanismos de articulación, seguimiento, monitoreo y se establecerán sanciones para las EPS e IPS, o quienes hagan sus veces, que nieguen o dilaten la atención en salud. Lo anterior con el objetivo de garantizar el acceso a los servicios de salud.

En cuanto a las acciones para fortalecer el acceso a educación, se modificarán los currículos educativos para incluir orientaciones sobre actividad física, educación física incluyente y deporte paralímpico en conjunto con federaciones, ligas paralímpicas, organizaciones de y para Personas con discapacidad y entidades territoriales del deporte y la recreación. Adicionalmente, se implementarán las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad física, comunicacional e informativa a los escenarios y prácticas deportivas y recreativas para la participación de las Personas con discapacidad. Por su parte, el ICBF construirá e implementará un programa de atención a familias de Personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad. Así mismo, se implementará el Programa Nacional de Alfabetización para Personas con discapacidad, incluyendo la formación de docentes, también se garantizarán los apoyos necesarios para la inclusión educativa durante todo el año lectivo y se definirán estrategias para la participación de NNA excluidos del sistema educativo en razón de su discapacidad.

Para fortalecer la capacidad e inserción laboral de las Personas con discapacidad, se definirán los mecanismos para el acompañamiento en la fase inicial de inserción laboral y para el acceso a la formación para el trabajo de jóvenes adultos con discapacidad. Igualmente se diseñará e implementará un programa de formación y cualificación para cuidadores. Dado que la PPDIS contempla acciones para cuidadores, que en su mayoría son familiares de la Personas con discapacidad y que al dedicarse al cuidado de esta población no logran insertarse al circuito económico, la PPDIS busca opciones productivas para ellos, sin detrimento de su rol de cuidador, rol que también debe cualificarse. Así mismo, se promoverá la participación de las Personas con discapacidad en convocatorias del Fondo Emprender y unidades de emprendimiento.

Finalmente, para garantizar la inclusión social de esta población el Gobierno Nacional fortalecerá el acompañamiento a las familias de la Red Unidos de las Personas con discapacidad y construirá e implementará un programa de atención a familias de Personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad.

Las actividades de este eje estratégico se agrupan en ocho líneas de acción

Línea 4.1. Educación
Línea 4.2 Salud
Línea 4.3. Habilitación / rehabilitación
Línea 4.4 Inclusión laboral y productiva
Línea 4.5. Turismo
Línea 4.6. Recreación, actividad física, educación física y deporte
Línea 4.7 Cultura
Línea 4.8. Protección Social

10.5. Eje estratégico 5: Reconocimiento de la diversidad

Con el fin de generar un cambio en el imaginario social frente al reconocimiento de las Personas con discapacidad como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, que contemple los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal, para lograr una sociedad incluyente, se promoverá y favorecerá la importación, diseño, desarrollo, producción y distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles a las Personas con discapacidad. Igualmente, se asegurará la accesibilidad de las Personas con discapacidad a la alfabetización digital, el uso de dispositivos, y tecnologías de la información, las telecomunicaciones y la señalética. Así mismo, se garantizarán formas de acceso y accesibilidad en los espacios y procesos culturales, se identificará la oferta institucional para desarrollar el potencial artístico y cultural de las Personas con discapacidad y se implementará la política de diversidad cultural reconociendo el abordaje de la discapacidad

Las actividades de este eje estratégico se agrupan en dos líneas de acción

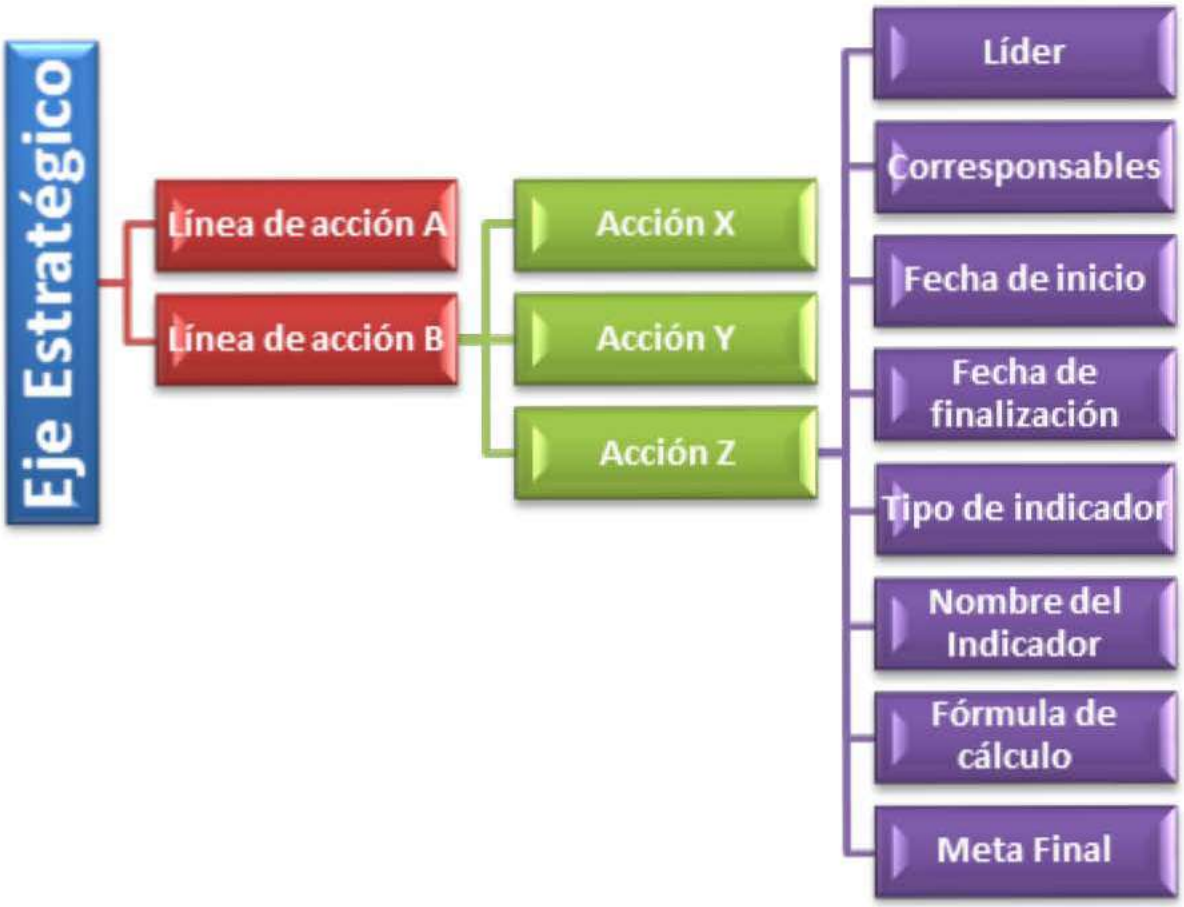
Línea 5.1. Igualdad y no discriminación
Línea 5.2. Accesibilidad / diseño universal

11

PLAN DE ACCIÓN

Cada uno de los ejes estratégicos previamente presentados, sus líneas de acción y las acciones concretas que las conforman, se presentan en el plan de acción del que se ocupa el presente capítulo. En él cada eje estratégico se organiza siguiendo la estructura presentada en la Figura 13.

Figura 13. Estructura del plan de acción de la PPDIS



TERCERA PARTE

¿CÓMO SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL?

12
SEGUIMIENTO

El seguimiento es una herramienta fundamental para garantizar que las intervenciones de política se vean reflejadas en un cambio positivo en el bienestar de las personas con discapacidad. Hacer monitoreo constante de los productos y resultados de la Política Pública Nacional de Discapacidad e inclusión Social –PPDIS- permiirá generar alertas tempranas para hacer correctivos en su diseño e implementación, en caso de que no se estén obteniendo los resultados esperados[20].

Para hacer seguimiento el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, los diferentes ministerios y departamentos administrativos involucrados, cuentan con una serie de sistemas que permiten recolectar información sobre la implementación de la PPDIS, con el objetivo de: (1) presentar de forma transparente a la ciudadanía los esfuerzos y logros obtenidos por las entidades a cargo de la implementación, y (2) presentar los resultados obtenidos como consecuencia de los esfuerzos del accionar estatal en términos de cambios en el bienestar de las personas con discapacidad.

Dado que la PPDIS es una política transversal, existen múltiples sistemas de seguimiento a nivel nacional y territorial, administrados por el DNP, el CND y las entidades encargadas de la implementación de la PPDIS. Dentro de los sistemas administrados por el DNP, que tienen carácter nacional se destacan:

- **Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI):** Da cuenta de los logros por entidad en materia de inversión pública / ejecución de proyectos de inversión.

- **Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes (SISCONPES):** Facilita y promueve la rendición de cuentas sobre los compromisos consignados a través de los documentos Conpes. En este caso específico el Conpes social 166 de 2013.

- **Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sinergia-Seguimiento):** Facilita la rendición de cuentas sobre las metas estratégicas de los planes nacionales de desarrollo. Adicionalmente proporciona herramientas gerenciales para la toma de decisiones estratégicas a la Presidencia de la República, diferentes agencias y entes de coordinación de política. En este caso administrará el tablero de control transversal de la PPDIS a disposición del Consejo Nacional de Discapacidad (CND).

Dentro de los sistemas de seguimiento existentes para la PPDIS, toma especial importancia *Sinergia-Seguimiento*, parte del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados[21] .Esto debido a que incluirá dentro de su portafolio el tablero de Control Transversal de Discapacidad e Inclusión Social como herramienta preferente de seguimiento a la política[22].

El tablero de control transversal para la PPDIS, contará con un set de indicadores que dé cuenta con suficiencia de los resultados asociados a las necesidades e inquietudes de las personas con discapacidad,

[20]Los sistemas de seguimiento son una herramienta de administración pública que apremia la eficiencia. Esto debido a que el seguimiento garantiza la disponibilidad y accesibilidad a información clara y oportuna, adicionalmente, permite generar alertas tempranas sobre el desempeño de las intervenciones diseñadas, para la toma de decisiones de política basado en evidencia.

[21]Ver artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, así como el Decreto Reglamentario 1290 de 2014, y la Ley 152 "Ley Orgánica del Plan Desarrollo" de 1994.

así como los productos y servicios ofertados institucionalmente para atender a sus necesidades, acorde a la norma existente[23]. En este sentido estará estructurado bajo los cinco ejes estratégicos de política: (1) Transformación de lo Público, (2) Garantía Jurídica, (3) Participación en la Vida Política y Pública, (4) Desarrollo de la Capacidad, (5) Reconocimiento de la Diversidad. Cada uno de estos ejes contendrá una selección de indicadores (avalados y priorizados por el CND), alimentados mensualmente por cada uno de los coordinadores sectoriales[24] que intervienen en la política[25].

[22] El CND es "organismo consultor, asesor institucional y de verificación seguimiento y evaluación del Sistema nacional de Discapacidad" (Ley 1145 de 2007)

[23] Es importante mencionar que el tablero de control intenta capturar los resultados para las Personas con discapacidad, como consecuencia de la intervención estatal de manera global, sin embargo no hace monitoreo al cumplimiento de las actividades y productos específicos a que hace referencia la norma (tal como si lo hace SisConpes y las actividades del Conpes Social 166 de3 2013).

[24] Estos pueden ser ministerios, ó departamentos administrativos. Para el caso específico de esta política se encuentran: MinJusticia, MinCultura, MinEducación, MinSalud, MinTrabajo, Coldeportes, MinCIT, MinTIC, MinDefensa, MinTransporte, MinVivienda, MinInterior, DPS, entre otros.

[25] Tal como lo estipula el Decreto 1290 de 2014, "Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia".

13

RUTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

Esta ruta constituye un paso a paso para iniciar el proceso de formulación de la política pública en discapacidad e inclusión social, que traducido en operatividad consiste en un documento que consigne el enfoque y objetivos en discapacidad para su territorio.

Este documento apoya la elaboración de planes, programas y proyectos contentivos de las metas, estrategias de gestión, indicadores y actores claves que de manera organizada y fundamentados en el trabajo sectorial e intersectorial generen acciones eficaces para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

La siguiente guía permite organizar la formulación de la política pública de discapacidad con los elementos que deben ser tenidos en cuenta en su proceso de construcción.

Esta guía hace parte de los Lineamientos para la Construcción de Política Pública y orienta el uso de otras herramientas construidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de lograr una adecuada formulación, implementación y evaluación de las acciones en todos los niveles del Sistema Nacional de Discapacidad. Los documentos complementarios son:

a. Los Lineamientos para la Operatividad de los Comités de Discapacidad, los cuales ofrecen orientaciones a las entidades territoriales y a la comunidad en la organización, constitución y dinamización e implementación de los comités territoriales de discapacidad.

b. La caja de herramientas: conformada por un conjunto de presentaciones, aplicaciones en Excel y guías en Word y PDF para socializar, organizar y sistematizar la información durante el proceso de construcción de Política Pública.

c. Normograma actualizado donde se listan las normas vigentes que soportan los procesos de inclusión social a nivel nacional e internacional, el cual permite contextualizar los programas, planes y proyectos en el marco de la política de discapacidad.

Para el proceso de formulación de política pública se proponen los siguientes pasos. Estos constituyen una guía, la cual debe ser adaptada de acuerdo al contexto:

1. Conformar el Comité de Discapacidad: La conformación del comité de discapacidad en la entidad formuladora de la política pública territorial, es un proceso fundamental para la formulación, seguimiento y sostenibilidad de las acciones, dado que este es un espacio de concertación intersectorial, de diálogo y participación. Este espacio permite la interacción entre la sociedad civil y el Estado y su incidencia en la toma de las decisiones para la construcción e implementación de acciones adecuadas para la inclusión social de la población con discapacidad

La conformación del comité debe obedecer a lo establecido een la Ley 1145 de 2011 y la Resolución 3317 de 2011 y en el ABC de Comités Terrritoriales de Discapacidad, y demás orientaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad. En caso de que el Comité de Discapacidad no opere, se debe generar una dinamización para retomar su funcionamiento. Para esto, entidades del Gobierno y de la sociedad civil deben fortalecerse en redes de apoyo y comités gestores de la política orientados a brindar apoyo en el proceso de construcción de la política.

2. Conocer el contexto y alcance de la Política Pública: Este proceso invita a reflexionar, indagar y socializar información importante con el comité de discapacidad y actores claves en el proceso. Se asimila a la sensibilización, donde a través de la transferencia de conocimiento se avanza en la uniformidad de criterios y se establece un lenguaje común que alimente el proceso de construcción de la política. En este proceso se deben conocer como mínimo:

a. Normativa vigente en discapacidad a nivel nacional e internacional, incluyendo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. Enfoque diferencial por ciclo de vida, conflicto armado, pertenencia étnica, género, entre otros.

c. La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social

d. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM.

3. Identificar elementos claves para la formulación de la Política: En este proceso se requiere recolectar y consolidar información a través de fuentes primarias y secundarias y de procesos participativos, en relación con:

a. La situación de la población con discapacidad del territorio, con base en la información que proporciona el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad.

b. La oferta de servicios y programas orientados a las personas con discapacidad

c. El mapa de actores claves para el proceso de formulación e implementación de la política.

Esta información se debe ir sistematizando con el fin de promover su difusión y facilitar los procesos de coordinación intersectorial. Para este proceso además, es importante desarrollar el Mapa de Riesgos y Oportunidades de Realización

4. Definir una metodología participativa: El proceso requiere acordar los espacios, mecanismos, formas y otros elementos que faciliten el trabajo de construcción de la política. Como mínimo, en el marco de un proceso participativo se debe:

a. Consultar los actores que deben participar en el proceso de formulación.

b. Adoptar una metodología participativa para la definición de la política. Esta puede incluir: mesas de trabajo, grupos focales, consejos comunitarios en barrios, veredas o corregimientos. Dentro de los medios están: metaplan, lluvias de ideas, entre otros.

c. Seleccionar el responsable de desarrollar el proceso de sistematización y redacción de los resultados, así como la metodología para realizarlo.

d. Conocer los recursos humanos y financieros para el proceso de planeación.

e. Establecer el cronograma de actividades.

5. Desarrollar los procesos participativos de construcción de la política, poniendo en marcha las metodologías y haciendo uso de los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso. Durante este espacio es necesario retomar lo definido en el punto anterior e ir registrando, sistematizando y organizando la información de manera clara, concreta, concisa y organizada.

6. Sistematizar la información: Este proceso permite consolidar la información obtenida durante el proceso de formulación y analizar los productos obtenidos. Como producto de este paso, se espera contar con un documento de política que guíe el desarrollo de las acciones de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, y se espera sea un instrumento para las acciones de coordinación intersectorial.

7. Validar la propuesta de política con instancias decisorias: Una vez sistematizada la información

y conformado el documento de política es necesario socializarla y generar un proceso de reconocimiento político, legislativo y de la sociedad en general. Lo anterior refiere a tres procesos:

a. Que el nivel político, tomador de decisiones reconozca y avale el documento de política.

b. Que sea avalado por la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal, para que sea adoptada por medio de un acto administrativo, que promueva su desarrollo y sostenibilidad.

c. Que sea difundido para su reconocimiento y aplicabilidad.

8. Implementar la Política: En este proceso es necesario definir un plan estratégico donde se definan tiempos, metas e indicadores con el fin de dar curso a planes, programas y proyectos que permitan desarrollar los objetivos planteados en la política. Este proceso requiere continuar con el trabajo coordinado entre las entidades públicas y privadas, el apoyo y cooperación de la sociedad civil y la voluntad política mediada por el proceso previo de validación por parte del ente competente para su aprobación y la sociedad en general.

9. Monitorear la implementación de la Política: Consiste en generar los mecanismos e instrumentos para realizar un seguimiento continuo y evaluación al cumplimiento de los objetivos e impactos esperados en un tiempo determinado.

A continuación se presenta un esquema con la ruta previamente expuesta.

Figura 14. Ruta para la construcción de las políticas públicas territoriales de discapacidad e inclusión social



14

A MODO DE SÍNTESIS

La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social -PPDIS-, contenida en este documento, es el resultado de un proceso participativo y concertado que refleja las principales problemáticas que enfrenta la población con discapacidad y que fueron identificadas por las propias personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, sus organizaciones y las entidades públicas y privadas que desarrollan acciones para la garantía de sus derechos. Pero el ejercicio participativo trascendió la construcción de un diagnóstico situacional para generar también propuestas de solución que surgieron de los mismos actores.

Dichas acciones se formularon bajo la comprensión de que su objetivo último es asegurar el goce pleno de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores para el periodo 2013 – 2022. Dichos derechos deben ser garantizados partiendo de la comprensión de que cada territorio tiene unas características físicas, económicas, culturales y políticas que le son propias y que configuran su particularidad, razón por la cual las acciones de política pública deben adaptarse a dichas particularidades, siempre teniendo presente que el vínculo nación – territorio es el que permite que toda la sociedad colombiana, desde su diversidad, transite por la misma vía para el logro de la inclusión plena de las personas con discapacidad.

Diversidad es quizá uno de los términos clave en la configuración de la PPDIS, pues en ella se entiende que aún compartiendo una condición de vida, la discapacidad, esta población es tan diversa como lo es nuestro país. Por esta razón la Política Pública fue trazada desde el enfoque diferencial, de manera que aquellas personas en quienes confluyen la discapacidad y una o más condiciones de vulnerabilidad social, cuenten con los apoyos que requieran para su inclusión plena, respetando su identidad y atendiendo a sus necesidades particulares. Otro de los términos clave de la PPDIS es articulación Si entendemos que la discapacidad está determinada por múltiples factores, la creación de acciones inclusivas también debe serlo. Es así como la PPDIS se encuentra trasversalizada por la concertación y la acción intersectorial, tanto nacional como territorial.

Estas acciones lograrán tener un impacto perdurable en el tiempo y con alcance a una amplia proporción de la población con discapacidad en Colombia gracias a que sus acciones están dirigidas a tres ámbitos: i) a las personas, para el logro de la protección social; ii) a las familias y comunidades para alcanzar la cohesión social; y iii) a la sociedad en general, para construir la equiparación para el desarrollo. De acuerdo con su nivel de desarrollo y sus condiciones particulares, cada territorio deberá dar prioridad a las acciones dirigidas a uno u otro ámbito.

En forma concreta, estos enfoques, conceptos, ámbitos y marcos de referencia se reflejan en un conjunto de acciones que se agrupan bajo cinco ejes estratégicos que siguiendo los derroteros hasta aquí planteados, buscan la transformación de lo público, la garantía jurídica, la participación en la vida política y pública, el desarrollo de la capacidad y el respeto por la diversidad.

A continuación, en la Figura 15 se incluye la representación gráfica de los elementos clave de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, reseñados en esta breve síntesis.

Figura 15. Elementos clave de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social



15

A MODO DE SÍNTESIS

Con el propósito de facilitar este proceso de implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, a continuación se presenta una serie de recomendaciones dirigidas a los actores y sectores que lideran o son corresponsables en las acciones de la PPDIS, y a la sociedad colombiana en general, como actora principal de la Política:

- Es necesario implementar los ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, movilidad, uso y apropiación por parte de las personas con discapacidad de los diversos componentes espaciales, comunicativos, objetuales, informativos y de programas y servicios
- Se requiere incluir en los sistemas de información la variable discapacidad, de acuerdo a las categorías de información definidas por la mesa interinstitucional liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como la articulación de las diferentes fuentes de información. Es este sentido se deben diseñar estrategias que fortalezcan el registro, localización y caracterización de las personas con discapacidad en todo el territorio nacional, así como operativizar el observatorio de discapacidad como insumo para el seguimiento de las políticas
- Se debe promover el conocimiento y la difusión de los derechos y deberes de las personas con discapacidad a través de estrategias de Información, Educación y Comunicación – IEC, así como las responsabilidades y obligaciones adquiridas por cada sector en el marco de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, sus decretos reglamentarios y la PPDIS. Así mismo es necesario diseñar estrategias que permitan que las personas con discapacidad conozcan los diferentes servicios a que tienen derecho así como acceder a su oferta. Es importante que puedan tener acceso a las experiencias exitosas que se han desarrollado y que puedan ser replicadas
- En aras de fortalecer la capacidad instalada es necesario que se asista técnicamente, desde las respectivas competencias, a las entidades territoriales y otros actores corresponsables, en la implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social, siguiendo la esencia del enfoque territorial.
- Bajo esta misma lógica, en las entidades territoriales se deberá hacer difusión, uso y apropiación de la *Guía de Gestión Territorial en Discapacidad para Gobernadores y Alcaldes*, cuyo propósito es orientar a los gobernadores, gobernadoras, alcaldes y alcaldesas, sobre las acciones coordinadas y articuladas para promover la inclusión social, el goce efectivo de los derechos y el ejercicio de los deberes de la población con discapacidad, sus familias, cuidadores y su comunidad.
- Tomando como punto de partida que es en los territorios donde se materializa la PPDIS, es necesario generar procesos de monitoreo y rendición de cuentas sobre los avances de cada departamento, distrito y/o municipio en la operativización de la política pública de discapacidad e inclusión social.
- Cada sector debe generar y promover procesos de gestión pública, gestión de la información y gestión del desarrollo normativo que sean eficientes, efectivos, articulados y transparentes, y que se traduzcan en el diseño e implementación de planes y programas orientados a las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores a nivel nacional y territorial.

- Mediante acciones concretas que incluyen la capacitación a servidores a públicos y la adecuación de espacios públicos y procesos judiciales, se debe garantizar el acceso efectivo a la justicia y al pleno reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad

- Partiendo de las premisa *nada sobre nosotros sin nosotros, es necesario promover* la organización, articulación, movilización, reconocimiento e incidencia política de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, en los diferentes ámbitos, incluyendo la participación en el direccionamiento de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, al igual que en la constitución de organizaciones de personas con discapacidad.

- En procura de fortalecer el desarrollo humano y las capacidades de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, se debe promover el acceso y la equiparación de oportunidades en materia de educación, salud, habilitación y rehabilitación, inclusión laboral y productiva, turismo, recreación y deporte, cultura y protección social. Partiendo de esta lógica es necesario articular las rutas de los diferentes sectores en pro de la prestación integral de los servicios a que tienen derecho las personas con discapacidad.

- Reconociendo que la riqueza de las sociedades reside en la diversidad humana, es necesario generar un cambio en la conciencia de las familias, la sociedad, los medios de comunicación y el Estado, frente al reconocimiento de las personas con discapacidad como parte de dicha diversidad, para lo cual es necesario generar procesos que propendan por el logro de una sociedad incluyente y construida para todos y todas, donde las personas con discapacidad puedan contar con condiciones de igualdad y estar libres de toda forma de discriminación, habitando en un medio accesible, construido bajo los principios del diseño universal. La generación de estas condiciones se debe dar bajo los preceptos del enfoque diferencial, a través del cual todos los grupos poblacionales reciben las mismas oportunidades de acceso y participación, atendiendo a sus necesidades particulares

- Para ampliar el conocimiento actual acerca de la discapacidad y las condiciones biopsicosociales que la determinan en nuestro contexto, es necesario diseñar proyectos de investigación cuyos resultados sirvan de base para el diseño de políticas, planes programas y estrategias en beneficio de las personas con discapacidad, incluyendo el uso de nuevas tecnologías

REFERENCIAS

Abberley, P. (2008). El concepto de opresión y el desarrollo de una teoría social de la discapacidad. En: Barton, L. (Ed.) Superar las barreras de la discapacidad. Madrid: Morata

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Bogotá: Presidencia de la República.

Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas – Colombia. (2012). ¿Qué es el enfoque diferencial? Disponible en: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:un-gran-proceso-&catid=76:recursos

Arteaga, B. (2012). El enfoque diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz? En: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Observatorio de Construcción de Paz (Ed.). Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Association for Women's Rights in Development. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de Las Mujeres Y Cambio Económico, (9), 1–8.

Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas con discapacidad en la sociedad occidental. En Barton, L. & Torres, J. (eds.), Discapacidad y sociedad. Madrid: Morata.

Bronfenbrenner, U. (2002). La Ecología de Desarrollo Humano. Experimentos en entornos naturales y diseñados. Barcelona: Paidos

Bunge, M. & Ardila, R. (2002). Filosofía de la Pscología. México: Siglo XXI.

Calvo, J. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública. Disponible en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf

Campoy, I. (2004/2005). Una aproximación a las nuevas líneas de fundamentación de los derechos de las personas con discapacidad. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 8, 2004/2005, ISSN 1575-7382

Cárdenas, A. (2008). Resiliencia ante la vejez, la discapacidad y la pobreza: Historia oral de vida. Tesis de Maestría en Salud Pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Charlton, J. (1998). Nothing about us without us: Disability oppression and empowerment. University of California Press: Los Angeles.

Cobo, EA, Sandoval, C, & Alvarado, YM. (2013). Registro para la localización y caracterización de la discapacidad, en relación a los marcos de referencia. Hacia promoc. salud. 2013; 18(2):41-54.

Coldeportes. (2014). Lineamientos para el fomento y desarrollo de la inclusión de la población con discapacidad en educación física, recreación, actividad y deporte. Bogotá: Autor.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). Seminario 'Perspectivas Innovativas en Política Social'. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá: Presidencia de la República.

Comunidad Andina de Naciones. (2009). Situación de discapacidad en la región Andina (Legislación y Políticas de Estado). Ministerio de Salud y Protección Social.

Congreso de la República. (2007). Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Autor

Congreso de la República. (2009). Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Bogotá: Autor

Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Autor.

Congreso de la República. (2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Bogotá: Autor.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a006-09.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Auto 173 de 20 14. Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Disponible en http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A173-14.htm

Cortés-Reyes, E., Moreno-Angarita, M., Cárdenas-Jiménez, A., Mena-Ortiz, L. Z., & Giraldo-Rativa, Z. (2014). Estado del arte en certificación de discapacidad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cunill-Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Disponible en: http://observatoriodepolitica.com/avances/wp-content/uploads/2014/02/La-intersectorialidad.pdf

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública. Vol 23 (1), pp. 5-46

Department for International Development (2000) Disability, poverty and development. Glasgow: Stairway Communications.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Boletín Censo General Perfil Colombia. Bogotá: Autor.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica. Bogotá: Autor.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). Medición de la Economía del Cuidado. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/pres_ENUT_2012_2013.pdf

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica Social. (2007). Documento Conpes Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia". Bogotá: Autor.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. Bogotá: Autor.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para Todos. Tomo I. Bogotá: Autor. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2012). Evaluación institucional de la política nacional de discapacidad complementada con una evaluación de resultados cualitativos sobre la población con discapacidad. Bogotá: Autor. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/14e8d6cb-7c32-4595-b9b4-92383a828b80/Informe%20Final%20Evaluaci%C3%B3n%20Politica%20Nacional%20de%20Discapacidad.pdf

Díaz Montiel, Zulay. (2007) 'J. Habermas: Lenguaje y diálogo, el rol del entendimiento intersubjetivo en la sociedad moderna'. Utopía y praxis latinoamericana. Año 12, núm. 39.

Elwan, A. (1999). Poverty and disability, A survey of the literature. Washington D. C.: World Bank.

Eroles, C. (2009). Naturaleza de la discriminación contra las personas con discapacidad. En C. Eroles & H. Fiamberti, Los derechos de las personas con discapacidad. Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que las garantiza. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Fernández, J., Fernández, M., Geo=rey, R., Stucki, G. & Cieza, A. (2009). Funcionamiento y discapacidad: la Clasi!cación Internacional del Funcionamiento (CIF). Revista Española de Salud Pública, 83(6): 775-783.

Fougeyrollas, P., & Beauregard, L. (2001). Disability: An interactive person-environment social creation. En G. L. Albrecht, K. D. Seelman & M. Bury (eds.), Handbook of Disability Studies. Thousand Oaks, CA: Sage.

Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). (2008). El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal. Colombia: UNFPA.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2013). Estudio sobre la situación de las personas indígenas con discapacidad, con especial atención a los desafíos que enfrentan respecto del pleno disfrute de los derechos humanos y la inclusión en el desarrollo. New York: Autor. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1322461.pdf

Gros, C. (2010). Nación, identidad y violencia: el desafío latinoamericano. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia

Hernández-Cruz, O. (2014). Los Enfoques de la Intersectorialidad de las Políticas Públicas. Disponible en: http://odam-ca.org/recursos/insumos/biblioteca/enfoques-intersectorialidad-politicas.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fundación Saldarriaga Concha & Liliane Fonds Colombia. (2010). Estrategia Unidades de Apoyo y Fortalecimiento Familiar UNAFA. Población con Discapacidad. Contexto. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012). Lineamiento técnico para garantizar los derechos a los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad. Bogotá: Autor.

Madden, R., Glozier, N., Mpofu, E. & Llewellyn, G. (2011). Eligibility, the ICF and the UN Convention: Australian Perspectives. BMC Public Health, 11(suppl. 4): S4-S6.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Lineamientos de política de educación superior inclusiva. Bogotá: Autor

Ministerio de Educación Nacional.(2005). Lineamientos de Política para la Atención Educativa a Poblaciones Vulnerables. Bogotá: Autor.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2009). Política Nacional de Emprendimiento. Bogotá: Autor.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014). Plan Sectorial de Turismo 2014 – 2018. Bogotá: Autor.

Ministerio de Cultura. (1997). Programa Nacional de Concertación Cultural. Bogotá: Autor

Ministerio de Cultura. (2010). Política de Diversidad Cultural. Bogotá: Autor.

Ministerio de Cultura. (2011). Programa Nacional de Estímulos. Bogotá: Autor

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa- PDSSD. Bogotá: Autor.

Ministerio de la Protección Social. (2008). Riesgo, prevención y discapacidad en Colombia. Metodología para el mapeo de los riesgos y las posibilidades de realización en discapacidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de la Protección Social. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Bogotá: Autor.

Ministerio de la Protección Social. (2006). Derechos y deberes de los grupos étnicos en el marco de la protección social. Bogotá: Autor.

Ministerio de la Protección Social. (2011). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.

Ministerio de la Protección Social. (2011). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.

Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.. (2013). Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias 2013- 2023. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social

Ministerio de Salud y Protección Social. (2012). Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021. Bogotá: Autor

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Bogotá: Autor

Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad. Corte a Octubre de 2014.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2010). Plan Vive Digital. Bogotá: Autor

Ministerio de Trabajo. (2009). Política Pública de Empleo y Generación de Ingresos. Bogotá : Autor

Mitra S, Posarac A. & Vick, B. (2001). Disability and Poverty in Developing Countries. World Bank.

Moreno, M. (2008). Pistas para el diálogo entre salud pública y discapacidad: hacia una comprensión de la evolución del concepto de discapacidad. En Collazos, J., Lermen, D., Moreno, M., García, S. & González, C.(eds.), Salud pública y discapacidad. Serie Cuadernos del Doctorado No.8. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Moreno M. (2011). Infancia, políticas y discapacidad. Bogotá Universidad Nacional de Colombia.

Moreno, M. & Cárdenas, A. (2010). Familia y Capacidades Diferentes: Una Oportunidad para Crecer. Convenio 3188 Primera Infancia e Inclusión Social. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social & FSC.

Nussbaum, M. (2007). Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión. Barcelona: Paidós.

Oliver M. (1996). Understanding Disability. From Theory to Practice. London: MacMillan Press.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1999). Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Disponible en: http://www.dgri.sep.gob.mx/formatos/4_oea_11.pdf

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2003). Principios del enfoque de derechos

Organización de Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ginebra: Autor

Organización de Naciones Unidas. (2011). Disability and the Millennium Development Goals, A Review of the MDG Process and Strategies for Inclusion of Disability Issues in Millennium Development Goal Efforts. Recuperado el 20 de Junio de 2012 de http://www.un.org/disabilities/documents/review_of_disability_and_the_mdgs.pdf

Organización de Naciones Unidas (2013). Estudio sobre la situación de las personas indígenas con discapacidad, con especial atención a los desafíos que enfrentan respecto del pleno disfrute de los derechos humanos y la inclusión en el desarrollo. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1322461.pdf

Organización de Naciones Unidas (2013). Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: el camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año. Disponible en: http://www.un.org/es/ga/68/meetings/disability/

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Ginebra: autor.

Organización Mundial de la Salud, & Banco Mundial. (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. Malta: Organización Mundial de la Salud.

Ortegón, E. Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), área de proyectos y programación de inversiones.

Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CERMI.

Parra, C. y Londoño, B. (2004). La protección de la población con discapacidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. En: C. Parra (Ed.). Derechos Humanos y Discapacidad. Centro Editorial Universidad del Rosario.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). Informe de desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Madrid: Mundiprensa.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). El ABC de la Ley de Victimas. Hechos de Paz. Año 7 (61). Edición Especial.

Polaino- Lorente, A; Abad, M; Martínez, P. Y Pozo, A. (2000).¿Qué puede hacer el médico por la familia del enfermo? Madrid: Rialp

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Autor

Profamilia. (2011). Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010. Bogotá: Autor

Repetto, F. (2009). Coordinación y gestión pública integral: Notas conceptuales. En: F. Repetto et al. [Ed.]. Reflexoes para Ibero-America: Plenejamento Estratégico. Brasilia: ENAP

Rohregger, B. (2011). Social determinants of health: The role of social protection in addressing social inequalities in health. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. No 11: 1-6

Sen A. (2000). Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta.

Sepúlveda, S. Rodríguez, A. Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Stone, J. (2005). Cultured and disability. Providing culturally competent services. California: Sage

UIPCS-IMSERSO (2003). Unidad 2.- Evolución histórica de los modelos en los que se fundamenta la discapacidad. En: Programa docente y de difusión de la CIF. Disponible en: http://usuarios.discapnet.es/disweb2000/cif/PDF/unidad2.pdf

UPIAS (1975). Fundamental principles of disability. Londres: Autor

Urbano, C. y Yuni, J. (2009). La discapacidad en la escena familiar. Buenos Aires: Brujas.

Walsh, F. (2005) Fortalecendo a Resiliencia Familiar. Sao Paulo: Roca

Agencia Nacional para Superación de la Pobreza Extrema. (2014. En proceso de publicación). Documento de lineamientos para la atención de la población con discapacidad. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2014. En proceso de publicación). Lineamientos Nacionales de Rehabilitación Basada en la Comunidad –RBC. Bogotá: Autor

ANEXOS

Anexo 1. Instrumentos normativos internacionales en materia de discapacidad

NORMA	AÑO	FUNDAMENTO
Convenio 159 sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (OIT)	1983	Se refiere al derecho a la posibilidad de obtener y conservar un empleo y progresar en el mismo. Aprobado por el Congreso de la República en la Ley 82 de 1988. Ratificado el 7 de diciembre de 1989. En vigencia para Colombia desde el 7 de diciembre de 1990.
Declaración de Cartagena de Indias	1992	Instrumento sobre las Políticas Integrales para las Personas con Discapacidad en el área iberoamericana, con el que se busca proveer directrices comunes que orienten acciones coordinadas a nivel iberoamericano para el logro de la prevención de la discapacidad y de la integración sociolaboral efectiva de la población con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas.
Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (ONU)	1993	Los propósitos de este instrumento incluyen señalar aspectos decisivos de las políticas sociales en la esfera de la discapacidad, ofrecer modelos para el proceso político de adopción de decisiones necesario para la consecución de la igualdad de oportunidades, proponer la creación de mecanismos nacionales para establecer una estrecha colaboración entre los niveles estatal, la ONU, órganos intergubernamentales y organizaciones de PCD, proponer mecanismos de supervisión del proceso en cada país frente a la igualdad de oportunidades.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA)	2000	Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Establece que la discriminación se manifiesta con base a cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga como efecto impedir a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Resalta que la distinción solo se justifica si está al servicio de una mejor y mayor inclusión. Aprobada por el Congreso de la República en la Ley 762 de 2002. Declarada constitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2003. Ratificada por Colombia el 11 de febrero de 2004. En vigencia para Colombia a partir del 11 de marzo de 2004.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2006	Promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Anexo 2. Normograma Discapacidad

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ARTÍCULOS MÁS RELEVANTES

NORMA	AÑO	SINTESIS
Constitución Política de Colombia. Art 13	1991	…..”El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”
Constitución Política de Colombia. Art 47	1991	“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”
Constitución Política de Colombia. Art 54	1991	“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”
Constitución Política de Colombia. Art 68	1991	…..”La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.”

MARCO LEGAL NACIONAL
NORMAS SOBRE PROMOCIÓN DEL TEMA DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 163	1994	Posibilidad de ejercer el derecho al sufragio "acompañados" hasta el interior del cubículo de votación. Art. 16
Ley 361	1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones y se reconoce a las personas sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales para su completa realización personal y su total integración social y a las personas con limitaciones severas y profundas la asistencia y protección necesarias.
Ley 762	2002	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Esta Convención fue ratificada por Colombia el 12 de abril de 2003.
Ley 909	2004	Regulan el empleo público y la carrera administrativa y en su Art 52 protege a las personas con discapacidad
Ley 982	2005	Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones.
Ley 1098	2006	Código de Infancia y Adolescencia se ocupa, entre otros, en los artículos 36, 43, 44, 46 y 142 de la protección de los menores con discapacidad.
Ley 1145	2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad.
Ley 1257	2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Art. 20, 30,31
Ley 1306	2009	Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación de las personas con discapacidad mental absoluta.
Ley 1346	2009	Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de Diciembre de 2006.
Ley 1275	2009	Se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones.
Resolución 0624	2010	Convocatoria para la elección de los representantes del Consejo Nacional de Discapacidad
Ley 1450	2011	Se aprueba el Plan de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para todos. Art. 176
Decreto 19	2012	Obligación de las entidades del Estado de generar mecanismos de atención preferencial a personas con discapacidad
Resolución 3317	2012	Por medio de la cual se reglamenta la elección y funcionamiento de los Comités Territoriales de Discapacidad.
Ley Estatutaria 1818	2013	Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad

NORMAS SOBRE EDUCACIÓN

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 115	1994	Prevé la educación para personas con limitaciones y con capacidades excepcionales planteando que la educación de estos grupos es un servicio público de obligación para el Estado.
Ley 119	1994	Se reestructura el SENA y plantea como objetivo "organizar programas de readaptación profesional para personas discapacitadas"
Decreto 1860	1994	Reglamenta la Ley 115 de 1994 en aspectos pedagógicos y organizativos y el proyecto institucional PEI
Decreto 2082	1996	Se establecen parámetros y criterios para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales.
Decreto 2369	1997	Determina recomendaciones de atención a personas con limitación auditiva. Reglamenta la Ley 324 de 1996
Decreto 3011	1997	Se refiere a aspectos como la educación e instituciones en programas de educación básica y media de adultos con limitaciones.
Decreto 672	1998	Educación de niños sordos y lengua de señas como parte del derecho a su educación. Modifica el artículo 13 del Decreto 2369 de 1997
Resolución 2565	2003	Determina criterios básicos para la atención de personas con discapacidad y necesidades educativas especiales.
Decreto 1006	2004	"Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional para Ciegos, INCI, y se dictan otras disposiciones."
Plan Decenal Nacional	2006	Plan Decenal de Educación 2006-2016 dirigido a definir políticas y estrategias para lograr una educación de calidad hacia futuro incluida la población con discapacidad
Decreto 366	2009	Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva.

NORMAS SOBRE SALUD

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 100	1993	Sistema se Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, y brinda beneficios especiales a las personas con discapacidad.
Decretos 2226 y 1152	1996 y 1999	Se asigna al Ministerio de Salud la función relacionada con la dirección, orientación, vigilancia y ejecución de los planes y programas incluyendo a los minusválidos y discapacitados.
Resolución 3165	1996	Adopta lineamientos de atención en salud para las personas con deficiencias, discapacidades y minusvalías.
Ley 383	1997	Se asigna al Ministerio de Salud la función relacionada con la dirección, orientación, vigilancia y ejecución de los planes y programas incluyendo a los minusválidos y discapacitados.
Decreto 806	1998	"Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones." Determina lo relacionado con la afiliación al sistema de población con discapacidad.

Ley 643	2001	"Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones." Determina lo relacionado con la afiliación al sistema de población con discapacidad.
Decreto 3039	2007	Por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010.
Resolución 0425	2008	Se define la elaboración seguimiento y desarrollo del Plan Nacional de Salud Pública.
Circular 005	2012	Hasta la publicación del plan Decenal de Salud Pública, definido en la Ley 1438 de 2011, continuará vigente lo establecido en el Decreto 3039 de 2007 y la Resolución 0425 de 2008.
Acuerdo 415	2009	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud art 9
Resolución 1155	2010	Asigna recursos a los entes territoriales para la atención a los eventos no POS de la población en situación de desplazamiento.
Ley 1414	2010	Por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan los principios y lineamientos para su atención integral.
Decreto 2973	2010	Por la cual se fijan los criterios para la prestación de servicios de rehabilitación física y mental a las víctimas de la violencia política
Acuerdo 029	2011	Por la cual se sustituye el acuerdo 028 de 2011 que define, aclara y actualiza el plan obligatorio de salud.
Ley 1438	2011	Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, En su artículo 66. Determina que las acciones de salud deben incluir la garantía a la salud de las personas con discapacidad, mediante una atención integral y una implementación de una política nacional de salud con un enfoque diferencial con base en un plan de salud del Ministerio de la Protección Social.
Resolución 1441	2013	Por la cual se definen los procedimientos y condiciones que deben cumplir los prestadores de servicios de Salud para habilitar los servicios y se dictan otras disposiciones.
Resolución 1841	2013	Por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021
Ley 1616	2013	Por la cual se expide la Ley de Salud Mental

NORMAS SOBRE PENSIONES Y SUBSIDIOS

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 82	1988	Aprueba el convenio de la OIT respecto a la garantía de derechos laborales de la población con discapacidad en Colombia
Ley 100	1993	Sistema se Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, y brinda beneficios especiales a las personas con discapacidad.
Decreto 1889	1994	Sustitución pensional como derecho de los beneficiarios que presenten discapacidad.
Decreto 2463	2001	"Por medio del cual se modifica la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones." Determina lo relacionado con la afiliación al sistema de población con discapacidad.

Ley 789	2002	Padres, los hermanos huérfanos de padres y los hijos "inválidos" causarán doble cuota del subsidio familiar. Artículo 3º Parágrafo 1º Numeral 4º
Ley 797 de 2003 que reformó la ley 100 de 1993	2003	Desarrolla el tema de pensiones especiales para madres de personas con discapacidad que hayan cotizado el monto de semanas mínimo necesario no importa su edad, y a la persona con discapacidad calificada puede pensionarse con 55 años de edad. Artículo 9º Parágrafo 4º
Decreto 3771	2007	Subsidios del fondo de solidaridad pensional para aporte a pensión. Artículos 31 Parágrafo 2º y 33
Ley 1204	2008	La presente Ley se aplica a todos los afiliados al Sistema General de Pensiones establecidos por la Ley 100 de 1993, y en lo pertinente a los afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales organizado por el Decreto 1295 de 1994.
Decreto 917	1999	Mediante el cual se adopta el Manual Único para la Calificación de la Invalidez-MUCI, y se determina que el contenido en ese decreto se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, a los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general, para determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen. Actualmente en las oficinas jurídicas del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Trabajo se encuentra surtiendo trámite de revisión y aprobación el Decreto por medio del cual se adoptará el nuevo MUCI 4.

NORMAS SOBRE TRABAJO

NORMA	AÑO	SINTESIS
Organización Internacional del Trabajo	1988	Convenio 159 sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas Citarla en derecho internacional
Organización Internacional del Trabajo	1993	Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y empleo de personas inválidas. Citarla en otra declaraciones, resoluciones….
Organización Internacional del Trabajo	1955	Recomendación 99 sobre adaptación y readaptación profesional de los inválidos. Citarla en otra declaraciones, resoluciones….
Ley 82 de	1988	Aprueba el convenio de la OIT respecto a la garantía de derechos laborales de la población con discapacidad en Colombia
Decreto 2177	1989	Por el cual se desarrolla la Ley 82 de 1988, aprobatoria del Convenio Número 159, suscrito con la Organización Internacional Del Trabajo, sobre Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Invalidas.
Ley 1221	2008	Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones. En su parágrafo 2, del artículo 3°, determina que el MPS formulará una política pública de incorporación al teletrabajo de la población vulnerable (personas con discapacidad).
Decreto 884	2012	Reglamenta la Ley 1221 de 2008 sobre teletrabajo. Artículo 13 Numeral 3º
Decreto 19	2012	La limitación de una persona no podrá ser motivo para obstaculizar su vinculación laboral ni podrá ser despedida ni su contrato terminado por esa razón. Modifica artículo 26 de la Ley 361 de 1997

NORMAS SOBRE RECREACIÓN Y DEPORTE

NORMA	AÑO	SINTESIS
DEPORTE: Ley 181	1995	Sistema Nacional del Deporte incluye beneficios para la práctica del deporte de personas con discapacidad. Artículo 3º Numeral 4º
DEPORTE: Ley 582	2000	Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y empleo de personas inválidas. Citarla en otra declaraciones, resoluciones….
DEPORTE: Decreto 0641	2001	Se reglamenta la Ley 582 de 2000 sobre deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales.
Ley 82 de	2005	Por el cual se reglamenta el programa "Apoyo al Deportista Paralímpico Colombiano
Decreto 1007	2012	Derecho a disfrutar y contar con instalaciones deportivas adecuadas. Art. 7º

NORMAS SOBRE CULTURA

NORMA	AÑO	SINTESIS
CULTURA: Ley 397	1997	"Por la cual...se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomentos y estímulos de la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura...". En el numeral 13 del Artículo 1º (Principios fundamentales) señala que el Estado, al formular la política cultural tendrá en cuenta y concederá "especial tratamiento a las personas limitadas física, sensorial y psíquicamente...". e igualmente, en los Artículos 50 y 60, se fija que en los Consejos nacional, departamentales, distritales y municipales, habrá un representante de las agremiaciones culturales de discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales.
DEPORTE: Ley 582	2000	"Por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio", artículo 8, numeral 8.3, se crea el Subsistema de Culturas de Grupos y Comunidades étnicas y campesinas, mujeres, poblaciones y sectores rurales y sociales- Garantiza una equitativa interacción y una voluntad de convivir mediante políticas que favorezcan la inclusión, la participación, la equidad de género y étnica, la garantía y restablecimiento de los derechos culturales de la comunidad negra, grupos indígenas, pueblo rom y pueblo raizal, comunidades campesinas, mujeres, personas en condición de discapacidad, niños y niñas, jóvenes, adultos y adultas mayores, sectores rurales, sectores sociales LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas), culturas de grupos urbanos y populares (artesanos,tatuadores), comunicadores comunitarios y otros sujetos históricamente invisibilizados, marginados y discriminados. A través del 8.3.1.7. se crea el Consejo Distrital de Cultura de Personas en Condición de Discapacidad.
CULTURA: Ley 1237	2008	"Por la cual… se promueve, fomenta y difunde las habilidades, talentos y manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de Limitación Física, Síquica o Sensorial""
CULTURA: Ley 1316	2009	Se reconoce un espacio en los espectáculos para personas con discapacidad

NORMAS SOBRE COMUNICACIONES

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 324	1996	Por medio de la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda aprobando el lenguaje de señas como oficial de la comunidad sorda.
Ley 335	1996	Relacionada con la Comisión Nacional de Televisión, y la subtitulación Artículo 12
Ley 488	1998	Normas en materia tributaria que excluyen en materia de impuestos elementos de rehabilitación personas del pago del IVA. Artículo 43
Acuerdo 001 CNTV	2009	Por medio del cual se reglamentan los sistemas que garantizan el acceso de las personas sordas e hipoacúsicas al servicio público de televisión y se dictan otras disposiciones
Ley 1680	2013	Por medio de la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y alas tecnologías de la información y de las comunicaciones

NORMAS SOBRE TURISMO

NORMA	AÑO	SINTESIS
Resolución 4322	2011	Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.

NORMAS SOBRE ACCESIBILIDAD FÍSICA Y TRANSPORTE

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 12	1987	Establece requisitos de la construcción y el espacio público para la eliminación de barreras arquitectónicas y posibilitar el acceso de las personas con discapacidad.
Decreto 1538	2005	Establece condiciones básicas de accesibilidad al espacio público y a la vivienda. Reglamenta la Ley 361 de 1997.
Ley 1083	2006	Las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto. Artículo 3º
Decreto 1660	2003	Establece mecanismos de acceso a los medios masivos de transporte y señala otras disposiciones. Reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad
Ley 1680	2013	Por medio de la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y alas tecnologías de la información y de las comunicaciones
Ley 1287	2009	Establece normas de accesibilidad como bahías de estacionamiento y medio físico señalando multas y sanciones por su incumplimiento.
Resolución 4659	2008	Se adoptan medidas de accesibilidad a los sistemas de transporte público masivo municipal distrital y metropolitano de pasajeros.
Resolución 4575	2013	Se reglamenta el numeral 6 del art. 15 de la Ley 1618 de 2013 sobre derecho al transporte y exención de restricción vehicular (pico y placa) para las PcD que se encuentren inscritas en el RLCPD

NORMAS SOBRE VIVIENDA

NORMA	AÑO	SINTESIS
Ley 546	1999	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda y se dispone la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.
Decreto N° 975	2004	Facilita el acceso a vivienda de la población con discapacidad en Colombia
Decreto N.2164	2013	Se modifica el Decreto 1921 de 2012 sobre mecanismos para identificar los potenciales hogares beneficiarios de las viviendas a construir o adquirir en desarrollo del Programa de Vivienda Gratuita.

NORMAS TECNICAS DE ACCESIBILIDAD AL MEDIO FISICO

No.	EPIGRAFE DE LA NORMA
NTC 4139	Accesibilidad Al Medio Físico. Símbolo Grafico. Características Generales.
NTC 4140	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios, Pasillos, Corredores. Características Generales.
NTC 4143	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Rampas Fijas
NTC 4144	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Señalización.
NTC 4145	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Escaleras.
NTC 4201	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Equipamientos, Bordillos, Pasamanos Y Agarraderas.
NTC 4279	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Espacios Urbanos Y Rurales. Vías De Circulación Peatonales Planas.
NTC 4695	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Señalización Para Tránsito Peatonal En El Espacio Público Urbano
NTC 4774	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Espacios Urbanos Y Rurales. Cruces Peatonales A Nivel Y Elevados O Puentes Peatonales.
NTC 4902	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Cruces Peatonales A Nivel. Señalización Sonora Para Semáforos Peatonales.
NTC 4904	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Estacionamientos Accesibles.
NTC 4960	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Puertas Accesibles.
NTC 4961	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Elementos Urbanos Y Rurales. Teléfonos Públicos Accesibles.
NTC 5017	Accesibilidad De Las Personas Al Medio Físico. Edificios. Servicios Sanitarios Accesibles.

PRINCIPALES SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL REFERENTES AL TEMA DE DISCAPACIDAD

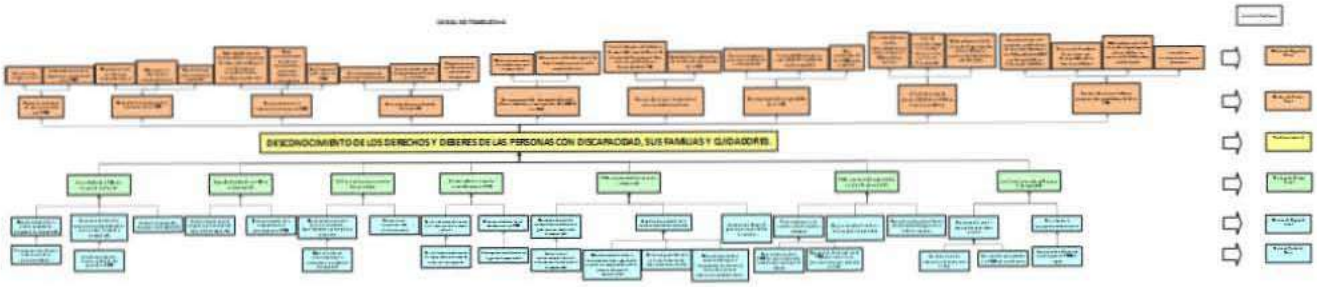
No. DE SENTENCIA Y FECHA	MAGISTRADO PONENTE	FUNDAMENTO
T-025 de 2004	MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA	Por medio del Auto 006 de 2009 se ordena el desarrollo acciones tendientes a la atención de población con discapacidad en situación de desplazamiento.
T-608 de 2007	RODRIGO ESCOBAR GIL	Atención Especial a menores con discapacidad en el ordenamiento Colombiano
T-760 de 2008	MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA	Se ordenan acciones para proteger a la población con discapacidad como por ejemplo la equiparación de los beneficios contenidos en el POS-C con el POS-S.
T-1248 de 2008	HUMBERTO SIERRA PORTO	Protección Especial a los menores con Discapacidad, ordena a Acción Social continuar brindado subsidio a menores no incluidos en aula regular
C-293 de 2010	NELSON PINILLA	Declara exequible el texto de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU
S 974 de 2010	JORGE IGNACIO PRETELT	Articulación de los sectores de educación y salud para la atención integral de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad cognitiva.
T-856 de 2011	NILSON PINILLA	Acción Social incumple presunción constitucional de vulnerabilidad a persona desplazada con discapacidad y de la tercera edad.
T-862 de 2011	MARIA VICTORIA CALLE	Secretaría de Educación condenada a suministrar ruta escolar gratuita a niña con discapacidad. Quebrantamiento de derechos fundamentales a la educación y a la vida digna
T-777 de 2011	JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB	Ciudadana logró reintegro a su trabajo donde puede desempeñarse de acuerdo a la discapacidad que presenta: Fue despedida a pesar de gozar de estabilidad laboral reforzada como sujeto de especial protección constitucional.
T-694 de 2011	HUMBERTO SIERRA PORTO	La población con discapacidad cuenta con reforzamiento en la protección de sus derechos y más aun tratándose de niños, niñas. Protección del derecho a la educación a menores que por su condición de discapacidad no tienen acceso ni calidad en materia de educación.
T-575 A de 2011	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO	Derecho a la vida, Principio de confianza legítima. Servicio Médico a menor con discapacidad.
T-553 de 2011	JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB	Por orden constitucional, Complejo Judicial de Paloquemao tendrá que tomar medidas para garantizar acceso adecuado a instalaciones a personas con discapacidad
T-415 de 2011	MARIA VICTORIA CALLE	Pérdida de capacidad laboral valorada en un 44.16% clasificara a trabajadora con discapacidad como sujeto de especial protección. Era improcedente su despido sin autorización
Sentencia de Constitucionalidad	LUIS ERNESTO VARGAS SILVA	Demanda Ley 361 de 1997. Cuestionan constitucionalidad de los principios que regulan los mecanismos de integración social de personas con discapacidad. Derecho a la Igualdad, al trabajo, Incapacidades moderadas, Derechos de las Personas con Discapacidad.

No. DE SENTENCIA Y FECHA	MAGISTRADO PONENTE	FUNDAMENTO
T-051 de 2011	JORGE IVAN PALACIO PALACIO	Por medio del Auto 006 de 2009 se ordena el desarrollo acciones tendientes a la atención de población con discapacidad en situación de desplazamiento.
S 765 de 2011	NILSON PINILLA	Insta a los Ministerios de Educación y al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Comisión de Regulación en Salud (CRES), a elaborar una precisa y eficaz política pública, que tenga en cuenta la nueva forma de terapias alternativas que se están desarrollando en el mundo, encaminadas a lograr una mejor calidad de vida para menores de edad con discapacidad.
C-824 DE 2011	MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA	Declara exequible las expresiones "severas y profundas" contenidas en el artículo 1º de la Ley 361 de 1997.
C-066 DE 2013	HUMBERTO SIERRA PORTO	Declara exequible los artículos 3 y 36 (parcial) de la Ley 361 de 1997, en el entendido que que refiere únicamente y exclusivamente a la obligación del Estado y la sociedad de eliminar las barreras del entorno físico y social

MARCOS CONCEPTUALES

NORMA	AÑO	SINTESIS
CIF / OMS	2001	Clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y la salud CIF Aprobada por la 54 Asamblea Mundial de la Salud

Anexo 3. Árbol de problemas y de objetivos





VICEPRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA ATENDER A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA EDUCACIÓN REGULAR

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA ATENDER A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA EDUCACIÓN REGULAR

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Lenin Moreno Garcés

MINISTRA DE EDUCACIÓN
Gloria Vidal Illingworth

SUBSECRETARIO DE PROYECTOS
Xavier Torres Correa

SUBSECRETARIO DE CALIDAD
Alba Toledo Delgado

GERENTE DE PROYECTO VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Tamara Espinosa Guzmán

COORDINADORA DE PROYECTO VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Soledad Vela Yépez

GERENTE DE PROYECTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Susana Mata Iturralde

EQUIPO TÉCNICO VICEPRESIDENCIA
Edith Luzuriaga Galárraga
Luis Felipe Pérez Secaira
Verónica Sandoval Villacís
Clara Viteri Villacís

EQUIPO TÉCNICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Margarita Villamarín Loor

ISBN 978-9942-07-122-4
Inscripción No. 37188, 24-10-2011
Depósito legal No.4703, 24-10-2011

Impresión: Editorial Ecuador, Quito, noviembre de 2011.

ÍNDICE

OBJETIVOS
General 7
Específicos 7

CAPÍTULO 1: INCLUSIÓN EDUCATIVA
1.1 Definición de Inclusión 11
1.2. Principios de inclusión 11
1.3. El docente inclusivo 12
1.4. Proyecto Educativo Institucional 12

CAPÍTULO 2: NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES
2.1. Evaluación Psicopedagógica Integral 23
2.2. Necesidades Educativas Especiales 24
2.3. Clasificación de las Necesidades Educativas Especiales 25
2.4. Proceso para aplicar las estrategias pedagógicas para los estudiantes con necesidades educativas especiales 27
2.5. Estrategias pedagógicas para niños, niñas y/o adolescentes con necesidades educativas especiales 28
2.5.1 Personalidad, comportamiento y sociabilidad 28
2.5.2 Estrategias pedagógicas orientadas al grupo 29
2.5.3 Estrategias Pedagógicas orientadas hacia la familia 31

CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS
3.1. Estrategias pedagógicas para niños, niñas y/o adolescentes con necesidades educativas especiales no asociadas a discapacidad 35
3.1.1 Trastornos del aprendizaje: 35
3.1.2 Dotación intelectual 38
3.1.3 Trastornos de Comportamiento 41
3.2. Estrategias pedagógicas para niños, niñas y/o adolescentes con necesidades educativas especiales asociados a la discapacidad 49
3.2.1 Discapacidad sensorial 49
3.2.1.1 Discapacidad Auditiva 49
3.2.1.2 Discapacidad Visual 54
3.2.2 Discapacidad Física-Motora 57
3.2.3 Discapacidad intelectual 60
3.2.4 Trastornos Generalizados del Desarrollo 62
3.2.4.1 Trastorno de Asperger 63
3.2.4.2 Autismo (alto funcionamiento) 67
3.2.5 Síndrome de Down 69

ANEXO 73
BIBLIOGRAFÍA 81

INTRODUCCIÓN

La educación inclusiva se enmarca en el contexto de una educación para todos, de especial significación en el caso de las personas con necesidades educativas especiales, para garantizar su acceso a una educación en igualdad de condiciones que los demás.

El presente manual, "Estrategias pedagógicas para atender a las necesidades educativas especiales en la educación regular", es un documento que permitirá al docente mejorar la calidad de la educación inclusiva en el país.

Con este manual pretendemos fortalecer las competencias de los participantes para construir propuestas educativas diversificadas y ajustables a la diversidad de todos los estudiantes, con estrategias que puedan aplicar en su práctica docente, de acuerdo a las características, necesidades e intereses de sus estudiantes con necesidades educativas especiales y, así, lograr los más altos niveles de participación y promover el máximo desarrollo de su potencial de aprendizaje.

Se inicia con la revisión del marco legal en el cual se encuadra la inclusión educativa a nivel internacional y nacional. Se brindan orientaciones que permitirán al futuro docente, en base al análisis de la educación inclusiva (definición, principios, dimensiones y características), ser gestor de los procesos de mejoramiento escolar, hacia una educación inclusiva. Finalmente se desarrollan estrategias pedagógicas para atender a las necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad. Estas permitirán al docente inclusivo contar con una herramienta que contribuirá a cumplir con su función a cabalidad y garantizar la presencia, participación y aprendizaje de los estudiantes con necesidades educativas especiales dentro del sistema educativo regular.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Proporcionar a los docentes herramientas pedagógicas que les permita mejorar su desempeño profesional en el aula y brindar una educación de calidad a los estudiantes que presentan necesidades educativas especiales, dentro del marco del respeto a los derechos humanos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Promover la inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales en la educación regular.
- Garantizar la permanencia, participación y aprendizaje de los estudiantes con necesidades educativas especiales en el sistema educativo regular.
- Brindar a los docentes herramientas que les permitan atender a la diversidad con igualdad, equidad y calidad.



CAPÍTULO 1

Educación inclusiva

CAPÍTULO 1
EDUCACIÓN INCLUSIVA

1.1 DEFINICIÓN DE INCLUSIÓN

"Es el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y en las comunidades, reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niños, niñas del rango de edad apropiado y la convicción de que es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños y niñas. (UNESCO)

El ideal máximo de la educación inclusiva es atender a la diversidad con una educación de calidad; de esta manera acoge a todos por igual.

1.2. PRINCIPIOS DE INCLUSIÓN

Igualdad: Equivale a decir que todos los niños, niñas y/o adolescentes tienen igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad, respetando las diferencias individuales para lograr ciudadanos integrados en el contexto social.

Comprensividad: Es la necesidad de mantener, por parte de la escuela, un currículo básico y común en un período largo, sobre todo en la educación obligatoria, para atender la gran diversificación de los estudiantes en función de su situación económica, social y cultural.

Globalización: Es la visión mediante la cual se prepara al estudiante para enfrentarse con los problemas de la vida y haciéndolo desde las distintas disciplinas curriculares.

1.3. EL DOCENTE INCLUSIVO

El docente tiene una función esencial en este proceso puesto que está presente en todo momento y es quien ejecuta las estrategias para optimizar los aprendizajes, favoreciendo directamente a los niños, niñas y/o adolescentes con necesidades educativas especiales y al grupo.

El rol del docente es muy importante considerando lo siguiente:

- Debe ser justo, empático, amable, cooperador, creativo, dinámico, emprendedor, propositivo, motivado, atento, afectivo (sin confundir con sobreprotector). Además, es importante ser sensible ante la realidad de cada estudiante para estar atento y presto a ayudarlo, así como tener altas expectativas hacia ellos y confiar en su capacidad de aprendizaje.
- El enfrentarse a las necesidades educativas especiales de sus estudiantes le obliga a mantener una preparación profesional permanente y continua, la cual le permitirá disponer de mejores herramientas y recursos al diseñar e implementar estrategias pedagógicas adecuadas con una visión inclusiva. Deberá hacer un seguimiento y evaluación del proceso.
- Involucrar a la familia en el proceso educativo beneficiará el desarrollo integral del estudiante.
- Fomentar un clima de confianza, seguridad y calidez en el aula con su desempeño profesional.
- Es importante que el docente busque información actualizada que le permita tener un conocimiento mayor sobre dificultades, desarrollo evolutivo del grupo, apoyos, estrategias, evaluación, entre otros, para aplicar en su trabajo diario.

1.4. PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL

Para dar una respuesta educativa de calidad a la diversidad de estudiantes debemos partir de la elaboración del Proyecto Educativo Institucional -PEI- con enfoque inclusivo, donde se establezcan las pautas de funcionamiento general de la institución.

El PEI es el segundo nivel de concreción curricular; nos permite plasmar la filosofía e identidad de la unidad educativa en base al diagnóstico institucional, a través de la participación de la comunidad educativa, (autoridades, docentes, administrativos, padres de familia, estudiantes) para la gestión administrativa, pedagógica y comunitaria, con la finalidad de promover una educación inclusiva que atienda a la diversidad de los estudiantes.

EL PEI PERMITE:

- Detectar y priorizar los problemas de la institución, estableciendo las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA).
- Plantear con claridad los objetivos, estrategias y metas que se quieren alcanzar.
- Diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar planes y proyectos para atender a la diversidad.

PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL PEI SE REQUIERE:

- La conformación de un equipo designado en consenso por la comunidad educativa.
- Que el equipo cuente con el respaldo de las autoridades, que se propicie condiciones como metas comunes, liderazgo compartido, interacción e involucramiento de todos los miembros en los desafíos que se plantee la institución, una comunicación abierta y efectiva, capacidad para tomar decisiones. El equipo por su parte debe estar atento al proceso de evolución de los proyectos, respecto a las diferencias que se produzcan al interior para tener capacidad de resolver constructivamente los conflictos.
- Elaborar el POA (Plan Operativo Anual) con el objetivo de poner en práctica el Proyecto Educativo Institucional, implica un conjunto articulado de acciones en la que se plasma la misión y visión.
- Ejecutar el diseño curricular de aula, que corresponde al tercer nivel de concreción, donde se planifican las unidades didácticas.
- Desarrollar el cuarto nivel de concreción, es decir, el diseño curricular para atender a cada necesidad educativa especial (adaptaciones curriculares, adecuaciones, apoyos y otros).
- La creación de una cultura inclusiva.

Este proceso de transformación hacia una escuela inclusiva tiene seis etapas:

ETAPA 1: INICIACIÓN

Se busca establecer un compromiso de cambio entre todos los miembros de la comunidad educativa.

Dentro de esta etapa se establecen dos fases:

- La decisión de iniciar el cambio.
- La creación de la cultura de mejora.

Lo esencial en la primera etapa es que todos concuerden en la urgencia del cambio, que nace de una necesidad sentida por la comunidad o a causa de presiones externas.

Para que éste sea exitoso, deben estar involucrados, el mayor número de personas, especialmente los docentes.

A fin de que el cambio se lleve a cabo y sea sostenible es necesario que la institución tenga una cultura de mejora, lo cual implica la voluntad interna de mejorar, una visión clara y consensuada de lo que se quiere lograr, apertura, motivación y compromiso, vivencias anteriores de cambios positivos o negativos, liderazgo claro y positivo por parte de un directivo competente aceptado por la comunidad y capaz de entusiasmar al equipo, organización institucional flexible, aprendizaje continuo por parte de los docentes, estabilidad de los profesionales que laboran en la institución, y disposición del tiempo y recursos necesarios para la realización de las actividades de mejora.

ETAPA 2: DIAGNÓSTICO

Dentro de esta etapa se desarrolla una evaluación inicial a partir de la cual se detectarán las áreas en que se debe mejorar. Para que el cambio tenga éxito es preciso tener un buen diagnóstico, en cuyo proceso se comprometa a toda la comunidad educativa.

El proceso de evaluación puede variar según la institución y sus necesidades; mientras para unas es preciso pasar por uno largo y profundo, para otras pueden ser suficientes reuniones cortas y colectivas.

Existen dos modelos de evaluación:

1. Índice de inclusión
2. Modelo de evaluación inclusiva

1.- El índice de inclusión *(Index for inclusion)* fue elaborado por Tony Booth Mel Ainscow en el año 2000.

Es una guía de autoevaluación que permite a las instituciones educativas revisar si sus proyectos educativos curriculares y prácticas de aula tienen un enfoque inclusivo. Ayuda a la identificación de las barreras que limitan el proceso de aprendizaje y participación de los estudiantes. Por otro lado, es una guía de fácil manejo y aplicación para iniciar y mantener programas de mejoramiento.

El índice se adentra y valora las tres dimensiones de la inclusión: las culturas, las políticas educativas y las prácticas.

2.- El modelo inclusivo es un sistema de evaluación que permite a la institución educativa conocer la situación actual en relación a la calidad de la atención que brindan a la diversidad de sus estudiantes, especialmente a aquellos con necesidades educativas especiales. Permite identificar sus fortalezas y debilidades con el fin de tomar decisiones acertadas y avanzar hacia mayores niveles de inclusión y de aprendizaje para todos.

Este modelo considera tres ejes para una respuesta eficaz a la diversidad:

Accesibilidad: facilitar recursos, medidas y apoyos para el acceso, la movilidad, la comunicación, la participación y el aprendizaje de todos los estudiantes.

Flexibilidad y adaptabilidad: capacidad para adaptar el currículo y enseñanza en función de las necesidades de los estudiantes.

Clima socio-emocional: brindar un ambiente de confianza, aceptación y valoración de la diversidad y de las potencialidades individuales a favor del desarrollo integral de los estudiantes.

Estos ejes se expresan transversalmente en cuatro áreas que se evalúan y son:

Cultura escolar inclusiva: se refiere a los valores, creencias y actitudes que promueven el respeto y valoración de la diversidad.

Prácticas educativas para la diversidad: son las acciones, recursos y apoyos que promueven el aprendizaje y participación de todos, favoreciendo la interacción y enriquecimiento mutuo.

Gestión centrada en el aprendizaje y la colaboración: se refiere a la organización, dirección y administración de los distintos recursos orientados al desarrollo de una comunidad participativa.

Resultados: concreción del grado de satisfacción y logros alcanzados con la participación de la comunidad escolar, la integración social y el desempeño académico de los estudiantes.

Una vez que se han detectado las áreas de mejora, es preciso priorizarlas en función de las necesidades reales de la institución educativa y de todos sus miembros, para lo cual la comunidad educativa debe:

- Jerarquizar las áreas de mejora.
- Seleccionar las prioridades de cambio. Éstas deben ser reales y factibles de realizar.
- Consensuar las prioridades de cambio.

El análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas) siempre es una herramienta efectiva para hacer esta priorización en las áreas de mejora.

El diagnóstico no es utilizado como un instrumento para cuestionar los desempeños, ni competencias de los miembros de la comunidad educativa; por lo contrario busca la oportunidad de apreciar el contexto socioeducativo y contribuir al desarrollo integral de todos sus miembros.

ETAPA 3: PLANIFICACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO

En esta etapa se planificará el proceso de cambio hacia una educación inclusiva y engloba los siguientes aspectos:

1. Objetivos y metas: estos se plantean en función de las áreas de mejora priorizadas. Deben ser objetivos realistas y ambiciosos. Es necesario establecer un cronograma que permita cumplir las metas.
2. Estrategias, actividades, beneficiarios y distribución temporal (tiempo y lugar).
3. Responsabilidades y recursos: participantes en el proceso, roles y responsabilidades. Es necesario que cada miembro de la comunidad educativa tenga una función clara, precisa y concreta. Se deben aprovechar además recursos de la comunidad en la que se encuentra la institución educativa. Para establecer las responsabilidades se pueden hacer reuniones, distribuir roles, crear instancias y toma de decisiones.
4. Evaluación: lo esencial es establecer estrategias para el seguimiento y monitoreo del proceso (evaluación formativa) y estrategias para la evaluación final del proceso (evaluación sumativa). En cada uno de ellos se deben incluir aspectos como instrumentos, muestra, responsable, tiempo, entre otros.

ETAPA 4: DESARROLLO

En esta etapa se pone en marcha el proceso de cambio que se ha planteado, los cambios que se realizarán deben ser sugeridos por un proceso que esté basado en la motivación, un trabajo colaborador, buena comunicación y compromiso por parte de toda la comunidad educativa.

ETAPA 5: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se debe realizar la evaluación durante y al final del proceso. Se tomarán decisiones que permitan hacer futuras adecuaciones en el plan de mejoramiento.

Se analizará si se cumplieron las metas esperadas, las que tendrán indicadores de logro con respecto a los aprendizajes, participación y satisfacción de los miembros de la comunidad educativa.

Esto permitirá conocer el grado de avance de la institución en relación a la construcción de una educación inclusiva, ayudará a establecer nuevas metas y líneas de acción considerando las dificultades encontradas en la práctica, recursos, y a la población beneficiaria.

En la evaluación se debe considerar a todos los miembros de la comunidad educativa, en función del rol y responsabilidad de cada uno, lo que nos permitirá tener una visión global, que cada uno asuma su responsabilidad en los resultados obtenidos y su compromiso

frente al mejoramiento futuro. Otro aspecto importante es socializar estos resultados y las decisiones tomadas con la comunidad.

La evaluación debe contemplar el impacto del proceso de cambio en las diferentes dimensiones.

ETAPA 6: LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La institucionalización se presenta una vez que se ha consolidado el proceso de cambio. Para asegurar el éxito de esta fase es importante que el cambio se procure en la estructura, organización y recursos de la institución educativa, se eliminen las prácticas contradictorias e incoherentes con los principios de la educación inclusiva, se asegure la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, se fomente el aprendizaje integral de los estudiantes y se cuente con un equipo profesional comprometido con el proceso de cambio.

LA ESCUELA INCLUSIVA

Una escuela inclusiva debe asegurar la igualdad de oportunidades frente al aprendizaje y la plena participación dentro de la comunidad educativa, ya que ésta contribuye a una educación personalizada a través del trabajo colaborativo con todos los miembros de la institución y al desarrollo de una sociedad más incluyente.

Para consolidar una escuela inclusiva es necesario relacionar de forma sistemática la cultura, la política y la práctica educativa (Índice de inclusión, 2002); ya que los tres factores, en conjunto estructuran una verdadera inclusión educativa.

CULTURA INCLUSIVA

Este término se encuentra relacionado con las expectativas, compromisos, participación, convicción, principios, valores inclusivos y clima escolar, que se brindan para el desarrollo del proyecto educativo institucional, dirigido a toda la comunidad educativa.

Una comunidad inclusiva deberá ser participativa, acogedora, colaboradora y estimulante, en la cual cada uno de sus miembros sea valorado, promoviendo el diálogo y la resolución de conflictos, generando un entorno cordial de confianza y solidaridad que favorezca el aprendizaje y las interrelaciones.

Se relaciona, además, con el desarrollo de valores inclusivos compartidos por todos sus miembros. Un docente satisfecho y orgulloso de sus estudiantes, se motivará y desarrollará altas expectativas, proponiendo actividades desafiantes que le permitan valorar los esfuerzos del estudiante y logros del aprendizaje reconocidos por la comunidad educativa.

Las expectativas de la familia y la participación activa de la comunidad en las actividades influirán en el cumplimiento del desempeño que se espera.

Otro aspecto importante que forma parte de la cultura inclusiva es cuán involucradas se encuentran las familias en el funcionamiento, organización y toma de decisiones, para lo cual debe existir mecanismos institucionalizados que garanticen esta participación.

La cultura inclusiva se verá reflejada en las políticas y en las prácticas que se desarrollen y ejecuten dentro de la institución. Por tanto, para desarrollarla es indispensable generar las respuestas educativas necesarias, que eliminen las barreras frente al aprendizaje y participación. Será realmente difícil desarrollar políticas y prácticas sólidas, sin que exista una verdadera convicción de cultura inclusiva.

POLÍTICAS INCLUSIVAS

Se refiere a gestión, liderazgo educativo y colaboración, desarrollo profesional, disponibilidad y organización de recursos y de tiempo que realiza la institución frente al avance de una educación inclusiva, que permita dar respuesta a la diversidad de sus estudiantes, partiendo de la perspectiva de cada uno de los miembros de la comunidad.

La gestión y el liderazgo educativo se enfocan a las tareas administrativas y todos aquellos aspectos que intervienen en el cumplimiento del proyecto educativo institucional inclusivo. Este proyecto debe ser dinámico y flexible a través de un estilo de gestión basado en el trabajo con los miembros de la comunidad que apoye los progresos de cada uno de sus miembros.

Para ello es fundamental la formación docente, factor que le permitirá dar respuesta a la diversidad; por tanto: la actualización, la capacitación, los momentos de diálogo, la reflexión sobre las prácticas educativas, el desarrollo de redes de apoyo, la planificación y enseñanza colaborativa entre docentes y especialistas, como el apoyo y asesoramiento externo, promoverán y orientarán el proceso de cambio y de mejora educativa.

El tiempo es un factor esencial para generar y realizar actividades de aprendizaje; es importante respetar el ritmo de cada estudiante, sacar el máximo provecho de las experiencias que se ofrecen para alcanzar los objetivos de aprendizaje. Todo esto se encuentra ligado con la no suspensión de clases, la puntualidad, optimización, organización y flexibilización del tiempo.

El material es otro aspecto importante; la cantidad, calidad y adecuación, tanto de los recursos como de las instalaciones de la institución educativa, influirán en el desarrollo integral de los estudiantes. La utilización, el acceso y la distribución equitativa contribuirán al logro de los resultados esperados.

Mantenimiento, higiene, iluminación, temperatura son condiciones externas que influyen en el proceso de enseñanza aprendizaje, de allí la importancia de cuidar y mantener en buen estado los materiales y el aula.

Proveer y organizar los recursos, tanto humanos como materiales, servirá para optimizar e intervenir dentro del proceso educativo de una forma adecuada.

PRÁCTICAS INCLUSIVAS

Hacen referencia a las estrategias de atención a la diversidad, a los sistemas de evaluación y metodología de aprendizaje y enseñanza que promuevan la participación de todos los estudiantes dentro y fuera del aula de clase; es decir que las estrategias y metodologías serán los elementos que reflejen cuán inclusiva es un aula. El desarrollo de un currículo flexible es primordial y ayudará a dar respuesta a las necesidades educativas especiales y las características socioculturales que posea la población; de allí la importancia de las adaptaciones y de las planificaciones de trabajo.

Las estrategias son una de las mayores prácticas inclusivas y contribuyen a dar respuestas a las necesidades educativas; podemos mencionar experiencias y actividades variadas, aprendizaje cooperativo, entre otras.

La evaluación es otro aspecto esencial de tales prácticas y debe reunir ciertas características: criterios de evaluación flexibles, contar con procedimientos definidos oportunos para la identificación, evaluación y derivación de los estudiantes; proporcionar recursos y ayudas para avanzar en su proceso educativo, aplicando diferentes estrategias, instrumentos y actividades de evaluación de los aprendizajes, que tomen en cuenta los distintos estilos y ritmos de los estudiantes. Se considerarán los resultados de la evaluación para la revisión y mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje.

Por tanto, una escuela inclusiva se mantiene atenta y en continua dinámica para dar respuestas efectivas a las necesidades educativas especiales de todos los estudiantes, para desarrollar sus potencialidades dentro de una comunidad educativa, en la cual se sientan bienvenidos, seguros y logren el éxito. Todo esto bajo el principio de igualdad de oportunidades educativas, sin ser discriminados como consecuencia de sus características personales, sociales y culturales.



CAPÍTULO 2

Necesidades educativas especiales

CAPÍTULO 2
NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

2.1. EVALUACIÓN PSICOPEDAGÓGICA INTEGRAL

La evaluación psicopedagógica integral es un proceso que permite conocer el nivel de desarrollo del proceso educativo del estudiante y de su interacción con el entorno, para identificar las necesidades especiales y los apoyos que requiere a fin de favorecer su desarrollo integral.

El docente puede solicitar una evaluación psicopedagógica integral, una vez que haya agotado todos los recursos pedagógicos, didácticos y humanos que estén a su alcance y observe que el estudiante:

- Presenta dificultad para aprender.
- No sigue el ritmo de aprendizaje de sus compañeros de aula.
- Evita relacionarse con sus pares y/o adultos y no participa o presenta un comportamiento agresivo, disociador y otros que interfieren en la dinámica del aula.
- Muestra problemas de salud constantes que afectan su desempeño escolar y cualquier otra manifestación que influye en su proceso de enseñanza-aprendizaje.

Es esencial que el docente recuerde que, para remitir el estudiante a evaluación, las dificultades observadas deben presentarse de forma continua durante dos a tres meses de trabajo sistemático con él.

Una vez que el docente solicite la evaluación psicopedagógica Integral, deberá enviar al psicólogo toda la información relevante que ha recopilado durante el período de observación.

El psicólogo devolverá los resultados de la evaluación al docente y, con el equipo transdisciplinario, del cual el docente forma parte, se establecerán las estrategias pedagógicas para atender las necesidades educativas especiales del estudiante.

2.2. NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Un alumno tiene necesidades educativas especiales cuando presenta dificultades mayores que el resto de los alumnos para acceder al currículo regular, a los aprendizajes comunes de su edad (bien por causas internas o por un planteamiento educativo inadecuado), y necesita, para compensar dichas dificultades, condiciones de aprendizaje especialmente adaptadas en los diferentes elementos de la propuesta curricular ordinaria, así como la provisión de recursos específicos distintos de los que la escuela ofrece a la mayoría de los alumnos. (Warnock y Breman)[1].

Las necesidades educativas especiales pueden ser permanentes o transitorias.

LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES PERMANENTES

Son aquellas dificultades educativas que presenta el niño, niña y/o adolescente durante toda su vida como consecuencia de:

- Discapacidad intelectual, sensorial, física-motora, trastornos generalizados del desarrollo o retos múltiples.
- Trastornos de aprendizaje, trastornos del comportamiento o superdotación.

Para acceder a los aprendizajes requieren de apoyos especializados: didácticos, pedagógicos, técnicos, tecnológicos, personales (profesionales, familia y comunidad) y/o de accesibilidad.

LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES TRANSITORIAS

Son dificultades del niño, niña y/o adolescente para acceder al aprendizaje, que se presentan durante un período determinado de su escolarización, como consecuencia de:

- Factores externos: método pedagógico, estructura familiar, social, ausencia de un programa de inclusión, entre otros.
- Factores internos: adaptación, madurez para el aprendizaje, deficiencia sensorial, física y calamidad doméstica, entre otros.

Las necesidades educativas especiales demandan o requieren de una serie de estrategias pedagógicas y adaptaciones de la institución en beneficio del estudiante para que se consoliden e interioricen los nuevos aprendizajes.

[1] www.portaleducativo.edu.ni/planifico/142-adecuacion-curricular-a-partir-de-las-necesidades-educativas-especiales. Nicaragua Educa, Adecuaciones curriculares a partir de las necesidades educativas especiales. Pg1.

A nivel mundial se han establecido un sinnúmero de clasificaciones de las necesidades educativas especiales; sin embargo, en función de un fácil manejo y comprensión por parte del docente, a lo largo de este manual se utilizará la siguiente clasificación:

2.3. CLASIFICACIÓN

NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES NO ASOCIADAS A UNA DISCAPACIDAD

Necesidades educativas especiales no asociadas a una discapacidad	
TIPO	**CLASIFICACIÓN**
TRASTORNOS DE APRENDIZAJE	» Dislexia » Disortografía » Disgrafía » Discalculia
DOTACIÓN INTELECTUAL	» Superdotación » Altas capacidades » Talentos
TRASTORNOS DE COMPORTAMIENTO	» Trastorno por déficit de atención con o sin hiperactividad (TDA-H) » Trastorno disocial » Otros trastornos de comportamiento de la infancia, la niñez o la adolescencia
OTROS	» Enfermedades catastróficas » Movilidad humana » Adolescentes infractores » Migración y/o refugio

NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES ASOCIADAS A UNA DISCAPACIDAD

Necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad	
TIPO	**CLASIFICACIÓN**
SENSORIAL	
AUDITIVA	Sordera Hipoacusia
VISUAL	Ceguera total Baja visión
SORDOCEGUERA	

INTELECTUAL	Esta clasificación está dada de acuerdo a los apoyos en función a: » Dimensión I: Habilidades intelectuales » Dimensión II: Conducta adaptativa (conceptual, social y práctica) » Dimensión III: Participación, interacciones y roles sociales » Dimensión IV: Salud (salud física, salud mental, etiología) » Dimensión V: Contexto (ambientes y cultura)
MENTAL	Enfermedades mentales y psicóticas Trastornos de personalidad
FÍSICA-MOTORA	Lesiones del sistema nervioso central Lesiones del sistema nervioso periférico Músculo esquelético
Por las características específicas, se consideran además las siguientes discapacidades:	
TRASTORNOS GENERALIZADOS DEL DESARROLLO	Trastorno autista Trastorno de Asperger Trastorno de Rett Trastorno desintegrativo infantil Trastorno generalizado del desarrollo no especificado
SÍNDROME DE DOWN	
RETOS MÚLTIPLES O MULTIDISCAPACIDAD	Presencia de dos o más discapacidades

(EQUIPO TÉCNICO DEL MODELO DE EDUCACIÓN INCLUSIVA)

Las estrategias pedagógicas son una herramienta esencial para favorecer el proceso de enseñanza y propiciar la plena participación y aprendizaje del estudiante con necesidades educativas especiales. Por otro lado se considera una alternativa para apoyar, facilitar y optimizar el trabajo diario del docente.

La aplicación de las estrategias pedagógicas permite:

- Conocer las fortalezas y debilidades de sus estudiantes, para brindar una respuesta educativa acorde a su necesidad.
- Lograr un trabajo dinámico y motivador tanto para los estudiantes como para los docentes. Favorecer el respeto a la diversidad.
- Beneficiar a todos los estudiantes del aula.
- Atender la individualidad del estudiante con necesidades educativas especiales, permitiéndole que se sienta acogido y comprendido, lo que genera empatía y seguridad.

» Fortalecer las relaciones intra e interpersonales en el grupo puesto que al sentirse más seguro, con un mejor nivel de respuesta académica, se elevará su autoestima, favoreciendo las relaciones sociales.

2.4. PROCESO PARA APLICAR LAS ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LOS ESTUDIANTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Al momento de seleccionar las estrategias pedagógicas es esencial tomar en cuenta las siguientes acciones:

1. Registrar los datos personales del estudiante y toda la información relevante producto de la observación general, las evaluaciones académicas y las fuentes de acceso posibles.
2. Reunir al equipo transdisciplinario, con el fin de obtener recomendaciones y conclusiones de la evaluación psicopedagógica integral. Uno de los aspectos importantes en los que se deberá poner especial atención es en las fortalezas, debilidades y estilo de aprendizaje del estudiante.
    - » Fortalezas: son las áreas que se encuentran más desarrolladas, que se convierten en un puntal importante a la hora de adquirir nuevos aprendizajes.
    - » Debilidades: son las áreas que se encuentran menos desarrolladas, que por uno u otro factor no permiten el nivel de respuesta esperado.
    - » Estilo de aprendizaje: se refiere a la forma que tiene cada estudiante para receptar, procesar y aplicar los diferentes aprendizajes.
3. Seleccionar las estrategias pedagógicas, tomando en cuenta la información recopilada, las fortalezas, debilidades y estilos de aprendizaje; el equipo transdisciplinario determinará las que convengan para atender a las necesidades educativas especiales del estudiante. Se tomarán en cuenta las estrategias que propone el manual y otras que sugiera el equipo como fruto de su experiencia.
4. Realizar un seguimiento de la aplicación de las estrategias pedagógicas; el equipo transdisciplinario se reunirá periódicamente con el docente para evaluar su proceso de aplicación y determinará la necesidad de continuar con ellas o, en el caso de encontrar alguna dificultad, plantear nuevas estrategias.

VER ANEXO # 1

2.5. ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y/O ADOLESCENTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Las estrategias pedagógicas que describimos a continuación permiten al docente dar una respuesta educativa a las dificultades que presentan los estudiantes con necesidades educativas especiales. Estas coadyuvarán a la construcción de nuevos aprendizajes, respetando los ritmos y estilos propios de cada uno.

Las estrategias que se plantean en el presente capítulo son aquellas relacionadas con aspectos de comportamiento, personalidad y sociabilidad, que se podrán aplicar al grupo y familia del estudiante con tales necesidades.

2.5.1 PERSONALIDAD, COMPORTAMIENTO Y SOCIABILIDAD

Personalidad: configuración de características y comportamientos que comprende la adaptación única del individuo a la vida, incluidos los principales rangos, intereses pulsiones, valores, autoconcepto y patrones emocionales.

Comportamiento: el comportamiento es la manera de proceder que tienen las personas en relación con su entorno. El comportamiento puede ser consciente o inconsciente, voluntario o involuntario, público o privado, según las circunstancias que lo afecten.

Sociabilidad: proceso por el cual los individuos adquieren las habilidades, creencias, valores y comportamientos sociales necesarios para funcionar en forma efectiva en la sociedad o en determinado grupo.

CARACTERÍSTICAS

Algunos estudiantes podrían presentar las siguientes características en relación a la personalidad, comportamiento y sociabilidad:

- Comportamientos o conductas inadecuadas.
- Resistencia al cambio, por temor a lo nuevo.
- Dificultad para seguir normas, reglas e instrucciones.
- Dificultad para comprender las consecuencias de sus actos.
- Falta de habilidades sociales para iniciar o mantener relaciones interpersonales.
- Baja tolerancia a la frustración.
- Sensibilidad excesiva.

- Dificultades en la comunicación.
- Falta de motivación e interés para realizar y terminar sus tareas.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA EL AULA

Cuando el estudiante presente algunas de las características anteriores u otras que afecten su proceso educativo, se sugiere que el docente utilice las siguientes estrategias:

- Crear un ambiente de confianza para fortalecer la participación y la espontaneidad de los estudiantes.
- Considerar el aspecto afectivo y el estado emocional del estudiante.
- Elogiar las actitudes, logros y comportamientos adecuados del estudiante frente a sí mismo y al grupo.
- Establecer reglas, normas y consecuencias claras de convivencia dentro y fuera del aula apoyándose en imágenes (gráficos, dibujos). Recordar permanentemente el valor e importancia de las mismas, lo cual le brindará seguridad. De acuerdo a la edad de los estudiantes éstas se pueden establecer en conjunto.
- Conversar con el estudiante y aplicar la consecuencia acordada, cuando no cumpla con las reglas y normas establecidas.
- Realizar el llamado de atención en forma directa y personal (nunca frente a terceros).
- Anticipar las consecuencias frente a un comportamiento inadecuado, previo a ejecutar una actividad; esto le ayudará a mejorar su autocontrol.
- Utilizar actividades, dinámicas grupales y material de apoyo acorde a la edad del estudiante.
- Motivar y guiar en la realización y culminación de sus tareas con éxito.
- Fomentar valores de respeto, tolerancia, cooperación y solidaridad en el grupo a través de actividades grupales, de cuentos, videos, salidas, entre otras.
- Realizar actividades en grupo tanto dentro como fuera del aula.

2.5.2 ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS ORIENTADAS AL GRUPO

A continuación se plantean estrategias que favorecen la interacción social del estudiante con necesidades educativas especiales dentro del grupo:

- Ubicar al niño, niña y/o adolescente con necesidades educativas cerca de los estudiantes que tengan mejores habilidades.

- Promover una relación positiva y natural, conversando con el grupo, realzando las fortalezas del estudiante con necesidades educativas especiales, sin enfocarse en sus dificultades para evitar las barreras actitudinales y sociales.
- Brindarle la oportunidad de liderar grupos.
- Incluirle en programas escolares, presentaciones, actividades vivenciales, promoviendo su participación activa.
- Brindar apoyo acorde a las dificultades del estudiante antes y durante exposiciones, casas abiertas, concurso de lectura y otras actividades similares.
- Promover juegos en equipo en los que participen todos los estudiantes.
- Sensibilizar al grupo para que ayuden a su compañero/compañera cuando éste lo necesite. Por ejemplo: cuando un estudiante con discapacidad física requiere movilizarse.
- Utilizar el arte, la música, el teatro, el deporte, entre otros, como un medio para favorecer las interrelaciones con el grupo.
- Evitar la estigmatización que generan los apodos, mostrando respeto al nombre e identidad.

Las estrategias metodológicas que citamos a continuación fortalecen la interacción entre los estudiantes de una misma aula y se consideran como un apoyo que facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje.

APRENDIZAJE COOPERATIVO

Se forman grupos pequeños y diversos (nivel académico, capacidad, intereses, entre otros) para aprovechar las diferentes habilidades, aptitudes y destrezas de cada estudiante.

El grupo genera apoyos mutuos, valora las características individuales, trata de unir potencialidades en busca del éxito, por ejemplo un estudiante expone, otro dibuja o escribe y otro dramatiza.

Al trabajar de manera cooperativa, los estudiantes aprenden a manejar y resolver conflictos. Además debe orientar el trabajo del grupo y establecer con ellos normas y reglas claras.

TUTORÍA ENTRE IGUALES

Es una estrategia en la cual participan dos compañeros de la misma aula y edad, en la que uno hace el papel de tutor. El estudiante con necesidades educativas especiales debe tener la oportunidad de ejercer el rol de tutor, lo cual favorece el desarrollo de su autoestima, seguridad y calidad en las relaciones sociales.

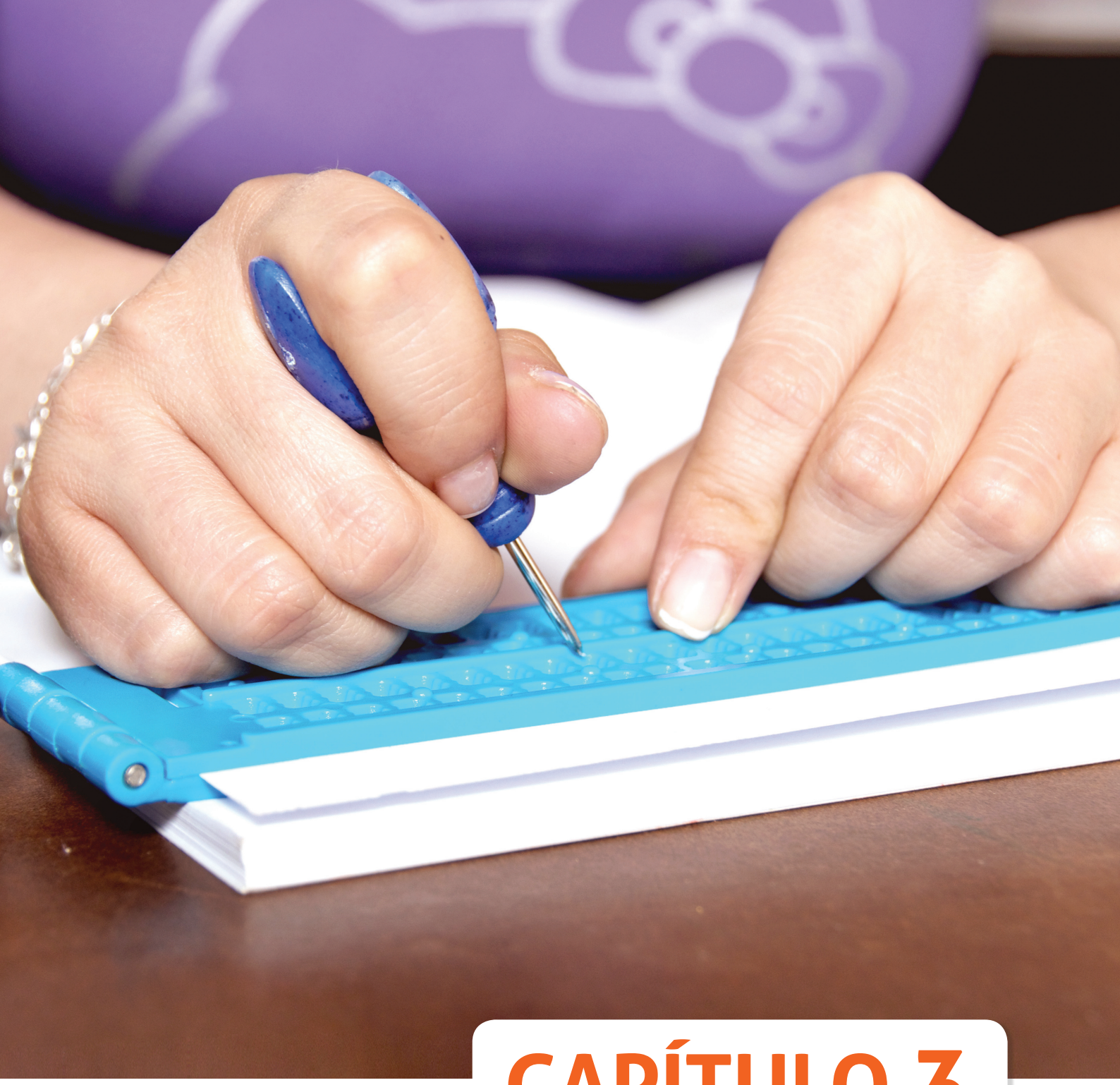
APRENDIZAJE POR TAREAS/PROYECTOS

Consiste en la elaboración de un trabajo de investigación en el cual el estudiante debe seguir un procedimiento establecido por el docente. Esta estrategia le ayudará a aprender procedimientos que le permitan organizar, comprender, analizar, asimilar y sintetizar la información.

2.5.3 ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS ORIENTADAS HACIA LA FAMILIA

- Promover espacios de encuentro con la familia para realizar un trabajo coordinado en el cual cada una de las partes se respete y apoye.
- Involucrar a la familia en el proceso educativo del estudiante.
- Mantener una comunicación positiva y permanente con la familia.
- Apoyar a los padres en momentos en los cuales se sientan vulnerables emocionalmente por alguna dificultad de su hijo/a.
- Orientar a los padres para que asignen responsabilidades a su hijo/a en el hogar.
- Comprometer a los padres para que estén pendientes de los avances y logros de sus hijos/as.
- Orientar a los padres para que den responsabilidades al hijo/a dentro del hogar acordes a su desarrollo.
- Socializar con los padres, hermanos y familia extendida las estrategias pedagógicas que se aplican en el aula, para que las utilicen en el hogar.
- Apoyar a la familia en el manejo de ayudas técnicas como: sistema braille, ábaco, bastón, escritura tinta, apoyos tecnológicos, entre otros.
- Promover en la familia actividades recreativas y deportivas como experiencias que refuercen el aprendizaje escolar.
- Sugerir a los padres que inviten a su casa a un compañero/a de su hijo/a a la vez (no siempre el mismo/a) con la supervisión de un adulto responsable.
- Orientar y asesorar a los padres en el uso correcto del tiempo libre.
- Enviar a la familia lecturas selectas para que compartan con sus hijos y familiares.
- Hacer un seguimiento del plan de trabajo familia-institución educativa.

- Sensibilizar a los padres de familia de los estudiantes sobre la importancia de establecer rutinas, normas, reglas, límites y hábitos en el hogar, con el fin de promover una mayor independencia.
- Comprometer y responsabilizar a los padres en el cumplimiento de las normas de la Institución educativa (horarios, uniformes, deberes, entre otros) para evitar situaciones incómodas para el estudiante.
- Organizar escuela para padres, foros, videos, conferencias, entre otros, en forma sistemática.



CAPÍTULO 3

Estrategias pedagógicas

CAPÍTULO 3
ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS

3.1. ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y/O ADOLESCENTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES NO ASOCIADAS A DISCAPACIDAD

3.1.1 TRASTORNOS DEL APRENDIZAJE:

El DSM-IV (Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales) contempla como trastornos una serie de dificultades en el aprendizaje de las habilidades académicas, particularmente lectura, cálculo y expresión escrita.

Las dificultades específicas de aprendizaje se refieren a dificultades en uno o más de los procesos psicológicos básicos implicados en la comprensión o el uso del lenguaje, hablado o escrito, que se puede manifestar en una capacidad imperfecta para escuchar, hablar, pensar, leer, escribir, deletrear o realizar cálculos matemáticos. Este tipo de dificultad generalmente aparece desde la niñez y puede repercutir en la adolescencia.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se señalan algunas características que pueden o no tener los niños, niñas y/o adolescentes con trastornos del aprendizaje presentes en mayor o menor grado.

- Capacidad intelectual normal.
- Adecuada agudeza visual y auditiva.
- Tendencia a la irritabilidad y poca tolerancia a la frustración.
- Desintegración sensorial.
- Dificultad a nivel de coordinación visomotriz.

- Debilidad en los procesos de atención, concentración y memoria.
- Menor capacidad de organización, planeación y ejecución.
- Dificultad para entender y seguir instrucciones.
- Problemas para dominar las destrezas instrumentales de la lectura, escritura y matemática, lo que conlleva un bajo rendimiento escolar.
- Tendencia a extraviar sus materiales escolares.
- Problemas para entender y manejar conceptos temporales.
- Dificultad en la comprensión de textos, bromas, historietas cómicas, sarcasmos, ironías, entre otros.
- Uso de un vocabulario limitado a nivel oral y escrito.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Utilizar material concreto de apoyo para fortalecer la conceptualización de los aprendizajes, desde los primeros años de escolaridad hasta cuando lo requiera.
- Respetar el ritmo y estilo de aprendizaje individual.
- Realizar adaptaciones curriculares de acuerdo a las necesidades educativas de cada estudiante.
- Enseñar técnicas y hábitos de estudio para promover logros académicos.
- Dar órdenes e instrucciones claras, concretas y secuenciadas, asegurándose que las comprende.
- Mantener contacto visual mientras se le da una explicación o instrucción.
- Permitir el uso de material de apoyo, que facilite el acceso al aprendizaje (calculadoras, computadores, otros).
- Motivar al estudiante para cumplir metas pequeñas en aquellas tareas en las que presenta mayores dificultades, hasta llegar a cumplir con el objetivo final.
- Valorar continuamente el esfuerzo y los logros alcanzados, con evaluaciones u observaciones permanentes.
- Facilitar previamente el material impreso que debe leer o presentar oralmente frente a terceras personas.
- Encerrar únicamente la sílaba en la cual comete el error específico como faltas de ortografía, rotación, inversión, omisión, entre otros. No tachar ni escribir comentarios negativos en los trabajos escritos.

- Permitir que el estudiante demuestre sus habilidades a través de otras modalidades (dibujos, láminas, oralmente, entre otras).
- Asignarle responsabilidades dentro y fuera del aula.
- Estimular la toma de decisiones por sí mismo.
- Enseñarle a dividir sus tareas en pasos, incrementando la complejidad lo cual le permite reconocer logros de manera inmediata.
- Incentivarle a organizar los materiales de trabajo antes de empezar la actividad.
- Utilizar colores que ayuden a diferenciar los contenidos, por ejemplo: identificar el verbo en una oración.
- Elaborar material didáctico de apoyo.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Aplicar evaluaciones continuas considerando los procesos y no únicamente el resultado final.
- Evaluar la competencia escritora, sin dar un valor relevante a la ortografía y la caligrafía.
- Dar tiempos extras para la ejecución de la evaluación.
- Manejar un criterio diferenciado de evaluación a través de pruebas en función de las fortalezas del estudiante, ejemplo pruebas de selección múltiple, orales, entre otras.
- Evaluar la materia de estudio en partes.
- Garantizar que las instrucciones hayan sido comprendidas.
- Brindar acompañamiento antes y durante la evaluación.
- Retroalimentar los errores que el estudiante pueda tener, siempre, de manera positiva.

3.1.2 DOTACIÓN INTELECTUAL

La vida es una cosa maravillosa y hay tantas cosas por hacer.

Stephen Hawkins

Los estudios realizados por la comunidad científica internacional sobre la superdotación demuestran, por un lado, lo difícil de llegar a un consenso sobre una conceptualización universal, debido a las características personales propias del estudiante con dotación intelectual; y, por otro, que a lo largo de los años el concepto ha ido evolucionando en relación con los modelos de inteligencia, de funcionamiento cognitivo e instrumentos de evaluación.

También se han dado diferentes nombres para nominar a la superdotación, por lo que en este manual se tomarán como sinónimos los términos altas capacidades, superdotación intelectual, o sobredotación intelectual.

Tomando en cuenta estos antecedentes, se describe lo que es un ser superdotado antes que formular un concepto: el estudiante que dispone de un nivel elevado de recursos en capacidades cognitivas y aptitudes intelectuales como razonamiento lógico, gestión perceptiva, gestión de memoria, razonamiento verbal, razonamiento matemático, aptitud espacial y alta creatividad.

CARACTERÍSTICAS:

- Amplio desarrollo del lenguaje.
- Funcionamiento intelectual alto.
- Facilidad para analizar y resolver problemas.
- Facilidad para relacionarse con estudiantes mayores que con sus pares.
- Altamente creativos e ingeniosos.
- Alto nivel de competitividad.
- Óptimo rendimiento académico.
- Alta motivación para el aprendizaje.
- Poca tolerancia frente al ritmo de aprendizaje del otro.
- Curiosidad e interés por temas nuevos.
- Conocimiento más amplio y profundo que el resto de sus compañeros, siendo capaces de adquirirlos de una forma más rápida y eficaz.

- Suelen ser lectores precoces.
- Muestran buen desarrollo de la memoria.
- Buena capacidad para generalizar los conceptos aprendidos a otros campos y amplio nivel de planificación.
- Desinterés ante tareas simples, repetitivas o con poca dificultad.
- Generalmente comienzan a hablar antes de lo habitual, adquisición precoz del lenguaje. Utilización de un vocabulario complejo, oraciones bien estructuradas y con un buen nivel comprensivo.
- Óptimo desarrollo de habilidades metalingüísticas.
- Gran imaginación y fantasía.
- Mayor sensibilidad ante las necesidades y sentimientos de otras personas.
- Capacidad de liderazgo.
- Amplio sentido moral y de justicia.
- Desarrollo prematuro del autoconcepto, lo cual acelera el reconocimiento de que son "distintos" de los demás.
- Generalmente su alta persistencia en la tarea los hace ser perfeccionistas, fijándose metas muy altas, incluso mayores de las esperadas por los padres o docentes.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

Si bien aparentemente los niños con dotación intelectual tienen muchas ventajas sobre el resto de compañeros, presentan necesidades educativas especiales, para enfrentar las cuales se proponen las siguientes estrategias:

- Asignarle diversos trabajos, actividades y tareas motivadoras acordes a su capacidad, como por ejemplo: una carpeta individual con actividades de turnos, de refuerzo o ampliación de conocimientos.
- Facilitarle material de apoyo y de investigación que motiven el auto aprendizaje y le permita explorar e indagar más profundamente.
- Realizar adaptaciones curriculares incrementando gradualmente la complejidad de los contenidos.
- Aprovechar las salidas pedagógicas como espacios de enriquecimiento y búsqueda de nuevos conocimientos.
- Enseñarle a asumir sus errores e incentivarle a tomar una actitud relajada, ya que es parte de la vida.

- Desarrollar actitudes de respeto hacia los demás, por ejemplo: a través de actividades grupales en las que habrán líderes alternativos.
- Orientarlos para que se fijen metas realistas.
- Incursionar en juegos de habilidad espacial por ejemplo el tamgran, sudoku, el ajedrez y algunos juegos de mesa.
- Elaborar proyectos sobre temas de interés.
- Desarrollar la inteligencia lingüística a través de informes escritos, orales, poesía, ensayos, libretos de teatro, diálogos.
- Desarrollar la inteligencia lógico-matemática a través de experimentos, cuadros estadísticos, diagramas de Venn, programas de computación.
- Estimular la inteligencia espacial a través de dibujos, ensayos en base a fotos, murales, esquemas, diagramas, mapas mentales, videos.
- Impulsar la inteligencia corporal cinética a través de representación de papeles en teatro, danza, demostraciones, proyectos tridimensionales, exhibiciones.
- Fortalecer la inteligencia musical a través del desarrollo rítmico-auditivo: ecos rítmicos, dictados, audiciones de sonidos del medio, de la naturaleza y no convencionales. Canciones e himnos de acuerdo a su desarrollo, cultura y contexto, integración en pequeños grupos tanto rítmicos como melódicos.
- Desarrollar la inteligencia interpersonal a través de intercambio de ideas en grupo, enseñar a compañeros, debates, simulaciones de grupo, entrevistas.
- Promover la inteligencia naturalista a través de proyectos de ecología, trabajo de campo y estudios de la naturaleza, reciclaje, entre otros.
- Trabajar con actividades lectoras iniciales, medias y avanzadas para potenciar la memoria de excepción.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Diseñar los instrumentos de evaluación ajustados a sus capacidades académicas.
- Permitir que formule respuestas que surjan de su iniciativa y creatividad.
- Hacerle partícipe de su propia evaluación; los errores lo retroalimentarán positivamente.
- Promover la autoevaluación.

3.1.3 TRASTORNOS DE COMPORTAMIENTO

El mejor modo de resolver una dificultad es no tratar de soslayarla.

Noel Clarasó

Los trastornos de comportamiento son un desorden emocional caracterizado por una actuación no acorde al momento ni lugar donde se encuentra. Los niños, niñas y/o adolescentes con este trastorno presentan dificultad para seguir reglas y comportarse de una manera socialmente aceptable. (CREENA, 2002).

Aunque no se ha identificado una causa específica del trastorno, se cree que se debe a daño cerebral, abuso infantil, bajo nivel de desempeño en la escuela, disfunción familiar, factores individuales, psicosociales, ambientales, genéticos, entre otros.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se detallan algunas características que pueden o no tener todos los niños, niñas y/o adolescentes con trastorno del comportamiento.

- Desarrollo intelectual adecuado.
- Fuertes vínculos de amistad con determinados compañeros.
- Solidaridad y lealtad con sus amigos.
- Inadecuados comportamientos sociales con el grupo en general.
- Destrucción de sus propias pertenencias y las de los demás.
- Desafío a la autoridad.
- Molesta deliberadamente a otras personas.
- Acusa a otros de sus errores y comportamientos.
- Dificultad para resolver problemas cotidianos.
- Tendencia a la irritabilidad, reacciones de ira incontrolada y rabietas frecuentes.
- Poca tolerancia con quienes no considera sus amigos.
- Conducta agresiva con sus compañeros.
- Bajo rendimiento académico.
- El temor a ser castigados por sus permanentes problemas hace que estos niños, niñas y/o adolescentes incurran en frecuentes mentiras; por lo tanto, tratan de justificar sus actos con los argumentos más inverosímiles.
- Poco respeto a reglas, normas, límites y acuerdos establecidos.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Elogiar y reforzar constantemente los comportamientos adecuados.
- Establecer reglas claras y precisas, así como las consecuencias; colocarlas en un lugar visible y recordárselas periódicamente.
- Ubicarlo en un puesto cercano al docente y junto a compañeros que influyan en él positivamente.
- Trabajar en espera de turnos.
- Promover espacios de diálogo y reflexión ante comportamientos inadecuados, esto mejorará su autocontrol.
- Utilizar diferentes técnicas de modificación de conducta de acuerdo a su nivel de desarrollo, por ejemplo: refuerzo positivo, aproximaciones sucesivas, modelado, tiempo fuera, entre otras.
- Fomentar actividades lúdicas, artísticas, deportivas, que sirvan como mecanismos de catarsis.
- Recordarle periódicamente lo que se espera de él/ella utilizando mensajes positivos. Ejemplo: “Recuerda que es importante respetar a tus amigos en la fila”, en lugar de decir “no empujes y no pegues a tus amigos en la fila”.
- Permitir el uso de equipos tecnológicos como un recurso motivador cuando demuestra un comportamiento adecuado.
- Evitar el envío de tareas no concluidas al hogar, asegurarse de que las termine dentro del horario escolar.
- Fomentar el respeto y las buenas relaciones entre los compañeros a través de actividades grupales en las que se privilegie el trabajo cooperativo.
- Mantener la calma frente a comportamientos inadecuados del estudiante; en caso de ser necesario retírese del lugar y pida ayuda.
- Evitar estigmatizar al estudiante; primero cerciórese cómo ocurrieron los hechos y quién fue el responsable.
- Emplear estrategias de relajación en el caso que el estudiante presente crisis, como por ejemplo: llevarlo al baño y colocar sus manos bajo el agua, abrazarlo por detrás, masajear las manos, acariciar la cabeza de manera circular, entre otros.
- Evitar ceder o ignorar ante un comportamiento inadecuado.
- Ayudarle a fijarse metas cortas hasta cumplir con la actividad planteada.
- Apoyarlo para que asuma las consecuencias de sus actos y pida disculpas a la persona afectada.

- Estimular al estudiante en el cuidado de sus pertenencias, de los materiales y otros recursos.
- Fomentar una cultura de valores en el grupo.
- Ubicar las bancas o pupitres en forma de media luna para tener mejor visualización de los estudiantes.
- Supervisar constantemente manteniendo una actitud de respeto a su espacio en todos los ambientes, por ejemplo patio, otras aulas, comedor, baños, entre otros.
- Anticipar las actividades que se ejecutarán durante el día o durante la hora de clase.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Estar pendiente durante toda la evaluación, puesto que puede empezar a llenar por llenar.
- Detener la evaluación si le genera mucha ansiedad, tranquilizarlo y continuar luego con ella.
- Ubicar al estudiante cerca del docente.
- Evaluarlo de manera individual si fuese necesario.
- Tener en el pupitre solo lo necesario para la evaluación.
- Adaptar la evaluación si el caso amerita.

DÉFICIT DE ATENCIÓN CON HIPERACTIVIDAD

Es un síndrome conductual que está marcado por la falta de atención, impulsividad e hiperactividad. El estudiante presenta un bajo rendimiento académico asociado a otros síntomas como: baja autoestima, labilidad de ánimo, baja tolerancia a la frustración y accesos de cólera. El trastorno se manifiesta cuando el estudiante inicia su aprendizaje formal y presenta dificultad para satisfacer las exigencias académicas. La actividad excesiva es una característica del síndrome durante la infancia, se presenta con más frecuencia en varones que en mujeres. Muchos de los síntomas desaparecen o se atenúan cuando el alumno/a entra en la adolescencia.

A continuación se citan los síntomas más frecuentes, que ayudarán para la evaluación.

Falta de atención:

- Dificultad para organizar sus tareas y actividades.
- Evita o le disgusta comprometerse en tareas que requieran esfuerzo mental continuo (como las tareas escolares).

- Con frecuencia pierde juguetes, tareas escolares, lápices, libros o herramientas necesarias para las actividades.
- Se distrae fácilmente.
- Se muestra a menudo olvidadizo en las actividades diarias.

Hiperactividad:

- Está en constante movimiento.
- Abandona su asiento cuando se espera que se quede sentado.
- Corre excesivamente en situaciones inapropiadas.
- Tiene dificultad para realizar actividades en forma silenciosa.
- A menudo habla excesivamente, está "en movimiento" o actúa como si fuera "impulsado por un motor".

Impulsividad:

- Emite respuestas antes de que termine de escuchar la pregunta.
- Tiene dificultades para esperar su turno.
- Se entromete o interrumpe a los demás (irrumpe en conversaciones o juegos).
- No mide riesgos ni peligros.

DÉFICIT DE ATENCIÓN SIN HIPERACTIVIDAD

Se caracteriza porque no se mueven en exceso y presentan falta de atención en la ejecución de tareas y dificultad para finalizar las mismas. Pueden permanecer en silencio realizando tranquilamente su actividad.

Los síntomas más frecuentes son:

- Dificultades en la adquisición de habilidades de autonomía e independencia.
- Retraso en el aprendizaje de la lectura, escritura y cálculo.
- Dificultad para las relaciones sociales.
- Se les olvidan las cosas.
- Pueden tener fracasos escolares.
- En ocasiones presentan problemas de conducta, sobre todo a partir de los nueve años.
- Presentan déficit de calidad atencional (dificultad para percibir detalles significativos).

CARACTERÍSTICAS

Debemos considerar que un estudiante con esta deficiencia no necesariamente presenta todas estas características.

- Son cooperadores y solidarios.
- Tienen dificultad para iniciar y terminar una tarea.
- Poseen un adecuado nivel intelectual.
- Perciben los estímulos auditiva y visualmente, lo que les ayuda en sus procesos de aprendizaje.
- Interrumpen constantemente.
- Hablan demasiado.
- No siguen órdenes.
- Pierden frecuentemente sus pertenencias.
- Muestran mala organización en las tareas y descuido en la presentación de las mismas.
- Demuestran poca tolerancia a la frustración.
- Les cuesta respetar turnos.
- Tienen dificultad para interrelacionarse con sus pares.
- Experimentan retraso académico.
- Son intrépidos, aceptan cualquier desafío sin medir las consecuencias.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Ubicarlo lejos de estímulos que le distraigan.
- Sentarlo junto a compañeros que puedan ser un modelo positivo.
- Ubicarle cerca del docente, para proporcionarle apoyo oportuno.
- Utilizar varios mecanismos para captar la atención del niño, niña y/o adolescente, por ejemplo:
  - Acordar una clave o señal (visuales, táctiles, gestuales) entre el docente y el estudiante para modular la conducta.
  - Hacer contacto visual con el estudiante antes de llamarlo o de darle instrucciones; esto ayuda al autocontrol.
  - Cuando la conducta del estudiante interfiera de manera significativa en el desarrollo de la clase, darle una tarea que implique salir del aula por unos minutos.

- Supervisar de cerca durante los cambios de clase o períodos de transición.
- Evitar llamarle la atención en público.
- Será importante trabajar en anticipación a las actividades. Colocar a los estudiantes de menor rendimiento más cerca del docente.
- Iniciar la clase con actividades que favorezcan la atención.
- Escribir las tareas para la casa en el pizarrón siempre en el mismo lugar. Pida al estudiante que le muestre las tareas copiadas antes de terminar la jornada.
- Promover el uso de diferentes organizadores en sus cuadernos (pestañas, viñetas, márgenes, dibujos, stickers, colores, subrayados) para que organice mejor sus actividades y tareas.
- Crear un sistema para que el estudiante recuerde todos los materiales de trabajo, libros, entre otros, que debe llevar y traer en su mochila.
- Dar órdenes claras y precisas cuyo grado de dificultad esté acorde a la edad.
- Establecer normas y ponerlas por escrito a fin de leerlas constantemente.
- Realizar actividades y juegos lingüísticos (juegos de palabras, sopa de letras, adivinanzas, encontrar la frase escondida, entre otras).
- Ejecutar actividades de razonamiento y desarrollo del pensamiento.
- Desarrollar actividades de lectura silenciosa; esto ayuda para fortalecer procesos mentales superiores.
- Asegurarse que el estudiante comprenda los contenidos dados. En caso de que no lo haga, realizar actividades complementarias utilizando diferentes metodologías.
- Promover actividades deportivas.
- Diversificar el tipo de actividades planificadas (vivenciales, concretas, abstractas, entre otras)
- Utilizar diferentes vías de acceso al aprendizaje (visual, auditivo, musical, kinestésico, entre otras).
- Utilizar un registro de las vivencias significativas del niño, como recurso de refuerzo.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Adaptar las pruebas, si se requiere.
- Asistir al estudiante al momento de la evaluación para cerciorarse que comprende las instrucciones.

- Aplicar la evaluación de manera individual si es necesario.
- Observarlo durante la evaluación para brindarle apoyo oportuno.
- Aplicar pruebas utilizando diferentes tipos de preguntas (abiertas, cerradas, selección múltiple, entre otras)
- Aplicar diferentes tipos de evaluación acorde a las necesidades educativas del estudiante (oral, escrita, vivencial, entre otras)
- La evaluación debe estar de acuerdo a las adaptaciones realizadas para el estudiante.



"No sabes lo que es intentarlo e intentarlo una y otra vez y no conseguirlo nunca".

Sam

3.2. ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y/O ADOLESCENTES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES ASOCIADAS A DISCAPACIDAD

3.2.1 DISCAPACIDAD SENSORIAL

Es la disminución o pérdida sensorial de algún sentido, dentro de los cuales consideraremos a la audición y a la visión.

3.2.1.1 DISCAPACIDAD AUDITIVA

> *Qué importa la sordera del oído cuando la mente oye; la verdadera sordera, la incurable sordera es la de la mente*
>
> *Víctor **Hugo***

La discapacidad auditiva se define como la limitación sensorial que presenta una persona con relación al sentido de la audición que puede afectar a uno o ambos oídos (unilateral o bilateral); esta pérdida sensorial es ocasionada porque los órganos y estructuras que permiten la percepción de los estímulos sonoros se encuentra afectados. Quienes presentan este tipo de discapacidad tienen dificultades más o menos graves para recibir e interpretar información acústica, especialmente la comunicación verbal.

La audición es la vía a través de la cual se desarrolla el lenguaje y el habla por lo que cualquier trastorno en la percepción auditiva especialmente a edades tempranas afectará significativamente en su desarrollo lingüístico y comunicativo.

Es importante recalcar que existen diferencias entre cada uno de los casos con esta discapacidad y la atención que requieran dependerá de las estructuras afectadas, del nivel de pérdida auditiva y del momento en el que ésta apareció.

CLASIFICACIÓN

Dada la frecuencia de uso en el medio escolar, es común hablar de hipoacusia y sordera; éstas son deficiencias sensoriales que producen discapacidad auditiva:

- Hipoacusia: este término hace referencia a aquellas personas que aún teniendo una audición deficiente, resulta suficiente para seguir un ritmo escolar normalizado con la ayuda de prótesis o sin ellas. Estarían en este apartado los niños y niñas y/o adolescentes capaces de adquirir, aunque

con dificultades de articulación, léxico y estructuración variables y el lenguaje oral por vía auditiva.

» Sordera (Cofosis): es considerada como la pérdida total del sentido de la audición que impide la adquisición del lenguaje oral, ya que no pueden percibir el lenguaje conversacional ni con amplificadores. Su lenguaje lo aprenderán a través del tacto y la visión.

Para responder a las necesidades educativas especiales de los estudiantes con discapacidad auditiva, se ha tomado en cuenta la siguiente clasificación según el grado de pérdida auditiva:

» Leve: (20 a 40 db) El estudiante con este tipo de deficiencia podrá aprender y hablar espontáneamente. Encuentra dificultad en escuchar una voz débil o lejana, por eso es frecuente que se los considere poco atentos. Los niños o niñas con hipoacusia leve, aunque pueden oír, tendrán dificultades en comprender todo lo que oyen, sobre todo en ambientes ruidosos, situaciones de grupo y dentro del aula. Pueden presentar leves dificultades de aprendizaje y algunas dislalias[2]. El uso de audífonos es recomendable.

» Moderada: (40 -70 db) Le es difícil percibir las conversaciones y los ruidos del ambiente; requiere de un tono de voz con mayor intensidad y estar cercano a la fuente sonora. Es común que se apoye en la exploración visual. Existe un retraso en el lenguaje, dislalias audiógenas (sobre todo en las consonantes más agudas). Mientras incrementa la pérdida de decibeles, las dificultades en el lenguaje se agudizan: empobrecimiento del vocabulario y en ocasiones problemas en la estructuración de frases, provocando dificultades en la comunicación y por ende en la interacción sobre todo en la verbal. Tiene una sensación de aislamiento. Existen además dificultades para la comprensión ya que no percibe la palabra hablada a intensidad “normal”. En ocasiones, este tipo de hipoacusia puede pasar inadvertido por lo que se le puede considerar “muy desobediente” o “rebelde”, a menudo como niño, niña y/o adolescente con mal comportamiento. En este caso, el uso de audífonos y terapia de lenguaje es fundamental. Pueden existir casos en los que se requiera un refuerzo pedagógico.

» Severa: (70 a 90 db) En estos casos el niño o niña solo puede percibir ruidos y voces fuertes; esta capacidad disminuye a medida que aumenta la pérdida lo que ocasiona que no escuche la mayoría de los sonidos consonánticos. En estos casos es necesario el apoyo de un especialista para adquirir lenguaje, porque se presentará pobreza o ausencia de vocabulario, tono de voz monótono, carencia en el ritmo en el momento de hablar,

[2] Trastorno en la articulación de fonemas.

dislalias, problemas de estructura gramatical. Sin apoyos (especialista y audífonos) esta hipoacusia puede considerarse como una hipoacusia profunda. En la etapa escolar, es necesario un refuerzo pedagógico constante y es casi seguro que requieran de adaptaciones al currículo.

- Profunda: (mayor a 90 db) Quienes poseen este tipo de pérdida auditiva no puede percibir un lenguaje conversacional; los audífonos ayudan a una audición parcial, pero no puede discriminar con claridad el sonido. Alcanzan a percibir ruidos muy intensos y existen casos que solo perciben vibraciones. La vía auditiva se vuelve insuficiente para la adquisición del lenguaje. Además, se intensifican las problemáticas de aislamiento, atención, y social; se presentará una carencia del lenguaje o dificultad en su adquisición "artificial" (porque no lo va a adquirir de manera espontánea), y es seguro que se presenten dificultades en la etapa escolar ya que afecta al desarrollo en su conjunto. Necesitarán desarrollar un sistema de comunicación alternativo, asistencia educativa especializada, modificaciones al currículo, entre otros.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se describirán algunas características de niños, niñas y/o adolescentes con discapacidad auditiva. Es difícil establecer todas las características que describan al estudiante con esta discapacidad, por lo que se indicarán las más frecuentes:

- Desarrollan otras formas de lenguaje que le permitan acceder a la comunicación, tales como el uso de gestos y signos.
- Adecuada capacidad intelectual.
- Dificultades en el desarrollo del equilibrio dinámico y estático.
- Desarrollo lingüístico limitado.
- Las dificultades en el desarrollo del lenguaje se incrementan conforme aumenta el grado de pérdida y mientras más temprano haya aparecido la patología sin haber recibido la atención oportuna.
- Presentan dificultad en el proceso de pensamientos abstractos.
- Buen desarrollo de la percepción visual.
- Dificultad en la organización temporal.
- Escasa capacidad para almacenar la información y relacionarla entre sí.
- Presentan un bajo nivel de atención y concentración.

- Marcados cambios de estados de ánimo, tornándose muy variables y pendulares.
- Deficiencias de articulación, léxico y estructura en el lenguaje.
- Alteraciones del ritmo del habla, timbre de la voz (ronco, monótono y nasalizado).
- Anomalías en la fonación, ritmo irregular.
- Dificultad en el aprendizaje de la lectura-escritura.
- Puede estructurar mal sus interacciones sociales y comunicativas al desconocer las normas sociales, lo que le lleva a tener una baja autoestima y ser poco maduro socialmente.
- En ocasiones puede tener un andar ruidoso, arrastrando los pies (no como un trastorno de marcha).
- Aislamiento social, retraimiento y muchas veces rechazo escolar.
- Bajo autoconcepto y autoestima.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Conocer el lenguaje de señas por parte del docente le permitirá estrechar la relación con los niños, niñas y/o adolescentes con déficit auditivo, además los estudiantes tendrán facilidad para emitir sus inquietudes.
- Ver de frente al niño, niña y/o adolescente cuando se le va a hablar, de tal manera que pueda desarrollar habilidades de lectura labial; es importante que lo que decimos tenga relación con nuestro lenguaje corporal. Y por otro lado, cuando habla un compañero, es importante que pueda ver la cara de él o ella.
- Hablar de manera clara y natural, no exagerar los gestos en el intento de hacerse entender; esto lo confundirá.
- Formar círculos o medias lunas de trabajo, favorece tanto auditiva como visualmente.
- Acompañar el lenguaje verbal con gráficos o imágenes visuales.
- Ubicarlo en un puesto que no le de la luz de frente.
- Reforzar el aprendizaje con recursos y material visual como por ejemplo colores y casas para las palabras para reforzar conceptos de artículo, sustantivo, adjetivo, entre otros.
- Verificar que el auxiliar auditivo esté encendido y bien colocado, con la intensidad y frecuencia recomendada, limpio, en caso de que lo use.

- Facilitar la tutoría entre pares, en la que un compañero sea un interlocutor para que le pueda apoyar.
- Potenciar habilidades a través de lo escrito, el dibujo, el arte, las nuevas tecnologías.
- Ubicar al niño con restos auditivos en una posición en la que el oído con menor pérdida tenga acceso directo a la fuente sonora.
- Incluirlo en clases de música, puesto que son muy perceptivos a la vibración y esto les motiva a moverse; se suele pensar que porque no escuchan no es necesario que asista a ellas.
- Ofrecer explicaciones complementarias individualmente, para garantizar que comprenda la instrucción.
- Utilizar recursos tecnológicos (Globus, LPC, SIMICOLE, JClick).
- Evitar actitudes de sobreprotección o desatención.
- Rotular las dependencias del centro con imágenes, palabras y/o lenguaje de señas.
- El aula debe tener en lo posible poca interferencia de ruidos que dificulten la comprensión y discriminación auditiva de estudiantes con hipoacusia.
- Ubicarlo cerca y frente al docente en un lugar donde además tenga acceso a la información visual.
- Sensibilizar a los compañeros hacia el respeto de la diversidad.
- Desarrollar otras formas de comunicación verbal y no verbal que le permitan acceder a sistemas de educación regular.
- Realizar las adaptaciones curriculares que el estudiante requiera.
- Adaptar reglas de juegos deportivos y recreativos en función a las habilidades de cada estudiante.
- Incentivarlo de acuerdo a su desempeño, es decir reafirmar sus logros y minimizar sus fracasos.
- El estudiante incluido en los establecimientos de educación regular deberá recibir terapias de apoyo y ayudas técnicas necesarias que le ayuden en el proceso de inclusión.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Estar atento durante el proceso de evaluación para guiarlo y apoyarlo en lo que requiera.

- Adaptar las evaluaciones de acuerdo a las características y necesidades del estudiante.
- Darle el tiempo que necesite para terminar su evaluación (temporalización de la evaluación).
- Garantizar la comprensión de las instrucciones de las pruebas.
- Utilizar material de apoyo.
- Utilizar el sistema de comunicación que utiliza el niño, niña o adolescente para la evaluación.
- Evaluarlo individualmente si es necesario.

3.2.1.2 DISCAPACIDAD VISUAL

Al amor lo pintan ciego y con alas. Ciego para no ver los obstáculos y con alas para salvarlos.

Jacinto ***Benavente***

Es la carencia, disminución o defecto de la visión ya sea por causas congénitas o adquiridas.

Tipos de discapacidad visual:

1. Ceguera total.- La visión no responde a ningún tipo de estímulo externo. Este grupo incluye a las personas con ceguera total, y quienes solo diferencian entre la luz y la oscuridad.
2. Baja visión.- Agudeza central reducida o la pérdida del campo visual que puede ayudarse con una corrección óptica y con los apoyos visuales requeridos según el nivel de visión.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se describen algunas características de niños, niñas y/o adolescentes con discapacidad visual. No necesariamente corresponden a un solo tipo de estudiante.

- Óptimo desarrollo del lenguaje y la comunicación.
- Falta de conocimiento del medio, problemas en la locomoción y movimientos estereotipados.
- Buen nivel cognitivo.

- Falta de comprensión de ciertos adverbios (arriba, abajo, dentro, fuera, entre otros).
- Mayor habilidad para percibir a través de los sentidos del tacto y el oído.
- Dificultades en la imitación espontánea.
- Dificultad en el desplazamiento.
- Pasividad manifiesta.
- Falta de rapidez en la integración de estímulos externos, por lo cual debe potenciar el uso de sus manos.
- Desarrolla movimientos compensatorios de cabeza y manos (manerismos) para compensar su déficit visual.
- Tienden a adoptar posiciones corporales inadecuadas, que pueden ocasionar problemas a futuro.
- En algunos casos arrastran los pies al movilizarse.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Hacer un reconocimiento previo de todos los espacios en los cuales se desenvolverá el estudiante y describirlos verbalmente.
- Utilizar palabras de guía como derecha, detrás, arriba para indicar los adverbios de lugar (aquí, allí, ahí).
- Ubicarlo en lugares donde no existan reflejos solares ni de iluminación que los deslumbren.
- Ubicar al estudiante en una posición frente al pizarrón de tal manera que aproveche al máximo los estímulos auditivos que vienen de todos los lados.
- Procurar que el estudiante no esté expuesto a peligros que pongan en riesgo su seguridad (muebles, gradas u otros obstáculos físicos), sobre todo inicialmente, puesto que luego memorizarán y los superarán.
- Pintar y pegar cinta luminosa en las cerraduras, bordes de escaleras, puertas, ventanas, anaqueles, entre otros, que ayudará sobre todo a los estudiantes de baja visión.
- Indicar cuando se cambie el orden de los muebles de su lugar habitual o se incrementen otros.
- Permitir el uso de auxiliares (lupas, lámparas, hojas con renglones anchos, entre otros) en casos de baja visión.

- Permitir el uso de apoyos, soportes que acerque el material de trabajo a los ojos del estudiante, evitando posturas corporales inadecuadas.
- Ampliar los caracteres gráficos impresos: letras, números, dibujos, entre otros (macrotipos), en casos de baja visión.
- Permitir el uso de grabadora y apoyos técnicos como herramientas para facilitar el acceso al aprendizaje.
- Utilizar materiales que contrasten con el color del pupitre. No colocar al estudiante cerca de las ventanas. (Para baja visión).
- Utilizar recursos tecnológicos (Jaws, Super Magnify, Zoom V1.01, Entrenamiento visual por ordenador).
- Trabajar con material didáctico de apoyo: en alto relieve (Thermoform), CDs, máquina Perkins y/o regleta o punzón, entre otras.
- Usar en la pantalla del computador el color negro como fondo y el amarillo para las letras, en casos de baja visión.
- Enseñarle, de inicio, una exploración lenta y suave de los objetos, para su conocimiento y discriminación.
- Procurarle material en Braille para aquellos estudiantes que lo conozcan.
- Jugar es una actividad muy importante para el niño, niña y/o adolescente, pues favorece su autonomía. Para realizarlo debe ser en un espacio ordenado y conocido con señales claras.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN:

- Priorizar evaluaciones orales sobre las escritas, en caso de que el estudiante no domine el Braille.
- Permitir tiempo extra.
- Permitir los mismos apoyos (técnicos, informáticos, didácticos, entre otros) que utiliza a diario.
- Orientar con la lectura de las indicaciones.
- Promover evaluaciones con recursos informáticos a través de textos hablados y grabadoras.
- Brindar el apoyo y ayuda solicitada por el niño, niña y/o adolescente.

3.2.2 DISCAPACIDAD FÍSICA-MOTORA

Para qué quiero piernas, si tengo alas para volar.

Frida Kahlo

Es una condición funcional del cuerpo humano que puede ocasionar dificultad o imposibilidad motriz para caminar, para correr, para tomar cosas en las manos, para subir gradas, para levantarse, para sentarse, para mantener el equilibrio, para controlar esfínteres, para acceder a lugares que tengan barreras físicas, entre otros.

TIPOS DE DISCAPACIDAD FÍSICA-MOTORA:

Algunas de las clasificaciones que se pueden encontrar; según la causa que la originó:

- Concerniente al sistema nervioso (central o periférico) o por lesiones medulares traumáticas y/o progresivas como: parálisis cerebral, alteraciones raquimedulares congénitas como la espina bífida o adquiridas como las lesiones medulares de origen traumático o tumorales, afecciones de nervios periféricos, parálisis braquiales obstétricas entre otras.
- Afectaciones del sistema locomotor óseo, articulatorio y muscular: distrofia muscular, esclerosis múltiple, poliomielitis, amputaciones, entre otras.
- Malformaciones congénitas como: luxación de cadera, malformación de extremidades, malformación de la columna vertebral.
- Afectaciones congénitas sistémicas o generalizadas del esqueleto: osteogénesis imperfecta, acondroplasia, osteocondrodistrofias (síndrome de morquio), entre otras.
- Afectaciones articulares: artritis, artrosis.

CARACTERÍSTICAS

Las limitaciones de las personas con discapacidad físico-motora son amplias, por lo que citaremos las más generales:

- Limitación neuro-motora.
- Dificultad en el movimiento y desplazamiento para llegar a los centros de estudio.
- Buena capacidad intelectual.
- Buen desarrollo de las habilidades sociales.
- Buen nivel de lenguaje y de comunicación, cuando no hay una afección cerebral.

- Dificultad en la comunicación oral en algunos de los casos.
- Debilidad en la adquisición de las destrezas motoras finas.
- Rigidez articular (movimientos de articulaciones).
- Falta de tonicidad.
- Alteración en la deglución.
- Dificultades en la motricidad gruesa.
- Falta de control postural.
- Tendencia a una baja autoestima.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- La Institución debe tener las adaptaciones de acceso necesarias que permitan al estudiante llegar a todos los servicios (biblioteca, canchas, servicios higiénicos) y participar en todas las actividades.
- Ubicar al niño en una silla y mesa apropiadas y cómodas, para lograr una postura correcta.
- Promover o sugerir cambios de posición.
- Utilizar técnicas de relajación corporal.
- Propiciar el uso de la computadora. En caso de no poder utilizar las manos, utilizar ayudas técnicas como el unicornio (cintillo con un punzón adaptado).
- Utilizar herramientas alternativas para los estudiantes que presentan dificultad en su lenguaje expresivo, por ejemplo, tablero de comunicación.
- Facilitar programas informáticos adecuados (Headmouse, Teclado virtual, Calcwav, Lecto-escritura para motóricos, Authorware) para la adquisición de nuevos conocimientos y desarrollar habilidades de comunicación alternativos.
- Usar lápices preferiblemente triangulares y gruesos para quienes los puedan utilizar.
- Utilizar diferentes metodologías de trabajo considerando los estilos de aprendizaje.
- Proveer tiempos adicionales para que termine con la tarea propuesta.
- Favorecer el desarrollo de aprendizajes vivenciales y significativos.
- Hablar de frente y a la altura de los ojos para garantizar que entendió la instrucción y que la puede realizar.

- Presentar algunas tareas en plano vertical en los casos que tengan reducido el campo visual.
- Presentar las tareas (con mayor frecuencia) del lado contrario al que tiende a inclinarse.
- Presentar láminas con dibujos esquemáticos, con pocos elementos y en orden.
- Observar cuando el niño, niña y/o adolescente trabaja, verificando si la posición de la mesa es la adecuada; caso contrario cambiar el plano horizontal a inclinado.
- Establecer un código que indique sus necesidades básicas.
- Entregarle material que reúna las siguientes características: tamaño grande y color llamativo, textura variada, resistencia al agarre y grosor suficiente.
- Motivar constantemente y utilizar siempre un lenguaje asertivo.
- Se diseñarán los métodos de enseñanza teniendo en cuenta las características motrices, cognitivas y sociales, de los estudiantes.

Debido a las dificultades específicas que presentan algunos estudiantes con discapacidad física-motora en el desarrollo de la coordinación viso-motora debemos considerar lo siguiente:

- Usar almohadillas antideslizantes o pisapapeles para fijar el cuaderno.
- Asegurar espacios de trabajo considerando sus movimientos involuntarios.
- Pensar la posición del escritorio, para facilitar las actividades.
- Usar adaptaciones a lápices fáciles de agarrar.
- Usar el tacto colocando su dedo sobre la forma y la figura completa, entre otros.
- Idear métodos de trabajo y simplificar los procedimientos.
- Mejorar los instrumentos y usar herramientas supletorias.
- Establecer reglas y normas individuales.
- Priorizar las metas durante la planificación de las clases y garantizar el tiempo de trabajo durante éstas; en las actividades donde no es importante la escritura directa, el maestro la sustituye por la expresión verbal, entre otros.
- Promover su participación en todas las actividades planificadas, tanto dentro como fuera de la Institución, realizando las adaptaciones necesarias.
- Señalar, amplificar, colorear, poner en negrita, cambiar el tipo de letra, ajustar el contraste y el ángulo para poder ver bien usando un atril, entre otros.

- Aprovechar el *software* de lectura en voz alta o que el profesor lea en su lugar.
- Reemplazar la información visual por la auditiva, si es necesario.
- Sustituir el dibujo por la descripción verbal de sus características.
- Incorporar el juego de correspondencia y el de comparación usando las figuras de planos, colores básicos, entre otros.
- Utilizar herramientas complementarias como mapas ampliados, lupas, entre otros, con poca información, presentar los puntos centrales, para facilitar su lectura.
- Aprovechar mapas en relieve y modelos para complementar la información visual con la táctil.
- Reemplazar por información auditiva, describiendo con palabras la ubicación, la forma y el tamaño, entre otros, de los documentos y mapas.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Evaluar de acuerdo a las adaptaciones realizadas.
- Criterios de evaluación individualizada. Priorizar lo oral sobre lo escrito dependiendo del tipo de afectación.
- Usar para evaluar las mismas ayudas técnicas utilizadas a diario.
- Dosificar el tiempo de evaluación.
- Dar la guía o ayuda requerida solicitada por el niño, niña y/o adolescente.

3.2.3 DISCAPACIDAD INTELECTUAL

Anteriormente se definía la discapacidad intelectual exclusivamente por el coeficiente intelectual. El enfoque actual es integrativo:

"La discapacidad intelectual (DI) se caracteriza por limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual, como en la conducta adaptativa, tal como se expresa en habilidades adaptativas conceptuales, sociales y prácticas; esta discapacidad se origina antes de los dieciocho años".[3]

[3] http://www.aaidd.org/content_100.cfm

CARACTERÍSTICAS

A continuación se describirán algunas características de niños, niñas y/o adolescentes con esta discapacidad:

- En ocasiones presenta dificultades en el área de comunicación.
- Mayor seguridad para desenvolverse en ambientes conocidos.
- Inmadurez emocional. Su ingenuidad les vuelve vulnerables.
- Dificultad para resolver problemas cotidianos.
- Disminución de sus habilidades cognitivas.
- Retraso en el desarrollo en las áreas de autonomía e independencia personal.
- Dificultad en los procesos de atención y concentración.
- Necesidad de motivación y apoyo constante para iniciar y terminar una actividad.
- Ritmo de aprendizaje más lento.
- Poca iniciativa para emprender tareas nuevas.
- Poca tolerancia a la frustración.
- Dificultad para los procesos mentales superiores.
- Problemas en el desarrollo de la memoria requieren de un trabajo sistemático en el cual las rutinas son de gran ayuda.
- Les cuesta consolidar los aprendizajes, por lo que es necesario utilizar una variedad de metodologías de enseñanza.
- Presenta dificultades en la comprensión de instrucciones y órdenes.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Requieren motivación y apoyo constante.
- Estimular todos los logros del estudiante, por pequeños que sean, en función a los objetivos planteados por el maestro.
- Reforzar las iniciativas del estudiante cuando quiere emprender una tarea, dándole ideas de lo que puede hacer.
- Nominar los espacios escolares con gráficos y palabras, esto resulta estimulante para la identificación de espacios e incluso para sostener procesos de aprendizaje.
- Apoyarse en el uso de material concreto.

- Dar instrucciones claras, simples y concretas, de lo simple a lo complejo.
- Planificar tiempos cortos de trabajo e ir incrementándolo poco a poco.
- Asociar los contenidos con actividades de la vida diaria.
- Asegurarse que comprendió la instrucción antes de iniciar una tarea.
- Realizar ejercicios específicos para ampliar la capacidad de atención, concentración, memoria, entre otras funciones, como por ejemplo: rimas, trabalenguas, juegos de memoria, entre otros.
- Respete el ritmo y estilo de aprendizaje.
- Hacer las adaptaciones curriculares de acuerdo a las necesidades educativas especiales.
- Brindarle apoyo cuando lo requiera de manera individual.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Dar un tiempo mayor para su ejecución.
- Asegurarse que las instrucciones estén bien comprendidas.
- Priorizar los resultados cualitativos sobre los cuantitativos.
- Adecuar la forma de valorar en función de las potencialidades.
- Utilizar pruebas que contengan preguntas de selección múltiple usando gráficos si es necesario.
- Evaluación permanente, donde se priorice la observación, tanto dentro como fuera del aula.

3.2.4 TRASTORNOS GENERALIZADOS DEL DESARROLLO

Cuanto mayor es la dificultad, mayor es la gloria.

Marco Tulio ***Cicerón***

Los trastornos generalizados del desarrollo conforman un sistema heterogéneo, que está originado en procesos neurobiológicos, que desarrollan en déficit en múltiples áreas funcionales, llevando al niño, niña y /o adolescente a una alteración difusa y generalizada en su desarrollo. Está caracterizado por una alteración cualitativa de la interrelación social, con un marcado uso de comportamientos no verbales, dificultad para relacionarse con compañeros y falta de reciprocidad emocional (ausencia de la

tendencia espontánea para compartir intereses con otras personas). Están afectadas múltiples áreas de funcionamiento como lenguaje, atención, percepción, entre otros.

TIPOS DE LOS TRASTORNOS GENERALIZADOS DEL DESARROLLO

Según la clasificación del DSM-IV (Manual diagnóstico y estadístico de desórdenes mentales) los tipos son de Asperger, de Rett, trastorno desintegrativo infantil, y autista de alto funcionamiento. Los estudiantes que se beneficiarán de la educación inclusiva serán aquellos que presentan síndrome de Asperger y autismo de alto funcionamiento.

3.2.4.1 TRASTORNO DE ASPERGER

Es casi imperceptible el trastorno durante los tres primeros años de vida, ya que durante este período, expresan palabras simples y frases comunicativas. A pesar de ello, cuando va madurando su lenguaje, su entonación es monótona y exhibe una limitación en el uso de los gestos, presenta escasa habilidad para mantener una comunicación con diálogos ya que sus intereses son restringidos, repetitivos y basados en temas concretos; no puede entender una broma, una ironía o una metáfora.

La inteligencia es promedio o ligeramente superior; por lo general su habilidad para lo abstracto y la memorización es excelente; se caracteriza por el interés en uno o dos temas, hasta el punto de excluir a todos los demás. Este único interés y dedicación puede llevarles a grandes logros en la vida académica y profesional.

Sus mayores barreras están en la comunicación social, en establecer amistad y empatía; la suma de esta deficiencia social con alteraciones en la motricidad gruesa y fina, les dificulta la interrelación en la escuela, por lo que muchas veces estos niños, niñas y/o adolescentes son víctimas de burlas y desprecios.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se muestran algunas características que pueden tener los niños, niñas y/o adolescentes con síndrome de Asperger; no necesariamente un solo estudiante manifiesta todas las características descritas.

- Parece no escuchar cuando se le habla.
- Deja tareas inconclusas cuando no son de su agrado.
- Presenta dificultad para seguir instrucciones.
- Demuestra dificultad para mantenerse atento y focalizado en una sola tarea.

- Tiene problemas para organizar tareas y actividades.
- Presenta dificultad para trabajar en forma tranquila y callada.
- Le es difícil esperar su turno.
- Cambia repentinamente su estado de ánimo.
- Es hipersensible.
- Utiliza métodos poco convencionales para resolver problemas.
- Diferencia con gran dificultad la realidad de la fantasía.
- Se interesa especialmente por ciertos temas.
- Desea de saber todo respecto a su tema de interés, disfruta de él y lo utiliza para socializar, conversar y demostrar su inteligencia.
- Se siente incómodo frente a los cambios.
- Crea rutinas para poner orden en su día, caso contrario se desorganiza y se altera.
- Le cuesta seguir normas sociales preestablecidas.
- Respuesta social igual ante compañeros y autoridades.
- Difícilmente comprende el sarcasmo y la ironía.
- Le cuesta esperar su turno.
- Sufre alto nivel de estrés causado por las interacciones sociales, la comunicación con otros y por la hipersensibilidad sensorial.
- Es consciente de sus errores, pero no sabe cómo solucionarlos.
- Se cansa rápidamente.
- Se sobreexcita sin que la situación lo amerite.
- Demuestra impavidez ante situaciones que deben reaccionar.
- Presenta rabietas sin razón.
- Controla con dificultad sus acciones y pensamientos.
- Se ríe ante situaciones que no comprende.
- Tiene problemas para distinguir emociones de enojo o tristeza.
- Observa pero no comprende las emociones de los demás.
- Responde a las emociones de los demás, pero generalmente no lo hace apropiadamente.

- Se enoja cuando otras personas ignoran las reglas.
- Tiende a controlar o mandar en el juego.
- Gusta de juegos en que imitan un entorno real.
- Prefiere juegos que no son competitivos.
- Posee pensamiento literal.
- No comprende el significado implícito.
- Posee un vocabulario amplio.
- Puede presentar déficit de atención con o sin hiperactividad.
- Tiene dificultad para predecir situaciones y tomar decisiones.
- Es sensible a la crítica.
- No le gusta cometer errores y le teme al fracaso social.
- A menudo camina de manera extraña.
- Demuestra dificultad en el desarrollo motor fino (amarrarse los zapatos, prensión del lápiz, entre otros).
- Tiende a escribir de forma ilegible.
- Presenta dificultad en juegos de bola y de balanceo.
- Posee inteligencia normal e incluso superior.
- Demuestra buen lenguaje expresivo en cuanto a la articulación.
- Óptimo nivel de atención y concentración que le permiten adquirir aprendizajes.
- Se desenvuelve bien en un mundo de orden, es perfeccionista en las cosas que realiza.
- Su lenguaje no tiene función comunicativa.
- Los patrones no verbales no son comprendidos.
- Presenta comportamientos con rasgos repetitivos y obsesivos.
- Están poco desarrolladas sus habilidades sociales.
- Dificultades en las funciones ejecutivas y de planeación.
- Suele encerrarse en su habitación.
- Tiene aversión a las reuniones familiares.
- Participa muy poco en actividades grupales, se torna apático.

- Busca interactuar con los demás aunque tienen dificultades en la comprensión de los roles sociales, así como en los gestos y ademanes de las personas.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Disminuir los ruidos excesivos, ya que esto podría alterarlo; por ejemplo, poner fieltro o tela en las patas de la mesa y de la silla
- Mantener siempre el mismo orden de sus cosas para evitar que se descompense.
- Mantener sus rutinas de trabajo porque necesita saber lo que va a pasar, caso contrario le genera angustia.
- Utilizar material gráfico que le permitirá hacer asociaciones a nivel mental.
- Propiciar actividades de relajación, por ejemplo, a través de música clásica.
- Hacer adaptaciones curriculares significativas.
- La dramatización le permitirá encontrar expresión en el rostro.
- Identificar el nivel de fatiga del niño será importante a la hora de sugerir otra actividad o permitirle que escoja lo que desea hacer, puesto que este es un síntoma de una posible crisis.
- Cultivar en sus compañeros sentimientos de solidaridad y comprensión.
- Delegar responsabilidades que pueda cumplir adecuadamente.
- Implementar en el aula materiales adecuados que le permitan trabajar sin necesidad de socializar.
- En vista de que hay una mejor interacción con los adultos, los maestros deben ser los “mediadores sociales” mientras el estudiante está en la escuela o colegio, para que adquiera poco a poco mayores y mejores habilidades sociales.
- La falta de participación en las actividades de la clase puede deberse a las instrucciones y contenidos mayormente verbales, por lo tanto es necesario el refuerzo con material visual para que sepa cómo y a dónde dirigir sus comportamientos.
- Recordarle cada cierto tiempo la actividad que está realizando, antes de que se disperse su atención, para mantenerlo “conectado”.
- Establecer un sistema justo de turnos en cada cosa que se realice tanto en casa como en la Institución educativa.

- Evitar los comportamientos de sobreprotección.
- Anticiparle con tiempo algún cambio en su rutina, lo que le permitirá predecir comportamientos dándole las explicaciones adecuadas; procurar seguir adelante con calma, sin demostrar ansiedad o molestia.
- Usar el elogio puede dar buen resultado en la obtención de una conducta requerida por el docente.
- Utilizar las mismas formas de manejo en todos o en la mayoría de contextos en los cuales se desenvuelve.
- Fomentar la comunicación con sus compañeros e interlocutores.
- Cuidar que la velocidad del habla sea moderada al dirigirse a él, no suponer acciones o ideas de su parte, se debe ser concreto y veraz.
- Expresar una sola idea, acción o sugerencia directa a la vez.
- Las órdenes deben ser precisas y claras evitando las órdenes secuenciales.
- No permitirle "cambiar" los juegos o situaciones, indicarle que reglas son reglas y "todos" las debemos seguir.
- Cuando se "desconecta o evade" darle tiempo, pero ayudarlo a que regrese a la actividad que estaba haciendo hasta que la concluya.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Apoyarlo durante la evaluación para brindarle las ayudas requeridas.
- Asegurarse que las instrucciones sean comprendidas.
- Adaptar las evaluaciones de acuerdo a sus necesidades y características.

3.2.4.2 AUTISMO (ALTO FUNCIONAMIENTO)

El autismo es un repliegue de la personalidad sobre sí mismo que afecta el lenguaje de comunicación y que incide en sus relaciones sociales, ocasionando un comportamiento restringido, repetitivo y estereotipado.

CARACTERÍSTICAS

A continuación se detallan algunas características que podrían tener los niños, niñas y/o adolescentes con autismo.

- Cociente intelectual normal o superior.
- Buen desarrollo de aspectos estructurales del lenguaje.
- Buena memoria.

- Presentan habilidades específicas en un área en particular.
- Buena capacidad para almacenar información.
- Sus facies son poco expresivas.
- Dificultad para comprender emociones.
- El lenguaje no tiene función comunicativa.
- Los patrones no verbales no son comprendidos.
- Su comportamiento tiene rasgos repetitivos (rituales).
- Les cuesta desarrollar habilidades sociales.
- Dificultades en las funciones de planeación y anticipación.
- Pensamiento poco flexible.
- Dificultad para comprender lenguaje gestual.
- Su lenguaje es monótono.
- Limitación para adaptar las conductas sociales a los contextos.
- Presentan conductas estereotipadas.
- Si bien aparentemente están en clase, su pensamiento está ausente.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Tener en la puerta del aula la foto del profesor, con quien establecerá un vínculo fuerte de identificación; por tal motivo, para cambio de materia y de profesor, el docente debe acompañarlo hasta que estreche el vínculo necesario.
- Agilizar estrategias para minimizar el ruido dentro del salón de clases, en situaciones o períodos críticos de la jornada; por ejemplo, a la hora de entrar o salir al recreo.
- Utilizar preferiblemente material gráfico para ilustrar los conceptos o situaciones: láminas, videos, modelos, dibujos, entre otros.
- Trabajar con un solo objetivo, pocos estímulos o instrucciones de tarea, a excepción de los estudiantes que ya dominan este nivel de dificultad.
- Utilizar un cronograma de actividades en forma permanente para que el estudiante pueda saber de forma anticipada las rutinas y actividades que va a realizar.
- Utilizar un lenguaje claro y concreto para dar órdenes.
- Intentar que el ambiente de trabajo sea lo más estructurado, predecible y fijo.

- Tratar de ser flexibles en el manejo del tiempo puesto que si se les presiona, la ansiedad y la inseguridad se les acentúa.
- Reforzar y reconocer sus conductas positivas le dará seguridad para seguir trabajando.
- Planear actividades en las que pueda participar verbalmente aunque sea en forma mínima.
- Cambiar permanentemente de actividad, a través de órdenes precisas y cortas.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN

- Adaptar el tiempo en las pruebas o evaluaciones.
- Dar un ejemplo inicial de lo que se le pide para evaluar.
- Pedir respuestas no verbales como señalar, encerrar, construir, para el sistema de evaluación.
- Enseñar al estudiante diversas formas para responder a diferentes tipos de pruebas, evitar exponerlo a modelos de evaluación que no haya manejado antes.

3.2.5 SÍNDROME DE DOWN

Es un trastorno genético causado por la presencia de una copia extra del cromosoma 21 (o una parte del mismo), en vez de los dos habituales (trisomía libre o regular, translocación, mosaisismo o trisomía en mosaico), caracterizado por la presencia de un grado variable de discapacidad intelectual y unos rasgos físicos peculiares que le dan un aspecto reconocible. Es la causa más frecuente de discapacidad intelectual y debe su nombre a John Langdon Down, que fue el primero en describir esta alteración genética en 1866, aunque nunca llegó a descubrir las causas que la producían.

Las características físicas son: falta de reflejo de moro en el recién nacido (ante un ruido fuerte no extiende los brazos, piernas y manos, no arquea la espalda y no manda la cabeza hacia atrás), hipotomía de los músculos (tiene reducido el tono muscular debido a la pérdida de ligamentos), cara plana, nariz pequeña y plana, fisuras oblicuas palpebrales (la apertura de los ojos se inclina hacia arriba), oreja displástica (desarrollo anormal de las orejas), pliegue profundo a través del centro de la palma, Hiperflexibilidad (habilidad excesiva de flexionar las extremidades), falanje central displástico (un solo surco de flexión en el quinto dedo, en lugar de dos), pliegues epicentrales (pliegues de piel extra en la parte exterior del ojo), pelvis displástica (desarrollo anormal de la pelvis).

CARACTERÍSTICAS

- Sociable, participativo y afectuoso.
- Aptitudes para la música y el arte.
- Habilidades para realizar actividades rutinarias con supervisión.
- Requieren mayor tiempo para el desarrollo de destrezas de autonomía e independencia personal.
- Actitud positiva hacia el aprendizaje.
- Adecuado desarrollo de la memoria repetitiva y percepción visual.
- Su aprendizaje se ve fortalecido por la capacidad de imitar.
- Susceptibles a recurrentes enfermedades respiratorias, infecciones, entre otras.
- En ocasiones hay deficiencia visual.
- Hipotonía muscular generalizada.
- Disminución de sus habilidades cognitivas.
- Limitado desarrollo de lenguaje expresivo.
- Requiere reforzar constantemente los aprendizajes para consolidarlos.
- Dificultades en la percepción auditiva.
- Períodos cortos de atención.
- Dificultad para trabajar de manera independiente.
- Presenta dificultades en los procesos de conceptualización, transferencia y generalización.
- Le cuesta comprender las instrucciones, planificar las estrategias, resolver problemas.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA

- Apoyarse en el uso de material visual (láminas, pictogramas, fotos, dibujos, carteles, entre otros).
- Ayudarle para que cada vez sea más independiente en la ejecución de las actividades.
- Formular instrucciones secuenciadas y concretas.
- Cerciorarse que comprendió las instrucciones recibidas.
- Proporcionarle actividades cortas y variadas.

- Utilizar la música y en general las actividades artísticas como herramientas para consolidar los aprendizajes.
- Proporcionarle un número mayor de ejemplos, ejercicios y actividades motivantes para consolidar los aprendizajes.
- Utilizar diferentes metodologías de enseñanza.
- Reforzar las consignas mientras se realiza una actividad.
- Realizar ejercicios específicos para ampliar la capacidad de atención, concentración, memoria, entre otras.
- Consensuar estrategias pedagógicas con los profesionales de actividades especiales para concordar las que fortalezcan su proceso.

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN:

- Otorgar tiempos extras hasta que termine la evaluación.
- Garantizar la comprensión de las instrucciones.
- Priorizar los resultados cualitativos sobre los cuantitativos.
- Adecuar la forma de valorar en función de las potencialidades, ya sea de manera verbal, priorizando a la escrita en caso de ser necesario, utilizando gráficos, entre otras.
- Realizar adecuaciones o adaptaciones curriculares en torno a sus fortalezas y necesidades.
- Utilizar la música y el arte como instrumentos de evaluación a través de representaciones en las que estén manifiestos los contenidos curriculares.
- La observación de destrezas será utilizada como instrumento de evaluación.

Anexo

1. DATOS DEL ESTUDIANTE

Nombre del estudiante: _____

Edad: _____

Grado o curso y/o nivel: _____

Años de escolaridad: _____

Representante legal: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

Con quién vive el estudiante: _____

Discapacidad: _____ Porcentaje: _____

Número del Carné del CONADIS _____

Prótesis que utiliza o necesita: _____

Medicamento: _____

2. OBSERVACIÓN DEL DOCENTE

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

3. RECOPILACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN PSICOPEDAGÓGICA INTEGRAL:

Diagnóstico hipotético:_____

Fortalezas: _____

Debilidades: _____

Estilos de aprendizaje: _____

Recomendaciones: _____

4. SELECCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS

Objetivo de las estrategias: _____

_____

_____

_____

_____

ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS (APLICACIÓN)

En el aula _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

En el grupo_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

En la familia

5. SEGUIMIENTO

Logros alcanzados

Modificaciones _____

FIRMA DEL DOCENTE

BIBLIOGRAFÍA

AINSCOW, Mel; BOOTH Tony: *Índice de Inclusión: Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas.* Versión en castellano, s.l., s.n., 2000.

CENTRO DE RECURSOS DE EDUCACIÓN ESPECIAL DE NAVARRA: *Alumnos con sobredotación intelectual-altas capacidades: Orientaciones para la respuesta educativa.* España.s.n.

Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada *"Consejo de Derechos Humanos". El derecho a la educación de las personas con discapacidades*. Informe del Relator. 15 de marzo de 2006.

APA, *Diccionario conciso de Psicología.* México, Editorial El Manual Moderno. 2010.

ARCE M. *Soluciones pedagógicas para el autismo,* Lexus. España, 2008.

ARNAIZ SÁNCHEZ, Pilar. *Educación inclusiva, una escuela para todos*. Editorial Aljibe. Málaga. pp. 205-225, 2003.

ARTILES, C; JIMÉNEZ, J., *Identificación e intervención educativa y familiar con el alumnado de altas capacidades. Procedimientos e instrumentos para la detección e identificación del alumnado con altas capacidades intelectuales*. Las Palmas de Canarias, Universidad de Las Palmas de Gran Canarias, 2005.

BARON, Robert. *Fundamentos de Psicología*. Pearson Educación. Tercera edición. Mexico, 1997.

BENITO, Y.; MORO J.: *Test de screening con base empírica para la detección temprana en niños de 4, 5 y 6 años con sobredotación intelectual*. Madrid, Symtéc, 2002.

BIBLIOTECA DE EDUCACIÓN ESPECIAL. Barcelona, Editorial CEAC, 1995.

BLANCO, Rosa: *Hacia una escuela para todos y con todos.* Boletín 48, abril Proyecto Principal de Educación, OREALC/UNESCO. Santiago. 2000 Pág. 62 – 64 Disponible en http://www.inclusión /educativa. cl.-07-03).

CASTELLÓ, A.: *La integración del alumno excepcionalmente dotado,* s.l., s.n., *1992.*

MEC - OIE - UNED, *De la integración a la atención a la diversidad. Un modelo de enseñanza adaptativa*, s.l., s.n., 2004.

DUK, Cinthia: "*El enfoque de la educación inclusiva*, Chile, s.n., 2001.

FEDERACIONES NACIONALES DE Y PARA LA DISCAPACIDAD, *Guía del lenguaje positivo y comunicación incluyente,* Quito. Ecuador, 2010.

GONZÁLEZ ARNAIZ, Graciano: *La escuela inclusiva, la diversidad un valor para educar*. Artículo. Universidad Complutense. Madrid, 2006.

ICBF: *Orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niños y niñas menores de seis años con Discapacidad Motora.* Bogotá. Colombia, s.n., 2008.

ICBF: *Orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niños y niñas menores de seis años con Discapacidad Visual.* Bogotá. Colombia, s.n., 2008.

ICBF: *Orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niños y niñas menores de seis años con Discapacidad Auditiva.* Bogotá. Colombia, s.n., 2008.

ICBF: *Orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niños y niñas menores de seis años con Discapacidad Motora.* Bogotá. Colombia, s.n., 2008.

ICBF: *Orientaciones pedagógicas para la atención y la promoción de la inclusión de niños y niñas menores de seis años con Discapacidad Cognitiva.* Bogotá. Colombia, s.n., 2008.

HERNÁNDEZ, A; HERNÁNDEZ P.: *TAMAI. Test autoevaluativo multifactorial de adaptación infantil*. Madrid: Edición TEA, 2000.

MELÉNDEZ, L.: *Atención a la diversidad en el contexto educativo costarricense*. División de Desarrollo Curricular / MEP. Mimeo, 2003.

NARVARTE M.: *Soluciones pedagógicas para el TDH*. España, Lexus. 2008.

NARVARTE M.: *Soluciones pedagógicas en el aula*, España, Lexus. 2008.

NARVARTE M.: *Soluciones pedagógicas para la interacción escolar y permanencia*. España, Lexus. 2008.

OMS, Organización Mundial de la Salud, *Documentación sobre discapacidad físico-motora,* s.l., s.n. 2001.

PAPALIA, Diane.: *Psicología del desarrollo*. Octava edición Mc Graw Hill. Colombia, 2001.

PATTON; PAYNE; KAUFFMAN; BROWN.: *Casos de educación especial*, Noriega editores, Editorial Limusa, s.l., 1991.

PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL, Serie Pedagógica N° 5, Ministerio de Educación del Ecuador, 2007.

RENZULLI y otros, *Escalas para la valoración de las características de comportamiento de los estudiantes superiores*, Salamanca, Amaru-Ediciones, 2001.

TOLEDO GONZÁLEZ, *Diccionario Enciclopédico para la Educación Especial.* Madrid: Diagonal/Santillana (1985), corregida en el año 2000.

UNESCO: *Guidelines for Inclusión: Ensuring Access to Education for All*, s.l., s.n., 2005.

UNESCO . *Informe Final Conferencia Mundial sobre necesidades Educativas Especiales. Acceso y Calidad. Marco de Acción y Declaración de Salamanca*. París: UNESCO/MEC. 1994.

UNESCO. *Nuevo compromiso mundial para la educación básica.* s.l., s.n. 2001.

VERDUGO, Miguel; ASOCIACIÓN AMERICANA DE DISCAPACIDAD INTELECTUAL Y DEL DESARROLLO AAIDD: *Discapacidad intelectual. Definición, clasificación y Sistema de Apoyo.* 11va Edición, Madrid España, Alianza Editorial, 2011.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ASOCIACIÓN CIVIL ÚTIL Y VICTORIOSO, Centro Para La Integración Social De Personas Con Necesidades Especiales. *Compilado de frases sobre la discapacidad,* [consulta: abril 2011].Disponible en: http://sites.google.com/site/discapacidadvenezuela/la-discapacidad-en-frases

ARTEMIS (pseudónimo) Blog personal. [consulta: abril 2011].Disponible en: http://www.librodearena.com/post/artemis/los-sonidos-del-silencio/4378603/7703

DIARIO EL MUNDO, *Pablo Pineda, primer universitario europeo con síndrome de Down* [consulta: mayo 2011].Disponible en: http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/23/solidaridad/1279877665.html

CREENA, *Necesidades educativas específicas en alumnos con trastornos del comportamiento,* [consulta: 21 mayo 2011] Disponible en http://centros.educacion.navarra.es/creena/002conductuales/nee%20y%20trastornos%20de%20comp.htm

ROCHA, César, (compilador): *Estrategias de intervención generales para Asperger,* [consulta: marzo 2011]. Disponible en: http://unmilagroparacesar.blogspot.com/2010/02/estrategias-de-intervencion-generales.html

FUNDACIÓN ENTRA A MI MUNDO, *Acerca del Autismo,* [consulta: mayo 2011].Disponible en: www.entraamimundo.org

FUNDACIÓN ONCE Y TECHNOSITE, *Iniciativas para fomentar la integración social y laboral de las personas con discapacidad,* [consulta: mayo 2011].Disponible en: http://usuarios.discapnet.es/ojo_oido/sistemas_tecnicos_informaticos_para_ni%F1os_sordos.htm

GOBIERNO DE CANARIAS, Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de Canarias: *Portal de noticias.* [consulta: mayo 2011].Disponible en: www.gobiernodecanarias.org/educacion

GÓMEZ, Cristina, *Estrategias para entender y ayudar a niños con trastorno por déficit de atención* [consulta: abril 2011].Disponible en: http://www.librosaulamagna.com/libro/estrategias-para-entender-y-ayudar-a-ninos-con-trastorno-por-deficit-de-atencion/168626/4262

MARCHESI, Álvaro: *Valores y Competencias del Educador.* Artículo, texto adaptado, [consulta: marzo 2001].disponible en www.oei.es/noticias/spip/.php?article 1904 – 29k 2006

NICARAGUA EDUCA, *Adecuaciones curriculares a partir de las necesidades educativas especiales.* [consulta: mayo 2011].Disponible en: www.portaleducativo.edu.ni/planifico/142-adecuacion-curricular-a-partir-de-las-necesidades-educativas-especiales.

UNESCO, Oficina Internacional de Educación, *Listado de temas* [consulta: mayo 2011].Disponible en: www.ibe.unesco.org/es/temas

VALIDACIÓN DE MANUAL ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS PARA ATENDER A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES EN LA EDUCACIÓN REGULAR

No.	PROVINCIA	NOMBRE DEL FUNCIONARIO	INSTITUCIÓN
1	PICHINCHA	Betty Ruiz	Esc. Manuel Cabeza de Vaca
2		Colombia Calles	Esc. Vencedores
3		Elvira Sánchez	Esc. Pedro José Arteta
4		Estela Montero	Esc. Carlos Mantilla
5		Evelyn Rosero	Esc. Juan Figueroa
6		Franklin Erazo	Esc. Tarqui
7		Genith Chamorro	Esc. Marquesa de Solanda
8		Geovanny Olmedo	Esc. Juan Figueroa
9		Jorge Román	Departamento de Educación Especial
10		Juan Quishpe	Esc.Carlos Cadena Nolivos
11		Karina Villagomez	Esc. Carlos Cadena Nolivos
12		Laura Delgado	Esc. Marquesa de Solanda
13		Margarita Balseca	Departamento de Educación Especial
14		Margarita Méndez	Esc. José María Velasco Ibarra
15		María Dolores Carrera	Esc. José María Velasco Ibarra
16		Mariana Flores	Esc. Manuel Cabeza de Vaca
17		Martha Toapanta	Esc. Junta Nacional de la Vivienda
18		Nelly Aráuz	Esc. Gonzalo Abad
19		Omayra Orbe	Esc. Aurelio Espinosa Pólit
20		Patricia Pazmiño	Esc. Gonzalo Abad
21		Ramiro Benalcázar	Esc. Carlos Mantilla
22		Silvia Camacho	Esc. Junta Nacional de la vivienda
23		Sulay Segura	Esc. Pedro José Arteta
24	LOJA	Jimena Ordóñez	Esc. Filomena Mora
25		Luz Herrera	Esc. Filomena Mora
26		Diola Merino	Esc. Luis Antonio Enrique
27		Luz Ruiz	Esc. Luis Antonio Enrique
28		Mariana Rodríquez	Esc. Miguel Riofrío Nro. 1
29		Martha Correa	Esc. Zoila Alvarado
30		Sandra Moreno	Esc. Zoila Alvarado
31		Zoila Ramírez	Esc. Juan María Riofrío
32		Wilmer Gómez	Esc. Juan María Riofrío
33		Patricia Blacio	Esc. 18 de noviembre
34		Sandra Alarcón	Esc. 18 de noviembre
35		Mariela Espinosa	Esc. Matilde Hidalgo Nro. 1

No.	PROVINCIA	NOMBRE DEL FUNCIONARIO	INSTITUCIÓN
36		Nelly Ruiz	Departamento de Educación Especial
37		María Guachón	Departamento de Educación Especial
38		Franz Carrión	CEDOOPS-L
39		Martha Espinosa	Esc. Miguel Riofrío Nro. 1
40		Clemencia Castillo	Centro Ecuatoriano de Audición y Lenguaje
41		Wilmer Sinche	Esc. Rosa Grimanesa Ortega
42		Mercy Mora	Esc. Héroes del Cenepa
43		Yolanda Cobos	Esc. Héroes del Cenepa
44		Efraín Flores	Departamento de Educación Especial
45		Vicenta Bravo	Esc. Rosa Grimanesa Ortega
46	ESMERALDAS	Beatriz Cabezas	Esc. Uruguay
47		Esmeda Lara	Esc. Patria Nueva
48		Ellis Wila	Esc. Patria Nueva
49		Nieve Caicedo	Esc. Bellas Artes
50		Margarita Espantoso	Esc. Emilio Estrada
51		Nancy Toledo	Esc. Emilio Estrada
52		Cecilia Murillo	Esc. Edilfo Bennett
53		Mariela Ortiz	Instituto de Educación Especial Fiscal
54		Laura Jara	Esc. 5 de Agosto
55		Sonia Baguí	Esc. 5 de Agosto
56		Raquel Rúa	Esc. 5 de Junio
57		Elsi Ortiz	Colegio Bellas Artes
58		Remigio Arias	Colegio Bellas Artes
59		Azucena Palacios	Colegio Bellas Artes
60		Galo Ortiz	Colegio Bellas Artes
61		Angel Ballesteros	Colegio Bellas Artes
62		Katty Realpe	Esc. Uruguay
63		Isabel Baldeón	Esc. Río Esmeraldas
64		Mariana Gutiérrez	Esc. Río Esmeraldas
65		Gloria García	Esc. Centro Educacional América
66		Norma Valencia	Esc. Fray Vicente Solano
67		Edith Montaño	Esc. Gonzalo Abad
68		Yuly Nevárez	Esc. Fray Vicente Solano
69		Modesta Preciado	Departamento de Educación Especial
70		Ana Bedoya	Departamento de Educación Especial
71		Malena Bedón	Departamento de Educación Especial
72		Martha Prado	Departamento de Educación Especial
73	GUAYAS	Pilar Reyes	Esc. Ignacio Molina Andrade #82

No.	PROVINCIA	NOMBRE DEL FUNCIONARIO	INSTITUCIÓN
74		Matilde Palma	Esc. Ignacio Molina Andrade #82
75		Elsa Zambrano	Esc. República de Panamá
76		Laura Wonsang	Esc. República de Panamá
77		Patricia Galarza	Esc. Jaime Flores Murillo #2
78		Gladys Chiluisa	Esc. Modesto Chávez Franco # 335
79		Malena Bonilla	FASINARM
80		Janeth Gómez	Esc. Héctor Lara
81		Carmen Figueroa	Esc. Ana Eleanor Roosevelt
82		Patricia Reyes	Esc. María Rivadeneira
83		Geoconda Soledispa	Esc. Mun. 4 de enero
84		Adriana Vinueza	Esc. Mun. 4 de enero
85		Aurora Castro	CEDOPS
86		Miriam Claudett	Centro Fiscal Plan Internacional
87		Arturo Mora	CEREPSI
88		Juan Sanchón	Esc. María Luisa Guevara
89		Carlos Becerra	Departamento de Educación Especial
90		Lilia González	FASINARM
91		Alicia Falcones	Esc. Fiscal #79
92		Patricia Villamarín	Municipio de Guayaquil
93		Roberto Carrión	CEREPSI

El ambiente es de todos

Minambiente

GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proceso: SERVICIO AL CIUDADANO
Versión 01
02/06/2021

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO 3
1. INTRODUCCIÓN 6
2. OBJETIVO GENERAL 6
2.1 OBJETIVOS ESPECIFICOS 6
3. ALCANCE 7
4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD 7
4.1 Categorías de discapacidad 8
5. ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA 8
5.1 Identificación de requerimientos legales y complementarios aplicables para la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas con discapacidad 8
5.2 Estrategias para garantizar a las personas con discapacidad el derecho a vivir de manera independiente e incluidos en la comunidad. 10
5.3. Identificación de las necesidades de los usuarios con discapacidad 12
5.4. Fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano accesibles a personas con discapacidad 12
5.5. ACCESIBILIDAD FISICA, COMUNICACIONAL Y ACTITUDINAL 13
5.5.1. Accesibilidad Física 13
5.5.2 Accesibilidad Comunicacional 14
5.5.3. Accesibilidad Actitudinal 14
5.6. Sensibilización y capacitación a los colaboradores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 17
5.7. Recursos para la implementación de la política para la atención a personas con discapacidad. 19
6. INDICADORES 19

GLOSARIO

PERSONAS CON Y/O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD: Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

ACCESO Y ACCESIBILIDAD: Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales.

MOVILIDAD: Esta categoría describe la limitación de personas que presentan en forma permanente debilidad muscular, pérdida o ausencia de alguna parte de su cuerpo, alteraciones articulares o presencia de movimientos involuntarios. Se refiere a aquellas personas que podrían presentar, en el desarrollo de sus actividades cotidianas, diferentes grados de dificultad para andar, desplazarse, cambiar o mantener posiciones del cuerpo, llevar, manipular o transportar objetos y realizar actividades de cuidado personal, o del hogar, entre otras. Para aumentar su grado de independencia, ellas podrían requerir de la ayuda de otras personas, o acudir a prótesis, ortesis o ayudas técnicas como sillas de ruedas, bastones, caminadores, muletas, entre otras.

DISCAPACIDAD FISICA: En esta categoría se encuentran las personas que presentan en forma permanente deficiencias corporales funcionales a nivel musculo esquelético, neurológico, tegumentario de origen congénito o adquirido, pérdida o ausencia de alguna parte de su cuerpo, o presencia de desórdenes del movimiento corporal. Se refiere a aquellas personas que podrían presentar en el desarrollo de sus actividades cotidianas, diferentes grados de dificultad funcional para et movimiento corporal y su relación en los diversos entornos al caminar, desplazarse, cambiar o mantener posiciones del cuerpo, llevar, manipular o transportar objetos y realizar actividades de cuidado personal, o del hogar, interactuar con otros sujetos, entre otras (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011).

Para aumentar el grado de independencia, las personas con alteraciones en su movilidad requieren, en algunos casos, de la ayuda de otras personas, al igual que de productos de apoyo como prótesis (piernas o brazos artificiales), órtesis, sillas de ruedas, bastones, caminadores o muletas, entre otros. De igual forma, para su participación en actividades personales, educativas, formativas, laborales y productivas, deportivas, culturales y sociales pueden requerir espacios físicos y transporte accesible.

DISCAPACIDAD AUDITIVA: En esta categoría se encuentran personas que presentan en forma permanente deficiencias en las funciones sensoriales relacionadas con la percepción de los sonidos y la discriminación de su localización, tono, volumen y calidad; como consecuencia, presentan diferentes grados de dificultad en la recepción y producción de mensajes verbales y, por tanto, para la comunicación oral. Se incluye en esta categoría a las personas sordas y a las personas con hipoacusia esto es, aquellas que debido a una deficiencia en la capacidad auditiva presentan dificultades en la discriminación de sonidos, palabras, frases, conversación e incluso sonidos con mayor intensidad que la voz conversacional, según el grado de pérdida auditiva (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011). Para aumentar su grado de independencia estas personas pueden requerir de la ayuda de intérpretes de lengua de señas, productos de apoyo como audífonos, implantes cocleares o sistemas FM, entre otros. De igual forma, para garantizar su participación, requieren contextos

accesibles, así como estrategias comunicativas entre las que se encuentran los mensajes de texto y las señales visuales de información, orientación y prevención de situaciones de riesgo.

DISCAPACIDAD VISUAL: En esta categoría se incluye a aquellas personas que presentan deficiencias para percibir la luz, forma, tamaño o color de los objetos. Se incluye a las personas ciegas y a las personas con baja visión, es decir, quienes a pesar de usar gafas o lentes de contacto, o haberse practicado cirugía, tienen dificultades para distinguir formas, colores, rostros, objetos en la calle, ver en la noche, ver de lejos o de cerca, independientemente de que sea por uno o ambos ojos (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011). Estas personas presentan diferentes grados de dificultad en la ejecución de actividades de cuidado personal, del hogar o del trabajo, entre otras. Para una mayor independencia y autonomía, estas personas pueden requerir productos de apoyo como bastones de orientación, lentes o lupas, textos en braille, macrotipo (texto ampliado), programas lectores de pantalla, programas magnificadores o información auditiva, entre otros. Para su participación requieren contextos accesibles en los que se cuente con señales informativas, orientadoras y de prevención de situaciones de riesgo, con colores de contraste, pisos con diferentes texturas y mensajes, en braille o sonoros, entre otros.

SORDOCEGUERA: La sordoceguera es una discapacidad única que resulta de la combinación de una deficiencia visual y una deficiencia auditiva, que genera en las personas que la presentan problemas de comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información. Algunas personas sordociegas son sordas y ciegas totales, mientras que otras conservan restos auditivos y/o restos visuales. Las personas sordociegas requieren de servicios especializados de guía interpretación para su desarrollo e inclusión social.

DISCAPACIDAD INTELECTUAL: Se refiere a aquellas personas que presentan deficiencias en las capacidades mentales generales, como el razonamiento, la resolución de problemas, la planificación, el pensamiento abstracto, el juicio, et aprendizaje académico y el aprendizaje de la experiencia. Estos producen deficiencias del funcionamiento adaptativo, de tal manera que el individuo no alcanza los estándares de independencia personal y de responsabilidad social en uno o más aspectos de la vida cotidiana, incluidos la comunicación, la participación social, et funcionamiento académico u ocupacional y la independencia personal en la casa o en la comunidad (American Psychiatric Association, 2014). Para lograr una mayor independencia funcional y participación social, estas personas requieren de apoyos especializados terapéuticos y pedagógicos, entre otros. Es necesaria la adecuación de programas educativos o formativos adaptados a sus posibilidades y necesidades, al igual que el desarrollo de estrategias que faciliten el aprendizaje de tareas y actividades de la vida diaria, como auto cuidado, interacción con el entorno y de desempeño de roles dentro de la sociedad. Los apoyos personales son indispensables para su protección y como facilitadores en su aprendizaje y participación social.

DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL (MENTAL): Resulta de la interacción entre las personas con deficiencias (alteraciones en el pensamiento, percepciones, emociones, sentimientos, comportamientos y relaciones, considerados como signos y síntomas atendiendo a su duración, coexistencia, intensidad y afectación funcional) y las barreras del· entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad. Estas barreras surgen de los límites que las diferentes culturas y sociedades Imponen a la conducta y comportamiento humanos, así como por el estigma social y las actitudes discriminatorias. Para lograr una mayor independencia funcional, estas personas requieren básicamente de apoyos médicos y terapéuticos especializados de acuerdo a sus necesidades. De igual forma, para su protección y participación en actividades personales, educativas, formativas, deportivas, culturales, sociales, laborales y productivas, pueden requerir apoyo de otra persona (MSPS, 2015a).

DISCAPACIDAD MÚLTIPLE: Presencia de dos o más deficiencias asociadas, de orden físico, sensorial, mental o intelectual, las cuales afectan significativamente el nivel de desarrollo, tas posibilidades funcionales, la comunicación, la interacción social y el aprendizaje, por lo que requieren para su atención de apoyos generalizados y permanentes. Las particularidades de la discapacidad múltiple no están dadas por la sumatoria de los diferentes tipos de deficiencia, sino por la interacción que se presenta entre ellos. A través de dicha interacción se determina el nivel de desarrollo, las posibilidades funcionales, de la comunicación, de la interacción social (Secretaría de Educación Pública, Perkins International Latin America & Sense International 2011).

CONVERTIC JAWS: Es un software que convierte a voz la información que se muestra en la pantalla, permitiendo a las personas ciegas hacer un uso autónomo del computador y sus aplicaciones.

CONVERTIC ZOOMTEXT: Es un software que amplía hasta 16 veces el tamaño de las letras en pantalla y permite variar color y contraste, beneficiando a personas con baja visión o que estén empezando a experimentar problemas visuales por cuestiones de edad.

CENTRO DE RELEVO: Permite la comunicación doble vía entre personas sordas y oyentes a través de una plataforma tecnológica que cuenta con intérpretes de LSC en línea.

Centro de relevo - Servicio de interpretación en línea SIEL: Esta plataforma permite que el usuario sordo pueda contar con un intérprete de lengua de señas colombiana en línea, accediendo al servicio desde un dispositivo con conexión a internet, amplificación de audio y micrófonos (celulares, tabletas o computadores adaptados).

Diccionario de usos Lengua de Señas: Léxico de uso cotidiano que consiste en repertorio básico, utilizado para satisfacer necesidades comunicativas y expresivas de la vida diaria de las personas.

ADVERTENCIA: Es la acción y efecto de advertir (llamar la atención sobre algo, aconsejar, prevenir)

INFORMACIÓN: Se conoce a un conjunto organizado de datos procesados que constituyen un mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que recibe dicho mensaje.

PROHIBICIÓN: Se define como la limitación que tiene un sujeto de tocar, utilizar y realizar algo.

RIESGO: Combinación de la probabilidad de que ocurra(n) un(os) evento(s) o exposición(es) peligroso(s), y la severidad de lesión o enfermedad, que puede ser causado por el(los) evento(s) o la(s) exposición(es).

SEÑALIZACIÓN: El conjunto de estímulos que informan a un individuo acerca de la mejor conducta a seguir en unas circunstancias que conviene resaltar. Para que sea efectiva y cumpla con su finalidad en la prevención de accidentes, debe: atraer la atención de quien la reciba, dar a conocer el mensaje con suficiente antelación, ser clara y de interpretación única, posibilidad en la práctica de cumplir con lo indicado. (Instituto de Seguro Social. Evaluación del desarrollo del programa de Salud ocupacional).

SEGURIDAD: Hacer que el riesgo se reduzca a niveles aceptables, debido a que el riesgo es inherente a cualquier actividad y nunca puede ser eliminado.

1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad cabeza del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con apoyo de las entidades adscritas y vinculadas tiene la función de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. El sector "Ambiente y Desarrollo Sostenible" entiende la importancia de interactuar con la ciudadanía, garantizando la participación y el acceso a la información de los grupos de interés incluyendo a la población con discapacidad.

En Colombia se ha venido avanzando en la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad, pero aún es necesario aunar esfuerzos para lograr la plena inclusión social de esta población. Por eso, con la entrada en vigencia de la Ley 1618 de 2013 y la expedición del Documento Conpes 166 de 2013, "Política Pública Nacional de Discapacidad en Inclusión Social", surge una serie de obligaciones para el estado colombiano. Estas obligaciones se orientan a la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las personas con discapacidad gocen de los mismos derechos, servicios y oportunidades que las demás, asegurando el goce efectivo y el acceso a la educación, la salud, el empleo, el deporte, la vivienda, los servicios públicos, el transporte, la cultura, entre otros.

Es por ello, que para garantizar el goce pleno y en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los ciudadanos especialmente de las personas con discapacidad, se hace necesario la formulación de la Política para la atención de personas con discapacidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual reconoce la necesidad de incorporar y de transversalizar un enfoque de inclusión social, de reconocimiento de la diversidad y de desarrollo de las capacidades en el mejoramiento de la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de esta población vulnerable.

Con el presente documento se establece los mecanismos de implementación de los lineamientos establecidos en la política sectorial de atención de personas con discapacidad en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y los indicadores para medir el grado de cumplimiento.

2. OBJETIVO GENERAL

Establecer los lineamientos generales, aplicables a las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, necesarios para garantizar el acceso a la información pública, la atención y el servicio a personas con discapacidad, y asegurar los criterios de igualdad, cumplimiento legal y garantía del derecho a la accesibilidad física, comunicacional y actitudinal.

2.1 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar los requerimientos legales y complementarios aplicables para la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas con discapacidad y asegurar su cumplimiento

- Garantizar el acceso efectivo a la información pública del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a la población con discapacidad para dar cumplimiento a la Ley 1712 de 2014 transparencia y acceso a la información pública.
- Coordinar y asesorar las acciones necesarias para promover en las entidades del sector, el acceso a la información pública, la atención y el servicio a personas con discapacidad.
- Asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas relacionadas con la accesibilidad física en los puntos de atención presencial de servicio al ciudadano, así como garantizar la accesibilidad comunicacional y actitudinal transversal a la gestión pública.

3. ALCANCE

Esta política aplica a todas las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en el proceso y cumplimiento de sus funciones, como colaboradores y representantes de la Administración Pública, y en cumplimiento de la normatividad vigente.

4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es importante la inclusión de las personas con discapacidad por lo que es importantes conocer los diversos factores contextuales y categorías que a continuación se relacionan para que de esta manera se pueda garantizar la atención y espacios para las personas con cualquier tipo de discapacidad que acceda tanto a los espacios físicos como a los canales de atención virtual que brinda la entidad.

Factores Contextuales[1]

Los Factores Contextuales representan el trasfondo total de la vida de un individuo, en estos se Incluyen los Factores Ambientales y los Factores Personales que pueden tener un efecto en la persona con una condición de salud y sobre la salud y los estados.

Los Factores Ambientales constituyen el ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y desarrollan sus vidas. Los factores son externos a los individuos y pueden tener una influencia negativa o positiva en el desempeño/realización del individuo como miembro de la sociedad, en la capacidad del individuo o en sus estructuras y funciones corporales. Estos Factores Ambientales están organizados en la clasificación contemplando dos niveles distintos:

- Individual – en el ambiente inmediato del individuo, incluyendo espacios tales como el hogar, el lugar de trabajo o la escuela. En este nivel están incluidas las propiedades físicas y materiales del ambiente con las que un individuo tiene que enfrentarse, así como el contacto directo con otras personas tales como la familia, amigos, compañeros y desconocidos.

- Servicios y sistemas – estructuras sociales formales e informales, servicios o sistemas globales existentes en la comunidad o la cultura, que tienen un efecto en los individuos. Este nivel incluye organizaciones y

servicios relacionados con el entorno laboral, actividades comunitarias, agencias gubernamentales, servicios de comunicación y transporte, redes sociales informales y también leyes, regulaciones, reglas formales e informales, actitudes e ideologías.

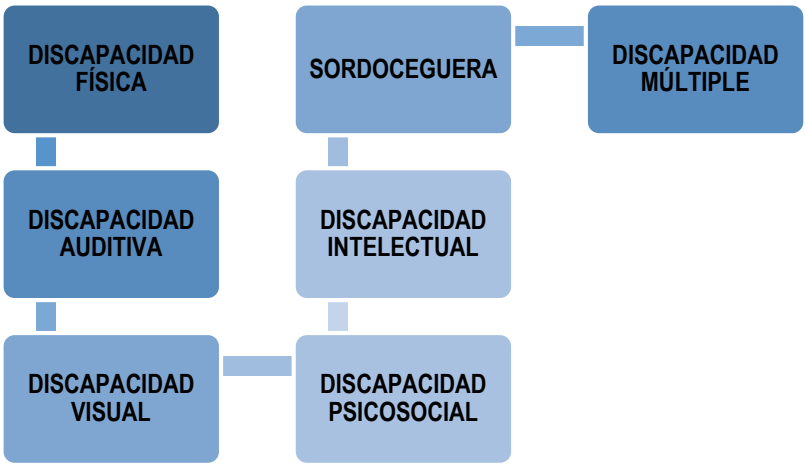
Los Factores Personales constituyen el trasfondo particular de la vida de un individuo y de su estilo de vida. Están compuestos por características del individuo que no forman parte de una condición o estados de salud. Estos factores pueden incluir el sexo, la raza, la edad, otros estados de salud, la forma física, los estilos de vida, los hábitos, los "estilos de afrontamiento", el trasfondo social, la educación, la profesión, las experiencias actuales y pasadas (sucesos de la vida pasada y sucesos actuales), los patrones de comportamiento globales y el tipo de personalidad, los aspectos psicológicos personales y otras características. Tanto todas ellas en conjunto como algunas de ellas individualmente pueden desempeñar un papel en la discapacidad a cualquier nivel.

4.1 Categorías de discapacidad

Las categorías de personas con discapacidad se presentan en la **Ilustración 1**; las definiciones para cada una de estas categorías se relacionan en el

GLOSARIO.

Ilustración 1 Categorías de discapacidad



Fuente: Resolución 113 de 2020/Ministerio de Salud y Protección Social.

5. ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece el mecanismo para darle cumplimiento a cada uno de los lineamientos establecidos en la Política Sectorial para la Atención de Personas con Discapacidad.

5.1 Identificación de requerimientos legales y complementarios aplicables para la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas con discapacidad

Para la implementación de la Política Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad se identifica el marco legal aplicable el cual se presenta en la **Tabla 1**.

Tabla 1. Marco Legal

NORMA	FUNDAMENTO
Constitución Política de Colombia 1991	Art 13. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."
	Art 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"
	Art 54. "Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud."
	Art 68. "La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."
Ley Estatutaria No. 1618 de 2013	Garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y

NORMA	FUNDAMENTO
	ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación a las personas por razón de su discapacidad, lo cual requiere reglamentación, programas y acciones tendientes a garantizar los derechos, beneficios y obligaciones laborales de las personas con discapacidad.
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Respecto a las a personas con discapacidad se refiere en los artículos 13, 51, 114, 123 y 136 sobre enfoque diferencial, medidas en materia de educación, atención preferencial, medidas de restitución en materia de vivienda y programas de rehabilitación, respectivamente.
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
Ley 12 de 1987	Establece requisitos de la construcción y el espacio público para la eliminación de barreras arquitectónicas y posibilitar el acceso de las PcD.
Decreto 2177 de 2017	Por el cual se crea el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento" y cuyo objeto es coordinar las acciones que el sector privado adelante para coadyuvar al ejercicio de los derechos y la inclusión social, laboral y productiva de las personas con discapacidad, orientadas al desarrollo de las capacidades a través de la formación para el trabajo, la producción y el empleo de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores.
Decreto 2011 de 2017	Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público.
Resolución 113 de 2020	Por la cual se dictan disposiciones en relación con la certificación de discapacidad y el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad
Resolución 1519 de 2020	"Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos"
Convención Interamericana para la Eliminación de todas formas de discriminación contra las PcD – OEA 2020	Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las PcD y propiciar su plena integración en la sociedad.
Convención de las PcD - ONU - 2006	El propósito de la convención es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto los derechos humanos por las PcD. Cubre una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, y la igualdad y la no discriminación.
Conpes Social 166 de 2013	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social
WCAG 2.1	Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web

Fuente: UCGA, 2021

La actualización de la normatividad aplicable se realiza conforme a lo establecido en la identificación de requisitos legales del proceso "servicio al ciudadano" del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se consigna en el normograma según los lineamientos definidos por el grupo de Sistemas Integrados de Gestión de la entidad.

5.2 Estrategias para garantizar a las personas con discapacidad el derecho a vivir de manera independiente e incluidos en la comunidad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la oferta de los canales de servicio atiende a las personas con discapacidad, de igual forma permite el acceso a la información publicada en la página web de la

entidad. La ***Tabla 2*** presenta los canales de atención los cuales presentan mecanismos para acceder a la información de manera independiente.

Tabla 2. Canales de Atención

CANAL	ATENCIÓN
Centro de Contacto Ciudadano (canal presencial)	Brinda atención y orientación sobre la información misional y la relacionada con trámites y servicios de manera veraz y oportuna a los ciudadanos, de forma presencial, virtual y telefónica. El horario de atención es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 4:30 p.m. en jornada continua, en la carrera 13 No. 37 - 38. Responsable: Grupo de Gestión Documental.
Ventanilla Única de Correspondencia	Ubicada en la carrera 13 No. 37 – 38, con horario de atención de lunes a viernes entre 8:00 a.m. y 5:00 p.m. A través de la Ventanilla se reciben peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias escritas relacionados con el quehacer del Ministerio. Responsable: Grupo de Gestión Documental.
Centro de Contacto Ciudadano – canal telefónico	Línea gratuita nacional 018000915060 y en Bogotá 3323422. Horario de atención de lunes a viernes entre 8:00 a.m. y 5:00 p.m. En jornada continua. Responsable: Grupo de Gestión Documental
FAX institucional	Teléfono: 3323402, conectado las 24 horas del día.
Centro de Contacto Ciudadano – Chat Web Institucional	Se puede acceder al chat institucional a través del siguiente enlace: https://chat.minambiente.gov.co/CuteSoft_Client/CuteChat/Channel.Aspx?Place=Lobby-2 En un horario de lunes a viernes entre 8:00 a.m. y 5:00 p.m. en jornada continua. Responsables: Grupo de Gestión Documental.
Centro de Contacto Ciudadano (correo electrónico)	Acceso las 24 horas del día a través de los correos servicioalciudadano@minambiente.gov.co. procesosjudiciales@minambiente.gov.co Responsable: Grupo de Gestión Documental.
Página web institucional	En www.minambiente.gov.co se encuentra toda la información relacionada con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Whatsapp Empresarial	Se puede acceder al Whatsapp empresarial al número 3102213891 Horario de atención de lunes a viernes entre 8:00 a.m. y 4:30 p.m.
Centro de Documentación	El Centro de Documentación forma parte del portafolio de servicios del Ministerio. Construye y divulga la memoria institucional de publicaciones, facilita la consulta de material bibliográfico nacional e internacional y ofrece orientación y asesoría personalizada en temas misionales y de normatividad.

CANAL	ATENCIÓN
	Disponible en el sitio WEB. Responsable: Coordinador del Grupo Centro de Documentación.

Fuente: UCGA, 2021

El numeral **5.4.** Fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano accesibles a personas con discapacidadpresenta la estrategia para fortalecer los canales ofertados por la entidad a fin de garantizar la independencia e inclusión de las personas con discapacidad.

Para garantizar a las personas con discapacidad el derecho a vivir de manera independiente e incluidos en la comunidad se debe promover el acceso al empleo público, cumpliendo los porcentajes de participación dependiendo del tamaño de la planta de las entidades como lo establece el Decreto 2011 de 2017 o aquel que lo modifique o sustituya. Es así como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del grupo de Talento Humano garantiza la inclusión laboral para personas con discapacidad, velando por el derecho al trabajo e integridad física y mental de esta población. A partir de la expedición del Decreto 2011 de 2017 *"Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público", la entidad cuenta con la vinculación de personas con discapacidad como se presenta en la*
Tabla *3.*

Tabla 3.Porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad

TAMAÑO DE LA PLANTA	PLANTA MINAMBIENTE	AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019	AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023	AL 31 DE DICIEMBRE DE 2027
Plantas entre 1 y 1.000 empleos. Decreto 2011 de 2017		2%	3%	4%
Planta de personal con discapacidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.				

Fuente: Adaptado Informe sobre la vinculación laboral de las personas con discapacidad en el sector público colombiano – Función Pública

De acuerdo al tamaño de la planta el Ministerio reporta el cumplimiento del porcentaje de vinculación de servidores con discapacidad al Departamento Administrativo de la Función Pública en el primer bimestre de cada año, a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP.

5.3. Identificación de las necesidades de los usuarios con discapacidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de su ejercicio de caracterización de usuarios establece instrumentos para caracterizar esta población, para ello se tipifica la condición de discapacidad en la radicación de peticiones y solicitudes de acceso de información, formularios electrónicos para la recepción de comunicaciones oficiales y encuestas de percepción (encuestas de satisfacción en trámites y en la atención de canales). A partir de la información recolectada en bases de datos que registra la interacción de la entidad con personas con discapacidad se identifican características y necesidades de información de este tipo de población, que sirven como elemento de entrada para mejorar la atención y la oferta de información. El

documento de caracterización de usuarios que publica la entidad anualmente en la página web permite identificar información característica de la población con discapacidad y sus necesidades de información.

5.4. Fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano accesibles a personas con discapacidad

Para el Ministerio es primordial la interacción con el ciudadano garantizando la asertividad en la atención. Por ello es necesario estar informado y dispuesto a brindar el mejor trato y orientación de acuerdo con las condiciones del ciudadano. Es importante que la información relacionada con los grupos de protección especial sea del dominio de todos los colaboradores del Ministerio y, en especial de los funcionarios relacionados con la atención preferencial o prioritaria.

Con el ánimo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fortalezca la inclusión de personas con discapacidad que hacen uso de los diferentes canales de atención, se establecen las siguientes herramientas **Tabla *4***, para que sean implementadas y se garantice la accesibilidad de información que se oferta en la entidad; en la citada tabla se presenta la herramienta y se proyectan la fecha tentativa de implementación en la columna denominada “priorización”.

Tabla 4. Herramientas para implementación

NUMERO	HERRAMIENTA	CANAL A IMPLEMENTAR	PRIORIZACION	ORIENTADO
1	Convertic - JAWS	Canal presencial Ventanilla de correspondencia	Primer semestre de 2022	Es un software que convierte a voz la información que se muestra en la pantalla, permitiendo a las personas ciegas hacer un uso autónomo del computador y sus aplicaciones.
2	Convertic - ZOOMTEXT	Canal presencial Ventanilla de correspondencia	Primer semestre de 2022	Es un software que amplía hasta 16 veces el tamaño de las letras en pantalla y permite variar color y contraste, beneficiando a personas con baja visión o que estén empezando a experimentar problemas visuales por cuestiones de edad.
3	Centro de relevo – relevo de llamadas	Canal telefónico Ventanilla de correspondencia	Primer semestre de 2022	Permite la comunicación doble vía entre personas sordas y oyentes a través de una plataforma tecnológica que cuenta con intérpretes de LSC en línea.
4	Centro de relevo - Servicio de interpretación en línea SIEL	Página web Whatsapp	Primer semestre de 2022	Esta plataforma permite que el usuario sordo pueda contar con un intérprete de lengua de señas colombiana en línea, accediendo al servicio desde un dispositivo con conexión a internet, amplificación de audio y micrófonos (celulares, tabletas o computadores adaptados). Esta plataforma permite una comunicación fluida entre las personas oyentes del punto de atención y las personas sordas que precisen información de la empresa o entidad a la que desean acceder.
5	Diccionario de usos Lengua de Señas Colombiana / castellano	Canal presencial Ventanilla de correspondencia Página web institucional	Primer semestre de 2022	Léxico de uso cotidiano que consiste en repertorio básico, utilizado para satisfacer necesidades comunicativas y expresivas de la vida diaria de las personas. Términos de uso académico que consiste en un repertorio especializado de señas, categorizados en términos utilizados en

NUMERO	HERRAMIENTA	CANAL A IMPLEMENTAR	PRIORIZACION	ORIENTADO
				bachillerato y los empleados en educación superior.
6	Closed Caption	Canal presencial Ventanilla de correspondencia	Primer semestre de 2023	Sistema que consiste en convertir el audio de un proyecto audiovisual en texto e insertarlo de manera que aparezca en una pantalla o monitor. Su principal finalidad es proporcionar el acceso de las personas con discapacidad auditiva a los contenidos emitidos en televisión.
7	Documentos en braille	Canal presencial Ventanilla de correspondencia	Primer semestre de 2023	Producción de materiales accesibles que cumplan con el criterio diferencial de accesibilidad - INCI

Fuente: UCGA, 2021

Para la incorporación de estas herramientas en los mecanismos de atención ciudadano del Ministerio, se documentó el "manual de uso y consulta de herramientas para el fortalecimiento de los canales de atención ciudadano accesibles a personas con discapacidad" el cual presenta las indicaciones para el uso de cada una de las herramientas que permiten mejorar la accesibilidad a las personas con discapacidad.

5.5. ACCESIBILIDAD FISICA, COMUNICACIONAL Y ACTITUDINAL

5.5.1. Accesibilidad Física

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identifica los requerimientos mínimos de accesibilidad física establecidos en la NTC 6047de 2013 para ello implementa la lista de verificación "Autodiagnóstico de Espacios Físicos según la NTC 6047de 2013" para determinar el grado de cumplimiento de los requisitos de accesibilidad en líneas de división, módulos de atención, superficies de pisos, ventanas, señalización, iluminación, pasillos, rampa y pasamanos; con el objeto de diagnosticar e identificar las acciones necesarias hacer implementadas por la entidad para fortalecer las condiciones físicas en las instalaciones del ministerio para determinar el grado de cumplimiento de cada uno de los requisitos y establecer las acciones necesarias para mejorar la accesibilidad física de la población con discapacidad; este trabajo se realiza articuladamente con el Grupo de Servicios Administrativos.

Dependiendo los ejercicios de priorización para desarrollar las actividades de accesibilidad física se solicitan los recursos para desarrollar las adecuaciones requeridas en las instalaciones de la entidad.

Para garantizar la señalización para personas con discapacidad en las instalaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la entidad implementa el "Manual de accesibilidad e inclusión para personas en condición de discapacidad" el cual orienta el cumplimiento de los requisitos establecidos en la NTC 1461 referente a "HIGIENE Y SEGURIDAD.COLORES Y SEÑALES DE SEGURIDAD".

5.5.2 Accesibilidad Comunicacional

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identifica los requerimientos mínimos para garantizar la accesibilidad web tal como lo establece la Resolución 1519 de 2020, la cual obliga a las entidades públicas cumplir las pautas definidas en la Guía de Accesibilidad de Contenidos Web (Web Content Accessibility

Guidelines - WCAG) en la versión 2.1 creada por World Wide Web Consortium (W3C). Para ello el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció la "LISTA DE VERIFICACIÓN PAUTAS DE ACCESIBILIDAD WEB" la cual promueve que el contenido de la web sea accesible a personas con discapacidad visual, auditiva y cognitiva permitiendo que puedan percibir, entender, navegar e interactuar en los sitios web.

5.5.3. Accesibilidad Actitudinal

El Ministerio de Ambiente considera las siguientes recomendaciones de manera que pueda satisfacer los requerimientos de las personas con discapacidad que acceden a los diferentes canales de atención y tramites:

- Conocer las diferentes condiciones de discapacidad.
- Evitar tratar a las personas adultas en situación de discapacidad como si fueran niños. Hay que evitar hablarles en tono aniñado, consentirles la cabeza o comportamientos similares.
- Mirar al ciudadano con naturalidad y no hacer ni decir nada que le incomode como risas burlonas, miradas de doble sentido o comentarios imprudentes.
- Antes de llevar a cabo cualquier acción de ayuda preguntar: "¿desea recibir ayuda?, ¿cómo desea que le colabore?".
- Cuando la persona lleve un acompañante, debe ser la persona en situación de discapacidad la que indique si ella realizará la gestión directamente o prefiere que lo haga su acompañante.
- No hace falta adivinar lo que la persona necesita; es mejor darle el tiempo suficiente para que se exprese y plantee sus requerimientos y esperar a que la persona termine su exposición, aunque pueda preverse el final de una frase.
- Verificar siempre que la información dada ha sido comprendida; solicitar retroalimentación y, de ser necesario, repetir la información en un lenguaje claro y sencillo.

Atención a personas ciegas o con alguna discapacidad visual

La primera persona que recibe al ciudadano con discapacidad es el vigilante, quien le debe permitir el ingreso de forma inmediata e informar al orientador para que sea atendido con prioridad. Frente a esta población se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La señalización debe ser acústica, visual y táctil y estar ubicada a la entrada de las instalaciones en un lugar fácilmente identificable y accesible.
- Alude claramente a la persona. Si fuera necesario no dude en tocar su brazo o mano para captar su atención.
- Para mostrarle un asiento basta con llevar su mano hacia el respaldo o sobre el brazo del mismo.
- No halar a la persona de la ropa ni del brazo.
- Si la persona pide ayuda para movilizarse de un punto a otro, posar la mano de ella sobre el hombro o brazo propios.
- No deje objetos que puedan suponer un obstáculo en las zonas de paso: (sillas, cajones abiertos, carros de limpieza entre otros).
- Si la persona tiene perro guía, no separarlos, ni distraer o consentir al animal.

- Hable y preste atención a la persona. A pesar de que no pueda verle, la persona ciega o de baja visión percibe si no le prestan atención, si mientras le habla usted mira en otra dirección. Ellos perciben claramente de donde procede la fuente de voz.
- No eleve la voz ni piense que ha de estar hablándole continuamente. La conversación ha de fluir normalmente.
- Si ha de leerle un documento hágalo despacio y con claridad. No abrevie los contenidos ni se permita comentarios sobre su contenido a menos que se los pidan expresamente. Cualquier signo ortográfico que sea importante también se tiene que indicar.
- Mantenerla informada sobre las actividades que está realizando para atender su solicitud.
- Orientarla con claridad, usando expresiones como: “Al frente suyo está el formato o a su derecha está el bolígrafo”.
- Pueden usarse con tranquilidad las palabras ver, mirar, observar, etc.
- Cuando se entreguen documentos, decirle con claridad cuáles son; si se entrega dinero, indicar el monto, mencionando primero los billetes y luego las monedas.
- Si por algún motivo el servidor público debe retirarse de su puesto, debe informar a la persona ciega antes de dejarla sola.
- Para indicarle a una persona ciega dónde ha de firmar puede tomar su mano y llevarle hasta el punto donde ha de firmar.

Atención a personas con discapacidad auditiva, sordas o hipo acústicas

- No es necesario gritar.
- Hablar de frente a la persona, con una articulación suficiente para cada palabra (sin exagerar), en forma clara y pausada.
- Algunas personas sordas comprenden a través de la lectura de labios, pero esto no ocurre siempre.
- Conviene evitar taparse la boca o voltear la cara ya que esto dificulta leer los labios.
- No gesticular de manera exagerada para comunicarse.
- Debido a que la información visual cobra especial importancia, tener cuidado con el uso del lenguaje corporal.
- Si no se entiende lo que la persona sorda trata de decir, se puede pedir que lo repita o, si no, que lo escriba. No aparente haber entendido.
- Si escribe como medio para comunicarse, que sea breve y claro.

Atención a personas con discapacidad sordo ceguera

- Es preciso informar que se está presente a través de un toque suave a la persona en el hombro o brazo.
- Si la persona está concentrada en la realización de otra tarea, esperar hasta que pueda atender.
- Dado que no se sabe si la persona conserva capacidad visual, intentar estar dentro de su campo de visión.
- Si la persona usa audífono, dirigirse a ella con una vocalización correcta.
- Atender las indicaciones del acompañante sobre cuál es el método que la persona prefiere para comunicarse.

Atención a personas con discapacidad física o motora

- No tocar ni cambiar de lugar sus instrumentos de ayuda como muletas, caminador o bastón.
- Si la persona está en silla de ruedas, ubicarse frente a ella a una distancia mínima de un metro.

Atención a personas con discapacidad cognitiva

- Brindar información de forma visual, con mensajes concretos y cortos.
- Ser paciente tanto al hablar como al escuchar pues puede que la persona se demore más en entender los conceptos, y suministrar la información requerida.

Atención a personas con discapacidad mental.

- Hacer preguntas cortas, en lenguaje claro y sencillo, para identificar la necesidad de la persona.
- Evitar críticas o entrar en discusiones que puedan generar irritabilidad o malestar en el interlocutor.
- Confirmar que la información dada ha sido comprendida.
- Tener en cuenta las opiniones y sentimientos expresados por la persona.

Atención a personas con discapacidad intelectual

- Adoptar una manera de hablar natural y sencilla. Evitar el lenguaje técnico y complejo y usar frases directas y bien construidas. Evitar los circunloquios (dar rodeos, enrollarse).
- No ignorar a las personas con discapacidad intelectual. Saludar y despedirse de ellas normalmente, como con cualquier persona.
- Responder a sus preguntas, asegurándonos de que nos ha comprendido. Hay que tener paciencia, sus reacciones pueden ser lentas y tardar en comprender lo que se le dice.
- Salvo para cuestiones intelectuales, tratarlas de acuerdo con su edad.
- Limitar la ayuda a lo necesario, procurando que se desenvuelva sola en el resto de las actividades.
- Facilitar su relación con otras personas.
- Evitar la sobreprotección. Dejar que ellas hagan o traten de hacer solas todo lo que puedan. Ayudarlas solo cuando sea realmente necesario.

Atención a personas con discapacidad psicosocial

- Diríjase de manera cordial a la persona con discapacidad, por su nombre, utilizando un tono de voz adecuado y hablando pausadamente para facilitar la comprensión de instrucciones o conceptos. Dependiendo del proceso de salud mental, muchas personas se sienten intimidadas cuando hay un contacto visual directo, o la voz es muy alta. Recuerde que hay grados de sensibilidad distintos. Trate de hacer sentir a la persona cómoda, tranquila y segura en el momento de atenderla.
- Brinde el tiempo necesario para resolver las inquietudes de la persona con discapacidad psicosocial.
- Evite comentarios sobre conductas que pueda tener la persona con esta discapacidad, por ejemplo, movimientos involuntarios, inquietud, somnolencia, entre otros.

- Explique de manera sencilla instrucciones o aclaración de inquietudes con respecto a los servicios de justicia (tiempos, plazos, documentación necesaria, rutas de atención, procedimientos, entre otros), y verifique que la información está siendo entendida.
- Teniendo en cuenta que algunas personas con discapacidad psicosocial toman medicamentos psiquiátricos cuyos efectos secundarios comunes pueden incluir somnolencia, pérdida de concentración o de memoria a corto plazo, entre otros efectos notables, se sugiere entregar la información por escrito y ajustar las reuniones para los momentos del día en que la persona esté más alerta. Pregúntele al usuario al respecto.

5.6. Sensibilización y capacitación a los colaboradores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Los ejercicios de sensibilización y capacitación son realizados por el grupo de Talento Humano en colaboración con la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto mediante la realización de actividades de capacitación, entrenamiento, campañas de divulgación, videos entre otros.

La UCGA solicita al grupo de Talento Humano la inclusión en el Plan Institucional de Capacitación-PIC las temáticas mínimas para mejorar la competencia de los colaboradores del Ministerio en la atención de personas con discapacidad; como mínimo la entidad garantiza la inclusión de las temáticas descritas en la **Tabla 5** y propone el medio de sensibilización e implementación.

Tabla 5. Sensibilización y capacitación

MEDIO DE SENSIBILIZACIÓN	TEMÁTICA	IMPLEMENTACIÓN
Campañas internas	Recomendaciones generales para la atención de personas en condición de discapacidad	Folletos Cartillas Página web Correo institucional Carteleras virtuales Redes sociales
	Tipos de discapacidad	
	Estrategias para la inclusión de personas en condición de discapacidad	
	Identificación de las necesidades de usuarios en condición de discapacidad	
	Accesibilidad física y web	
	Espacios con señalización de fácil identificación y comprensibles para personas en condición de discapacidad	
	Uso de términos adecuados	
	Recomendaciones generales para la atención de personas en condición de discapacidad.	Servidores Contratistas Colaboradores: Personal de vigilancia
	Identificación de requerimiento legales	
	Tipos de discapacidad Movilidad Sensorial Auditiva Sensorial Visual Sensorial Gusto, Olfato, Tacto Sistémica Mental Cognitivo Mental Psicosocial Voz Y Habla	

MEDIO DE SENSIBILIZACIÓN	TEMÁTICA	IMPLEMENTACIÓN
Capacitaciones	Piel, Pelo Y Uñas	Servicios generales Otros
	Estrategias para la inclusión de personas en condición de discapacidad	
	Identificación de las necesidades de usuarios en condición de discapacidad	
	Canales de atención al ciudadano accesibles a personas en condición de discapacidad	
	Accesibilidad física y web	
	Espacios con señalización de fácil identificación y comprensibles para personas en condición de discapacidad	
	Lenguajes de señas- braile	
	Uso de términos adecuados	
	Sugerencias para la atención de personas en condición de discapacidad y lenguaje claro	
	Deberes para garantizar la accesibilidad en los canales de atención para personas en condición de discapacidad	
Talleres	Atributos sociolingüísticos de la población en condición de discapacidad	Servidores Contratistas Colaboradores: Personal de vigilancia Servicios generales Otros
	Habilidades comunicativas	
	Atención de personas en condición de discapacidad	
Contenidos accesibles	Video en lengua de señas con subtitulado y voz	Página web Equipos de computo Carteleras virtuales
	Herramientas audiovisuales en lengua de señas, subtitulación y voz	
	Inclusión de recuadro de lengua de señas	
	Lectores de pantalla	
	Magnificadores de Pantalla	

Fuente: UCGA, 2021

5.7. Recursos para la implementación de la política para la atención a personas con discapacidad.

La Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto en conjunto con el grupo de Servicios Administrativos cada año establece las acciones necesarias para mejorar la atención de personas con discapacidad; esta acción se realiza a partir de los planes de mejoramiento que se generan de la verificación del cumplimiento de los requisitos legales y complementarios establecidos en la política y el cumplimiento de los indicadores presentados en el **numeral 6.**

6. INDICADORES

Para poder determinar la efectividad de la implementación de la Política para la Atención de Personas con Discapacidad el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible permite evaluar los siguientes indicadores **Tabla 6**.

Tabla 6. Indicadores

NÚMERO	OBJETIVO	NOMBRE INDICADOR	FORMULACIÓN	META	FRECUENCIA MEDICIÓN
1	Identificar los requerimientos legales y complementarios aplicables para la atención y el servicio en condiciones de igualdad a personas en condición de discapacidad y asegurar su cumplimiento.	Cumplimiento de requerimientos legales	(Requerimientos legales cumplidos/Requerimiento legales establecidos) x 100	100%	ANUAL
2	Implementar estrategias para garantizar a las personas en condición de discapacidad el derecho a vivir de manera independiente e incluidos en la comunidad.	Estrategias de inclusión	(Número de requerimientos cumplidos normas técnicas/Número total de requerimientos normas técnicas) x 100	80%	ANUAL
3	Promover el acceso al empleo público de las personas en condición de discapacidad, cumpliendo los porcentajes de participación dependiendo del tamaño de la planta de las entidades como lo establece el Decreto 2011 de 2017 o aquel que lo modifique o sustituya.	Necesidades de los usuarios en condición de discapacidad	A 31 de diciembre de 2023 (Número de persona en condición de discapacidad vinculadas en la entidad /Número total de personal de la planta * 0.003) x 100 A 31 de diciembre de 2027 (Número de persona en condición de discapacidad vinculadas en la entidad /Número total de personal de la planta * 0.007) x 100	100%	ANUAL
4	Identificar las necesidades de los usuarios en condición de discapacidad del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a fin de ofrecer un servicio incluyente	Necesidades de los usuarios en condición de discapacidad	Caracterización de personas en condición de discapacidad	1	ANUAL
5	Fortalecer los canales de atención al ciudadano de manera que sean accesibles a personas en condición de discapacidad.	Accesibilidad de canales	(Número de canales fortalecidos en la atención a personas en condición de discapacidad/ Número total de canales de atención ofertados) X 100	80%	ANUAL
			(Número de requerimientos cumplidos de accesibilidad establecidos en la NTC/ Número total de		

NÚMERO	OBJETIVO	NOMBRE INDICADOR	FORMULACIÓN	META	FRECUENCIA MEDICIÓN
6	Asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas sobre accesibilidad física y páginas web	Accesibilidad física y web	requerimientos establecidos en la NTC) x 100 (Número de requerimientos cumplidos de accesibilidad establecidos en la WCAG/ Número total de requerimientos establecidos en la WCAG) x 100	80%	ANUAL
7	Promover la creación de espacios con señalización de fácil identificación y comprensibles para personas en condición de discapacidad, para garantizar el acceso a las instalaciones físicas del Ministerio.	Señalización de espacios	(Número de espacios señalizados/ Número total de espacios del Ministerio) x 100 Nota: Los espacios corresponden a las áreas donde se encuentran físicamente las oficinas	70%	ANUAL
8	Sensibilizar y capacitar a los colaboradores del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la importancia de la inclusión de las personas en condición de discapacidad en los procesos de servicio al ciudadano.	Sensibilización y capacitación	(Numero ejecutado de actividades de formación, capacitación y entrenamiento en PIC / Número de actividades programadas de formación, capacitación y entrenamiento en PIC) x 100 Temáticas asociadas a PCD	90%	SEMESTRAL
9	Asegurar los recursos necesarios para la implementación de la presente política para la atención a personas en condición de discapacidad	Recursos	(Recursos adjudicados /Recursos requeridos) x 100	70%	ANUAL

Fuente: UCGA, 2021

BIBLIOGRAFÍA

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Guía de atención a las personas con discapacidad en el acceso a la justicia. Ministerio de justicia

Ministerio de Trabajo y seguridad social, Resolución número 2400, titulo v, de los colores de seguridad. Capitulo I.

ICONTEC, NTC 1461, HIGIENE Y SEGURIDAD. COLORES Y SEÑALES DE SEGURIDAD.

ICONTEC, NTC 6047 ACCESIBILIDAD AL MEDIO FÍSICO. ESPACIOS DE SERVICIO AL CIUDADANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. REQUISITOS.

Consejo Colombiano de Seguridad, catálogo de señalización

Señalización & Accesorios. (25 de 05 de 2019). S21 Señalización. Obtenido de https://s21.es/themes/s21/pdf/s21_seniales.pdf

COCEMFE, U. d. (28 de 05 de 2015). Observatorio de la accesibilidad. Obtenido de https://www.observatoriodelaaccesibilidad.es/espacio-divulgativo/articulos/la-accesibilidad-personas-discapacidad-visual-rotulacion-senaletica.html

Resolución 113 de 2020/Ministerio de Salud y Protección Social

Proyectó: UCGA
Revisó: UCGA