



Libertad y Orden
Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



AVANCES DE COLOMBIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO 2004 - 2009

AVANCES DE COLOMBIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN
Y EL DESARROLLO 2004 - 2009

Ministerio de Relaciones Exteriores

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Julio de 2009

Bogotá, Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Jaime Bermúdez Merizalde
Ministro de Relaciones Exteriores

Adriana Mejía Hernández
Viceministra de Asuntos Multilaterales

Clemencia Forero Ucrós
Viceministra de Relaciones Exteriores

Yadir Salazar Mejía
Directora de Asuntos Económicos Sociales y Ambientales Multilaterales

Luis Enrique Maruri Londoño
Director de Cooperación Internacional Director de Cooperación Internacional

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Diego Palacios Jaramillo
Representante UNFPA

Lucy Wartenberg
Representante Auxiliar

Juanita Henao
Asesora en Monitoreo y Evaluación UNFPA

Oscar Sandino
Consultor de Población y Desarrollo UNFPA

Unidad de comunicaciones-UNFPA

Fotografías:

©Sergio Mejía/UNFPA Colombia

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

AVANCES DE COLOMBIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO 2004 - 2009

BOGOTÁ- COLOMBIA, 2009

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)

Prólogo

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) celebrada en 1994 en El Cairo, Egipto, ha sido la mayor reunión intergubernamental sobre la población y el desarrollo jamás realizada. Contó con la presencia de 11.000 participantes provenientes de 179 países, en representación de gobiernos, de las Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales y de medios de comunicación. Como resultado del debate, fue elaborado un Programa de Acción (PA) para ser puesto en práctica por todos los países participantes en los siguientes 20 años.

El aporte trascendental de la CIPD frente a otras Conferencias de Población celebradas en años anteriores (por ejemplo, las sostenidas en Bucarest en 1974 y en México en 1984) consiste en ubicar a los seres humanos en el centro del desarrollo, como motor y fin último del mismo, y entender la variable de la población en interdependencia estrecha con las variables de desarrollo, crecimiento económico y medio ambiente.

La Conferencia plantea un concepto novedoso: el derecho al desarrollo, universal e inalienable, y parte integrante de los derechos humanos fundamentales, donde toda persona es sujeto de este derecho y, en consecuencia, lo exige y lo pone en práctica.

El Programa de Acción insta a los países, sus gobiernos, sus organizaciones, y su sociedad civil, a planear el desarrollo y el crecimiento económico, desde una perspectiva de sostenibilidad que procure el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, considerando a ésta como el recurso más importante y valioso de la nación.

Para que el desarrollo sostenible sea un medio para garantizar el bienestar humano, de forma equitativa para todos y todas, hoy y en el futuro, se requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica.

La materialización efectiva del derecho al desarrollo se traduce en el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, en relaciones equitativas de género, en la igualdad de oportunidades para la potenciación de capacidades, en la superación de la pobreza, y en el disfrute del nivel más elevado posible de educación y salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva, y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Gracias a la Conferencia de El Cairo, las políticas de población dejaron de centrarse en la cantidad de personas, para ocuparse de la calidad de vida de las mismas.

Uno de los principales objetivos del Programa de Acción es el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y a la planificación familiar para el 2015. También incluye metas específicas relacionadas con la educación, especialmente para las niñas, la superación de la mortalidad materna e infantil, la prevención del VIH/Sida, la protección del medio ambiente, la garantía de derechos para los migrantes, el estímulo a la investigación en población y desarrollo, entre otras.

En resumen, la implementación del Programa de Acción de la Conferencia es esencial para el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que recogen en gran medida las líneas de acción de El Cairo, en cuanto a superación de la pobreza, acceso a la enseñanza primaria universal, igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud sexual y reproductiva, prevención del VIH y SIDA, y garantía de la sostenibilidad del medio ambiente.

La Conferencia de El Cairo brinda una plataforma de acción para el desarrollo sostenible y humano, donde los indicadores del bienestar puedan ser alcanzados como resultado de políticas adecuadas y efectivas.

Con miras al seguimiento del Programa de Acción, cada 5 años el UNFPA impulsa la reflexión a nivel mundial sobre los avances en la agenda, promueve la adopción de medidas clave para su cumplimiento, y estimula la ratificación de compromisos nacionales e internacionales.

Este año, en el 15avo aniversario de los compromisos hechos en El Cairo, UNFPA resalta los logros alcanzados, a la vez que hace un llamado a la acción para reforzar los esfuerzos. En el actual contexto de crisis económica mundial, y el riesgo de la disminución de fondos para el desarrollo social, se hace más necesario que nunca avanzar en la agenda de El Cairo en los próximos 5 años, para de esta forma lograr los principales objetivos de desarrollo propuestos para la humanidad en el 2015.

“No podremos alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente los relacionados con la salud y la equiparación de los sexos, a menos que prestemos mayor atención a las cuestiones concernientes a la salud sexual y reproductiva y a los derechos conexos. Ninguna nación puede alcanzar el desarrollo cuando niega a sus mujeres el derecho a la salud. Ninguna nación puede progresar si un enorme número de mujeres mueren mientras dan a luz.”

Thoraya Ahmed Obaid, Directora ejecutiva UNFPA.

Introducción

En 1994 Colombia participó en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y acogió su Programa de Acción (PA). Igualmente, en 2000 se comprometió con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para lo cual elaboró el documento CONPES 091 de 2005 que trazó metas específicas para cada uno de los objetivos, así como políticas y estrategias para alcanzarlas (DNP, 2005). En el 2004, durante la celebración de diez años de la CIPD, Colombia reiteró su compromiso con su Programa de Acción.

Con ocasión de la celebración de los quince años de adopción de la CIPD, bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se realizaron reuniones en las que participaron instituciones de distintos sectores del Estado, en las cuales se examinó el avance del país en la implementación de su PA a través de la identificación y análisis de cinco acciones claves adelantadas en los últimos cinco años. Los criterios que se tuvieron en cuenta para seleccionarlas fueron su relación directa con los contenidos y metas de la conferencia y su contribución al logro de los objetivos del milenio, así como su sostenibilidad y replicabilidad. Las cinco acciones claves seleccionadas fueron: la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva formulada e implementada por el Ministerio de la Protección Social; el Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía del Ministerio de Educación Nacional; la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema –JUN-

TOS-, coordinada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; la Línea de Empleo y Desarrollo Empresarial de la Mujer implementada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en el marco de la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo; y el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Planeación con Enfoque Poblacional, de Derechos y de Género, desarrollado a través de convenios entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Universidad Externado de Colombia, UNFPA y un gran número de entidades territoriales.

A continuación se describen y analizan cada una de estas acciones. A manera de conclusión, al final se realiza un balance de los avances obtenidos y se señalan algunos de los desafíos que tiene el país para lograr su desarrollo, superar la pobreza, eliminar las desigualdades y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, considerando que las personas son el recurso más importante de la nación y que el desarrollo es un derecho universal y parte integral de los derechos humanos fundamentales.

1 La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)

La PNSSR elaborada por el Ministerio de la Protección Social para el período 2003-2007 a través de un proceso participativo, es sin duda una de las principales acciones realizadas por el país que acoge las recomendaciones de la CIPD. De hecho, su formulación partió de una conceptualización de la SSR basada en los planteamientos de la conferencia, así como de un análisis de la situación de SSR en Colombia que muestra la estrecha relación entre SSR, derechos sexuales y reproductivos (DSR) y desarrollo. A la luz de estos elementos, la PNSSR definió como líneas de acción la maternidad segura, la planificación familiar, la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, el cáncer de cuello uterino, las ITS, VIH/SIDA y la violencia doméstica y sexual. En el 2007, la PNSSR quedó incorporada en el Plan Nacional de Salud Pública (PNSP) formulado para los años 2007 a 2010, el cual define como una de sus prioridades la SSR. Así mismo, desde el año 2004 la PNSSR ha servido como fundamento para la formulación de los planes cuatrienales de respuesta al VIH-SIDA. Es importante destacar que el PNSP (Decreto 3039 de 2007) es el marco normativo y político que orienta las acciones para el logro de los Objetivos del Milenio relacionados con salud y contiene aspectos muy específicos de SSR.

En lo que se refiere a sus objetivos, la PNSSR busca mejorar la SSR y promover el ejercicio de los DSR en toda la

población, con especial énfasis en la reducción de factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a los grupos con necesidades específicas. Por su parte, uno de los propósitos del PNSP es mejorar el estado de salud de la población colombiana, incluyendo la SSR, en armonía con los Objetivos del Milenio 5 y 6. Adicionalmente, el PNSP ordena aumentar el acceso a los servicios de salud a partir del incremento en la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Teniendo en cuenta que el ODM 5 busca “mejorar la salud sexual y reproductiva”, las metas nacionales trazadas por el país para este objetivo se focalizan en la reducción de la mortalidad materna, del embarazo adolescente y de la mortalidad por cáncer de cuello uterino, así como en el incremento en la atención prenatal, la atención institucional del parto y la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en la población sexualmente activa. Para el ODM 6 el país definió como metas mantener baja la prevalencia de la infección por VIH/SIDA en la población de 15 a 49 años de edad; medir y reducir la mortalidad por VIH/SIDA; reducir la incidencia de transmisión perinatal del VIH y aumentar la cobertura de terapia antirretroviral.

La PNSSR y el PNSP se han venido implementando a través de acciones tanto de nivel nacional, como de nivel



territorial, por medio de los Planes de Atención Básica de las direcciones territoriales -antes de 2007- y de los Planes Territoriales de Salud Pública –a partir de 2008. Desde el nivel nacional, durante los últimos cinco años, se ha expedido un gran número de decretos, resoluciones y circulares que regulan la prestación de servicios de salud en general, y de SSR en particular, y se han desarrollado varios proyectos que han buscado fortalecer la capacidad del SGSSS para atender la SSR de la población, promover el ejercicio de los DSR y lograr los objetivos y metas antes señalados.

Dentro de éstos se destacan:

- 1)** El Proyecto de Promoción y Prevención en SSR de hombres y mujeres afiliados/as al SGSSS realizado en cinco departamentos del país en convenio con el UNFPA, el cual, entre otras acciones, adelantó una campaña con el lema “Derechos convertidos en Hechos” y buscó fortalecer tanto la demanda como la oferta de servicios de SSR de calidad.
- 2)** El Proyecto Colombia para la prevención del VIH/SIDA que se desarrolló con el Fondo Global de lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria en 24 departamentos del país.

3) La institucionalización de la estrategia de reducción perinatal del VIH a nivel nacional, junto con acciones orientadas al fortalecimiento de la oferta de la terapia antirretroviral en el Plan Obligatorio de Salud.

4) El Proyecto Redes Constructoras de Paz para la prevención del embarazo adolescente que se desarrolla en ocho departamentos y 243 municipios, el cual se está evaluando en la actualidad y tiene como principal estrategia la conformación de redes sociales que elaboran planes de acción, que buscan incidir en los factores asociados con el embarazo adolescente y utilizan estrategias de movilización social.

5) El Modelo de Servicios Amigables para Adolescentes desarrollado con el apoyo de UNFPA que se encuentra en proceso de expansión en todo el país, el cual busca adecuar los servicios de salud a las necesidades de los adolescentes y jóvenes, brinda consejería especializada en temas de SSR, promueve la participación juvenil, social y comunitaria y se propone fortalecer tanto la oferta de los servicios como su demanda para garantizar el ejercicio de los DSR de esta población.

6) El Plan de Choque y estrategias para la reducción de la mortalidad materna en los cuales participaron UNPFA y la OPS.



7) Inclusión de nuevos anticonceptivos en el Plan Obligatorio de Salud, dentro de las cuales se encuentran dos píldoras anticonceptivas, una inyección, la anticoncepción de emergencia, un implante subdérmico y el condón.

8) Promoción de la planificación familiar a nivel nacional adelantado en convenio con PROFAMILIA.

9) Elaboración de normas y protocolos para la interrupción voluntaria del embarazo en los casos establecidos por la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, así como foros de discusión sobre sus implicaciones médicas, éticas y legales, encuesta de actitudes y campaña de comunicación sobre el mismo tema.

10- Atención de la SSR en mujeres en situación de desplazamiento adelantado en convenio con la OIM.

11- Investigaciones sobre la prevalencia y los factores de vulnerabilidad al VIH-SIDA en poblaciones mayormente afectadas, desarrolladas en convenio con el UNFPA.

Aunque el dato disponible es incompleto con respecto al período de análisis considerado, vale la pena señalar que para la ejecución de algunos de estos proyectos, el presupuesto de SSR del MPS durante los años 2007 y 2008 fue de \$ 18.141.066.667.

Dentro de los principales resultados observados de esta acción clave se pueden mencionar: en primer lugar, un aumento significativo del porcentaje de personas con aseguramiento en salud en Colombia que en 2008 equivale al 87.91% de la población, lo que se traduce en un mayor posibilidad de acceso a los servicios de SSR (MPS, 2008). En relación con el ODM 5, según estimaciones y proyecciones realizadas en el 2008, lo más probable es que el país pueda cumplir en el 2015 las metas relacionadas con el incremento de mujeres con cuatro o más controles prenatales, la atención institucional del parto y la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en la población sexualmente activa, indicadores que registran un incremento progresivo. No sucede lo mismo con la reducción de la mortalidad materna, de la mortalidad por cáncer de cuello uterino, ni del embarazo adolescente, cuya prevalencia sigue siendo alta y en algunos casos en aumento (embarazo en adolescente). En relación con el ODM 6, los cálculos realizados en el 2008 conducen a considerar que es probable que el país logre cumplir las metas relacionadas con mantener baja (1.2%) la prevalencia de la infección en VIH y aumentar la cobertura de la terapia antirretroviral en las personas que la requieren. Sobre la posibilidad de lograr las demás metas, aún no se cuenta con la información necesaria para estimarla, aunque las líneas de base están en proceso de construcción.

Junto con estos resultados, es indudable que durante estos años la SSR se posicionó en la agenda pública del país y que se avanzó en la comprensión de su relación con las dinámicas poblacionales, la pobreza y el desarrollo. La incorporación de la perspectiva de derechos en la PNSSR y el PNSP también es un logro significativo que ha permitido la promoción de los DSR y el fortalecimiento del Estado como garante de los derechos ciudadanos. Igualmente, los desarrollos normativos relacionados con la atención en SSR que se han producido le dan soporte y contribuyen a la sostenibilidad de las acciones, hasta el punto de que puede afirmarse que el acceso a la SSR y la promoción de los DSR es hoy en Colombia una política de Estado que muy probablemente se mantendrá en el tiempo.

Sin embargo, si bien se ha logrado un mayor acceso a los servicios de SSR, el mejoramiento de su oportunidad y calidad sigue siendo un gran reto para el país, así como mejorar la vigilancia y el control y fortalecer los sistemas de información, aspectos que aparecen en el PNSP como líneas de acción prioritarias. En cuanto a la reducción de la mortalidad materna, a pesar de haber alcanzado coberturas mayores del 95% en la atención institucional del parto y más de cuatro controles prenatales por mujer, se deben redoblar esfuerzos para el logro de las metas y objetivos que se plantean en esta área. En relación con el embarazo adolescente, es necesario determinar la eficacia y efectividad de las iniciativas que se están desarrollando actualmente para su prevención, así como promover la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para lograr intervenciones más integrales. Con respecto al VIH-SIDA, el mayor reto es impactar el curso de la epidemia en los grupos de mayor riesgo, diseñar estrategias de prevención a la luz de los resultados de las investigaciones sobre prevalencia y vulnerabilidad efectuadas en estos grupos, así como disminuir el estigma y la discriminación contra la población afectada por la pandemia.



Programa de 2 Educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía

El Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía (PESCC) es una iniciativa del gobierno colombiano que fue diseñada y validada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el apoyo de UNFPA, a través de un proyecto piloto desarrollado entre el 2005 y el 2007 en el que se concertó, probó y ajustó su propuesta conceptual, pedagógica y operativa en 53 instituciones educativas de 5 regiones del país. A partir del 2008 inició su proceso de expansión gradual en todas las instituciones oficiales del país, de tal forma que en el 2009 existen cerca de 870 instituciones educativas de distintas regiones que se encuentran trabajando en la implementación del programa a través de proyectos pedagógicos que son transversales dentro del plan de estudios.

El PESCC busca contribuir al fortalecimiento del sector educativo para el desarrollo de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad que propicien en los estudiantes el desa-

rrollo de competencias para la vida, el ejercicio y el respeto a los derechos humanos, sexuales y reproductivos, y la toma de decisiones informadas y autónomas sobre el propio cuerpo, con el fin de que puedan vivir una sexualidad sana, plena y responsable que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás. Con una concepción integral de la sexualidad, el PESCC promueve tanto en los docentes y padres de familia, como en los niños, niñas y jóvenes, el respeto a la dignidad humana, la igualdad entre hombres y mujeres, la valoración de la pluralidad de identidades y formas de vida, así como la construcción y vivencia de relaciones de pareja, familiares y sociales pacíficas, equitativas y democráticas.

Para el proceso de expansión del PESCC, el MEN cuenta con un Equipo Nacional y cinco enlaces regionales que impulsan y asesoran el proceso de implementación del programa a nivel regional y local. En cada región se busca que las secretarías de educa-

ción departamentales o municipales se fortalezcan y lideren la incorporación del programa a través de un trabajo coordinado con secretarías de salud, universidades y escuelas normales responsables de la formación de docentes, y de otras dependencias de los gobiernos locales u organizaciones de la sociedad civil. Para tal efecto, se conforman Equipos Técnicos Regionales (ETR departamentales o municipales) integrados por representantes de estas entidades, los cuales son los responsables de orientar y acompañar la implementación de los proyectos pedagógicos en las instituciones educativas. Dentro de éstas se conforman mesas institucionales de trabajo en las que participan docentes, orientadores, padres de familia y estudiantes que son los responsables del diseño de los proyectos pedagógicos, proceso que inicia con una lectura de contexto con el fin de que los proyectos respondan a las realidades locales.

Para realizar su labor, los ETR son capacitados a través de talleres desarrollados por el Equipo Nacional y son acompañados permanentemente por un enlace regional por medio de visitas y telecomunicaciones. Los ETR a su vez capacitan y asesoran las mesas institucionales a través de talleres y visitas, de modo que durante un periodo de aproximadamente un año y medio las instituciones diseñan, implementan y evalúan sus proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad, los cuales implican procesos de gestión institucional, producción pedagógica, formación permanente y gestión para la sostenibilidad.

El PESCC ha producido materiales de apoyo (tres guías o módulos que presentan orientaciones conceptuales, pedagógicas y operativas), facilita el acceso a documentos complementarios para la formación de los docentes a través de la página web del MEN, se encuentra desarrollando una plataforma de conocimiento virtual que permite la comunicación y el inter-

cambio de experiencias entre los distintos actores vinculados al programa, y tiene en marcha experiencias locales de producción de estrategias de comunicación y movilización social, útiles tanto en el ámbito escolar como comunitario.

Como logro significativo puede mencionarse el diseño participativo del PESCC durante la fase piloto en sus dimensiones conceptuales, pedagógicas y operativas, lo cual permitió una formulación sólida y lo suficientemente abierta para que el programa pueda responder a los distintos contextos locales y regionales. Igualmente, la fase piloto permitió la conformación y consolidación de un Equipo Nacional y de Equipos Técnicos Regionales que están aportando su experiencia en la fase de expansión, así como identificar lecciones, buenas prácticas y factores que facilitan y limitan el proceso de implementación del programa, hallazgos que se están teniendo en cuenta en la etapa de expansión.

Por otra parte, el PESCC tiene como soporte normativo la Constitución Nacional que reconoce los DRS como parte de los derechos humanos fundamentales, la Ley General de Educación de 1994, el Decreto Reglamentario 1860 que promueve la educación integral, así como la Resolución 3353 de 1993 que le otorgó carácter obligatorio a la educación sexual. Actualmente se está tramitando en el Congreso de la República una Ley de Educación Sexual Integral en cuyo articulado el Equipo Nacional del PESCC ha logrado incidir.

Estos desarrollos legislativos son buenos indicadores del posicionamiento que tiene la educación para la sexualidad en la agenda pública del país y constituyen elementos que contribuyen a la sostenibilidad del programa. El hecho de que se hayan invertido US \$1.683.427 en el diseño, validación y puesta en marcha del PESCC demuestra el compromiso del país en este frente.



Juntos



3 La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema

La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema –JUNTOS– es un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza impulsado por el Gobierno Nacional, basado en un modelo de gestión que permita a las familias el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado. JUNTOS articula esfuerzos de 17 entidades del Estado del nivel nacional, impulsa y fortalece el proceso de descentralización involucrando directamente a las entidades territoriales, y constituye el principal mecanismo con el cual Colombia se propone cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente el ODM 1.

Su diseño se basó en los lineamientos de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (López y Núñez, 2007), que profundizó sobre el conocimiento de los determinantes de la pobreza e identificó sus principales trampas, ratificando en particular los vínculos entre fecundidad adolescente y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Su adopción se formalizó en el documento CONPES SOCIAL 102 de 2006 y su puesta en marcha se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010). La implementación de la fase piloto se realizó entre 2007 y 2008 en 34 municipios de 12 departamentos del país, fase durante la cual se

vincularon 74.701 familias, de las cuales 6.736 son familias en situación de desplazamiento. Actualmente está en proceso de expansión, de forma tal que a 30 de abril de 2009 existen convenios legalizados con 945 entidades territoriales que se han comprometido con su implementación, así como 515.094 familias de todo el país vinculadas a la estrategia y con acuerdo de corresponsabilidad.

Teniendo como unidad de intervención a la familia y como uno de sus principios la co-responsabilidad y el rol activo de ésta, el objetivo general de JUNTOS es construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

Sus objetivos específicos son:

- 1) Incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en las familias.
- 2) Potenciar las capacidades de las familias y fortalecer la capacidad de organización y de participación de las comunidades, como actores fundamentales y sujetos activos de su propio desarrollo.
- 3) Fortalecer la institucionalidad para la protección social, mediante el desarrollo y consolidación de un modelo de gestión de las políticas sociales a través de la articulación efectiva de los diferentes niveles de gobierno y de las entidades vinculadas.
- 4) Garantizar el acceso preferente y la adecuación de la oferta de programas y servicios sociales a la demanda de las familias en situación de pobreza extrema.
- 5) Mejorar y fortalecer la capacidad de los territorios, en el marco de la protección social, a través de la gestión efi-

ciente y con calidad de la prestación de los servicios dirigidos a la población en situación de pobreza extrema.

6) Apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD - en la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento.

Para lograr el fortalecimiento de las capacidades familiares la estrategia se orienta a que las familias elaboren un plan de vida dirigido a alcanzar 45 logros básicos que les permiten superar las trampas de la pobreza, los cuales están agrupados en nueve dimensiones: identificación; ingresos y trabajo; educación y capacitación; salud, incluida la SSR; nutrición; habitabilidad; dinámica familiar, incluida la prevención de la violencia basada en el género; bancarización y ahorro; y apoyo para garantizar el acceso a los servicios de la justicia. Es del caso seña-



lar que dentro de los 45 logros familiares propuestos por JUNTOS se encuentran el conocimiento de los métodos de planificación familiar en adolescentes y adultos, el acceso a control prenatal y la atención institucional del parto por parte de las gestantes de la familia, la asistencia a programas de tamizaje del cáncer de cuello uterino, seno y próstata por parte de hombres y mujeres, y el acceso a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, todo estos elementos identificados por la CIPD como condiciones previas para el logro del desarrollo.

JUNTOS opera a través de tres componentes:

A) Acompañamiento Familiar y Comunitario, efectuado por cogestores sociales que visitan a las familias y comunidades durante un período hasta de 5 años, elaboran la línea de base de cada familia y las orientan en la construcción de sus planes familiares y en el acceso a la oferta pública de bienes y servicios, así como en el desarrollo de procesos de organización y participación comunitaria.



B) Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a los Programas Sociales del Estado, en el que se busca que todas las entidades gubernamentales de los niveles nacional, departamental y local trabajen conjuntamente para coordinar acciones, de tal manera que se beneficie de manera preferente a las familias vinculadas a JUNTOS con todos los programas disponibles, direccionando, con prelación hacia ellas, los recursos y cupos establecidos anualmente.

C) Fortalecimiento Institucional, dentro del cual se elabora la línea de base territorial y se formulan planes de acción que permiten fortalecer a las Administraciones Municipales para crear y potenciar su capacidad de gestión.

Para la implementación de JUNTOS se suscriben convenios con los municipios, los cuales financian la labor de los cogestores sociales que atienden a las familias del SISBEN y se comprometen a poner en marcha los componentes de Gestión de la Oferta y Fortalecimiento Institucional. Desde el nivel central se financia el acompañamiento familiar y comunitario a las familias en situación de desplazamiento.

Adicionalmente, los Consejos de Política Social de nivel territorial juegan un papel central en la implementación de la estrategia y se está promoviendo la construcción de alianzas con el sector privado, de modo que las empresas aporten a la superación de la pobreza por medio de sus políticas de responsabilidad social, articulándose a las acciones de JUNTOS. Por otra parte, la estrategia funciona con un esquema de gestión orientado a resultados y cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación que, junto con el monitoreo permanente y el diseño del sistema de información –INFOJUNTOS–, tiene previstas diversas evaluaciones de proceso, resultados e impacto, dentro de las cuales ya se efectuó la evaluación de gestión y operaciones de la fase piloto.

La meta de JUNTOS es vincular un millón quinientas mil (1.500.000) familias entre el 2007 y el 2010. A abril del

2009, teniendo en cuenta el número de familias vinculadas en la fase piloto y de expansión, el porcentaje de cumplimiento es de 34,3%.

Por otra parte, JUNTOS también se propone contribuir al logro de una de las metas trazadas por Colombia para el ODM 1, según la cual, en el 2015 se espera haber reducido de 20,4% a 8,8% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema. Aunque no existen mediciones oficiales recientes que den cuenta del comportamiento de este indicador, se espera que la estrategia JUNTOS permita al país continuar avanzando en la reducción de la pobreza extrema que en el 2005, según la línea de pobreza, estaba en 14.7% (DNP-SNU, 2006).

Sin duda, el logro de este objetivo se encuentra en armonía con los objetivos de la CIPD y la estrategia incorpora varias de sus recomendaciones como el soporte socioeconómico a familias en extrema pobreza, el acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes, el acceso a servicios de SSR, la eliminación de la violencia contra la mujer y la atención especial a personas desplazadas dentro de sus propios países.

En cuanto a los logros alcanzados, puede considerarse que el diseño y puesta en marcha de una estrategia para la reducción de la pobreza extrema en cuya implementación se han invertido más de

\$ 141.300.000.000, es un logro en sí mismo. Por otra parte, el hecho de que se haya diseñado a partir de una misión que profundizó el conocimiento sobre sus determinantes y formuló sus lineamientos bajo el supuesto de que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza y teniendo como hipótesis de trabajo que “una intervención multisectorial contra la pobreza, simultánea e integral, tiene mayores retornos que implementaciones aisladas”, demuestra la seriedad y el rigor con el que se está trabajando. Su adopción a través de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) constituyen indicadores de la voluntad política existente para ponerla en marcha y contribuyen a su sostenibilidad, si bien en la actualidad JUNTOS constituye una política del gobierno nacional que requiere convertirse en política de Estado.

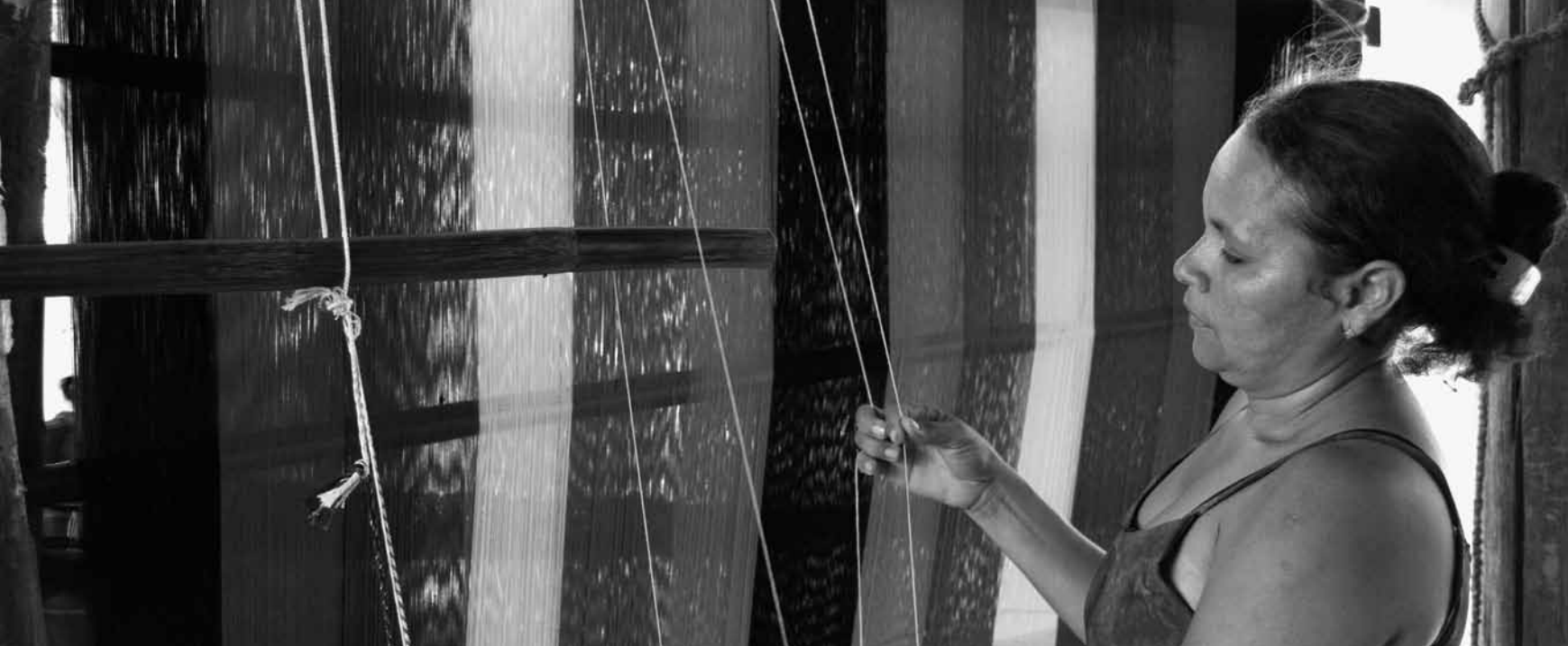
Por otra parte, la implementación de la fase piloto y su evaluación le dieron solidez, pues permitieron generar aprendizajes y ajustar diversos aspectos de la gestión y operación que implica la estrategia. Además, la evaluación de esta fase mostró que el nivel de satisfacción de las familias es alto (JUNTOS, 2008).

1) La articulación efectiva de los diferentes niveles del gobierno y de las entidades vinculadas. La fase piloto evidenció que la vinculación de entidades del orden nacional debe generar compromisos específicos que produzcan efectos dentro de la oferta disponible, tanto en cobertura como en calidad y adecuación.

2) A nivel territorial, el fortalecimiento institucional es un gran desafío en la mayoría de los municipios y es necesario que la implementación de la estrategia sea una línea de acción en sus planes de desarrollo, con el fin de asegurar los recursos de cofinanciación de los territorios (JUNTOS, 2008).

3) La puesta en marcha del componente de acompañamiento comunitario que hasta ahora se está diseñando es otro reto que, al lograrse, permitiría superar una de las críticas que se hacen a las estrategias de superación de la pobreza que se vienen implementando en la región, las cuales prescinden de lo socio-comunitario y descuidan la importancia que tiene la construcción de capital social.

4) Por último, articular adecuadamente la demanda de servicios de las familias con la oferta institucional para evitar tensiones es otro desafío, por lo que se requiere un funcionamiento efectivo y sincronizado de los tres componentes de la estrategia.



4 Eje de Empleo y Desarrollo Empresarial de las Mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

En Colombia la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres no es reciente, si se tiene en cuenta que en 1990 se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y a otros compromisos de orden internacional, y como respuesta a solicitudes del movimiento social de mujeres de Colombia. Más adelante, a través del Decreto 1182 de 1999 se transformó la entidad en Consejería Presidencial para la

Equidad de la Mujer (CPEM) que ha venido realizando diversos esfuerzos para promover el desarrollo de la mujer y superar las brechas que aún persisten entre hombres y mujeres en materia de participación política y económica, así como para eliminar la violencia basada en el género, lo cual constituye una prioridad en el país.

En los últimos siete años, dentro de la Línea de Empleo y Desarrollo Empresarial de las Mujeres, la CPEM viene desarrollando acciones afirmativas a favor de la mujer,

a través del: Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria (PMCFM); Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria (Expoempresaria); Jornadas de Banca de Oportunidades para Mujeres; y Agenda por la Igualdad Laboral, que se articulan con la política social del gobierno nacional. El PMCFM lleva tres fases de implementación y se dirige a mujeres cabeza de familia del sector urbano y rural. Expoempresaria se empezó a desarrollar en el 2004 y a partir del año 2008 se constituyó como un programa nacional que en los dos últimos años ha actuado en 29 departamentos y Bogotá, llegando a más de 20.000 mujeres, entre expositoras de las ferias (2839 mujeres en sus cinco versiones), participantes de las jornadas de la Banca de Oportunidades, asistentes a los foros y demás actividades. Las Jornadas de Banca de Oportunidades para las Mujeres buscan, a través de la capacitación sobre servicios financieros y líneas de crédito dirigidas a fortalecer los negocios y proyectos productivos de las mujeres microempresarias, ofrecerles la oportunidad de lograr su independencia económica. La Agenda por la Igualdad Laboral, un compromiso suscrito por 18 presidentes de los gremios económicos más importante del país, logrado después de un proceso de sensibilización para la incorporación de la perspectiva de género y la lucha contra la discriminación laboral y salarial a la que se enfrentan las mujeres.

El propósito general de la Línea de Empleo y Desarrollo Empresarial de la Mujer es promover el empoderamiento de la mujer y su desarrollo económico y social. El PMCFM busca el fortalecimiento de las microempresarias cabeza de familia, urbanas y rurales de los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), a través del microcrédito, la capacitación empresarial y la generación de una cultura empresarial, de ahorro y de pago. El Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria busca fortalecer la capacidad empresarial de las mujeres a través de la capacitación y la promoción del emprendimiento, el empresarismo, la bancarización, la comercia-

lización y la creación de alianzas y redes sociales. Por su parte, la Banca de Oportunidades para las Mujeres busca facilitar el acceso a los servicios financieros a las mujeres que por sus condiciones socioeconómicas no han podido beneficiarse de ellos.

El PMCFM funciona a través de un convenio suscrito entre la Presidencia de la República, el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y con el concurso de las Gobernaciones, las Alcaldías Municipales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y dos universidades privadas que apoyan los procesos de capacitación. Actualmente se encuentra en la Fase III de implementación. Las mujeres deben cumplir como requisitos ser mujer cabeza de familia, pertenecer al SISBEN 1 y 2, no estar reportadas en las centrales de información financiera y capacitarse en el SENA o con una de las universidades participantes, entidades con las cuales aprenden a elaborar un plan de negocios. Previa la entrega de una documentación mínima, el Banco Agrario estudia las condiciones de las mujeres que presentan solicitudes y asigna los créditos, cuya tasa de interés es la más baja del mercado. Igualmente, este banco hace seguimiento y acompañamiento a la cartera.

Por su parte, el Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria funciona con el apoyo del sector público y privado a través de una alianza de más de seis años consecutivos con la Confederación de Cámaras de Comercio y la Asociación Nacional de Mujeres Empresarias y Emprendedoras de Colombia. Tiene como principal estrategia la realización de muestras regionales y ferias nacionales orientadas a la comercialización de los productos de mujeres microempresarias.

Para ello se realizan las siguientes actividades:

A) Jornadas de capacitación e impulso al espíritu empresarial en las que se invita a las mujeres a participar en el programa.

B) Jornadas de evaluación y selección en las que las microempresarias presentan una muestra de sus productos y el material complementario para la entrevista con un equipo evaluador, el cual selecciona aquellas que participarán en las muestras o ferias de acuerdo con los cupos establecidos para las distintas ciudades.

C) Jornadas de la Banca de Oportunidades para las Mujeres en las que se divulga la estrategia y se estimula la participación en ella.

D) Foros, consultorios empresariales y jornadas de capacitación en los que se abordan diversos temas que contribuyen al desarrollo de capacidades empresariales.

E) Impulso a la creación de alianzas comerciales y redes de mujeres que estimulen el desarrollo empresarial.

En cuanto a los resultados observados, el PMCFM durante sus tres fases de implementación ha logrado desembolsar 17.371 créditos por un valor total de \$ 25.410.263.435. Además, ha logrado una dinámica constante en el número de créditos desembolsados. Estos resultados son un indicador del acceso a capital productivo en mujeres en condiciones de pobreza, a los cuales se suman los 1053 créditos desembolsados por otras entidades en las jorna-



das de bancas a mujeres empresarias por un valor total de \$ 1.318.833.871, lo que también constituye un indicador de la bancarización de sectores que no habían podido acceder a los servicios del sector financiero, junto con la participación aproximada de 18.849 mujeres en las jornadas pedagógicas. Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria ha logrado realizar 5 Ferias Nacionales y 1 regional del Pacífico, en las que se promocionan microempresas que generan un promedio de 5 empleos por empresa, mayoritariamente femeninos. Los resultados inmediatos son la visibilización de los productos, las ventas directas y el establecimiento de nuevos contactos comerciales. Adicionalmente, las microempresarias logran aprendizajes técnicos para mejorar la competitividad e intercambian experiencias con empresarias de diversas regiones del país, lo que contribuye a la construcción de redes sociales. De hecho, se ha podido constatar que las microempresarias logran la sostenibilidad de sus unidades productivas y generar nuevos empleos luego de su vinculación al programa.

Es evidente que el PMCFM impulsa la equidad de género, al promover el acceso de las mujeres a los servicios del sector financiero y al capital productivo, lo que resulta particularmente significativo en las mujeres cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del SISBEN; además, el acceso a microcréditos por parte de mujeres de bajos ingresos constituye una herramienta de movilización social que contribuye tanto a su empoderamiento como a la superación de la pobreza. A través del Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria, la CPEM también viene promoviendo la participación de la mujer en la vida económica del país y el desarrollo de sus potencialidades, lo que a su vez contribuye a su autonomía. En conjunto, a través de la capacitación, el acceso a créditos, la promoción de redes sociales y la apertura de canales de comercialización, estos programas contribuyen a la generación de ingresos, la independencia económica de las mujeres y la reducción de la vulnerabilidad de



la mujer frente la violencia intrafamiliar, tal como lo propone la CIPD y el Objetivo 3 de las metas del milenio. Vale la pena señalar que frente a la violencia basada en el género, la CPEM, también viene desarrollando un bloque de 10 acciones contra la violencia basada en género, en alianza con otras entidades públicas, privadas y el apoyo de la cooperación internacional, dentro de los resultados se encuentran: i. la expedición de la Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres, en cuyo articulado influyó tanto la CPEM, como el movimiento de mujeres que conformó “la mesa por una ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, apoyando a la bancada de mujeres durante el trámite de la ley en el Congreso; y ii. la alfabetización de 100.000 mujeres sobre sus derechos.

Ahora bien, un logro significativo de los programas de la CPEM es la articulación de esfuerzos intersectoriales a nivel nacional y territorial, así como la creación de sinergias entre el sector público y privado que, al mismo tiempo que estimulan el sentido de la responsabilidad social empresarial, contribuyen a la superación de la pobreza, tal como lo propone la CIPD. De hecho, para la realización de las muestras regionales y las ferias nacionales del Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria se ha logrado una importante movilización de recursos, tanto del sector público como del sector privado, quienes hacen aportes en efectivo y en especie. En 2008 el valor del Programa fue

de \$1.916.250.000, provenientes de cofinanciación del FOMIPYME (\$1.000.000.000) y el resto (\$916.250.000) de aportes del sector público y privado. En 2009 el Programa tiene una asignación presupuestal de \$2.326.400.000, de los cuales el FOMIPYME aporta una cofinanciación de \$1.000.000.000 y el saldo corresponde a aportes del sector público y privado. Por su parte, el PMCFM cuenta con un fondo rotatorio de \$ 2.500 millones que ha permitido el desembolso de más de \$25.000 mil millones y, en la medida en que las beneficiarias pagan los créditos, se cuenta nuevamente con disponibilidad de recursos. Adicionalmente, este programa ha logrado coordinar sus acciones con otras iniciativas para la reducción de la pobreza como la RED JUNTOS.

Sin embargo, el PMCFM requiere fortalecer los procesos de seguimiento y acompañamiento de las microempresarias para favorecer el éxito de los proyectos productivos, así como diseñar una estrategia que permita la capacitación de las microempresarias no sólo en aspectos de gestión administrativa y financiera, sino productivos propiamente dichos. Por su parte, el principal desafío del Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria es fortalecer la estrategia de capacitación de las microempresarias que no son seleccionadas y las cuales son remitidas a las Cámaras de Comercio de sus respectivas ciudades para fortalecerse. Sin duda, dar continuidad a estos programas para consolidar una política afirmativa de generación de empleo y desarrollo empresarial de las mujeres y realizar una evaluación de resultados e impacto de estos es una necesidad, teniendo en cuenta que datos recientes indican que en la actualidad las mujeres siguen enfrentando mayores obstáculos que los hombres para ocuparse en el mercado laboral, que existe inequidad salarial, así como discriminación y difícil acceso al empleo en las mujeres afrocolombianas, indígenas y en situación de desplazamiento (DANE, 2008), a fin de facilitar el acceso diferenciado de estos grupos poblacionales a la capacitaciones, a los servicios financieros, y al desarrollo de actividades productivas.

5 Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Planeación del Desarrollo con Enfoque Poblacional

El Proyecto de fortalecimiento de la capacidad conceptual, operativa y técnica de entidades nacionales y territoriales para la planeación del desarrollo con enfoque poblacional, de derechos y de género, tiene su origen en la recomendación del PA de la CIPD sobre la incorporación de la dinámica demográfica y sus interrelaciones con las demás esferas del desarrollo y se inserta en el marco de los planes de desarrollo municipales y los planes de ordenamiento territorial, ejes centrales de la política pública a nivel local en Colombia. Se viene desarrollando desde el año 2004 a través de convenios suscritos entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), la Universidad Externado de Colombia y UNFPA, así como de convenios interadministrativos entre el MAVDT y las Corporaciones Autónomas Regionales y/o las Gobernaciones de 13 departamentos. Entre el 2004 y el 2009 se contó con la participación de 105 municipios de seis regiones del país en las acciones adelantadas con el concurso de la Universidad Externado de Colombia y UNFPA, las cuales estuvieron orientadas a incorporar el enfoque poblacional en los procesos de planeación del desarrollo municipal y de ordenamiento territorial.

Por su parte, desde el año 2008 el MAVDT viene trabajando en la inclusión de la variable poblacional en los

Planes de Ordenamiento Territorial (POT), mediante el acompañamiento técnico y financiero en los procesos de revisión y ajuste de estos planes, de modo que actualmente existen 226 municipios de 13 departamentos participando en el proyecto.

El proyecto se propone que las entidades nacionales, regionales y locales: 1) Conozcan y apliquen el enfoque poblacional, de derechos y género en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los procesos de planeación bajo su responsabilidad, como Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Municipal –PDM-, planes especiales y sectoriales derivados, y políticas nacionales y sectoriales). 2) Identifiquen y utilicen de manera adecuada y articulada la información socio-demográfica necesaria para la elaboración, evaluación y seguimiento de planes, políticas, programas y proyectos, enmarcados en los programas de ejecución de los POTs y planes de inversión de los PDMs. 3) Cuenten con líderes y funcionarios capacitados para incorporar la dimensión poblacional en sus procesos de planeación. 4) Dispongan y utilicen las herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas diseñadas para la planeación territorial con enfoque poblacional.

Las principales estrategias por medio de las cuales se ha implementado son:

- 1) La producción y publicación de guías conceptuales, metodológicas y técnicas para la planeación local con enfoque poblacional;
- 2) La capacitación y acompañamiento técnico de funcionarios de las administraciones locales en los procesos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial con enfoque poblacional;
- 3) La generación y difusión de conocimiento (diplomados, seminarios nacionales e internacionales), experiencias demostrativas y discusión de política pública;
- 4) La contratación de profesionales en el marco de los convenios interadministrativos, para que realicen la evaluación y propuesta de la inclusión de la variable poblacional en los Planes de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con uno de los objetivos de la CIPD que propone integrar los factores demográficos en la planeación del desarrollo y considerar sus relaciones con la pobreza y el crecimiento económico sustentable, el proyecto ha contribuido a despertar en el país la consciencia sobre la importancia de este objetivo, ha difundido el enfoque poblacional en los procesos de planeación y formulación de políticas públicas y ha logrado desarrollar una metodología para hacerlo. La metodología ofrece los elementos técnicos necesarios para que las entidades, particularmente las administraciones locales, examinen las interacciones entre la población, el ambiente y el desarrollo económico y social, identifiquen las tensiones que se derivan de ellas y busquen los balances necesarios para eliminarlas, los cuales se traducen en objetivos, metas y acciones de las políticas públicas, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Este enfoque y la metodología para aplicarlo se han difundido a través



de un gran número de publicaciones (ver referencias), de eventos académicos como diplomados, seminarios y encuentros nacionales, así como de procesos de capacitación y asistencia técnica que se han adelantado con las administraciones locales. Se ha observado que la metodología se adapta fácilmente a las distintas condiciones de desarrollo local, que es de fácil comprensión y aplicación, y que facilita la formulación de planes estratégicos de calidad que tienen en cuenta las interacciones entre la población, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, algunos de los cuales han recibido reconocimiento nacional. Asimismo, ha sido recibida con entusiasmo e interés en distintos países de la región andina, por lo que se está iniciando su transferencia a algunos de ellos.

Por otra parte, más de 150 líderes y funcionarios de las entidades territoriales han sido capacitados en el enfoque y la metodología y se ha logrado sensibilizar a 800 más, tanto del nivel nacional como local, contribuyendo así a la creación de capacidades nacionales, tal como lo propone la CIPD. Vale la pena destacar que el proyecto también ha avanzado en la elaboración de diagnósticos preliminares y aproximaciones a una política nacional de población, para lo cual, el MAVDT ha adelantado algunas consultorías cuyo fin ha sido la definición de la pertinencia de una política de este tipo desde las competencias misionales del Ministerio, y se está trabajando en la definición de criterios técnicos poblacionales pertinentes a las políticas sectoriales de la institución.

Ahora bien, a lo largo de estos años el proyecto ha aprendido que las guías y procesos de asistencia técnica tienen que ser cada vez más pedagógicos y asequibles a las necesidades y lenguaje de los actores locales, y que el posicionamiento de la metodología dentro del ciclo de gestión de la planeación, de acuerdo con los procedimientos institucionales y los plazos reglados para la formulación de los planes estratégicos, es un factor de éxito. De hecho, la experiencia ha mostrado la importancia de desarro-

llar la asistencia técnica en los momentos en los que las administraciones municipales deben formular estos planes y hacerlo a través de procesos graduales en los que los funcionarios van aplicando la metodología, a partir del conocimiento y análisis de la información sociodemográfica disponible.

De igual forma, la experiencia también ha permitido identificar la dificultad que existe para articular el ordenamiento territorial con la planeación socioeconómica, la cual es generada por el marco legal e institucional del país, por lo que uno de los grandes desafíos del proyecto es lograr la articulación entre estos procesos.

Por otra parte, la estructura del Estado y las competencias territoriales están construidas sectorialmente, limitando la posibilidad de avanzar hacia una planeación más integral que tenga como eje central la población, lo que constituye otro de los grandes desafíos del proyecto. A éste se suma la difícil sostenibilidad de los procesos de formación de recursos humanos, lo cual es ocasionado por los cambios de funcionarios a nivel local que se producen periódicamente a raíz de la elección de nuevos mandatarios. Para enfrentar esta situación se está poniendo en marcha una estrategia que busca la conformación de grupos de expertos locales integrados por funcionarios y actores de la sociedad civil, los cuales se articulen regionalmente con el apoyo de las tecnologías de la información y contribuyan a mantener y difundir el conocimiento sobre temas poblacionales a nivel regional y local.

CONCLUSIONES

A partir de las acciones claves descritas anteriormente es posible afirmar que Colombia presenta avances significativos en la implementación del PA de la CIPD y que el país se encuentra comprometido con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque sin duda es necesario promover una mayor comprensión sobre la importancia que tiene considerar las interacciones entre la población y el desarrollo, es indudable que el país ha avanzado en esta dirección, como lo demuestran las acciones claves que se reportan en este informe.

Dado que la SSR incide en el comportamiento de las variables demográficas y que éstas a su vez se encuentran vinculadas con la pobreza y el desarrollo, es indiscutible que la formulación e implementación de la PNSSR con un enfoque de derechos y su posterior incorporación en el PNSP representa un avance notable del país en la adopción del PA de la CIPD, de gran cobertura y con una indudable sostenibilidad. En efecto, es evidente que aunque el PNSP es una política del actual gobierno, los desarrollos normativos logrados y la comprensión ganada sobre la importancia que tiene la SSR dentro de la salud pública permiten pensar que los avances logrados se mantendrán en el tiempo. Por otra parte, los avances en el porcentaje de afiliación de la población al SGSSS (87.91%) también son significativos y hacen posible el acceso a los servicios de SSR y el ejercicio

de los DSR de la mayor parte de la población, lo que constituye uno de los objetivos de la CIPD y contribuye al logro de los ODM 5 y 6. Sobre los resultados que han tenido los proyectos adelantados para la implementación de la PNSSR, resultan satisfactorios los avances en materia de planificación familiar, la atención prenatal y la atención institucional del parto, así como en el control de la epidemia del VIH/SIDA y la cobertura de la terapia antirretroviral para las personas infectadas.

No obstante, la reducción de la mortalidad materna, del embarazo adolescente y de la mortalidad por cáncer de cuello uterino continúan siendo un desafío en el país y evidencian la necesidad de trabajar en el mejoramiento de la calidad y oportunidad de los servicios de SSR, para lo cual es pertinente, entre otras acciones, el fortalecimiento de los procedimientos de vigilancia y control, tal como se lo propone el PNSP. El modelo de servicios de salud amigables para adolescentes es precisamente un esfuerzo dirigido a mejorar la atención en SSR que se brinda a esta población y su articulación con el Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía, así como con otros esfuerzos orientados a promover el desarrollo integral de los adolescentes y jóvenes del país, se vislumbra como un camino adecuado que en el mediano plazo puede contribuir

a impactar la fecundidad adolescente, tan estrechamente relacionada con la pobreza como lo han evidenciado estudios recientes (Flórez y Soto, 2006), si bien su eficacia requiere ser evaluada.

Ahora bien, la gran importancia del Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía, no radica en su potencial contribución a la reducción del embarazo adolescente, pues constituye todo un proyecto político y cultural dirigido a la formación de hombres y mujeres libres y autónomos, conscientes de sus derechos y respetuosos de los derechos de los demás, que sean capaces de vivir una sexualidad sana, plena y responsable y de ejercer la ciudadanía dentro de un Estado que optó por la democracia. Si se tienen en cuenta sus objetivos, es claro que el PESCC busca promover el desarrollo integral de nuestros niños, niñas y jóvenes, desarrollando sus competencias para la vida pública y privada y promoviendo en ellos la construcción de proyectos de vida que les permitan el desarrollo de todas sus potencialidades, en el marco de los cuales tomen decisiones libres y responsables sobre su vida sexual y reproductiva.

Asimismo, los objetivos también le apuntan a promover el respeto a la dignidad humana, a valorar la pluralidad de identidades y a construir relaciones de igualdad entre hombres y mujeres, por lo que el PESCC también contribuye a la equidad de género y al empoderamiento de la mujer en un país en el que aún predomina la cultura patriarcal. Sin duda, este programa se encuentra en armonía con varios de los objetivos de la CIPD que ratifica la Declaración Universal de los Derechos Humanos y plantea que los seres humanos son el elemento central del desarrollo. Enfrentar exitosamente los desafíos que

plantea su expansión y sostenibilidad a nivel nacional contribuirá a lograr el impacto cultural que se espera de este programa en el largo plazo, y a que las nuevas generaciones puedan expandir sus libertades y capacidades, como lo propone Amartya Sen (2000) al reflexionar sobre las finalidades del desarrollo, así como contribuir al fortalecimiento de la democracia.

En cuanto a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza, es evidente la correspondencia que existe entre sus objetivos y varios de los logros básicos que se buscan en las familias, con el PA de la CIPD y los ODM. El rigor técnico con el que se formuló y probó en la fase piloto, su adopción a través de un documento CONPES, su incorporación en el actual Plan Nacional de Desarrollo y los recursos que se han invertido en su implementación, constituyen evidencias indiscutibles del compromiso del país de luchar contra la pobreza extrema. Aunque JUNTOS requiere convertirse en una política de Estado y no de gobierno, y aunque son grandes los desafíos que debe enfrentar para que su operación y resultados sean exitosos, puede considerarse que la estrategia, que recoge las lecciones de experiencias similares desarrolladas en otros países, es un esfuerzo significativamente valioso del país del cual es posible esperar efectos no solamente en la reducción de la pobreza extrema, sino en la construcción de capital humano y social, así como en el fortalecimiento de la institucionalidad con competencias en la protección y el desarrollo social.

Por otra parte, su focalización en familias en situación de desplazamiento por la acción de los grupos armados ilegales es una respuesta del gobierno a la dramática situación que viven miles de personas

que perdieron sus tierras, sus medios de subsistencia y sus vínculos comunitarios, que coincide con recomendaciones formuladas por la CIPD. Lo mismo puede afirmarse con respecto a la escogencia de la familia como unidad de intervención por parte de JUNTOS, pues la CIPD le concedió todo un capítulo a ésta, considerándola la unidad básica de la sociedad, mostrando la importancia de sus funciones y proponiendo una serie de medidas para fortalecerla, como por ejemplo, asegurar que las políticas y programas de desarrollo social y económico ofrezcan soporte y protección a las familias y promuevan oportunidades para todos sus miembros, tal y como lo está realizando JUNTOS con aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y en situación de desplazamiento.

Consideraciones similares se puedan hacer sobre la Línea de Empleo y Desarrollo Empresarial de la Mujer de la CPEM. En efecto, al promover el empoderamiento de la mujer y su desarrollo económico y social, los programas impulsados por la Consejería presentan una correspondencia directa con los objetivos que trazó la CIPD en este frente, al considerar que el empoderamiento de la mujer y el mejoramiento de su estatus dentro de la sociedad no sólo son importantes fines en sí mismos, sino esenciales para lograr el desarrollo, dada la fuerte conexión que existe entre la inequidad de género, la pobreza, la SSR y factores demográficos como el crecimiento de la población.

Si se tiene en cuenta que la dependencia económica de la mujer es uno de los factores que limitan su autonomía, favorecen la subordinación y aumentan su vulnerabilidad a la violencia basada en el género, esfuerzos orientados a promover la participación eco-

nómica de la mujer, a desarrollar sus capacidades empresariales, a mejorar sus ingresos y a favorecer su acceso a los servicios del sector financiero, son a todas luces pertinentes y contribuyen al logro del ODM 3.

Por otra parte, un llamado importante que hizo la CIPD fue el de involucrar al sector privado en la implementación de su PA, lo cual viene realizando la CPEM a través del Programa de Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria que se adelanta con el apoyo de las Cámaras de Comercio y por medio de la movilización de aportes del sector privado para la realización de las muestras regionales y las ferias nacionales.

Adicionalmente, puede decirse que los esfuerzos realizados por el país para eliminar la violencia de género, como la formulación de la Ley 1257, son también significativos y coherentes con el PA de la CIPD y el ODM 3. No obstante, es evidente que en necesario continuar realizando acciones para promover la participación económica de la mujer, reducir las brechas que existen entre hombres y mujeres en materia de empleo e ingresos, eliminar las discriminaciones que obedecen no sólo de la condición de género sino también a aquellas de carácter étnico, así como fortalecer las acciones para erradicar la violencia basada en el género, la cual constituye una violación a los derechos fundamentales de las mujeres que atenta contra su dignidad humana.

Por último, la importancia del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Planeación del Desarrollo con Enfoque Poblacional y su coherencia con las recomendaciones de la CIPD son también evidentes. De hecho, puede decirse que



este proyecto impulsa en Colombia el tema central de la conferencia, en la medida en que se propone desarrollar en el país la consciencia de los vínculos que existen entre los factores y dinámicas demográficas, con el desarrollo y la pobreza, en el contexto del desarrollo sostenible. El gran aporte del proyecto estriba no sólo en ofrecer elementos teóricos para la comprensión de estos vínculos, sino también una metodología de fácil aplicación en los procesos de planeación del desarrollo local, de ordenamiento territorial y de formulación de políticas públicas. Los esfuerzos realizados por el MAVDT para incorporar la variable poblacional en los procesos de revisión y ajuste de los POTs, así como para determinar la pertinencia de una política de población teniendo en cuenta las competencias de la autoridad ambiental, son un buen indicador del posicionamiento del tema poblacional en la agenda pública del país. Esto no significa que no se requieran mayores esfuerzos para lograr que el análisis de la dimensión poblacional se incorpore más decididamente, especialmente en las directrices que desde el nivel nacional se vienen dando para la planeación del desarrollo económico y social de las entidades territoriales, cuyo enfoque sectorial dificulta aproximaciones más integrales que tengan como eje central a la población.

A pesar de esta dificultad, y de los demás retos que debe enfrentar este proyecto, su difusión y replicación en otros países de la región es sin duda un logro significativo que Colombia puede presentar, fruto de los esfuerzos que ha venido realizando para la implementación del PA de la CIPD y que le complace compartir con la comunidad internacional a través de la presentación de este informe.

REFERENCIAS

DANE (2008). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). En: [http:// www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=19&id=74&Itemid=256)

DNP (2005). CONPES Social 091 de 2005: Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá, DNP.

DNP-SNU (2006) Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2005. Bogotá: DNP-SNU.

DNP-ACCION SOCIAL-MPS. (2009). Manual de Operaciones de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza –JUNTOS-. Versión 5. Bogotá: DNP-ACCIÓN SOCIAL-MPS.

Flórez, Carmen Elisa y Soto, Victoria. (2006). Salud Sexual y Reproductiva en las Adolescentes. Bogotá: UNFPA.

JUNTOS (2008). Evaluación de la Prueba Piloto de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema. Bogotá: JUNTOS.

López, Hugo & Núñez, Jairo. (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Bogotá: DNP

MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia. (2004). Guía metodológica 1: Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación. Serie Población y Ordenamiento. Bogotá: MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia.

MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia. (2004). Guía metodológica 2: Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial. Serie Población y Ordenamiento. Bogotá: MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia.

MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia. (2004). Guía metodológica 3: Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos. Serie Población y Ordenamiento. Bogotá: MAVDT, UNFPA, Universidad del Externado de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional – UNFPA. (2008). Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía. Guía 1: La dimensión de la sexualidad en la educación de nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Bogotá: MEN-UNFPA

Ministerio de Educación Nacional – UNFPA. (2008). Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía. Guía 2: El proyecto pedagógico y sus hilos conductores. Bogotá: MEN-UNFPA.

Ministerio de Educación Nacional – UNFPA. (2008). Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía. Guía 3: Ruta para la implementación de un proyecto pedagógico de educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía. Bogotá: MEN-UNFPA

Ministerio de la Protección Social. (2003). Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Bogotá: MPS-UNFPA.

Ministerio de la Protección Social (2007). Decreto 3039 de 2007 por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010. Bogotá: MPS.

Ministerio de la Protección Social y UNFPA (2007). Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes. Un modelo para adecuar las respuestas de los servicios de salud a las necesidades de adolescentes y jóvenes. Bogotá: MPS-UNFPA.

Ministerio de la Protección Social (2008). Informe de Actividades al Honorable Congreso de la República 2007-2008. Bogotá: MPS.

Rubiano, Norma, González, Alejandro y otros. (2003) Población y Ordenamiento Territorial. Bogotá: Universidad del Externado, UNFPA, MAVDT.

Rubiano, Norma. (2005). La dinámica demográfica en municipios de Cundinamarca participantes en el proyecto para la incorporación de la dimensión poblacional en los procesos de planeación. En: Incorporación de la dinámica poblacional en los procesos de planeación de Cundinamarca. (pp 27-42) Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Sen, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Barcelona: Editorial Planeta.

UNFPA. (2009). Enfoque poblacional para revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial. Guía de aplicación. Bogotá: UNFPA-MAVDT.

Universidad Externado de Colombia, Departamento Nacional de Planeación y UNFPA. (2008). Encuentro sobre experiencias en la incorporación del enfoque poblacional en la planeación del desarrollo territorial. Bogotá, 7 y 8 Noviembre de 2008.

AVANCES DE COLOMBIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN
Y EL DESARROLLO 2004 - 2009

Ministerio de Relaciones Exteriores
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Julio de 2009
Bogotá, Colombia

“La aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo marcó el comienzo de una nueva era: el compromiso y voluntad por parte de los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil, de integrar las cuestiones de población en todos los aspectos de la planificación económica y social y de la formulación de políticas.

Nuestra tarea colectiva sigue siendo fortalecer y ampliar las iniciativas para alcanzar los objetivos del Programa de Acción, a fin de que las generaciones presentes y futuras disfruten de una mejor calidad de vida”.

Thoraya Ahmed Obaid,
Directora Ejecutiva, UNFPA.



Fondo de Población de las Naciones Unidas

Avenida 82 No. 10-62, Tercer Piso

Bogotá, Colombia

A.A 091369

Tels: 4889000

Fax: 4889010

www.unfpacolombia.org