



**Gobierno de
Colombia**

SEGUNDO INFORME VOLUNTARIO NACIONAL SOBRE LOS AVANCES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL CONSENSO DE MONTEVIDEO SOBRE POBLACIÓN Y
DESARROLLO CMPD + 10

Julio de 2023

Bogotá, Colombia

Presentación

Colombia se encuentra comprometida con la agenda global de Población y Desarrollo trazada en 1994 en la Conferencia Internacional de El Cairo, así como con el Consenso de Montevideo de 2013, resultado de la primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina. Instrumentos internacionales considerados como la hoja de ruta clave para abordar cuestiones como el crecimiento demográfico, los derechos humanos, los derechos sexuales y reproductivos, la igualdad de género, el empoderamiento de las y los jóvenes, la visibilización e inclusión de la población étnica, la protección del medio ambiente, entre otros muchos temas considerados esenciales para garantizar el bienestar y desarrollo sostenible de los seres humanos.

Estos instrumentos multilaterales resultan fundamentales para el desarrollo de sistemas de información robustos, que suministren datos confiables y desglosados, que permitan conocer cómo los grupos poblacionales se afectan de manera diferencial; y entender la situación de la población más vulnerada como mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y migrantes, entre otros. Información necesaria para apoyar la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas basadas en datos estadísticos que respondan a los desafíos que las poblaciones enfrentan, teniendo en cuenta las nuevas dinámicas demográficas.

Por lo anterior, el presente informe da cuenta de los principales avances del país en materia institucional y en la implementación de políticas públicas que responden a los compromisos derivados del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en el periodo 2018-2022, para el cual se ha tenido como referente el Análisis de Situación de Población ASP Colombia 2023.

Cabe anotar, que durante este período se vivió la crisis mundial derivada de la pandemia por COVID-19 y en particular en Colombia, una nueva ola de migración internacional proveniente de Venezuela profundizada por la crisis humanitaria del vecino país. Estas coyunturas crearon condiciones singulares y sin precedentes en materia sanitaria, económica y social que deben ser consideradas con respecto a los avances en materia de la agenda de población y desarrollo en el país y su impacto en las dinámicas demográficas.

Es de destacar, que los desafíos enfrentados por la pandemia y la crisis migratoria limitaron en muchos casos los esfuerzos de la región y el mundo para el avance en la implementación del Consenso de Montevideo al superar las capacidades de respuesta de los países. Sin embargo, Colombia se encuentra resuelta a continuar afrontando los retos que presentan las nuevas dinámicas demográficas como oportunidades para el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales, bajo el principio de no dejar a nadie atrás y en su objetivo de la consolidación de la paz.

Para esta oportunidad, y en sintonía con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, se hace hincapié en tres capítulos del Consenso de Montevideo que son relevantes en materia de atención a población vulnerable y superación de las desigualdades: la migración internacional y la protección de derechos de la población migrante; la igualdad de género; y la desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad, temas claves para el Gobierno nacional y que se enlazan con la implementación de la Agenda 2030, compromisos universales y comunes para el desarrollo sostenible.

Finalmente, este informe presenta los retos y perspectivas del Gobierno Nacional en la implementación de los compromisos del Consenso, así como su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, que tienen como objetivo común la implementación de estrategias que generen las condiciones para una sociedad más equitativa, incluyente y en paz.

Índice

I Proceso de Elaboración del Segundo Informe Voluntario Nacional de los Avances en la Implementación Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.....	7
1. Mecanismo de Coordinación Nacional para la Elaboración del Segundo Informe.....	7
2. Socialización del Segundo Informe Voluntario con las Organizaciones de la Sociedad Civil	7
II Contexto de la Dinámica Demográfica y Poblacional.....	8
III. Avances y Desafíos en la Implementación Nacional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.....	10
1. Capítulo A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos: pobreza y mercado laboral	10
<i>Pobreza.....</i>	<i>10</i>
<i>Mercado laboral.....</i>	<i>12</i>
<i>Desafíos para política pública.....</i>	<i>13</i>
2. Capítulo B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.....	14
<i>Educación</i>	<i>14</i>
<i>Empleo juvenil.....</i>	<i>16</i>
<i>Garantías a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la protección y el ejercicio de los derechos humanos.....</i>	<i>17</i>
<i>El embarazo en la niñez y la adolescencia</i>	<i>17</i>
<i>Niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado</i>	<i>19</i>
<i>Salud mental.....</i>	<i>19</i>
<i>Desafíos para política pública.....</i>	<i>21</i>
3. Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos	22
<i>Envejecimiento de la población</i>	<i>22</i>
<i>Población con discapacidad.....</i>	<i>26</i>
<i>Desafíos para política pública.....</i>	<i>28</i>
4. Capítulo D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva	29
<i>Prevención de Violencias de Género, Atención Integral y Acceso a la Justicia.....</i>	<i>30</i>
<i>ITS-VIH / SIDA.....</i>	<i>30</i>
<i>Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes y Jóvenes.....</i>	<i>31</i>
<i>Uso de métodos anticonceptivos.....</i>	<i>32</i>
<i>Salud materna.....</i>	<i>33</i>
<i>Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).....</i>	<i>33</i>
<i>Acciones complementarias.....</i>	<i>33</i>

<i>Desafíos para política pública</i>	34
5. Capítulo H y Capítulo I. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos; Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial	35
<i>Desafíos para política pública</i>	41
IV. Profundización de avances y desafíos en los Capítulos E Igualdad de Género, F Migración y G Desigualdad Territorial y vulnerabilidad	42
1. Capítulo E. Igualdad de género	42
<i>La participación efectiva de las mujeres como sujetos de derecho</i>	42
<i>Abordaje integral de las violencias basadas en género (VBG)</i>	44
<i>Desafíos de Política Pública</i>	50
<i>Trabajo no remunerado y actividades de cuidado</i>	52
<i>Producción de estadísticas oficiales respecto a diferentes ámbitos de la igualdad de género</i>	53
2. Capítulo F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes	53
<i>Migración Internacional</i>	53
<i>Migración proveniente de Venezuela, Avances y desafíos en los procesos de regularización de población migrante en Colombia</i>	54
<i>Desafíos para política pública</i>	60
3. Capítulo G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad	62
<i>Desigualdad territorial y movilidad espacial</i>	62
<i>Análisis situacional frente a los patrones de asentamiento y ordenamiento territorial</i>	62
<i>Desafíos para política pública</i>	65
<i>Vulnerabilidad: Riesgo de Desastres y Cambio Climático</i>	68
<i>Desafíos para política pública</i>	72
V. Conclusiones y perspectivas en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en Colombia	74
Anexo 1. Evento de socialización del Segundo Informe Voluntario del Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo con la sociedad civil y la academia	76

Índice de Tablas

Tabla 1. Niñas, niños y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años en media jornada y jornada única, 2020 ..	16
Tabla 2. Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos según estado.....	55

Índice de Figuras

Figura 1. Colombia en cifras	8
Figura 2. Incidencia de pobreza monetaria y multidimensional, 2012-2021.	11
Figura 3. Incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional y por zonas, 2012-2021.....	11
Figura 4. Educación inicial en el marco de la atención integral.....	15
Figura 5. Actividades que realizan los NNA entre 5 y 17 años en contra jornada escolar, 2020.....	15
Figura 6. Tasa de cobertura neta* por nivel educativo, 2012-2021	16
Figura 7. Tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 28 años por género a nivel nacional, 2010-2022. Trimestre enero – marzo.....	17
Figura 8. Tasa específica de fecundidad en niñas de 10 a 14 años de edad a nivel nacional, por zona y para territorios PDET, 2011-2021	18
Figura 9. Tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años de edad a nivel nacional, por zona y para territorios PDET, 2011-2021	18
Figura 10. Municipios con mayor presencia simultánea de problemáticas en la niñez.....	19
Figura 11. Pobreza multidimensional total nacional y personas mayores, 2019 - 2020	22
Figura 12. Participación en actividades de trabajo por edad y tipo de remuneración, 2020 - 2021	22
Figura 13. Analfabetismo para el total nacional y las personas mayores de 60 años, 2020	23
Figura 14. Cobertura pensional por sexo, 2020.....	23
Figura 15. Cobertura pensional por área, 2020	23
Figura 16. Personas mayores que viven solas, 2010 - 2021	24
Figura 17. Personas con discapacidad por grupo de edad, 2008 – 2021	24
Figura 18. Mosaico de nivel educativo según sexo y con discapacidad.....	27
Figura 19. Porcentaje de personas de 20 años o más con estudios secundarios o superiores	27
Figura 20. Mosaico de actividad laboral según sexo y discapacidad	28
Figura 21. Mosaico de categoría ocupacional según sexo y discapacidad.....	28
Figura 22. cascada de tratamiento: % de PLHIV (90-81-73).....	31
Figura 23. Uso actual de métodos anticonceptivos por sexo, 2010 y 2015.....	32
Figura 24. Uso actual de métodos anticonceptivos por área y sexo en edad de 13 a 49 años, 2015	32
Figura 25. Pertenencia étnica de la población colombiana, 2005 y 2018	35
Figura 26. Población por pertenencia étnica y grandes grupos de edad, 2005 y 2018.....	36
Figura 27. Población por pertenencia étnica y distribución espacial, 2005 y 2018.....	37
Figura 28. Población indígena en resguardos indígenas a nivel departamental, 2023	37
Figura 29. Población en Territorios Colectivos de Comunidades Negras a nivel departamental, 2018	38
Figura 30. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Según auto reconocimiento étnico del jefe de hogar	38
Figura 31. Distribución de la población por pertenencia étnica y nivel educativo, 2018.....	39
Figura 32. Porcentaje de viviendas donde habitan hogares con jefatura indígena, con acceso a servicios públicos, 2018	39
Figura 33. Porcentaje de mujeres en escaños del Congreso de la República, por Cámara y Senado.....	43
Figura 34. Representación de las mujeres en cabeza de gobiernos locales	43

Figura 35. Tasa de casos sospechosos registrados de Violencias Basada en Género por cada 100.000 mujeres entre 2012 y 2022 en el sector salud.....	45
Figura 36. Tasa de casos sospechosos registrados de Violencias Basada en Género por cada 100.000 mujeres, en el sector salud 2021.....	45
Figura 37. Exámenes Médico-Legales por presunto delito sexual (Exámenes y Tasa por 100.000 habitantes), sector justicia 2010 - 2021.....	46
Figura 38. Tasas de Exámenes Médico-Legales por presunto delito sexual (Tasa por 100.000 mujeres)..	46
Figura 39. Procesos Judiciales por Femicidio	46
Figura 40. Casos y Tasas de feminicidios en la región, 2021	47
Figura 41. Ataques con agentes químicos	47
Figura 42. Porcentaje de niñas y adolescentes de 10 a 17 años que están o han estado casadas o unidas a nivel nacional y según área geográfica, 2021.....	49
Figura 43. Mutilación genital femenina. Atenciones a mujeres y niñas en el Sistema de Salud con Diagnóstico Principal - circuncisión ritual o de rutina.....	50
Figura 44. Porcentaje de personas mayores de 10 años que realiza actividades de cuidado no remunerado en su hogar a nivel nacional.....	52
Figura 45. Flujos migratorios de Colombia por año de salida y lugar de nacimiento (2005-2019).....	54
Figura 46. Caracterización ETPV	56
Figura 47. Proyección de crecimiento urbano de Colombia a 2050 según Censo 2018 y CONPES 3819/2014 - Sistema de Ciudades	62
Figura 48. Distribución de Población de Colombia 2021, según categorías de la Misión para la Transformación del Campo 2014.....	64
Figura 49. Distribución de población 2021 en municipios PDET, según categorías de la Misión para la Transformación del Campo 2014.....	64
Figura 50. Crecimiento Intercensal de población 1973 -2018 en Colombia, Ciudades Capitales y Municipios Aglomerados	65
Figura 51. Estado de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios del país, julio de 2023.....	66
Figura 52. Procesos y subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia	68
Figura 53. Inversiones en gestión del riesgo de desastres por objetivo y ámbitos	69
Figura 54. Mapa de inundaciones lentas	71
Figura 55. Mapa de susceptibilidad a movimientos en masa	71
Figura 56. Mapa de avenidas torrenciales	71

I Proceso de Elaboración del Segundo Informe Voluntario Nacional de los Avances en la Implementación Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

1. Mecanismo de Coordinación Nacional para la Elaboración del Segundo Informe

Para la elaboración del presente informe se articularon las diferentes entidades que conforman la Mesa Interinstitucional de Población¹, instancia del nivel nacional, que reúne a las instituciones del gobierno sectoriales líderes en materia de gestión de políticas públicas relacionadas con los 10 temas prioritarios contenidos en el Consenso de Montevideo. Valga señalar que la formalización de la Mesa Interinstitucional de Población instancia que viene funcionando en el país desde 2016, se incluyó como un compromiso de Colombia en la Cumbre de Nairobi en 2019, con el objetivo de materializar su creación para abordar de manera integral y con la participación de las entidades gubernamentales, los temas relacionados con la población y el desarrollo, teniendo como insumos datos estadísticos de calidad, oportunos y desglosados. Sus aportes han sido fundamentales para los informes voluntarios sobre los compromisos de las agendas de Población y Desarrollo, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, ya que desde esa instancia se elaboran los Análisis de Situación de Población de Colombia – ASP.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco de la Mesa Interinstitucional de Población, y con el apoyo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas- UNFPA, se diseñó el plan de trabajo para la revisión, compilación y sistematización de la información aportada por las diferentes entidades del gobierno nacional para la elaboración del Segundo Informe Voluntario, que da cuenta de los avances que ha tenido el país en relación con los compromisos asumidos en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, además de los desafíos que sigue enfrentando para su plena implementación, agudizados aún más por dos hechos marcadores de los últimos 4 años, la pandemia del COVID 19 que inició en 2020 y cuyas secuelas aún persisten, así como la inmigración extranjera, especialmente la proveniente de Venezuela, que se ha posicionado predominantemente en el territorio nacional a partir de 2016, generando por primera vez contextos retadores en términos de regularización e integración.

2. Socialización del Segundo Informe Voluntario con las Organizaciones de la Sociedad Civil

Teniendo presente que las organizaciones de la sociedad civil como actores esenciales de las agendas de población y desarrollo, buscan generar espacios de diálogo, reflexión e incidencia con los gobiernos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en dichas agendas, se consideró que, en esta etapa, la socialización del Segundo Informe Voluntario con las Organizaciones de la Sociedad Civil era fundamental para posibilitar un proceso de retroalimentación horizontal y diverso, que permitiera incluir a diferentes actores sociales involucrados en la construcción e implementación de estrategias para atender los múltiples desafíos, entre ellos los demográficos enlazados con los temas abordados en el Consenso de Montevideo y cuyo rol son claves para el trabajo desarrollado por las entidades que conforman la Mesa Interinstitucional de Población.

En ese sentido, se realizó un evento de socialización del informe liderado por las instituciones de gobierno, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y por expertos temáticos de la academia e investigadores, que se denominó “Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo 10 años después, avances y desafíos para Colombia”, donde se instalaron varios espacios para el intercambio de conocimiento y de análisis de los principales avances y desafíos de los diferentes capítulos del Consenso de

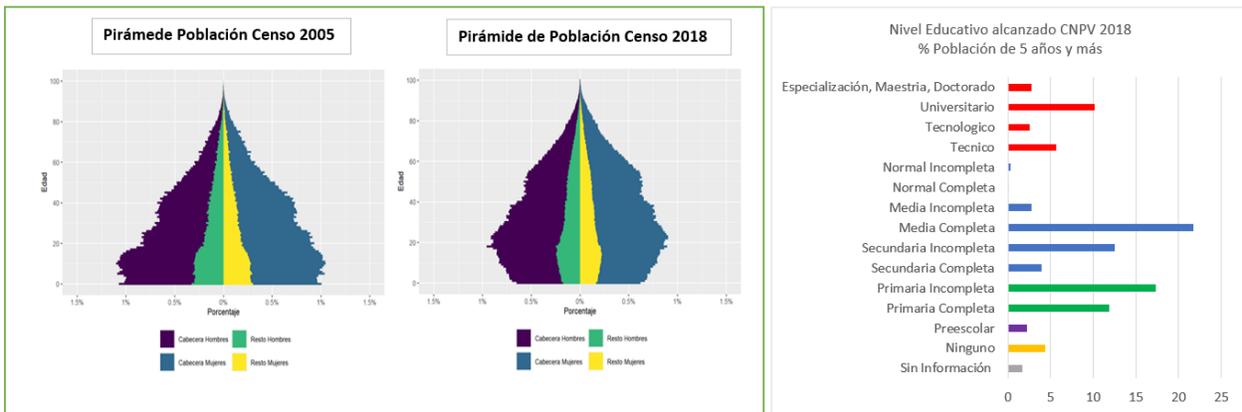
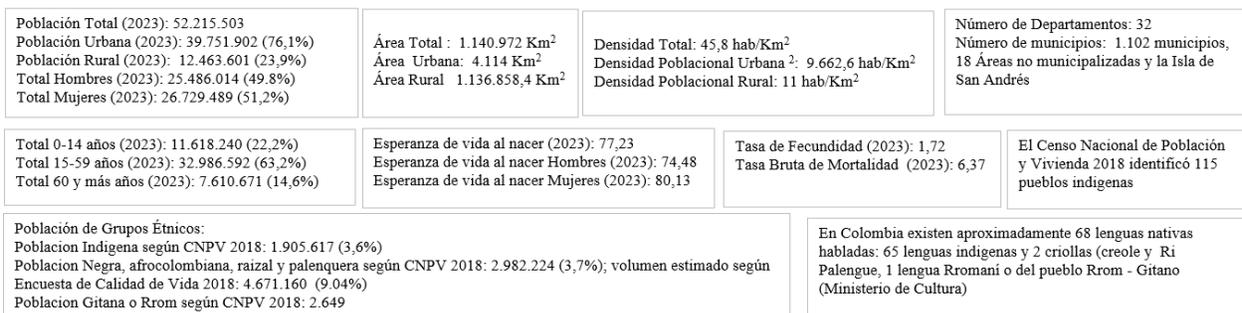
¹ La Mesa Interinstitucional de Población está conformada por las siguientes entidades: Departamento Nacional de Planeación-DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, Ministerio de Salud y Protección Social-MSPS, Cancillería, Unidad Administrativa de Migración Colombia-UAMC, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional-APC, Unidad Nacional para la Gestión el Riesgo de Desastres-UNGRD y la Agencia para la Renovación del Territorio-ART, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT con el apoyo de la Oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Colombia-UNFPA.

Montevideo. Los aportes obtenidos de este espacio retroalimentaron este informe en su versión definitiva. Se anexa la agenda desarrollada en el evento de socialización. (Anexo 1).

Por último, desde el gobierno nacional se resalta que la preparación de este informe se ha convertido en el escenario de encuentro y reflexión sobre los compromisos, avances y desafíos para continuar con la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, considerando los compromisos de la Cumbre de Nairobi en 2018, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el trabajo continuo de la Mesa Interinstitucional de Población y el apoyo del UNFPA.

II Contexto de la Dinámica Demográfica y Poblacional

Figura 1. Colombia en cifras



PIB: El Producto Interno Bruto crece 7,5% en el año 2022^P respecto al año 2021^P
 Las actividades económicas que más contribuyen a la dinámica del valor agregado son:
 1- Comercio al por mayor y al por menor; Reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida: Contribuye 2,1 puntos porcentuales a la variación anual.
 2- Industrias manufactureras: contribuye 1,2 puntos porcentuales a la variación anual.
 3- Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; Actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio.

Colombia en la actualidad atraviesa por un rápido proceso de cambio demográfico, hasta alcanzar en la actualidad una etapa de transición demográfica avanzada, localizada diferenciadamente en todo el país. La estructura de la población por edad y sexo 2018 comparada con 2005, muestra una reducción en la base de la pirámide y un aumento en edades jóvenes adultas, lo que indica un proceso de “bono demográfico” de la población. Como resultado del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) realizado en 2018, Colombia cuenta con una serie actualizada de proyecciones de población hasta 2070 a nivel nacional y subnacional que reflejan los cambios en las tendencias demográficas del país en estas últimas décadas, las cuales fueron ajustadas en 2023 por los efectos en la estructura de población asociados a la pandemia del COVID 19.

Estas proyecciones muestran, primero una desaceleración del crecimiento poblacional, donde el país está creciendo a un menor ritmo, tendencia que seguirá a lo largo del tiempo, para el 2023 la tasa de crecimiento se estimó en 1,026², en 2024 se calcula sea por debajo de 1 con una tasa de 0,916 y en 2051 se estima que llegue a casi cero crecimiento (0,0001) y por primera vez se observará en 2052 una tendencia negativa en el crecimiento (-0,021); y segundo, una estructura por edades de la población que ubica al país en una transición demográfica avanzada, para el 2023 ya Colombia se encuentra en la última etapa del bono demográfico (etapa 3) que se cierra en 2047 (proyecciones de Población DANE). Será la última etapa en la que la población activa será superior a la de la población dependiente, en donde garantizar los derechos de adolescentes y jóvenes será el principal reto para que sean agentes de transformación del desarrollo del país. En perspectiva del curso de vida, a este grupo de jóvenes ingresarán en los próximos 10 años alrededor de 8,6 millones de niños y niñas menores de 12 años. Cabe anotar que el comportamiento del bono demográfico muestra marcadas diferencias regionales y de distribución urbano rurales, donde se observa que algunos departamentos como Caldas cerrarán la ventana de este bono hacia 2030, pero otros como Chocó y La Guajira apenas están entrando en la etapa 2 del bono demográfico y su paso a la tercera etapa se dará mucho después del 2050, evolución que va en paralelo y en sintonía con el desarrollo económico y social de las regiones³.

El bono demográfico es considerado como el resultado de los cambios de la estructura por edades de la población, que resalta la oportunidad que tiene un país cuando, a partir del comportamiento de los indicadores de dependencia demográfica, se tiene una relación mayor de población potencialmente activa frente a la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 60 años), es decir, un mayor número de personas que estarían disponibles para ingresar al mercado laboral y que podrían impulsar el crecimiento económico, y por ende el mejoramiento de los ingresos de los hogares y de la calidad de vida de la población en general, si se toman las decisiones macroeconómicas para que así suceda. De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), el bono o ventana demográfico muestran el potencial demográfico para un alto crecimiento económico, ya que las tasas de dependencia favorables tienden a impulsar el ahorro y la inversión en capital humano, pero que puede ver sus impactos limitados por el desempleo o las bajas tasas de participación, especialmente en las mujeres.

Lo anterior, como resultado de una tendencia creciente y acelerada del envejecimiento en Colombia, donde para el 2023 se calcula el índice de envejecimiento en 65,5 personas mayores de 60 años y más por cada 100 menores de 15 años, mientras que para el 2035 se prevé que se invierta la relación por primera vez con un índice de envejecimiento de 106 y se espera que llegue a 175,3 para el 2050. Los determinantes del envejecimiento poblacional están relacionados con el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad por el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida, la disminución de la fecundidad, que ya se ubica por debajo del nivel de reemplazo, y la tendencia de un perfil emigratorio de la población que se ha mantenido por varias décadas en el país, a pesar del reciente fenómeno inmigratorio por la crisis económica y social de la nación venezolana.

Para el 2023 la esperanza de vida al nacer se ha calculado en 77,23 años y se estima que sea de 80,16 años en 2037; ya para el 2050 subirá 2 años, llegando a 82,40 y se espera que alcance los 85 años en el 2070. A su vez, la tasa de fecundidad en 2023 se estimó en 1,72 hijos por mujer (baja fecundidad) por debajo del nivel de reemplazo, se espera que en 2041 descienda a 1,5 y de allí en adelante hasta el 2070 se estima que bajará a niveles de 1,43 momento en el que será llamada de muy baja o extremadamente baja fecundidad. Cabe anotar que el descenso de la fecundidad adolescente (15 a 19 años), ha tenido una

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/estimaciones-del-cambio-demografico>

³ Bono 1: período en que la relación de dependencia es decreciente pero mayor que dos dependientes por cada tres personas en edades activas; Bono 2: período en que la relación de dependencia es decreciente pero menor a dos dependientes por cada tres personas en edades activas; Bono 3: período en que la relación de dependencia es creciente pero menor a dos dependientes por cada tres personas en edades activas (CEPAL, Saad et al. 2009, p. 244).

velocidad de descenso menor que en el resto de las mujeres en edad reproductiva y persiste el embarazo en niñas menores de 14 años.

Por otro lado, para las tasas brutas de mortalidad, que tuvieron un incremento por la pandemia del COVID 19 en 2020 y 2021, se prevé un leve crecimiento desde 2023 (6,37 muertes por mil habitantes) hasta el 2032 (6,63 muertes por mil habitantes), y para los años siguientes se espera tengan una tendencia más creciente, ya para el año 2050 esta tasa se calcula en 8,76 y para el 2070 en 11,55 muertes por cada mil habitantes. El COVID 19 también tuvo en el país un impacto en el aumento de la mortalidad materna que se mencionará más adelante en el aparte del capítulo D sobre Salud Sexual y Reproductiva.

Finalmente, la dinámica migratoria se ha visto impactada transitoriamente por la migración proveniente de Venezuela, mostrando saldos positivos en las tasas netas de migración internacional entre 2020 (8,53 por mil habitantes) y 2025 (0,31 por mil habitantes), pero rápidamente se vuelve a la tendencia negativa ya conocida en el país hacia el 2026 con una tasa de -0,15 por mil habitantes y se mantiene cercana a ese valor hasta el año 2070.

Lo anterior, debe ser visto como una oportunidad para garantizar las mejores condiciones de vida de la población; y amerita un estudio exhaustivo de las dinámicas demográficas a partir de la disponibilidad de estadísticas continuas, robustas y de calidad que permitan un análisis profundo de la interacción entre la población y su desarrollo económico y social con perspectiva territorial y ambiental, así como repensar la necesidad de políticas diferenciales en torno a temas como la protección social, el mercado laboral, la educación, los derechos humanos, la seguridad, la planeación urbano-rural, entre otros, en coherencia con el estadio e impacto de las dinámicas demográficas presentes y futuras en el país.

III. Avances y Desafíos en la Implementación Nacional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

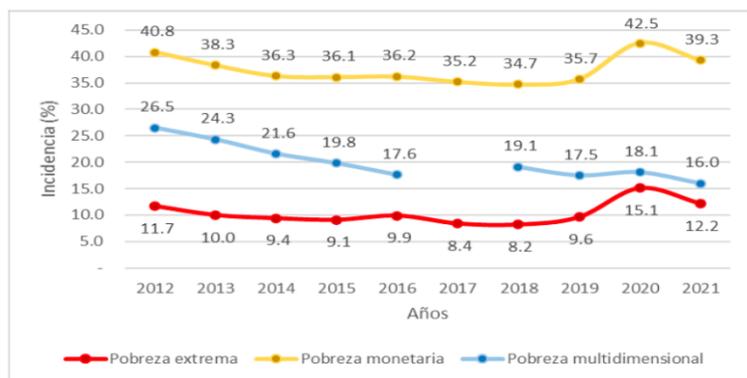
1. Capítulo A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos: pobreza y mercado laboral

Pobreza

Colombia cuenta desde 2012 con metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza a través de: A. Pobreza por ingresos: i. Pobreza monetaria y ii. pobreza monetaria extrema; B. Pobreza multidimensional: iii. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y iv. Índice de Feminización de la Pobreza Multidimensional (IPM-F).

La pobreza por ingreso depende del mercado de trabajo, aumento en los ingresos de la población y comportamiento de la inflación de los bienes y servicios que componen la canasta básica alimentaria y no alimentaria. Desde 2014 se observa en el país un estancamiento en la reducción de la pobreza derivado de la reducción de las rentas petroleras y en 2019 se evidencia un incremento en la incidencia de pobreza impulsado por el aumento del desempleo y la pandemia del COVID 19 en 2020.

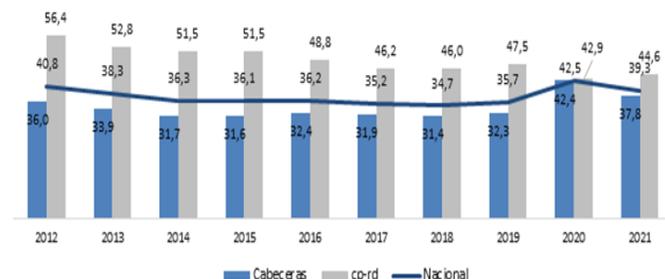
Figura 2. Incidencia de pobreza monetaria y multidimensional, 2012-2021.



En 2021 se registra la reactivación económica con la flexibilización del aislamiento preventivo obligatorio, lo que permite un aumento en las tasas de empleo y aumento de ingresos (Figura 2). En 2021, 19,6 millones de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria y 6,1 millones de personas en situación de pobreza monetaria extrema.

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH y Encuesta Naciones de Calidad de Vida - ENCV, DANE

Figura 3. Incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional y por zonas, 2012-2021.



Un acercamiento al comportamiento de las brechas de desigualdad territorial (urbano-rural) muestran que en la incidencia de pobreza monetaria se ha cerrado la brecha desde 2012. Sin embargo, se presentó un incremento en el indicador para las zonas urbanas en pandemia (2020 y 2021). (Figura 3).

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, DANE

Por su parte, la pobreza multidimensional depende del acceso a servicios de educación, salud, vivienda, trabajo y cuidado de la niñez. La privación acumulada del 33% de estas privaciones conlleva a que el hogar se encuentre en situación de pobreza multidimensional.

Desde 2012 se registra una reducción constante de la pobreza promedio anual de 2,2 puntos porcentuales (p.p), pasando del 26,5 % al 18,1 % en el 2020, en el 2021 siguió su reducción llegando al 16% y para el 2022 de 12,9%, lo que representa una significativa reducción de 13,6 p.p en todo el período y de 3,1 p.p en el 2022 respecto del 2021. Las dimensiones que mayor impacto tienen sobre el Índice de Pobreza Multidimensional IPM son el trabajo informal (74,2), bajo logro educativo (42,2), rezago escolar (25,9) y la inasistencia escolar (16,4).

A nivel rural también se observan reducciones significativas de la pobreza multidimensional a partir de 2010, para ese año el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue de 50,8% y para el 2021 del 31,1% con una reducción de 19,7 p.p en el período, para el 2022 siguió presentando una disminución y se ubicó en 27,3%. A pesar de esa reducción en las zonas rurales, si se compara con las zonas urbanas las brechas permanecen, con una diferencia de 14,4 p.p.

Para el período 2010-2020, el Índice de Feminización de la Pobreza Multidimensional (IPM-F) nacional tuvo una reducción de 12,2 p.p. al pasar de 31,8% a 19,6%. No obstante, siguen existiendo brechas

de desigualdad territorial entre lo urbano y lo rural, mientras que en 2010 la feminización de la pobreza multidimensional rural era 2,03 veces frente a la urbana, en 2020 la rural aumentó a 2,63 veces en comparación con la urbana.

En 2020 la pandemia afectó negativamente la privación de inasistencia escolar, lo que generó un incremento en la incidencia general del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en 0,6 puntos porcentuales. Con el regreso de la normalidad en la prestación de servicios de salud y educación, en 2021 se alcanza una incidencia de 16%, la más baja de la historia de la medición. Para este año se encontraron 8,1 millones de personas en situación de pobreza multidimensional.

Entre 2010 y 2020 el coeficiente de Gini ha mostrado disminución a nivel nacional, pasando de 0,546 a 0,542, para el 2021 el coeficiente fue de 0,523, esto significa una leve disminución en la desigualdad del ingreso de los hogares. La diferencia del coeficiente en la zona urbana y rural se ha mantenido constante, por lo que las brechas en la concentración del ingreso no variaron significativamente en los últimos años, así lo muestran los resultados, donde para 2021 el Gini en zonas urbanas fue 0,510, y en 2020 fue 0,537. En las zonas rurales el Gini fue 0,455 para 2021 y en 2020 este coeficiente fue 0,456.

Por otro lado, el país afronta una situación de alta inflación debido al encarecimiento de la canasta básica alimentaria y no alimentaria que establece la línea de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. La situación de alta inflación y bajo crecimiento económico proyectado para 2023 plantea retos en la política pública y sus sistemas de protección social, en especial en la atención de la población que requiere protección especial, quienes presentan las mayores brechas de desigualdades en indicadores de inclusión y productiva.

Coherentes con este reto, el Gobierno Nacional se propuso como apuesta del cuatrienio, la supuración sostenible de la pobreza extrema y la erradicación del hambre en todo el territorio nacional. Estos dos temas estarán en el centro de la agenda pública nacional y requerirán que todos los esfuerzos institucionales estén concentrados en este propósito.

Mercado laboral

De acuerdo con los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), para abril de 2023, la tasa de desempleo fue del 10,7% que presentó una reducción de 0,4 p.p en comparación con el mismo mes de 2022 (11,2%). La tasa global de participación fue del 64,6%, con un aumento de 1,0 p.p respecto al mismo periodo de 2022 (63,6%), mientras que la tasa de ocupación fue del 57,7%, mostrando un incremento de 1,2 puntos porcentuales respecto del 2022 (56,5%).

En lo que respecta a la población ocupada, en abril de 2023 fue de 22,7 millones de personas, mostrando una variación del 3,6% frente al mismo mes de 2022 de 22 millones ocupadas. A nivel regional, 13 ciudades y áreas metropolitanas contribuyeron con 0,9 puntos porcentuales en esta variación respecto del total nacional. En contraste, a nivel nacional, la población desocupada se redujo en 29 mil personas en abril de 2023 frente al mismo mes de 2022, lo que refleja una variación del -1,0%, calculando la población de desocupados en 2,7 millones.

Finalmente, la tasa de desempleo (desestacionalizada) para el total nacional, preliminar para abril de 2023 fue del 10,6%, mientras que en marzo de 2022 fue del 9,9%. Para las 13 ciudades y áreas metropolitanas la tasa de desempleo desestacionalizada preliminar fue del 10,8% en abril de 2023 y de 10,3% en el tercer mes de 2022.

Uno de los compromisos del gobierno de Colombia en la lucha contra la pobreza es el de buscar medidas que logren mejores ingresos en los hogares para impactar las brechas sociales a través del

crecimiento económico, y una de ellas es el incremento en el salario mínimo. En el país el salario mínimo lo fija la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), que tiene por objetivo fomentar las buenas relaciones entre trabajadores y empleadores, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales que garanticen una vida digna para el trabajador y su familia. Para los años 2022 y 2023 se han logrado los mayores incrementos del salario en las últimas décadas. En 2022 se tuvo un incremento del 10,1% frente al 2020 donde se fijó el salario mínimo en \$1.000.000, y en el 2023 del 16% llegando a un salario mínimo mensual de \$ 1.160.000.

El gobierno sigue comprometido con la reducción de la pobreza en Colombia, y ha incluido en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 el eje de transformación de Seguridad Humana y Justicia Social, que tiene como una de sus ideas claves la siguiente: “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” (Bases del PND 2022-2026). En ese sentido ha estructurado un plan de reformas sociales tales como la reforma a la salud, la reforma laboral, la reforma al sistema de pensiones y la reforma al sistema educativo, contempla también metas relacionadas con la reducción de la pobreza, la disminución de la pobreza monetaria, disminución de la pobreza multidimensional y en general frente a la superación de las privaciones de los hogares para lograr el bienestar integral.

Desafíos para política pública

Los desafíos que tiene el país frente a la pobreza y el mercado laboral están directamente relacionados con el cumplimiento del primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, planteado a su vez como un problema de derechos humanos:

- Lograr disminuir la población desocupada en relación a la población económicamente activa.
- Lograr una tasa de informalidad laboral de 40%, que constituye una tasa de formalidad laboral del 60%.
- Disminuir la incidencia de pobreza monetaria.
- Disminuir el índice de GINI a 0,48.

Por último, de la socialización del informe con las organizaciones de la sociedad civil, se releva como desafíos la importancia de replantear las estrategias para lograr la disminución de la pobreza multidimensional en las zonas rurales, donde permanecen grandes brechas de desigualdad entre poblaciones que residen en las zonas urbanas y rurales.

Es necesario mejorar las condiciones estructurales de los territorios con el propósito de mitigar la vulnerabilidad y reducir las brechas socioeconómicas y de desigualdades regionales, permitiendo así mejorar la calidad de vida de toda la población, crear o fomentar economías más justas y sostenibles, donde confluyan de manera articulada los diferentes sectores, donde se garanticen la reglamentación e implementación de los marcos normativos y políticas públicas diseñadas a la fecha, una de ellas con la creación de empleos para retener el desplazamiento masivo de los jóvenes que abandonan sus actividades propias como el trabajo en el campo, cuya participación está siendo limitada por la alta movilidad debido a la problemática que enfrenta Colombia de tiempo atrás y cuyos orígenes se remontan al desplazamiento forzado. Por último, el gobierno nacional debe continuar con el desarrollo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

2. Capítulo B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Según las proyecciones de población de Colombia actualizadas post COVID 19⁴, en 2022 había 9.292.091 niñas y niños entre los 0 y los 11 años, un poco menos de la quinta parte de la población del país (18,5%). El 49% de ellos se encontraba en la primera infancia (0 a 5 años) y el 51% en la infancia (6 a 11 años). En la conocida diversidad del país, para ese mismo año 3,9 millones niños, niñas y adolescentes habitaban en la ruralidad y 10,1 millones las áreas urbanas; de todos según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, el 14% pertenecía a comunidades étnicas: cerca de 1 millón de niños, niñas y adolescentes pertenecían a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, 771 mil a la población indígena y 706 a la gitana o Rrom.

Las proyecciones prevén que progresivamente Colombia tendrá menos niños, niñas y adolescentes, lo que se constituye como una oportunidad para optimizar la inversión pública que se destina a garantizar sus derechos. En 2026 habrá 13,7 millones, en 2030 13,2 y 10,4 en 2050. No obstante, los procesos migratorios, especialmente provenientes de Venezuela, podrían modificar esta tendencia.

El mismo comportamiento se identifica si se revisan retrospectivamente las tendencias demográficas de los adolescentes y jóvenes. En los años 80, la población adolescente y joven tuvo su mayor peso porcentual de 37% en la población general (1 de cada 3 personas del país). Para 2023 se estima que son 1 de cada 4 personas (14,3 millones de adolescentes y jóvenes), año en que esta población empieza a descender. Para 2050 se espera que sean 11,2 millones (1 de cada 5 personas).

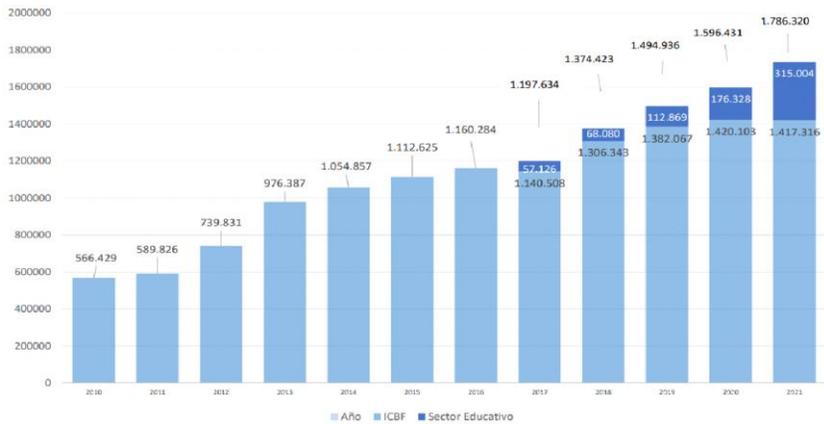
En relación con la distribución territorial, en 2014 la proporción de adolescentes y jóvenes que habitaba en las zonas urbanas respecto de su población total presentaba una diferencia territorial de 0,8 p.p por encima de la proporción de esta población en las zonas rurales; para 2022 se calcula una proporción igual en ambas zonas y a partir del 2023 se invierte la tendencia. A 2030 se espera que haya una mayor concentración de población adolescente y joven en las zonas rurales respecto de su población total, frente a la población adolescente y joven en el total de la zona urbana. Esta tendencia puede explicarse en parte por las flexibilidades laborales ocasionadas por inmovilidad decretada en la pandemia del COVID 19 con la introducción del trabajo en casa a través de la virtualidad, que intensificaron las posibilidades de continuar con esquemas de trabajo remoto después de la pandemia, brindando alternativas para que las personas lo hagan desde zonas rurales, que además se suma a una creciente búsqueda de vidas más tranquilas y alejadas de los desafíos de las ciudades.

Educación

La educación inicial en el marco de la atención integral progresivamente ha aumentado en el país, no obstante, sigue existiendo una brecha significativa para atender a todas las niñas y niños vulnerables del país (cerca de 2,8 millones). (Figura 4).

⁴ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Figura 4. Educación inicial en el marco de la atención integral

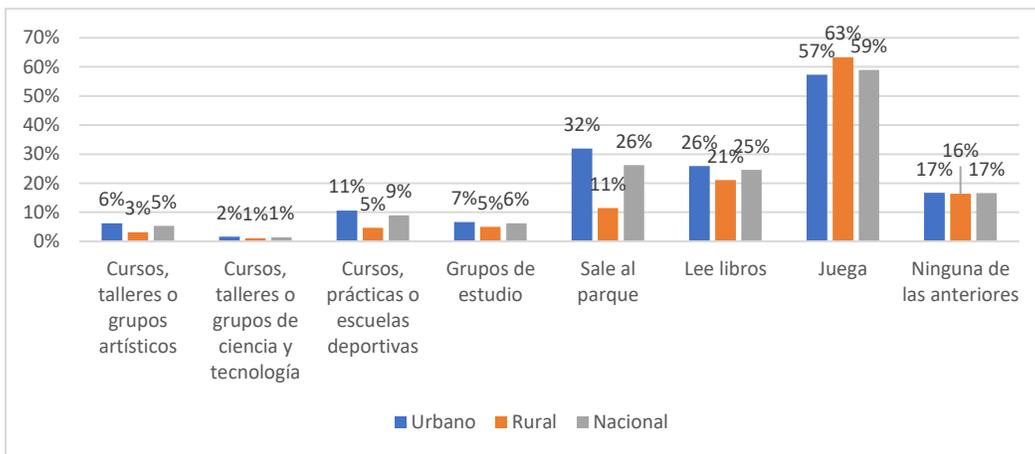


En la infancia y adolescencia existen amplias brechas de acceso a la jornada única y a programas para el desarrollo de habilidades, vocaciones y talentos en artes, cultura, deportes y ciencia y tecnología. Esta oferta es esencial para la consolidación de proyectos de vida y de entornos de protección que reduzcan el riesgo de vulneraciones de derechos.

Fuente: SSDIPI⁵

La figura 5 muestra las actividades que realizan las niñas, niños y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años en contra jornada escolar. Allí se observa que las actividades que más realizan son jugar (59%), ir al parque (26%) y leer libros (25%), mientras que las actividades menos comunes corresponden a programas para identificación y desarrollo de talentos, bien sean deportivos (9%), artísticos (5%) o de ciencia y tecnología (1%). Además de los porcentajes reducidos, existe una brecha entre la atención rural y urbana en talentos, y entre quienes viven en hogares pobres multidimensionales y quienes no lo hacen, a favor de estos últimos en más del 50%.

Figura 5. Actividades que realizan los NNA entre 5 y 17 años en contra jornada escolar, 2020



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE. Cálculos DNP

Por su parte, el acceso a lo jornada única, en particular para niños, niñas y adolescentes en hogares en pobreza evidencia problemas de focalización/priorización; según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 832 mil estaban en jornada única, de estos, sólo 102 mil eran hogares en pobreza. También es problemático el número de quienes estaban fuera de la escuela para 2020 (antes de pandemia) 909 mil. (Tabla 1).

⁵ Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia

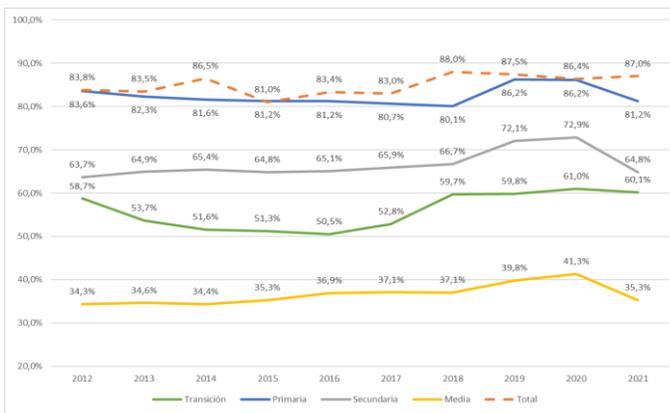
Tabla 1. Niñas, niños y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años en media jornada y jornada única, 2020

¿En hogar pobre multidimensional?	Jornada única	Media jornada	En educación superior	No estudia	Total NNA de 5 a 17
No	729.535	6.451.768	86.299	420.740	7.688.342
Sí	102.928	2.385.904	4.258	488.975	2.982.065
Total	832.463	8.837.673	90.557	909.715	10.670.408

Fuente: Encuesta de Calidad de (ECV), DANE. Cálculos DNP.

En relación con la educación en adolescentes y jóvenes se observa un descenso en la cobertura a medida que avanza el nivel de educación desde primaria hasta educación media. En 2021 se evidencia una pérdida de cobertura entre los niveles educativos para adolescentes y jóvenes volviendo a niveles anteriores al 2018. Así mismo, hay menos estudiantes matriculados en educación media (10° y 11°) que en secundaria (6°, 7°, 8° y 9°).

Figura 6. Tasa de cobertura neta* por nivel educativo, 2012-2021



En la última década, persisten las brechas entre estos dos niveles educativos. La cobertura neta en educación secundaria (64,8%) en 2021 fue de 29,5 p.p. mayor que la cobertura neta en educación media (35,3%). El descenso en la cobertura⁶ permite evidenciar la falta de condiciones -sociales, culturales, educativas- para que niñas, niños y adolescentes vivan la trayectoria educativa esperada y su derecho a la educación sea garantizado. (Figura 6).

Fuente: Ministerio de Educación Nacional MEN

* Cobertura neta: Porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo sin contar los que están en extraedad (por encima de la edad correspondiente para cada grado).

Respecto a la educación superior, la mitad de las personas jóvenes de 17 a 21 años en Colombia no acceden a la educación superior. La tendencia que se traía de crecimiento en cobertura en educación superior tuvo una disminución en el 2020, relacionada en parte con los impactos sociales, humanos y económicos de la pandemia del COVID 19. Según la cobertura en educación superior a nivel nacional para 2020, el 48,4% de los jóvenes de 17 a 21 años no accedieron a la educación superior, es decir 2.045.663 jóvenes. Se evidencia un efecto embudo en donde a medida que aumenta el nivel educativo, los y las jóvenes tienen menos acceso a este.

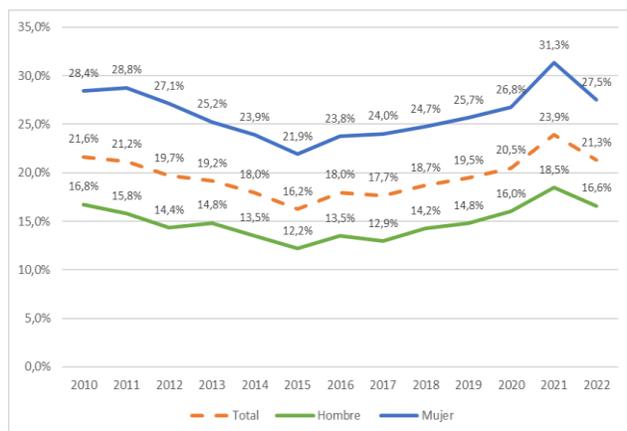
Empleo juvenil

Tras haber logrado disminuir el desempleo en jóvenes a 19% en 2015, en 2022 Colombia reporta estimaciones similares a las de 2011, mostrando un retroceso de 11 años que además mantiene la brecha entre hombres y mujeres.

⁶ No se tuvo en cuenta la cobertura bruta (incluye a los estudiantes en extraedad). Sin embargo, es importante resaltar que la extraedad escolar está asociada al ingreso tardío al sistema educativo y altas tasas de repitencia, originando un contexto favorable para la exclusión escolar en sectores sociales menos favorecidos, zonas rurales y áreas marginales de las zonas urbanas, generando contextos de aprendizaje y convivencia complejos.

Figura 7. Tasa de desempleo en jóvenes de 15 a 28 años por género a nivel nacional, 2010-2022.

Trimestre enero – marzo



El desempleo juvenil es superior en las mujeres jóvenes (27,5%), quienes tienen una tasa 1,7 veces mayor frente a los hombres en 2022 (16,6%), comportamiento que está asociado a maternidades tempranas y a responsabilidades de cuidado que recaen en las mujeres jóvenes, ampliando la brecha de desigualdad de género en el país. En el trimestre enero-marzo 2022 la tendencia de las tasas de desempleo en jóvenes de 15 a 28 años es a la baja luego de los efectos del COVID 19, con una disminución de 23,9% a 21,3% de personas desocupadas del total de personas que integran la fuerza de trabajo. (Figura 7).

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE

Dentro de esta población, jóvenes entre 15 y 28 años, que no están ocupados en el mercado laboral, y no se encuentran matriculados en un plantel educativo, la población más afectada son las mujeres en una proporción 2 veces mayor que la de los hombres para 2022, siendo una de las mayores brechas de género para las jóvenes colombianas. La falta de oportunidades para vincularse al mercado laboral o continuar con la trayectoria educativa afecta diferencialmente a estas mujeres jóvenes por la maternidad temprana y prácticas de cuidado no remuneradas. Entre 2021 y 2022 la proporción de jóvenes que no está ocupado en el mercado laboral y no se encuentra matriculado en un plantel educativo ha disminuido ubicándose en el 27,8%.

Garantías a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la protección y el ejercicio de los derechos humanos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EEVCNNA, 2018)⁷, el 41,5% ha sido víctima de violencia física, sexual o psicológica; la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para 2021 arrojó como uno de sus resultados que el 9,8% se encuentra en trabajo infantil ampliado que incrementó para el último trimestre de 2022 en 11%, 1.068.315 víctimas del conflicto (Registro Único de Víctimas 2020), 26,1% de los niños, niñas y adolescentes estaban en pobreza multidimensional y en las zonas rurales el porcentaje alcanzó el 46% (Encuesta de Calidad de Vida 2020). Lo anterior, hace un llamado al Estado colombiano para que enfatice sus esfuerzos en la construcción y configuración de entornos de protección efectivos, donde la naturalización y uso de ciertas formas de violencias y maltratos contra niñas, niños, adolescentes y jóvenes dejen de ser métodos de corrección y de castigo, y se incorporen estrategias de transformación social y cultural en torno a nuevos modelos de crianza que fomenten y garanticen los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes

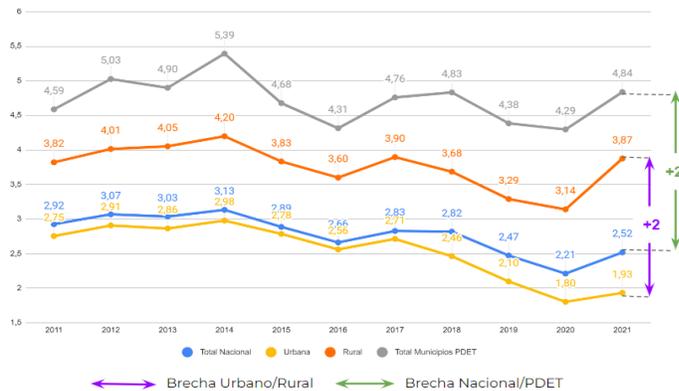
El embarazo en la niñez y la adolescencia

Aún persisten los embarazos de niñas de 10 a 14 años. En 2021 hubo 4.895 nacimientos en este grupo de edad, con un aumento respecto al 2020 del 14%, lo cual se relaciona con los impactos sociales de la pandemia por COVID-19 asociados con el confinamiento y el aumento de la violencia doméstica. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, 1 de cada 3 niñas menores de 15 años que había

⁷ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/evcna-presentacion.pdf>

tenido un hijo/a ya tenía 2 o más hijos/as, embarazos subsecuentes, habiéndose expuesto a los ya conocidos riesgos de salud para el binomio madre/hijos.

Figura 8. Tasa específica de fecundidad en niñas de 10 a 14 años de edad a nivel nacional, por zona y para territorios PDET, 2011-2021

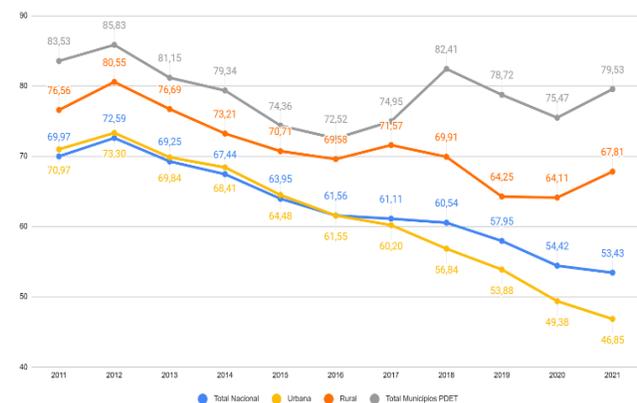


La brecha de desigualdad urbano-rural de la fecundidad en niñas de 10 a 14 años entre 2011 y 2019 se mantuvo en promedio 1,4 veces mayor en la zona rural que en la zona urbana. Sin embargo, en 2020 se amplió a 1,7 veces mayor y a 2 veces mayor en 2021 en las zonas rurales. Para el caso de los territorios PDET, la tasa de fecundidad en niñas de 10 a 14 años en 2021 es casi el doble que en el total nacional. (Figura 8).

Fuente: Estadísticas Vitales, DANE

En relación con la fecundidad en adolescentes, en 2021, hubo 107.741 nacimientos entre adolescentes de 15 a 19 años. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, 1 de cada 5 adolescentes que ya son madres vuelven a quedar en embarazo siendo adolescentes. No obstante el avance significativo en la reducción del 3% de la fecundidad adolescente, la brecha urbano-rural se amplió en 19% en comparación con 2020, entre 2011 y 2020 ésta se mantuvo en promedio 1,1 veces mayor en la zona rural que en la zona urbana, sin embargo, en 2021 fue 1,5 veces mayor en zona rural, también asociada a los impactos sociales de la pandemia por COVID 19 incluyendo la agudización de barreras de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva que afectan principalmente a las poblaciones más vulnerables.

Figura 9. Tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años de edad a nivel nacional, por zona y para territorios PDET, 2011-2021



Para el caso de los territorios PDET, la tasa de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años en 2021 es 1,5 veces mayor que en el total nacional. El embarazo en la adolescencia sigue siendo considerado un problema de salud pública, con marcadas consecuencias sociales y económicas, relacionado con la reproducción intergeneracional de la pobreza, el bajo logro educativo y la falta de oportunidades, así como con profundas consecuencias para la salud física, mental y social de las mujeres más jóvenes y continúa siendo uno de los principales factores de mortalidad materna. (Figura 9).

Fuente: Estadísticas Vitales, DANE.

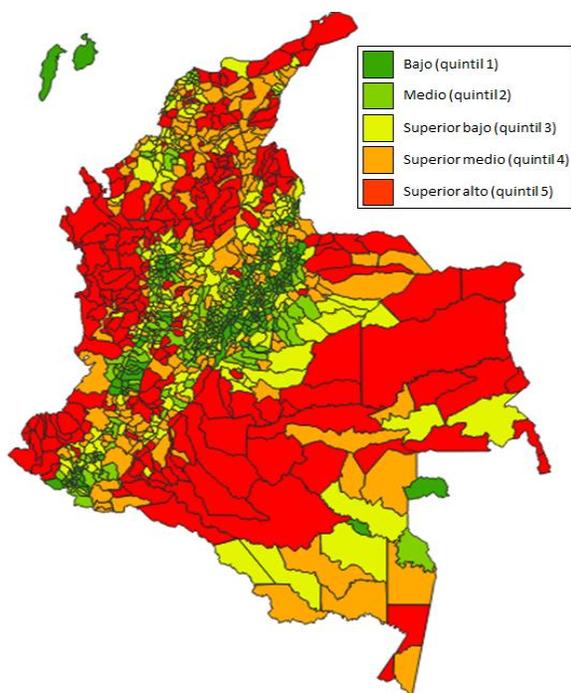
Niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas del conflicto armado

Aproximadamente, 1 de cada 3 víctimas del conflicto armado que sufre el país son adolescentes y jóvenes mayoritariamente hombres. Según la Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en relación con el acumulado histórico de 9.472.019 víctimas del conflicto armado, el 33,7% de las personas registradas como víctimas del conflicto armado tenían entre 12 y 28 años (3.189.181 personas), de ellos 1.620.806 son hombres jóvenes. Es de señalar que los hechos victimizantes tienen diferenciales, dado que la violencia sexual ocurre con mayor frecuencia hacia las mujeres. El conflicto armado colombiano y las violencias asociadas, como la del narcotráfico, han afectado negativamente a varias generaciones de personas entre los 12 y los 28 años, que debieron desarrollarse integralmente y gozar de manera efectiva de sus derechos.

Salud mental

El número de suicidios en jóvenes entre los 15 y 29 años para 2021 fue de 6,1% más que en 2020. Comparado con 2019, 2020 presentó una disminución del 6,2%. El porcentaje más alto de suicidios en 2021 fue de 14,2% correspondiente a los jóvenes tempranos (20 a 24 años), comportamiento que también se refleja en 2019 y 2020. Del total de suicidios en jóvenes de 15 a 29 años para 2021, el 77,7% (850 casos) fueron hombres jóvenes y el 22,3% (244 casos) fueron mujeres, siendo 3,5 veces mayor en hombres jóvenes que en mujeres jóvenes. La incidencia de suicidio más alta en hombres se explica en parte por estereotipos de género que refuerzan la idea de la masculinidad a la imposibilidad de expresar emociones, buscar ayuda y mostrarse vulnerables. En 2021, del total de mujeres que se suicidaron, el mayor porcentaje fue de las adolescentes de 15 a 19 años (18,5%) y del total de hombres que se suicidaron, el mayor porcentaje fue el de los jóvenes tempranos de 20 a 24 años (14,06%).

Figura 10. Municipios con mayor presencia simultánea de problemáticas en la niñez



Comprendiendo que todas estas problemáticas y vulneraciones de derechos que afectan a las niñas, niños y adolescentes de Colombia, no se presentan de forma aislada, sino que se entrelazan entre ellas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) construyó un índice de interrelación de problemáticas para identificar los municipios en donde concurren estas, que ayudan a la focalización de acciones para su abordaje integral e incluye las siguientes dimensiones: tasa de violencia contra niños, niñas y adolescentes, porcentaje de mujeres adolescentes entre 14 y 17 años con hijos nacidos vivos, porcentaje de mujeres adolescentes entre 14 y 17 años que tienen o han tenido una unión, número de hogares que según el Índice de Pobreza Multidimensional están privados por trabajo infantil, número de niñas, niños y adolescentes inscritos en el Registro Único de Víctimas, número de niñas, niños y adolescentes en hogares en pobreza multidimensional, casos de niños y niñas que mueren por desnutrición. (Figura 10).

Fuente: Elaboración DNP

Teniendo en cuenta lo anterior, Colombia sigue teniendo un compromiso absoluto con la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia que se concretan en el diseño e implementación de un marco de políticas públicas, por un lado la Política Nacional de Infancia y Adolescencia – PNIA 2018 – 2030 tiene el objetivo de generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, niños y adolescentes en la transformación del país, que le ha permitido tener avances en la garantía de los derechos, en las distintas dimensiones del desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, como educación, salud, identificación, protección frente a vulneraciones, y reconoce los desafíos que persisten a pesar de los esfuerzos realizados.

Así mismo, el Congreso de la República en 2021 expidió varias leyes que buscan proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Algunas de ellas son: Ley 2089 de 2021 que prohíbe el castigo físico, los tratos crueles humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra las niñas, niños y adolescentes; ley 2097 de 2021 que busca establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias; ley 2110 de 2021 modificatoria de la Ley 599 de 2000 en su artículo 162 sobre penas a quien por el conflicto armado reclute a menores de edad; Ley 2120 donde se adoptan medidas efectivas que promueven entornos alimentarios saludables, garantizando el derecho fundamental a la salud, especialmente de las niñas, niños y adolescentes; Ley 2126 que regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia y la Ley 2132 que establece el día nacional de la niñez y la adolescencia indígena. Algunas de estas leyes requieren reglamentación para su ejecución y que cuentan con el acompañamiento de la rama del poder judicial para su cumplimiento.

En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 se refuerzan las políticas que buscan avanzar en los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con la inclusión de dos ejes:

El eje de transformación 2 - sobre Seguridad Humana y Justicia Social-, compuesto por dos catalizadores⁸: catalizador B para la superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar, cuyos propósitos están dirigidos, 1) Hacia un Sistema de salud garantista, universal, basado en un modelos de salud preventivo y predictivo, 3) Hacia una educación de calidad para reducir las brechas, 4) conectividad para cambiar vidas; y el catalizador C centrado en la expansión de capacidades -más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida- que cuenta dentro de sus propósitos: 5) Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo, que busca a) la consolidación del Sistema Educativo Supero Colombiano, b) reconceptualización del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, c) oportunidades de educación, formación, de inserción y reconversión laboral, d) talento digital para aumentar la productividad laboral y la empleabilidad de las personas, e) empoderamiento económico de la mujer y fortalecimiento de habilidades para emprender.

El eje transversal -Actores Diferenciales para el Cambio- entre otros componentes incluye los siguientes: 4) Crece la generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades, que a su vez contiene los ítems iii) protección de la trayectoria de vida y educativas a través del arte, deporte, cultura, ambiente y ciencia y tecnología, vi) Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral para atender las vulneraciones de derechos que afectan a las niñas, niños y adolescentes; 6) Jóvenes con derechos que lideran las transformaciones para la vida, que contiene los siguientes ítem: i) Oportunidades para que las juventudes construyan sus proyectos de vida, ii) Salud y bienestar para las juventudes; iv) Juventudes protagonistas de las transformaciones.

⁸ Así define el Plan Nacional de Desarrollo PND a las políticas que conducen al logro

Desafíos para política pública

- Reducir el embarazo en adolescentes (15 a 19 años) es un desafío multidimensional, que requiere continuar de manera decidida la implementación de la estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención de embarazo en la infancia y la adolescencia para el periodo 2015 - 2025, que ha sido un esfuerzo nacional de carácter interinstitucional buscando continuar con los logros del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 147 de 2012, que incluye Educación Integral en Sexualidad (EIS) dentro y fuera de la escuela, servicios de salud sexual y reproductiva diferenciados para adolescentes y jóvenes, con asesoría y acceso a anticonceptivos, y transformación de normas sociales y de género.
- Asegurar las condiciones sociales, culturales y educativas para garantizar las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes, incluyendo el acceso a programas de alimentación y transporte escolar, el mejoramiento de la calidad educativa y el fortalecimiento de la relación escuela - familias.
- Implementar estrategias para fortalecer el liderazgo de todos los sectores y actores que trabajan por la promoción, protección y cuidado de la salud mental de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, además de sus cuidadores, con perspectiva de género y disponer de los recursos que sean necesarios para lograrlo.
- Desarrollar acciones orientadas a la prevención de las violencias de género y a la estructuración de un sistema de cuidado que contribuya a la eliminación de las desigualdades sociales y de género.
- Implementar un programa nacional de aceleración del empleo para mujeres jóvenes, con énfasis en jóvenes afro, indígenas, víctimas del conflicto armado y campesinas.
- Disminuir la tasa de homicidios a través de la implementación de programas de desarme civil, con esquemas de incentivos para el acceso al trabajo, becas y apoyo a emprendimientos.
- Fortalecer y garantizar la participación de adolescentes y jóvenes en procesos sociales y políticos para la toma de decisiones que afectan sus cuerpos y sus vidas.

Finalmente, las voces de las organizaciones de la sociedad civil en la socialización del informe resaltaron varios desafíos:

- En el marco de implementación del Plan Nacional de Desarrollo PND, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tendrá cambios estructurales en los modelos de prevención y atención de los niños, niñas y adolescentes (NNA) del país, en ese sentido es urgente la articulación y alineación con el reto nacional de “Paz Total” debido a las condiciones de seguridad en territorios de alta conflictividad con grupos armados presentes, donde persisten las vulneraciones a los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, además de obstaculizar la ejecución de iniciativas, procesos y proyectos en los territorios; en ese sentido la articulación interinstitucional debe buscar fortalecer acciones sostenibles de atención a los niños, niñas y adolescentes y brindar garantías que se requieran, es decir “Acción sin daño”, el Programa Jóvenes en Paz puede ser una herramienta fuerte para la consolidación y dinámicas en un marco de promoción y mejoramiento integral de los jóvenes.
- La necesidad de profundizar los análisis sobre los impactos económicos y sociales del crecimiento de la población mayor de 60 años y de la población migrante con arraigo en Colombia y sus implicaciones la tendencia en la reducción de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y plantear políticas públicas de manera oportuna para hacer frente a dichos cambios demográficos.
- Se subraya además la necesidad de trabajar en la adaptación a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y el efecto en el mercado laboral en la población joven. Es fundamental empezar con estrategias de entrenamiento adecuado a las nuevas demandas del mercado laboral, buscando la inclusión laboral más exitosa de jóvenes.
- Se insiste en abordar de manera integral la salud mental en esta población, son problemáticas principales que menciona la población joven dentro de las conversaciones que se tienen en espacios nacionales y regionales.

3. Capítulo C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos

Envejecimiento de la población

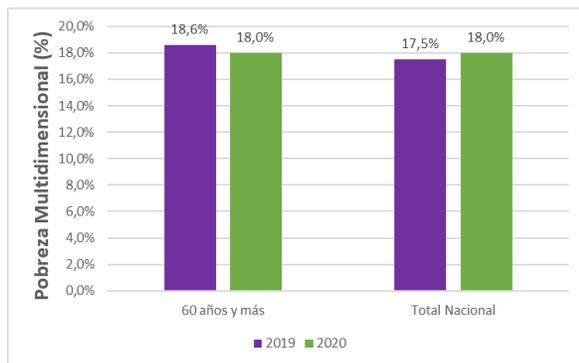
Colombia y América Latina envejecen de manera más acelerada que otras regiones del mundo. Latinoamérica en 1950 era la región menos envejecida, a partir de 2050, envejecerá más rápido que Asia, Oceanía y el mundo. Después del 2070, el país tendrá un nivel de envejecimiento similar al de Europa y América del Norte.

Como ya se había mencionado, en Colombia esta tendencia creciente y acelerada del envejecimiento está dando paso a un proceso de transición demográfica avanzado. Aunque actualmente, la población colombiana continúa mostrando un perfil relativamente joven con predominio de población en edades entre 15 y 29 años, ya para 2023 la población mayor de 60 años se estima que representa el 14% de la población total (7,6 millones) y para 2050 se proyecta que será la cuarta parte de la población total con 14,9 millones.

Este proceso se ha manifestado desde hace varias décadas con el incremento continuo de la esperanza de vida al nacer, indicador que al igual que en muchos países tuvo un impacto coyuntural en Colombia entre 2020 y 2022 como consecuencia de la pandemia por el COVID 19, donde se perdieron 4 años de esperanza de vida en los hombres (74 a 70 años) y 3 años de vida en las mujeres (80 a 77), pero que se recupera volviendo la trayectoria que traía en los años prepandémicos, donde a partir de 2023 donde se estima una esperanza de vida de 77,5 con un aumento proyectado a 82,2 en 2050.

A continuación, se resaltan algunos avances en las distintas dimensiones del desarrollo para la población mayor de 60 años. En particular, como se muestra en la figura 11, en 2020 el porcentaje de las personas mayores que se encontraban en situación de pobreza multidimensional disminuyó en 0,6 p.p frente a 2019, con una quinta parte de ellos en esta situación (18,6%), a diferencia del resultado para el total de la población nacional que aumentó 0,5 p.p en los mismos años.

Figura 11. Pobreza multidimensional total nacional y personas mayores, 2019 - 2020

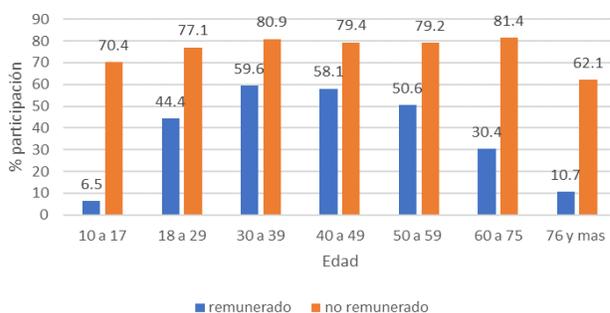


Para el año 2020, la pobreza multidimensional en personas mayores en las zonas rurales alcanzó el 38,1%, y en urbanas de 12,1%.

A nivel nacional, el 39% de los hogares que tienen al menos una persona mayor se considera pobre. (Informe Personas mayores en Colombia, DANE 2021).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe sobre Personas mayores en Colombia hacia la inclusión y la participación. DANE, 2021

Figura 12. Participación en actividades de trabajo por edad y tipo de remuneración, 2020 - 2021



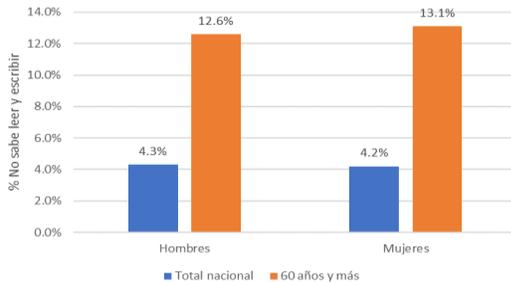
Con respecto a la participación laboral, las personas mayores son el grupo que menos participa en trabajos remunerados pero el que más actividades realiza sin remuneración, siendo las personas entre los 60 y 75 años quienes tienen la participación más alta de todos los grupos de edad en actividades sin remuneración. El 93,3% de las mujeres en este

grupo realizan actividades de trabajo no remunerado. (Figura 12).

Fuente: Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT), DANE

Frente a la educación, a pesar de que desde el gobierno nacional se han realizado proyectos para la erradicación del analfabetismo de jóvenes y adultos, aún se evidencia que el analfabetismo en personas mayores sigue siendo alto, es tres veces más alto que en el total nacional. Alrededor de un 4% de la población de 15 años y más, no sabe leer y escribir. Este porcentaje se triplica en la población de 60 años y más, siendo 0,5 pp mayor en las mujeres.

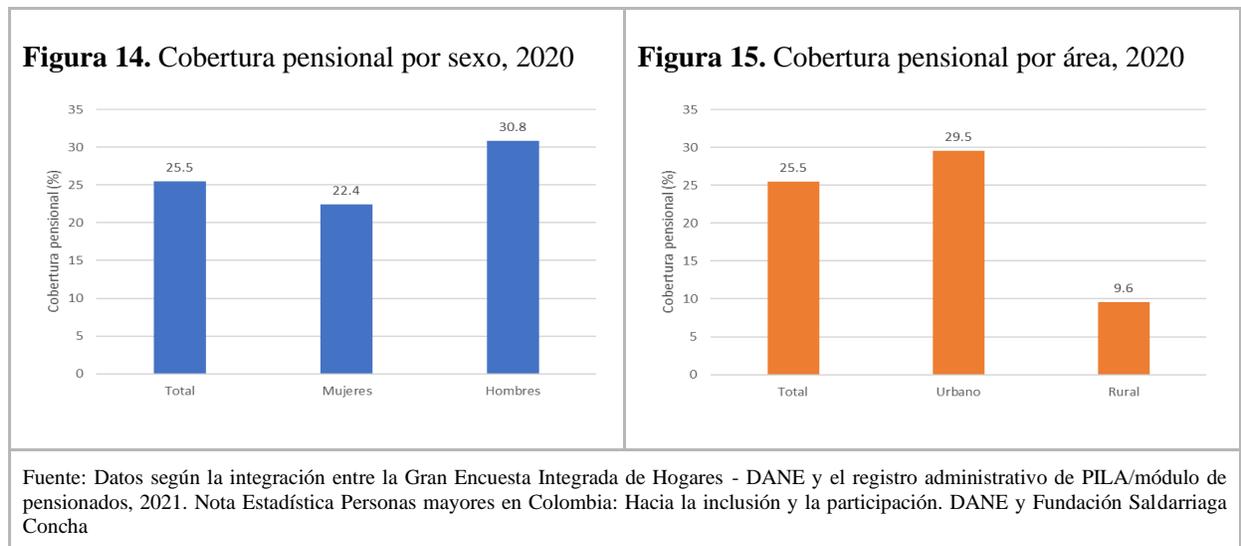
Figura 13. Analfabetismo para el total nacional y las personas mayores de 60 años, 2020



Frente al nivel educativo de la población, se encuentra que el 3,9% de las personas de 5 años y más no tienen ningún grado de educación alcanzado. Este porcentaje, se triplica en el grupo de 60 años y más con un 13% de su población sin educación. Adicionalmente, existe una brecha digital que aumenta con la edad, en 2020, mientras el uso de internet en personas entre 15 y 59 años supera el 65%, en las personas mayores de 60 años este uso se reduce a un 36%. (Figura 13).

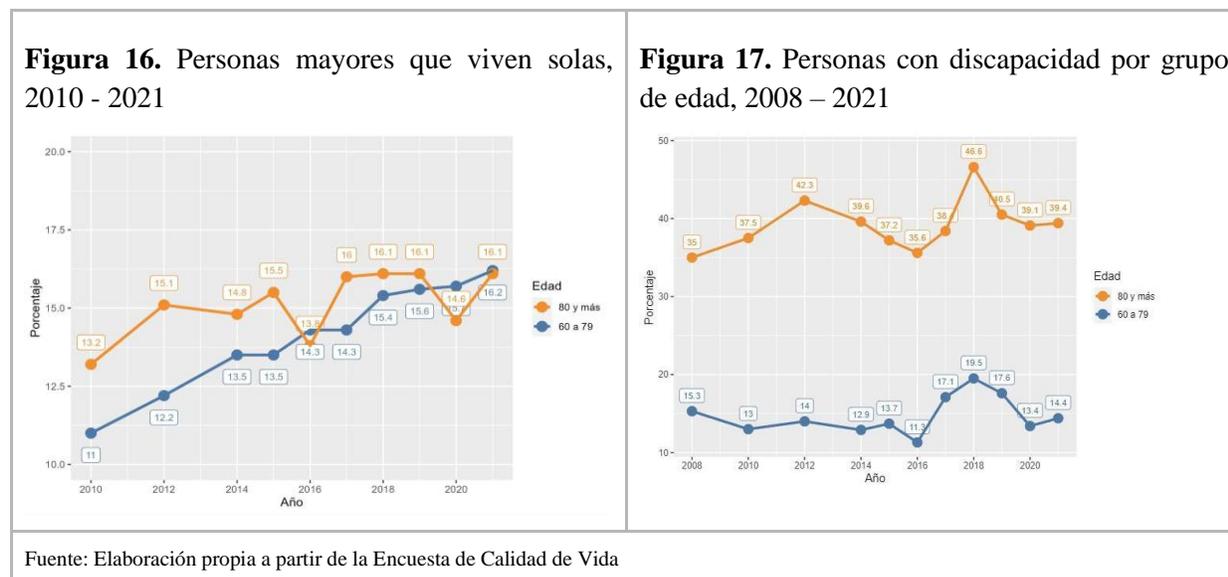
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, DANE - Pregunta realizada a personas de 5 años y más

Por otro lado, se han tenido avances de manera diferencial en los dos componentes del sistema de protección social -salud y pensión-. El Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene una cobertura universal, sin embargo, sólo una cuarta parte de la población tiene cobertura pensional. La cobertura en salud de las personas mayores es mayor en el régimen subsidiado (47,5%), seguido del 46,7% en el régimen contributivo, y 5,8% en regímenes especiales (Decreto 681 de 2022). La cobertura pensional en 2020 alcanza apenas un 25,5% a nivel nacional, en el caso de las mujeres mayores solo el 22,4% tiene cobertura pensional y para los hombres solo 30,8% con una brecha de género de 8,4 p.p. Por otro lado, a nivel territorial la cobertura pensional de las personas mayores en zonas urbanas es del 29,5%, mientras que en la zona rural es de solo 9,6% con una brecha territorial urbano-rural de 20,1 p.p. (Figura 14-15).



Según la Encuesta de Calidad de Vida, en 2019 en el 20,1% de los hogares había personas mayores y el 12,1% de los hogares estaban conformados únicamente por personas mayores de 60 años, lo que representa una potencial demanda de cuidado mayor, al no contar con el apoyo intergeneracional.

Se evidencia un crecimiento de las personas mayores que viven solas, según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, el 14,2% de personas mayores de 60 años vivían solas. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), para el 2021 el porcentaje de personas de 60 a 79 años que viven solas fue de 16,2% con un aumento de 5,2 p.p. frente al 2010. Para el 2021 el porcentaje de personas de 80 años y más que viven solas fue de 16,1%, aumentó 2,9 p.p. frente al 2010. Por otro lado, con la edad aumenta significativamente las condiciones de discapacidad y las enfermedades crónicas. Cerca de un 15% de las personas entre 60 y 79 años, presentan algún tipo de discapacidad física o mental. Este valor aumenta al menos a una tercera parte en las personas mayores de 80 años. El comportamiento de la discapacidad por edad es similar a la década pasada, para 2020 (Encuesta de Calidad de Vida), el 45,5% de las personas diagnosticadas con una enfermedad crónica son personas de 60 años y más. De estas personas mayores con enfermedades crónicas el 60% corresponden a mujeres (Informe Personas mayores en Colombia, DANE 2021). (Figuras 16-17).



En este contexto, el que las personas estén llegando a edades más avanzadas es el resultado combinado de la transición demográfica, del progreso paulatino del país en las políticas sociales y a los avances en protección social, en especial en las coberturas en salud. No obstante, los desafíos son mayúsculos, ya que se requerirán cambios en los servicios de salud y de una política para el cuidado, por la creciente demanda de servicios de protección y cuidado, indispensables para que esta población tenga una vejez saludable, además de los recursos financieros necesarios para afrontar las transformaciones identificadas en la configuración de los hogares que llevan al empobrecimiento de esta población, donde cada vez más personas mayores y que no cuentan con un soporte económico, viven solas, limitando las posibilidades de llevar una vida digna en ese ciclo vital con el pleno ejercicio de sus libertades, derivado en parte por las bajas coberturas de los sistemas de pensiones.

En los últimos años el país presenta avances significativos en el marco normativo que permitirá impulsar programas para garantizar los derechos de las personas mayores. En 2020 se expidió la Ley 2055 que aprueba la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (adoptada en Washington en 2015) y en septiembre de 2022 se oficializa su adopción. En 2021 con el Decreto 163 crea el Consejo Nacional de Persona Mayores, con el propósito de realizar el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la protección e

integración social de las personas mayores, apoyar y fortalecer la participación de la comunidad, la familia y las personas mayores en las acciones necesarias para su desarrollo físico, psíquico, económico, social y político. Por último, el Decreto 681 de 2020 actualiza y adopta la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, que entre otros propósitos tiene el de disponer la formulación del Plan Nacional de Acción Intersectorial de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y la creación del Observatorio Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Haciendo énfasis en la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, ésta sienta sus bases para la protección del envejecimiento y la vejez en las garantías constitucionales y jurisprudenciales de los derechos humanos de las personas mayores vigentes en el país, en el marco jurídico internacional, y cuenta con un diagnóstico sobre el envejecimiento y las condiciones de las personas mayores en Colombia, está estructurada alrededor de seis ejes estratégicos con sus respectivas líneas de acción:

- Superación de la dependencia económica de las personas mayores.
- Inclusión y participación ciudadana.
- Vida libre de violencias para las personas mayores.
- Atención integral en salud, atención a la dependencia y organización del servicio de cuidado.
- Envejecimiento saludable para una vida independiente, autónoma y productiva en la vejez.
- Educación, formación e investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez.

Por otro lado, alineado con las necesidades de atender a la población mayor en el marco de los derechos humanos, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia Potencia Mundial de la Vida, incluye como uno de sus ejes de transformación el de Seguridad Humana y Justicia Social, que tiene en cuenta los ciclos de vida y como habilitador estructural un sistema de protección social universal y adaptativo:

“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” (Pág.60 Bases del PND).

Este habilitador estructural denominado “Sistema de protección social universal y adaptativo”, es considerado en el Plan Nacional de Desarrollo PND como pilar fundamental de la seguridad humana, y busca entre otros, fortalecer los instrumentos que cubren los riesgos de desempleo y protección a la vejez. Los propósitos de este eje son los siguientes:

- a. Sistema de transferencias y Programa renta ciudadana
- b. Estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza
- c. Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable, con un foco central en la reforma pensional y la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez
- d. Esquema de protección al desempleo
- e. Seguridad y protección social en la Economía Popular y Comunitaria (EPC)
- f. Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (SNIE)
- g. Hacia la declaración universal de ingresos y consolidación del registro social de hogares
- h. Protección integral de la población habitante de calle y en riesgo de habitanza de calle

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

Población con discapacidad

La población con discapacidad en Colombia, según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018 se estimó en 3,1 millones de personas (7% de la población total), mostrando un incremento en el periodo intercensal 2005 - 2018 de 0,6 p.p. que representan alrededor de 500 mil personas, es de anotar que hubo cambios en la estructura de la pregunta entre los dos censos. Una medición más reciente estima para el 2021 su volumen en 3,2 millones (Encuesta de Calidad de Vida 2021).

Lo anterior da cuenta de una tendencia creciente en el volumen de personas con discapacidad, mostrando que la población con discapacidad es más envejecida que la población general. Mientras que para el 2005 había una persona mayor o igual a 60 años por cada cuatro personas menores de 15 años y en 2018 esa relación era de 1 por cada 2, para la población con discapacidad la relación fue de dos personas de 60 o más con discapacidad por cada menor de 15 años en 2005 y de cinco personas de 60 o más por cada menor de 15 años en 2018, proceso que puede agudizarse con la tendencia general del envejecimiento del país. Según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE 2020), la principal causa de la discapacidad es la enfermedad, seguida de la edad avanzada y asociadas a causas congénitas.

De una revisión por género, se observa una feminización de la población con discapacidad relacionada con una mayor sobrevivencia de las mujeres con discapacidad hasta edades avanzadas. En 2005 por cada 116 mujeres con discapacidad de 60 años o más había 100 hombres con discapacidad en ese grupo etario, en 2018 este indicador subió a 131. En relación con la población total, en 2005 había 98 mujeres con discapacidad por cada 100 hombres con discapacidad, mientras que en el 2018 la relación fue de 117 mujeres por cada 100 hombres con discapacidad.

Por último, desde una mirada territorial, se observa que hay una mayor proporción de personas con discapacidad en cerca de la mitad de los departamentos del país y en zonas rurales que significa que esta población enfrenta mayores desafíos en términos de acceso a servicios y garantía de derechos. Cerca del 45% de los departamentos registran un volumen de personas con discapacidad mayor al promedio nacional. En las zonas rurales es mayor la proporción de personas con discapacidad que en zonas urbanas. Los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo presentan los mayores porcentajes de personas con discapacidad en Colombia, mientras que San Andrés, Vichada y La Guajira registran los menores porcentajes.

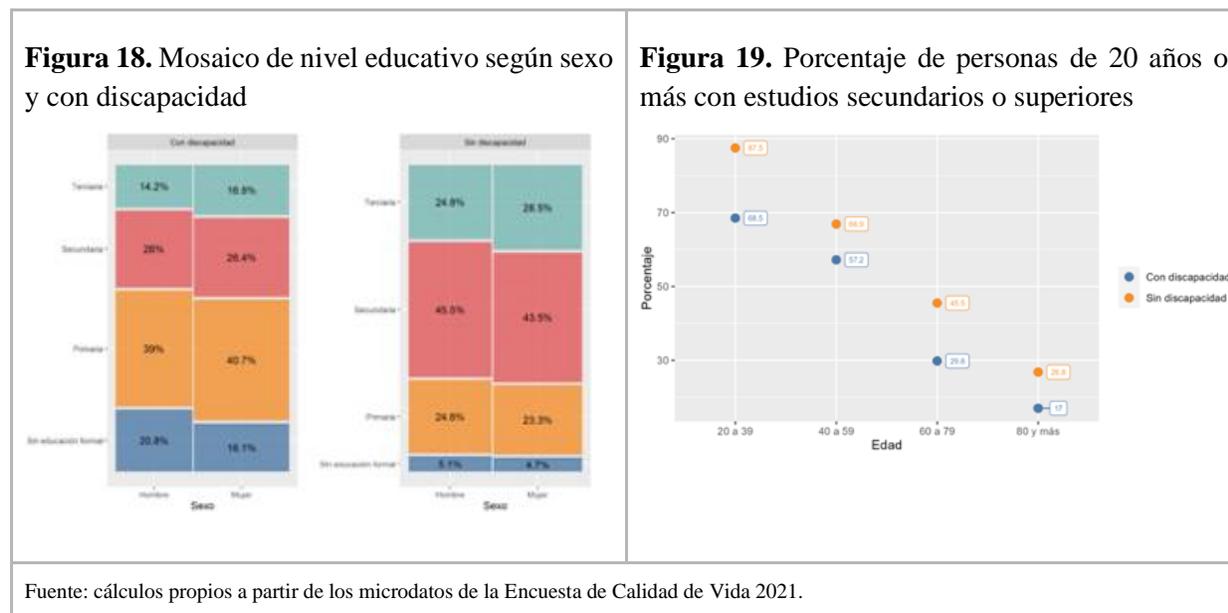
Teniendo presente este contexto, el país registra avances en materia de definición de políticas públicas orientadas a reducir la discriminación, a fortalecer la capacidad legal de las personas con discapacidad y promover la reducción de brechas; un avance a destacar es una mayor producción de información estadística que permita contar con información más detallada de la situación de la población con discapacidad.

Desde hace varios años el sector salud cuenta con el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD herramienta que permite localizar, caracterizar y certificar a las personas con discapacidad, a partir de una valoración clínica multidisciplinaria siguiendo la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud –CIF-.

En materia de educación, aunque ha habido avances para la inclusión y garantía del derecho a la educación de esta población, siguen existiendo brechas importantes entre la población con discapacidad y sin discapacidad, evidenciando un menor nivel educativo en la población con discapacidad que limita la garantía de sus derechos. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2021, la diferencia en el nivel

educativo de las personas con discapacidad frente a la población sin discapacidad es de 29 puntos porcentuales.

La disparidad educativa que se evidencia con los datos registrados por la Encuesta de Calidad de Vida para la población con discapacidad afecta su calidad de vida, considerando que el nivel educativo es uno de los determinantes para acceder al mercado laboral. (Figuras 18-19).



En materia laboral, la Encuesta de Calidad de Vida de 2021 muestra un menor acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral, siendo la proporción 24,5 p.p, frente a las personas sin discapacidad.

Persisten también las brechas de género en la población con discapacidad, en ese sentido la encuesta muestra que es mayor el porcentaje de hombres con discapacidad que se encuentran trabajando (31,3%) frente al 18,7% de las mujeres. Ya en relación con la actividad laboral que desempeñan, la encuesta arroja que el 45,2% de las mujeres con discapacidad reportaron adelantar oficios del hogar, frente al 13,2% de los hombres.

En general, las personas con discapacidad registran mayores niveles de informalidad frente a las personas sin discapacidad. Los trabajos más comunes que realizan las personas con discapacidad son trabajos independientes o por cuenta propia, siendo mayor en las mujeres con discapacidad, que tienden a asumir trabajos de cuidado o empleadas domésticas remuneradas. En el caso de los hombres con discapacidad, la informalidad está asociada con trabajos relacionados con fincas, tierras o parcelas. (Figuras 20-21).

Figura 20. Mosaico de actividad laboral según sexo y discapacidad

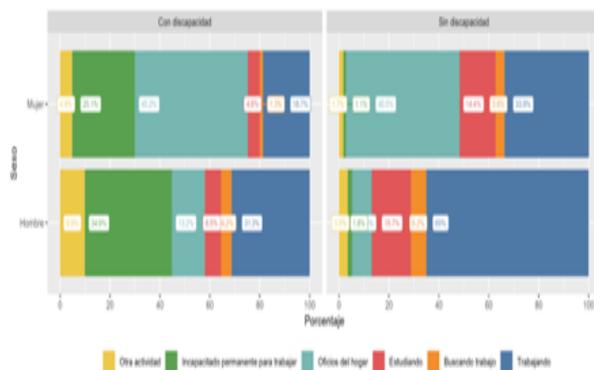
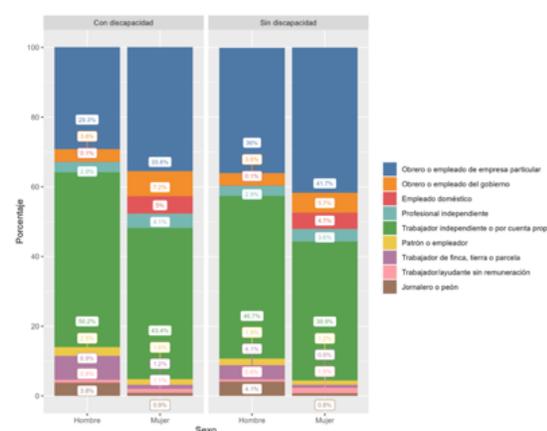


Figura 21. Mosaico de categoría ocupacional según sexo y discapacidad



Fuente: cálculos propios a partir de los microdatos de la Encuesta de Calidad de Vida 2021.

En materia de uso de internet existe una brecha importante en el uso entre la población con discapacidad y la población sin discapacidad, en donde el porcentaje de personas con discapacidad que no usan internet está 28 puntos porcentuales por encima de la población sin discapacidad.

Con respecto a discriminación de las personas por tener algún tipo de discapacidad, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política realizada en 2021, se evidencian avances relacionados con una baja percepción de discriminación asociada a su discapacidad; cerca del 1,2% de las personas se han sentido discriminadas por su discapacidad (1,3% hombres vs 1,1% mujeres).

En cuanto a cultura política, también se observan avances importantes al percibirse por parte de las personas encuestadas la existencia de un nivel mínimo de barreras y estereotipos discriminatorios que podrían afectar la participación política de las personas con discapacidad. Cerca del 87,9% de la población SI votaría por personas con discapacidad, siendo ligeramente menor en hombres (87,3%) en relación con las mujeres (88,4%).

Por último, la atención a las personas con discapacidad está presente en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluida en el eje transversal -Los actores diferenciales del cambio-, donde se establece que la población colombiana en todas sus diversidades, serán fuente de desarrollo sostenible y no exclusión y se propone buscar superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural, donde actores como la población con discapacidad sean parte integral de las transformaciones propuestas.

Desafíos para política pública

Envejecimiento. No obstante, los esfuerzos y avances alcanzados, los desafíos son mayúsculos, más si se tienen presentes las implicaciones que trae consigo el envejecimiento de la población en las dimensiones económicas y sociales del país y la disminución de las desigualdades en el marco de los derechos humanos de las personas mayores.

Con el fin de dar cumplimiento a los compromisos suscritos en las agendas globales (Agenda 2030 y sus ODS), regionales como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y las políticas

nacionales el país tiene como desafíos: i) definir estrategias para implementar la política de envejecimiento y vejez 2022-2031, ii) visibilizar el envejecimiento como una oportunidad para impulsar la economía y un cambio cultural, promoviendo una vida productiva de las personas mayores, reconociendo así su aporte por la experiencia acumulada y reduciendo la discriminación; iii) Impulsar e implementar medidas estructurales que garanticen ingresos en la vejez (aumento en la cobertura del sistema pensional en general, haciendo énfasis en las mujeres y en la población rural); iv) Aumentar las estrategias de provisión de cuidados, especialmente de cuidados prolongados en el tiempo y de proveedores de cuidado; v) fortalecer estrategias para la inclusión de las personas mayores en procesos de formación, que permitan reducir las brechas digitales existentes; vi) Promover estrategias de envejecimiento saludable, con un enfoque de prevención y promoción que permitan un mejor manejo de las enfermedades y condiciones de salud en la vejez; vii) Diseñar e implementar políticas para la lucha contra la violencia y maltrato contra las personas mayores; viii) disponer de información estadística continua sobre los asuntos referidos a la población mayor, para la medición y seguimiento de la política pública, los compromisos internacionales e impulsar la actualización periódica de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE).

En las reflexiones con la sociedad civil se abordaron casi todos los temas tratados anteriormente, y adicionalmente se plantea avanzar en el análisis y consideración del edadismo como factor de exclusión, ya que la discriminación por la edad ha sido o se está convirtiendo en una barrera para llevar una vida adulta digna, lo anterior para lograr cambios en las creencias asociadas a la vejez.

Población con discapacidad. Uno de los principales desafíos, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026, es la transversalización de la diversidad de las poblaciones, en ese sentido, se hace imprescindible incluir el enfoque diferencial y de género en todas las políticas desde una perspectiva territorial e interseccional.

Se hace necesario diseñar políticas o estrategias que mejoren el acceso al mercado de trabajo y reduzcan la informalidad laboral de las personas con discapacidad, así como eliminar las barreras existentes a la consecución de un trabajo digno, fortalecer las políticas públicas orientadas a la inserción y permanencia educativa inclusiva para la población con discapacidad para mitigar barreras físicas, sociales, culturales y económicas que aseguren igualdad de oportunidades, la adaptación de las TICs para que las personas según su discapacidad puedan beneficiarse del avance de las tecnologías de la información y del conocimiento.

Por último deben establecerse mecanismos continuos de monitoreo que permitan identificar avances en la reducción de brechas de la población con discapacidad y la garantía de derechos de acuerdo con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, garantizando así la visibilidad estadística, para, entre otros hacer seguimiento en el marco de las agendas globales, regionales y nacionales como la Agenda 2030 y sus ODS, el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo y en particular, en los temas de participación y trabajo en garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad conforme a la Resolución 1904 de 2017.

4. Capítulo D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva

Este informe da cuenta de los principales avances en el área de Salud Sexual y Reproductiva. En Colombia la política de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, responde al bloque de constitucionalidad y se sustenta en los instrumentos de derecho internacional y las declaraciones de tales escenarios, con los cuales el país se ha comprometido, en particular en la Declaración del Consenso de Montevideo. La política igualmente se fundamenta en los enfoques de género, diferencial, de curso de vida

y de determinantes sociales de la salud. A continuación, se presentan los principales logros en áreas temáticas.

Es importante informar que Colombia rescindió su adhesión a la Declaración del Consenso de Ginebra el 22 de agosto de 2022, y dejó clara la posición del gobierno en el sentido de que “reconoce, respeta y protege los derechos sexuales y reproductivos y la salud sexual y reproductiva de las mujeres y niñas. De acuerdo con la Constitución Política y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho al aborto legal y seguro es parte integral e indivisible de los derechos sexuales y reproductivos y de la salud sexual y reproductiva de las mujeres”⁹.

Prevención de Violencias de Género, Atención Integral y Acceso a la Justicia

Colombia creó en el 2020 el Mecanismo Articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes (Decreto 1710/2020), como estrategia de coordinación interinstitucional del orden nacional, departamental, distrital y municipal, para la respuesta técnica y operativa dirigida a (i) la promoción y prevención, (ii) la atención integral, (iii) la protección y acceso a la justicia de las víctimas, y (iv) la gestión del conocimiento para la toma de decisiones. A diciembre de 2022, Colombia contaba con un (1) Mecanismo Articulador Nacional, 29 del orden departamental, 6 distritales y 300 municipales.

Para el caso concreto del sector salud, se cuenta con el Protocolo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual (Resolución 459 de 2012) de obligatorio cumplimiento, en todo el territorio nacional, por parte de todos los actores del sector salud. Esta es una herramienta metodológica y operativa que ofrece a los equipos de salud 15 pasos fundamentales para la atención integral en salud de todas las víctimas de cualquier tipo de violencia sexual, independientemente del tiempo transcurrido del hecho. En este se incluyen directrices para la articulación intersectorial para la protección, el acceso a la justicia y la restitución de los derechos de las víctimas. Para fortalecer su implementación, Colombia capacitó, entre 2018 y 2021, un total de 26.427 profesionales de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

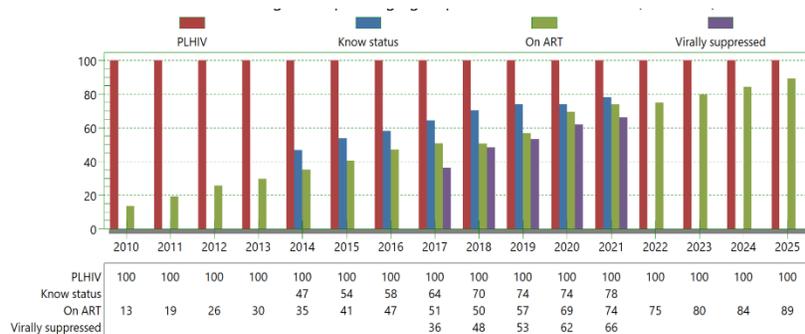
Así mismo, entre 2019 y 2022 se capacitaron 2.117 profesionales de las Secretarías de Salud (departamentales, distritales y municipales) para la implementación de lineamientos técnicos y estrategias de información, educación, y movilización social y comunitaria para la promoción de la igualdad de género y la transformación cultural, con enfoque de género y territorial.

ITS-VIH / SIDA

El país avanza en la implementación de la estrategia de prevención combinada recomendada por la OMS y ONUSIDA mediante la cual se potencian diferentes acciones fundamentadas en los derechos y la evidencia, y se promueve una combinación de intervenciones biomédicas, comportamentales y estructurales, diseñadas con el propósito de satisfacer las necesidades de prevención de la infección por el VIH de personas y comunidades específicas, con la meta de disminuir el número de nuevas infecciones por VIH en las poblaciones en riesgo.

⁹ <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/viceministerio-asuntos-multilaterales-firmo-nota-cual-gobierno-colombia-retira>

Figura 22. cascada de tratamiento: % de PLHIV (90-81-73)



Colombia mantiene una prevalencia del 0,5% en la población general. Sobre el total de personas estimadas de vivir con el virus un 78% conocen su diagnóstico, de los cuales un 74% están en tratamiento y un 66% alcanza una carga viral indetectable. (78% -94%-90% de los elegibles). (Figura 22).

Fuente: Ministerio de Salud

Dentro de los principales avances se cuenta con la inclusión en el sistema de salud de tecnologías de cómo tratar a todas las personas inmediatamente después del diagnóstico, el auto-test y la profilaxis preexposición. Por otra parte, se avanza en procesos de cooperación con *Aids Healthcare Foundation*, *Aid for AIDS*, ICAP, CDC, ACNUR, USAID, Fondo Mundial y otras agencias internacionales para la prevención, diagnóstico y tratamiento de personas migrantes irregulares con VIH.

Se expidió la Resolución 1314 de 2020 Por la cual se adoptan los lineamientos para la realización de pruebas rápidas fuera del laboratorio clínico para el diagnóstico temprano de la infección por VIH, sífilis, hepatitis B y hepatitis C. Se implementó la estrategia educativa “Aguanta Cuidarse”, para la prevención de las infecciones transmitidas por vía sanguínea y otras infecciones de alta prevalencia en personas que se inyectan drogas. Por otra parte, se han desarrollado iniciativas que apuntan a fortalecer las estrategias de prevención combinada tales como el desarrollo de un curso virtual de atención primaria en salud en ITS, VIH, coinfección TB/VIH, hepatitis B y C. La implementación de estudios de prevalencia de VIH, sífilis, hepatitis B y hepatitis C en personas que se inyectan drogas en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Dosquebradas, Cúcuta y Armenia alcanzando un total de 1.733 personas encuestadas o el levantamiento del índice de estigma y discriminación en personas que viven con VIH/SIDA en Colombia.

Paralelamente de avanza en la implementación del proyecto del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis, alcanzando a las poblaciones clave (HSH, mujeres transgénero, mujeres trabajadoras sexuales, personas que se inyectan drogas y población migrante) en 15 ciudades del país.

Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes y Jóvenes

Desde el Ministerio de Salud y Protección Social se promueve el desarrollo de capacidades territoriales para gestionar a través de la planeación en salud resultados en salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes con la implementación local del Plan de Acción en salud de adolescentes y jóvenes (intervenciones, seguimiento y monitoreo – Decreto 028 de 2008, Inversión territorial en salud pública y reducción de tasas de fecundidad adolescente). A tal efecto se insertan en los planes territoriales estrategias que apuntan a la calidad en la atención diferencial en salud a adolescentes y jóvenes, tales como la implementación de estándares de calidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS), implementación territorial del Conpes de Juventud 4040 de 2021 que incluye temas de participación social y la promoción de derechos sexuales y derechos reproductivos o la implementación de Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud y Ruta Materno Perinatal con énfasis en la atención a adolescentes y jóvenes.

A efectos de reducir la fecundidad adolescente, el Ministerio de Salud y Protección Social incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 metas dirigidas a la reducción de la fecundidad adolescente y las necesidades insatisfechas en anticoncepción. Se ha previsto incrementar el uso efectivo de

métodos anticonceptivos de larga duración desde el fortalecimiento de la atención primaria con las entidades territoriales de salud y la implementación del modelo de salud preventivo predictivo.

Adicionalmente, y en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encuentra en construcción un acto normativo dirigido a facilitar el acceso de adolescentes y jóvenes a los servicios de salud mediante la definición de orientaciones técnicas que contribuyan a garantizar la autonomía, consentimiento y toma de decisiones por parte de las y los jóvenes en los servicios de salud.

De igual manera, con el concurso del BID se está elaborando una estrategia intersectorial participativa para la promoción de la salud y cuidado menstrual. Con esta iniciativa de política se espera que a nivel territorial se realicen acciones que les permita a las niñas y mujeres gestionar el cuidado menstrual incluyendo el acceso a productos para su manejo.

Uso de métodos anticonceptivos

Para el análisis del uso de métodos anticonceptivos, se usa la información de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015 (ENDS) debido a que es la fuente principal para este propósito y no se cuenta con información más actualizada.

En 2015 el 64,9% de las mujeres de 15 a 49 años reportaron el uso actual de métodos anticonceptivos, 3,7 p.p. más que en 2010. En comparación con los hombres de 13 a 59 años, en 2015 los hombres reportaron un uso actual de métodos anticonceptivos 5,2 p.p por encima de las mujeres. En cuanto a los métodos anticonceptivos modernos, en 2015 las mujeres de 15 a 49 años reportaron un uso actual de este tipo de métodos anticonceptivos de 4,5 p.p. más que en 2010. En comparación con los hombres de 13 a 59 años, en 2015 los hombres reportaron un uso actual de métodos anticonceptivos de 4,9 p.p por encima de las mujeres. Con respecto a los métodos anticonceptivos tradicionales y folclóricos, en 2015 las mujeres de 15 a 49 años reportaron un uso actual de este tipo de métodos anticonceptivos de 0,8 p.p. menos que en 2010. En comparación con los hombres de 13 a 59 años, en 2015 los hombres reportaron un uso actual de métodos anticonceptivos de 0,3 p.p por encima de las mujeres (figura 23).

Figura 23. Uso actual de métodos anticonceptivos por sexo, 2010 y 2015					Figura 24. Uso actual de métodos anticonceptivos por área y sexo en edad de 13 a 49 años, 2015				
Indicador	Mujeres 15 a 49 años*		Hombres 13 a 59 años		Indicador	Mujeres		Hombres	
	2010	2015	2010	2015		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos	61,2%	64,9%	Sin dato	70,1%	Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos	81,5%	79,1%	83,0%	81,9%
Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos modernos	56,9%	61,4%	Sin dato	66,3%	Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos modernos	76,7%	73,6%	76,8%	76,4%
Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos tradicionales y folclóricos	4,3%	3,5%	Sin dato	3,8%	Porcentaje de Uso actual de métodos anticonceptivos tradicionales y folclóricos	4,8%	5,5%	6,2%	5,5%

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 y 2015

En 2015, la brecha de desigualdad territorial en el uso actual de métodos anticonceptivos refleja un mayor uso en las zonas urbanas, con 2,4 p.p de diferencia en el caso de las mujeres, y 1,1 p.p de diferencia en el caso de los hombres. En cuanto a los métodos anticonceptivos modernos, en 2015, la brecha de desigualdad territorial en el uso actual de métodos anticonceptivos refleja un mayor uso de este tipo de

método en las zonas urbanas, con 3,1 p.p de diferencia en el caso de las mujeres, y 0,8 p.p de diferencia en el caso de los hombres. Con respecto a los métodos anticonceptivos tradicionales y folclóricos, en 2015, la brecha de desigualdad territorial en el uso actual de métodos anticonceptivos refleja un mayor uso de este tipo de métodos en las zonas rurales, con 0,7 p.p de diferencia en el caso de las mujeres y de los hombres. (Figura 24).

Salud materna

A pesar de que la mayoría de los servicios de promoción y prevención fueron restringidos durante la pandemia se sostuvo el esfuerzo por mantener las acciones de desarrollo de capacidades y de monitoreo y evaluación que permitió una pendiente creciente en la implementación de la Ruta Integral de atención en Salud Materno Perinatal, pasando de una cobertura global de 62,6% en el 2018 a 71,6% en el año 2021.

Una vez superado el pico máximo de casos en el marco de la pandemia, gracias a la vacunación y al esfuerzo de sostenimiento de servicios esenciales en salud materno perinatal, se logró obtener como dato parcial de mortalidad materna en la primera mitad del año 2022, una razón de mortalidad materna entre 42 y 43 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, cifras inferiores a lo observado antes de la Pandemia.

El gobierno, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, se ha trazado como meta anticipar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible – ODS 3 que plantea para 2030 llegar a 32 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos; para ello ha focalizado esfuerzos de los actores del sector salud y otros sectores en 19 entidades territoriales priorizadas por su razón de mortalidad materna y el número de casos presentados.

Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)

El Ministerio de Salud y Protección Social ha venido fortaleciendo los procesos de asistencia técnica a los actores del Sistema de Salud del país, para la reducción de barreras de acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional (Sentencia C-355 del 10 de mayo de 2006, Sentencia C-055 de 2022). Lo anterior para garantizar la prestación de servicios de salud teniendo en cuenta la decisión adoptada por la Corte Constitucional en Sentencia C-055 de 2022 que despenaliza el aborto hasta la semana 24 de gestación y mantiene las causales posteriores a esta edad gestacional, luego de las demandas interpuestas a la Corte Constitucional por las organizaciones de la sociedad civil, a través del movimiento denominado Causa Justa. En el fallo, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional a formular e implementar una política pública integral en la materia.

En ese sentido, entre los años 2022 y 2023 fueron expedidas la Circular 044 de 2022 y la Resolución 051 de 2023 que brindan indicaciones relacionadas con la atención en salud para la IVE como derechos de las mujeres y personas gestantes que necesitan una IVE, procedimientos médicos incluidos, obligaciones de los actores del sistema de salud, prácticas indebidas, presupuestos para el acceso a la IVE, estándares de protección para la atención integral en salud de la IVE, alcance del ejercicio de la objeción de conciencia y mención de las sanciones por incumplimiento de dichas obligaciones.

Acciones complementarias

Adicionalmente, y en seguimiento a los lineamientos de la Política de sexualidad, se avanza en adaptación de servicios de salud sexual y reproductiva de acuerdo con los diferentes grupos poblacionales, tales como población Rrom, indígenas, población migrante y población reincorporada en el marco de los acuerdos de paz, así como en el desarrollo de elementos normativos para la atención de la infertilidad o la subrogación uterina.

Desafíos para política pública

- Contar con un marco jurídico reforzado para garantizar la protección de las niñas menores de 15 años y avanzar en la eliminación del embarazo en niñas de 10 a 14 años.
- Contar con estrategias sólidas y transectoriales para la prevención y detección temprana del abuso y la violencia sexual, incluyendo Educación Integral en Sexualidad (EIS) para niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias con coberturas urbano rurales.
- Garantizar la atención integral oportuna de víctimas en salud (incluyendo salud sexual y reproductiva), protección y justicia.
- Reducir el embarazo no planeado en adolescentes (15 a 19 años).
- Avanzar hacia la universalización de servicios integrales y de calidad en salud sexual y reproductiva.
- Lograr el acceso pleno, oportuno y sin barreras o demoras a atenciones y procedimientos para el ejercicio del derecho fundamental a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).
- Reducir las barreras de acceso a métodos anticonceptivos modernos, seguros y eficaces, con énfasis en adolescentes y jóvenes, y en la anticoncepción postevento obstétrico y de emergencia.
- Acelerar la reducción de las epidemias del VIH/sida, a través de la información para reducir el estigma y la discriminación de las personas que viven con este diagnóstico.
- Promover la prueba y diagnóstico del VIH, y asegurar el tratamiento para la atención de la infección por VIH sin barreras.
- Lograr las coberturas de prevención de la transmisión materno-infantil de acuerdo al marco para la eliminación de la transmisión materno infantil del VIH, la sífilis, la hepatitis B y la enfermedad de Chagas (ETMI Plus).
- Acelerar la reducción de la mortalidad materna y reducir las brechas entre las poblaciones.
- Asegurar el acceso y calidad de servicios de anticoncepción, IVE y atención en casos de violencias basadas en género, sin discriminación, estigmatización ni revictimización.
- En materia de información estadística, uno de los grandes desafíos es la actualización de las fuentes de información sobre derechos sexuales y reproductivos y sobre salud sexual y reproductiva. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud ha sido la fuente más importante para este propósito en Colombia, estaba programada para el 2020, pero aún está pendiente su realización. Los cambios en las dinámicas poblacionales de los últimos años hacen que la información existente del 2015 requiera una actualización.
- Asimismo, es importante continuar con el fortalecimiento del Sistema de Registro de las Estadísticas Vitales que permita conocer y analizar las tendencias de la fecundidad y mortalidad país, con calidad, oportunidad y cobertura para todo el territorio nacional.

La participación de la sociedad civil en la socialización del informe en relación con los temas de la salud sexual y la salud reproductiva fue muy activa, resaltan además de los señalados anteriormente los siguientes retos:

- Persisten las brechas territoriales especialmente urbano- rurales en la prestación de los servicios de salud sexual y salud reproductiva, por la poca presencialidad institucional en los territorios rurales y dispersos.
- Resaltan la necesidad de reconocer la importancia de los determinantes sociales de la salud sexual y reproductiva.
- El Plan Nacional de Desarrollo PND recoge el enfoque de la interseccionalidad en las políticas, generando un reto frente a su aplicación.
- El modelo de Atención Primaria en Salud aún no logra ser implementado de manera acertada en el país.
- Para alcanzar las metas de la Agenda 2030 sobre el acceso universal de los servicios se requieren transformaciones sociales y culturales profundas.
- Hay una queja histórica de desconocimiento e inclusión de los enfoques diferenciales en la academia a través de los planes curriculares, que están directamente relacionados con la afectación en la prestación de servicios salud sexual y reproductiva cuando estos son requeridos.

- Aún persisten barreras para la IVE segura, subsisten fallas de acceso a los servicios, limitaciones en la disponibilidad de medicamentos, traslados, que se agudizan en las zonas más dispersas y rurales. Es un gran desafío la implementación de la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con la IVE.

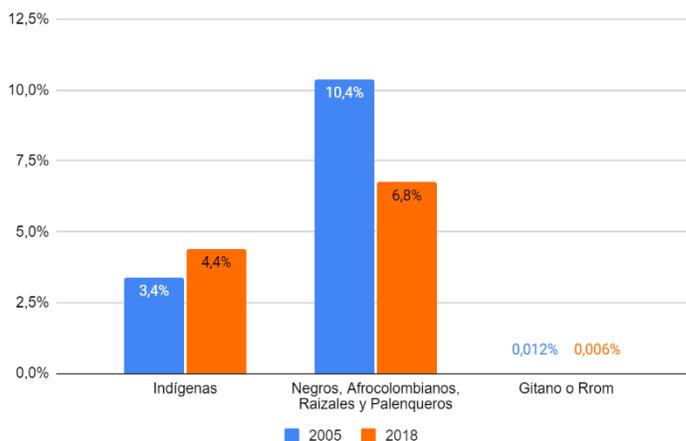
5. Capítulo H y Capítulo I. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos; Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial

Colombia es reconocido en la Constitución Política de 1991 como un país pluriétnico y multicultural, acogiendo lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989 y reafirmando la importancia, representación y el aporte de la participación en la vida del país de las poblaciones indígenas, Rrom o gitano, y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Cada uno de estos grupos, desde la diversidad étnica tiene características y especificidades que lo diferencian de la población mayoritaria colombiana por sus expresiones culturales, usos y costumbres, cosmovisión, gobierno propio, lengua, historia, entre otros. En este apartado se desarrolla un breve análisis poblacional de la población étnica, con el fin de establecer brechas y desigualdades, y un acercamiento a los avances y desafíos del país en términos de política pública para los grupos étnicos.

Entre el Censo General de 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV de 2018, la población indígena aumentó en 512.994 es decir un 36,8%. En 2005 se autorreconocieron 1.392.623 indígenas y en 2018 esta cifra ascendió a 1.905.617 indígenas. Para el caso de la población gitana o Rrom, entre el Censo General 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, la población que se autorreconoce como gitana o Rrom disminuyó en 2.208 personas, es decir, un 45,5%; según el DANE, esta disminución se debe a una mayor precisión en la identificación y autorreconocimiento de la población Rrom en el Censo de 2018 gracias a la participación de censistas Rrom en el operativo censal.

Para el caso de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, entre el Censo General 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, el autorreconocimiento de estas poblaciones efectivamente censada se redujo 30,8%. Frente a esta disminución, la autoridad estadística DANE reconoció que hubo varias causas que influyeron en estos resultados, tales como la cobertura, la aplicación de la pregunta de pertenencia étnica y el autorreconocimiento étnico, entre otras razones.

Figura 25. Pertenencia étnica de la población colombiana, 2005 y 2018



Para solventar estas dificultades, y dado que es posible consultar alguna de las otras 12 operaciones estadísticas realizadas por el DANE que tienen la pregunta de autorreconocimiento y es concordante con la realizada en el CNVP 2018, se utilizó la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- (que tiene cobertura departamental y cuenta con cerca de 287 mil personas encuestadas) para realizar una estimación que arrojó para el 2018, que la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera era de 4.671.160 personas que corresponde al 9,34% de la población total nacional. (Figura 25).

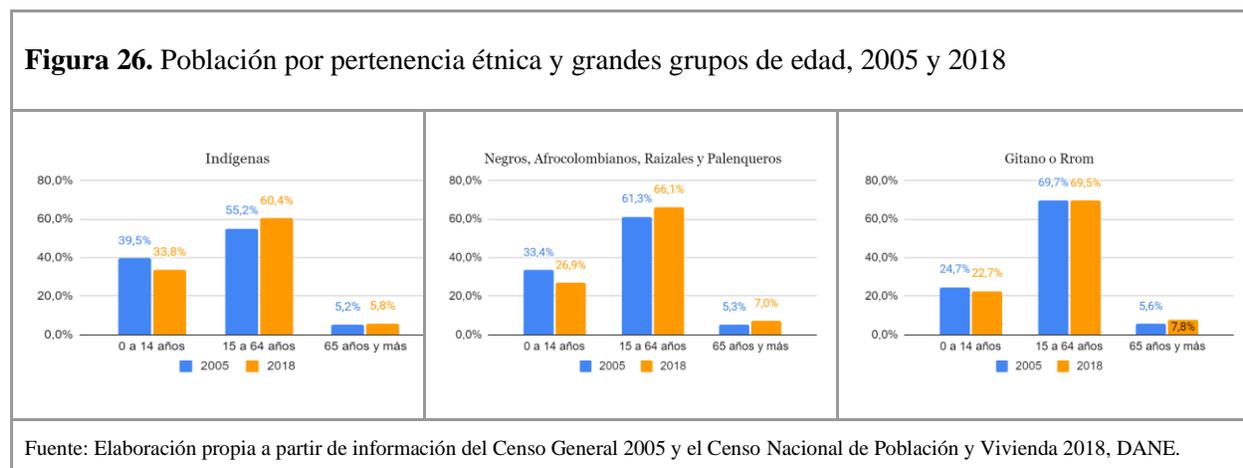
Fuente: Censo General 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, DANE

Es relevante anotar que sobre las cifras de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, resultado del Censo, organizaciones afrocolombianas interpusieron una demanda a la Corte Constitucional sobre “deficiencias que afectaron la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV en 2018”, que fue fallada a favor de las mismas y resolvió que la entidad estadística debe, entre otros aspectos, “evaluar las causas que han dificultado la identificación de la población negra del país y derivar de dicha evaluación lecciones aprendidas para mantener los aciertos y enmendar los errores”, proceso que actualmente se viene adelantando y se espera que los resultados se implementen en futuras operaciones estadísticas.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, la población indígena entre 15 y 64 años representa el 60,4% de dicha población (1.150.873 personas), seguida por el grupo entre 0 y 14 años con el 33,8% (644.433 personas), y de 65 años o más con 5,8% (110.311). A nivel subnacional, la población indígena es más joven en departamentos con alta presencia de resguardos indígenas ubicados en zonas de difícil acceso como Arauca, Chocó, Magdalena, Vaupés, Vichada, Guainía. La población indígena más envejecida se encuentra en departamentos de la región Andina: Bogotá D.C., Cundinamarca, Caldas, Santander, Tolima y Nariño.

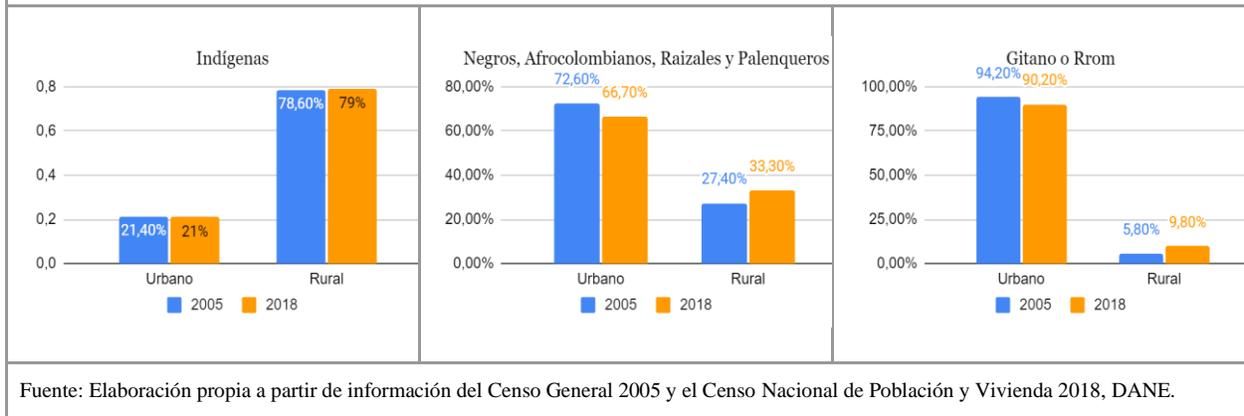
Por grandes grupos de edad, el 66,1% de la población que se autorreconoce negra, afrocolombiana, raizal y palenquera se concentra en el grupo de edad de 15 a 64 años (1.972.251 personas), seguido del 26,9% que se encuentra entre 0 a 14 años (801.313 personas), y del rango de 65 años y más con el 7,0% (208.660 personas).

De la población censada gitana o Rrom en el CNPV 2018, el 69,5% está concentrada en el grupo de edad de 15 a 64 años; el 22,7% entre 0 y 14 años; y 7,8% en el de 65 años o más. Figura 26.



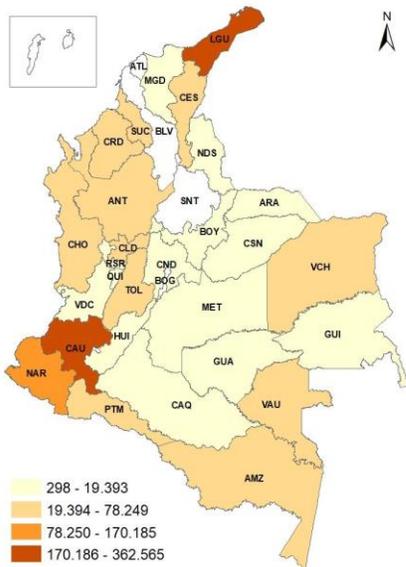
En cuanto a la distribución espacial los resultados de los censos 2005 y 2018 muestran que se mantiene la presencia de la población indígena mayormente residiendo en las zonas rurales del país, alrededor 79% en las zonas rurales frente al 21% en las zonas urbanas. Lo contrario ocurre con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera que siguen con una mayor concentración en las zonas urbanas en los dos censos, para el 2018 fue alrededor del 66,7% en comparación con las zonas rurales para el mismo año de 33,3%. Igual sucede con la población gitana o Rrom, donde para el 2018 la gran mayoría reside en lo urbano (90,2%), mientras que en las zonas rurales solo se encuentra ubicada el 9,8% de la población de este grupo étnico. (Figura 27).

Figura 27. Población por pertenencia étnica y distribución espacial, 2005 y 2018



El Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, identificó poblaciones indígenas perteneciente a 115 pueblos indígenas nativos del territorio nacional, mientras que en el CG 2005 se identificaron 93.

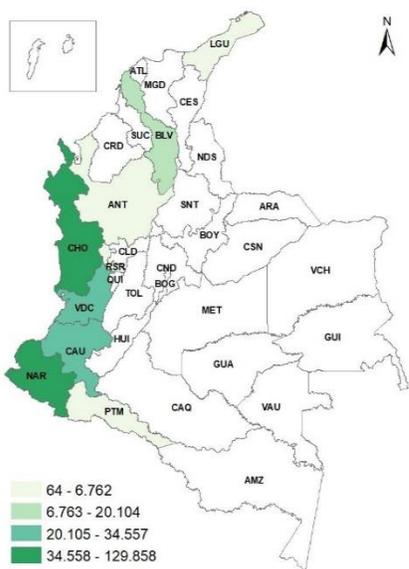
Figura 28. Población indígena en resguardos indígenas a nivel departamental, 2023



Los 22 pueblos adicionales corresponden a nuevos reconocimientos étnicos o pueblos indígenas de zonas fronterizas; así mismo y según el DANE, respetando el marco normativo de protección a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario no se censaron tres pueblos indígenas (Jurumi, Passe y Yuri). Se encontró además que el 64,7% de la población indígena habla la lengua nativa de su pueblo. Los tres departamentos con más población que se autorreconoce indígena en 2018 son: La Guajira (394.683 personas), Cauca (308.455 personas) y Nariño (206.455 personas). Los cuatro pueblos indígenas más numerosos del país (Wayuu, Zenú, Nasa y Pastos) concentran el 58,1% de la población indígena del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Censos y Demografía, DANE.

Figura 29. Población en Territorios Colectivos de Comunidades Negras a nivel departamental, 2018



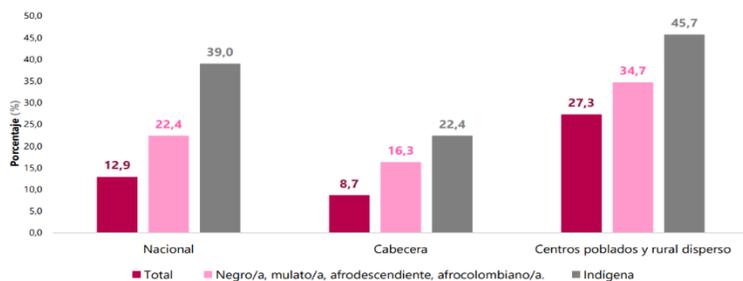
Los departamentos donde se dio un aumento de la población que se autorreconoció negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el CNPV 2018 con respecto al Censo General 2005 fueron: Guainía con el 148,65%, Arauca con el 69,76% y Casanare con el 53,10%. Por su parte, donde más disminuyó esta población fue en Cundinamarca (-82,22%), Norte de Santander (-75,27%), y Boyacá (-74,49%).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, DANE

El Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018 identificó población Rrom de 11 Kumpanias y el 79,5% de las personas que se autorreconocieron como gitanos o Rrom declararon la Kumpania a la que pertenecen. En el total nacional, el 64,1% de la población Rrom se concentra principalmente en 12 municipios: Bogotá D.C., Girón (Santander), Cúcuta (Norte de Santander), Sampsués (Sucre), Pasto (Nariño), Guamo (Tolima), Cali (Valle del Cauca), Sabanalarga (Atlántico), Medellín (Antioquia), Ibagué (Tolima), San Pelayo y Sahagún (Córdoba).

En relación con las condiciones socioeconómicas de los hogares medida a través del índice de pobreza multidimensional, según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para 2022, en el total nacional, las personas que pertenecían a un hogar donde el jefe del hogar se reconoce como negro/a, mulato/a, afrodescendiente o afrocolombiano/a presentaron una incidencia de pobreza multidimensional del 22,4%; mientras que para las personas que pertenecen a un hogar donde el jefe del hogar se reconoce como indígena la pobreza multidimensional fue del 39,0%.

Figura 30. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Según auto reconocimiento étnico del jefe de hogar¹⁰



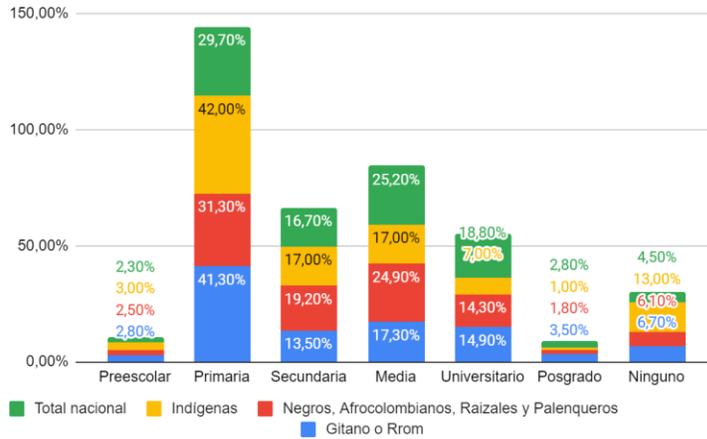
Lo anterior en contraste con el total de personas que pertenecían a un hogar donde el jefe del hogar no se reconoce perteneciente a ningún grupo étnico, presentaron una incidencia de la pobreza multidimensional de 12,9%. (Figura 30).

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida ECV 2022, con base en proyecciones del CNPV 2018, DANE

¹⁰ Se realiza el cálculo con los hogares donde el jefe de hogar responde a la pregunta: De acuerdo con su cultura, pueblo rasgos físicos...es o se reconoce como: Negro/a, mulato/a, afrodescendiente, afrocolombiano/a. o indígena.

Revisando los avances en el acceso a la educación, el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018 muestra que a medida que aumenta el nivel educativo, disminuye la proporción de la población étnica que alcanzan un mayor nivel educativo en comparación con el total nacional.

Figura 31. Distribución de la población por pertenencia étnica y nivel educativo, 2018

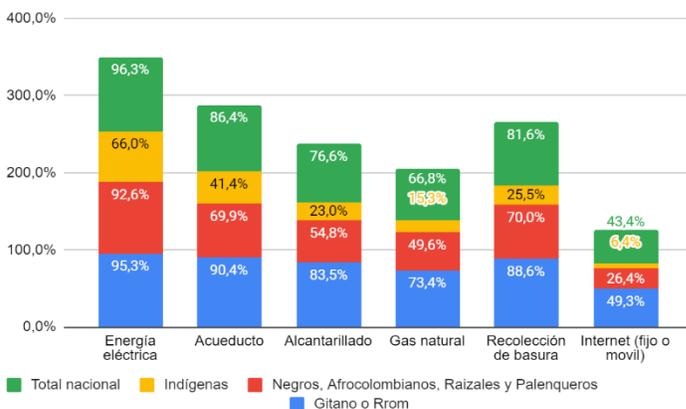


Frente a la educación primaria, el 42% de la población indígena reporta tener ese nivel educativo, siendo esta proporción más alta que en los otros grupos étnicos y el total nacional. En relación con la educación secundaria, la población afrocolombiana es la que cuenta con una mayor proporción de población en este nivel (19,2%), incluso superior al nacional. Ya para los niveles de educación media y superior, la población de los diferentes grupos étnicos presenta niveles inferiores al total nacional. (Figura 31).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, DANE.

En cuanto a servicios públicos, los resultados muestran diferencias entre los grupos étnicos en el acceso a ellos. El Acceso a la energía eléctrica tiene una cobertura nacional del 96,3%, la población afrodescendiente y Gitana o Rrom está cerca a este valor, mientras que solo el 66% de la población indígena cuenta con energía eléctrica con una brecha de 30,3 p.p, en concordancia con su alta concentración en las zonas rurales. Frente al acceso a acueducto, mientras que la cobertura nacional es del 86,4%, solo el 41,4% de la población indígena cuentan con este servicio, con una brecha de 45 p.p, y el 69,9% de la población afrodescendiente cuentan con acueducto (brecha frente al total nacional de 16,5 p.p). Un comportamiento similar se presenta en el acceso al alcantarillado, solo el 23%, de la población indígena y el 54,8% de la población afrodescendientes cuentan con servicio de alcantarillado, servicio donde se presentan las mayores brechas para la población indígena (53,6 p.p).

Figura 32. Porcentaje de viviendas donde habitan hogares con jefatura indígena, con acceso a servicios públicos, 2018



Igual sucede con el acceso a gas natural, donde solo el 15,3% de la población indígena y el 49,6% de la población afrodescendientes tienen acceso a este servicio. Las más bajas coberturas en servicios se presentan en el país frente al acceso a internet, a nivel nacional cerca de la mitad de la población cuenta con acceso a internet, mientras que para los pueblos indígenas es del 6,4% con una brecha de 37 p.p, seguido con un amplio margen en la población afrodescendiente (26,4%). (Figura 32).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, DANE.

Colombia avanzó en la materialización de los derechos de los grupos étnicos a través de la implementación de estrategias concertadas que buscan promover los derechos de la diversidad étnica y cultural a lo largo del territorio nacional. El país actualmente cuenta con un amplio conjunto de normas del orden nacional e internacional que consagran los derechos de los grupos étnicos y donde se establecen los mecanismos para su garantía.

Sobre la base de este marco normativo el Departamento Nacional de Planeación expidió en 2016 los lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales, que incluye orientaciones para ser incorporados en la gestión del desarrollo territorial, con la participación de los grupos étnicos en los procesos de planificación, la inclusión del enfoque diferencial étnico en los planes de desarrollo y en la gestión y programación presupuestal. Es así como, por medio de los procesos de Consulta Previa entre los pueblos y las comunidades (Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom) y el Gobierno Nacional, tanto el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022 como el actual 2022-2026 han propendido por el aumento de la igualdad de oportunidades, a través del respeto a sus usos y costumbres.

En ese sentido, para el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022 a través del mecanismo de Consulta Previa se convocaron espacios de diálogo entre el Gobierno Nacional y las comunidades en los cuales se definieron las metas e indicadores con base en los 533 acuerdos establecidos dentro de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo PND para el seguimiento. Estos encuentros permitieron conocer el avance de los 22 sectores en aspectos como el acceso de mejores condiciones de salud, educación, vivienda, acceso a servicios básicos, inclusión productiva, entre otros.

En el balance del gobierno entre 2018 y 2022 se informa que el país ha venido removiendo barreras para toda la población y cerrando brechas a lo largo y ancho del territorio nacional, buscando garantizar la equidad de género, la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad, la atención con enfoque diferencial a poblaciones vulnerables y concertada con la población étnica. Se reconoce la importancia del fortalecimiento de los procesos de control para que los ciudadanos y grupos interesados incidan en la gestión pública.

Con los pueblos indígenas, teniendo presente la protección de sus territorios, sus expresiones culturales y lingüísticas y su identidad en ejercicio de su libre autodeterminación, entre 2018 -2022 se formalizaron acuerdos entre el Gobierno Nacional y la Mesa Permanente de Concertación MPC en seis ejes principales: 1) mujer, familia y generación, 2) gobierno propio, 3) territorios ancestrales indígenas, 4) integridad cultural, 5) armonía y equilibrio para la defensa de la vida, y 6) pacto por y para las regiones: pacto por la Región Caribe y pacto por la Amazonia, y se establecieron los mecanismos para su ejecución, seguimiento a través de indicadores reportados por 21 sectores de gobierno responsables. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) reporta que 4 de los sectores lograron sus metas por encima del 75%, 10 sectores estuvieron en un rango de cumplimiento entre el 50% y el 74%, 6 entidades estuvieron entre el 25% y 49% de cumplimiento, y 1 entidad estuvo por debajo del 25%.

Así mismo, con el Pueblo Gitano o Rrom se formalizaron acuerdos en torno a ocho líneas así: 1) acceso a la información y medios de comunicación; 2) apoyo al desarrollo cultural étnico: tradiciones, valores y cultura propia; 3) conectar territorios, gobiernos y poblaciones; conservar produciendo y producir conservando; 4) construyendo paz: víctimas, reintegración, reincorporación y estabilización; 5) instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización de población étnica para diseñar políticas de equidad de oportunidades; 6) participación y construcción de convivencia; 7) política social moderna y diferenciada para la equidad; y, 8) territorialidad colectiva. El seguimiento realizado arroja que en el cuatrienio se logró un avance del 60,24% de los indicadores.

En relación con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022 se realizaron acuerdos concertadas con la comunidad, en 19 dimensiones (salud;

niñez y adolescencia; mujer, género y diversidad; territorio; medio ambiente; iniciativas productivas; minería; fronteras y cooperación internacional; desarrollo económico; derechos humanos; víctimas; tecnologías de la información y las comunicaciones; vivienda e infraestructura; tema público, político y participación; acuerdos de paz; justicia; educación; y, cultura y deporte). En el balance del seguimiento se llegó a un cumplimiento del 72,65% de los indicadores.

El actual Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida, considerado como uno de los planes más democráticos de la historia del país, es el resultado de un proceso participativo que recibió más de 6.500 proposiciones y cuyas bases están inspiradas en las propuestas entregadas por los más de 250.000 colombianos y colombianas que participaron en 51 Diálogos Regionales Vinculantes (DNP). También este plan adelantó un proceso de consulta previa con los grupos étnicos del país respetando el derecho a la consulta previa, libre e informada de conformidad con lo establecido en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos originarios.

El Plan Nacional de Desarrollo PND, como así lo refiere su nombre, tiene como objetivo “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 nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia; es decir, en una cultura de la paz que reconoce el valor excelso de la vida en todas sus formas y que garantiza el cuidado de la casa común”.

Para alcanzar ese propósito se expresa de manera explícita que el Gobierno nacional garantizará la inclusión efectiva del enfoque diferencial e interseccional indígena, negro, afrocolombiano, palenquero y raizal en todos los ejes de transformación y en los transversales del mismo del Plan, inclusión que se identifica tanto en la ley del plan como en las bases del mismo.

Desafíos para política pública

No obstante, los avances que el país ha alcanzado se siguen teniendo deudas históricas con los grupos étnicos del país, frente a sus derechos colectivos, culturales y de identidad, derecho a la salud, educación, a una vida digna y en paz, sin discriminación, que profundizan las brechas y la desigualdad. Uno de los mayores desafíos será el de aterrizar el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 en programas, planes y proyectos durante el cuatrienio para impactar las brechas y lograr la reducción de las desigualdades.

- Es imperativo buscar la transformación de las causas de la exclusión y la discriminación, en los sectores económico, social, cultural y político a partir del reconocimiento efectivo de la sociedad frente a la identidad y los derechos de la población de los grupos étnicos.
- Avanzar en la lucha contra el racismo y la discriminación de los grupos étnicos, en el marco de la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Resolver el conflicto armado que sigue activo en el país y superar las consecuencias que la violencia y el desplazamiento ha tenido en las poblaciones afectadas, entre ellas pueblos indígenas y población afrocolombiana es el mayor desafío existente en Colombia.
- Fortalecer la producción continua de estadísticas nacionales y subnacionales para los grupos étnicos existentes en el país, a partir del respeto por el autorreconocimiento, de tal manera que se disponga de información oportuna y confiable para apoyar la generación de conocimiento, que abarque además de los censos de población a encuestas por muestreo y registros administrativos.
- Se requieren políticas de largo plazo para romper con las condiciones estructurales de pobreza y marginalidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

- Avanzar en la solución del acceso y cobertura a la educación en la niñez, adolescencia y juventud, a partir de modelos que respeten las diversidades culturales de los grupos étnicos; así como el acceso de la población étnica en general de bienes y servicios que mejoren sus condiciones de vida

Adicional a los desafíos ya mencionados, la sociedad civil planteó los siguientes en el proceso de socialización del informe:

- Así como ocurre en el país, también se está evidenciando una reducción en la tasa de fecundidad en los grupos étnicos, lo que podría acelerar el envejecimiento poblacional de los grupos étnicos, que en el largo plazo afectaría la pervivencia, especialmente de los pueblos indígenas.
- Es necesario el mejoramiento de las estadísticas con enfoque étnico diferencial, a partir de la adecuación de las metodologías de las encuestas para poblaciones pequeñas, del fortalecimiento de los registros administrativos y la producción de nueva información más específica para grupos étnicos, que busquen captar las realidades altamente complejas y cumplir con los compromisos del Consenso y de la Agenda 2030 de producir datos desagregados para estas comunidades.
- Frente a la salud, el mayor desafío es el respeto por las tradiciones, a los sistemas propios de salud, la coexistencia de prácticas ancestrales con la medicina occidental. La partería es un buen ejemplo de ello.

IV. Profundización de avances y desafíos en los Capítulos E Igualdad de Género, F Migración y G Desigualdad Territorial y vulnerabilidad

1. Capítulo E. Igualdad de género

En Colombia, actualmente hay aproximadamente 23 millones de mujeres, lo que equivale al 51,2% del total de la población, de las cuales el 6,7% son afrodescendientes, 4,3% indígenas, y 0,08% se identifican como raizales, palenqueras o Rrom. En ese sentido, y reconociendo el rol fundamental que juegan las mujeres como agentes de cambio, Colombia está comprometida con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular con el ODS5 encaminado a alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Ahora bien, los compromisos en materia de igualdad de género que surgen del capítulo E del CMPD se concentran en cinco bloques, primero, la participación efectiva de **las mujeres como sujetos de derecho** en la formulación e implementación de las **políticas públicas** en general. Segundo, el fortalecimiento de la **participación política y laboral de las mujeres** en condiciones de dignidad, seguridad e igualdad, que les permitan acceder a en cargos de toma de decisiones, bien sea en escenarios públicos y privados. Tercero, el **abordaje integral de las violencias basadas en género**, incluidas la violencia política, laboral y escolar con el propósito de erradicar cualquier forma de violencia. Cuarto, el reconocimiento y la promoción de la distribución del **trabajo no remunerado y las actividades de cuidado** y quinto, la **producción de estadísticas oficiales** respecto a los diferentes ámbitos de la igualdad de género.

En este contexto este capítulo aborda cada uno de los componentes mencionados dando cuenta de la situación país, en relación con los avances logrados, las oportunidades de mejora y las brechas que aún persisten.

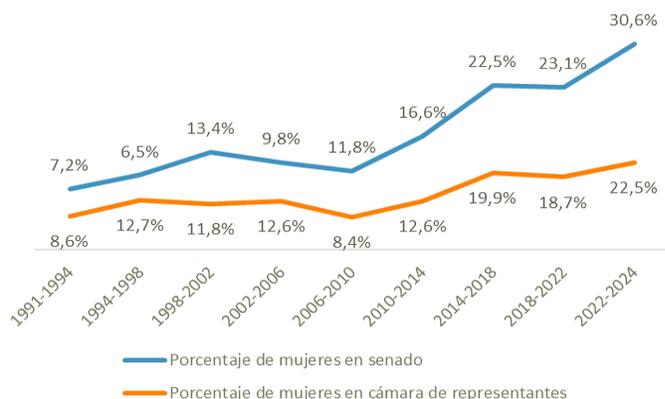
La participación efectiva de las mujeres como sujetos de derecho

En Colombia la participación política de las mujeres en la última década ha tenido importantes avances en la eliminación de barreras legales, la implementación de acciones afirmativas y la promoción de la participación equitativa de las mujeres en cargos de decisión en el Estado mediante instrumentos de política

pública. En las elecciones de 2022, el **30,6%** de los escaños en el Senado son ocupados por mujeres, y en la Cámara de Representantes el **22,5%**. Ha sido la tasa de representación más alta de las mujeres en la historia del país. (Figura 33).

Esto obedece, entre otras a las transformaciones normativas que han generado espacios de inclusión para las mujeres como parte de los compromisos de la Conferencia Mundial de Beijing (1995) en la que el Estado Colombiano, junto con otros Estados firmantes, se comprometieron a “incluir medidas para garantizar la participación de las mujeres en procesos de tomas de decisiones a nivel local, regional y nacional”. Junto con esto, la ley colombiana (Ley 1475 de 2011) establece una cuota de género del 30% en las candidaturas en las listas donde se eligen 5 o más curules para corporaciones de elección popular.

Figura 33. Porcentaje de mujeres en escaños del Congreso de la República, por Cámara y Senado.

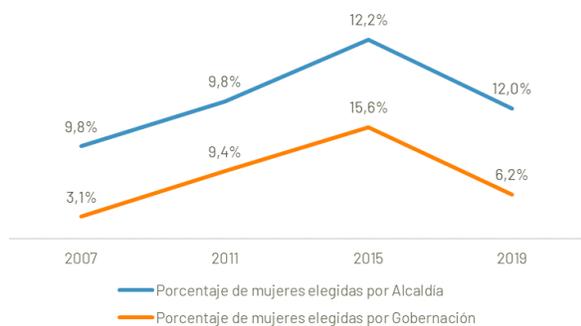


No obstante, lo anterior, en los gobiernos locales aún persisten algunos retos por superar. En las más recientes elecciones (2019) para Gobernación y Alcaldía (periodo 2020-2023), el 6,2% de Gobernaciones, y el 12% de las Alcaldías, quedaron bajo la responsabilidad de mujeres, (Figura 34). Sin embargo, se destacan dos resultados: i) el Departamento del Valle repitió gobernadora de manera consecutiva, y ii) la elección de dos (2) mujeres alcaldesas de ciudades capitales, en Bogotá y Santa Marta, representó un cambio positivo frente a los resultados de las

elecciones anteriores (2015), en los que ninguna mujer fue elegida como alcaldesa de una ciudad principal.

Fuente: Cálculos propios a partir de RNEC.

Figura 34. Representación de las mujeres en cabeza de gobiernos locales



Cabe resaltar que en las últimas elecciones locales se implementó por primera vez el Estatuto de la Oposición a nivel territorial, lo que significa que las candidaturas que alcanzaron el segundo umbral de votación para Alcaldías y Gobernaciones obtuvieron una curul en los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, respectivamente. En consecuencia, se abrió la posibilidad para que 132 mujeres candidatas a la Alcaldía y cuatro (4) mujeres candidatas a la Gobernación, pudieran ocupar la curul en Concejos y Asambleas, decisión sujeta a la

voluntad de las candidatas.

Fuente: CPEM - Observatorio de Género

Otro logro significativo que vale la pena resaltar fue que, por segunda vez en la historia de la democracia colombiana, en las mencionadas elecciones fue posible obtener los datos desagregados por género de quienes acudieron a las urnas. Este análisis permite que la ciudadanía y las ramas del poder público tengan la oportunidad de diseñar e implementar mecanismos eficientes que promuevan de manera sostenida el empoderamiento político de las mujeres y las garantías para la participación efectiva en los espacios de toma de decisión.

Por otro lado, en octubre de 2023 se realizarán las elecciones locales de alcaldes y gobernadores. Al respecto, la estrategia “más mujeres más democracia: rumbo a la paridad en los territorios”, estará desarrollando una serie de acciones y actividades a lo largo del año electoral en todo el territorio nacional con el objetivo de asumir nuevos compromisos por parte de las jefaturas de los partidos políticos de cara a las elecciones, así como de capacitar a las mujeres para que gestionen sus candidaturas, fortalezcan sus liderazgos, y comprendan las principales reglas del proceso político.

La Ley 581 de 2000 establece que al menos el 30% de los cargos en el máximo nivel decisorio deben ser ocupados por mujeres. Para 2021 de acuerdo con el Departamento Administrativo de Función Pública, el 39% de estos cargos a nivel nacional estaban ocupados por mujeres, y a nivel territorial el 45,2%. Un patrón similar ocurre con otros niveles decisorios en donde las mujeres ocupan a nivel nacional el 57,4%, y a nivel territorial el 50,8% de los cargos.

Si bien en 2018 el Proyecto de Ley para sancionar y penalizar el acoso político contra las mujeres fue fallido, actualmente cursa otro proyecto al respecto. En efecto, en agosto de 2022, se radicó el Proyecto de Ley 109/22, que busca erradicar y sancionar los diferentes tipos de violencia política que se ejercen en contra de las mujeres. En noviembre de 2022 la plenaria del Senado aprobó el proyecto. Actualmente está pendiente de ser discutido en primer debate en Cámara de Representantes (Proyecto 320/2022). El proyecto pretende hacer efectivo el derecho a la participación de las mujeres en política, en línea con los mandatos de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Respecto a las políticas públicas y al fortalecimiento de la institucionalidad, en el caso de los municipios PDET, en 2020 se identificó que, de 68 municipios PDET el 19% cuenta con una dependencia especializada de género, 13% tiene previsto crearla dentro del gobierno local actual y el 19% no tienen una dependencia ni el plan concreto de su creación en el corto plazo¹¹.

Abordaje integral de las violencias basadas en género (VBG)

En Colombia, existe un desarrollo normativo significativo para el abordaje integral de las violencias basadas en género, lo cual ha generado la concurrencia de múltiples registros sectoriales (salud, justicia, protección), con base en la disponibilidad de datos para uso estadístico. Este capítulo aborda las violencias de género, desde la perspectiva de las violencias contra las mujeres¹², por tipo de violencia y por ámbito de la misma.

En particular, se destacan la Ley 1639 de 2013 sobre los ataques con agentes químicos, la Ley 1719 de 2014 relativa a las medidas para garantizar el derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual asociada al conflicto armado interno, la Ley 1761 de 2015 mediante la cual se tipificó el feminicidio, así como el Decreto 1710 de 2020, mediante el cual se adoptó el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas, y adolescentes. Junto con esto, resulta pertinente mencionar la Línea # 155 creada para orientar a las mujeres víctimas de las Violencias Basadas en Género (VBG).

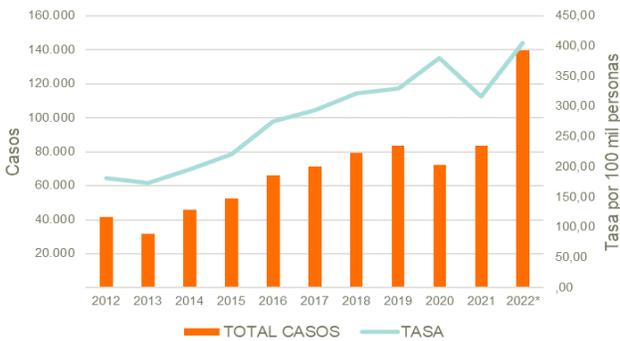
La tasa de casos sospechosos registrados en vigilancia epidemiológica de violencias basadas en género aumentó en la última década, pasando de 181 casos sospechosos por cada 100.000 mujeres, a 406 casos por cada 100.000 en 2022, 225 puntos porcentuales (p.p.) de diferencia en la última década. Si bien el aumento en el registro de los casos entre 2020 y 2022 refleja la continuidad de las violencias de género, se dio un avance significativo en la respuesta y en la capacidad institucional, la cual puede deberse a la implementación del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de

¹¹ Morales, María Eugenia, Ingrid Nathaly León, Ángela Caicedo, Juan Camilo Rave, y Leandro García. Retos del Entorno Institucional para el Empoderamiento de Género en Colombia. Bogotá D.C: Panagora INC, USAID - MEL Activity, 2021.

¹² Si bien el espectro de las violencias de género, va más allá de las violencias contra las mujeres, la disponibilidad de información sobre violencias contra población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas es muy limitada, por esta razón, el capítulo se concentra en violencias contra las mujeres.

Sexo y Género como por el retorno a la normalidad de la atención presencial de las instituciones durante 2021 y 2022 o mecanismos de acompañamiento y respuesta implementados en diferentes territorios del país, (Figura 35).

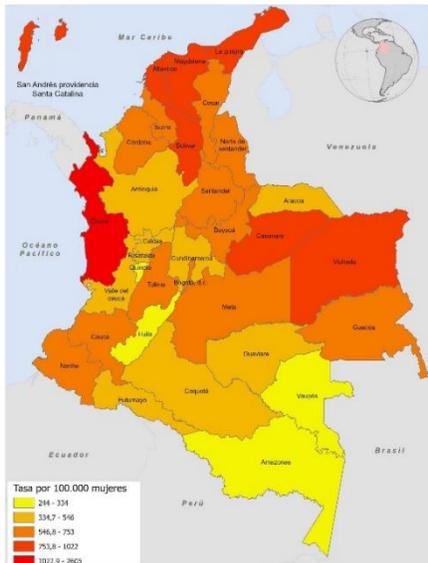
Figura 35. Tasa de casos sospechosos registrados de Violencias Basada en Género por cada 100.000 mujeres entre 2012 y 2022¹³ en el sector salud.



Vale resaltar que este aumento en el reporte de casos de VBG puede deberse al establecimiento efectivo de los canales de denuncia como la Línea # 155. Junto con esto, es indispensable reconocer que durante el aislamiento obligatorio producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, se evidenció un incremento significativo de las VBG a nivel nacional, regional, e internacional.

Fuente: SIVIGILA, INS

Figura 36. Tasa de casos sospechosos registrados de Violencias Basada en Género por cada 100.000 mujeres, en el sector salud 2021.



Los departamentos con mayor tasa de casos sospechosos en 2021, fueron Chocó, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Casanare y Vichada. El bajo registro identificado en Amazonas y Vaupés puede reflejar las limitaciones de las mujeres para acceder al sistema de salud o al desconocimiento de los mecanismos, rutas o herramientas para denunciar o recibir acompañamiento psicológico y jurídico frente a situaciones de violencia, también puede estar relacionado a dinámicas internas del sistema de salud, sector que debe atender y notificar los casos de VBG.

Fuente: SIVIGILA, INS. Datos abiertos. Evento 875¹⁴.

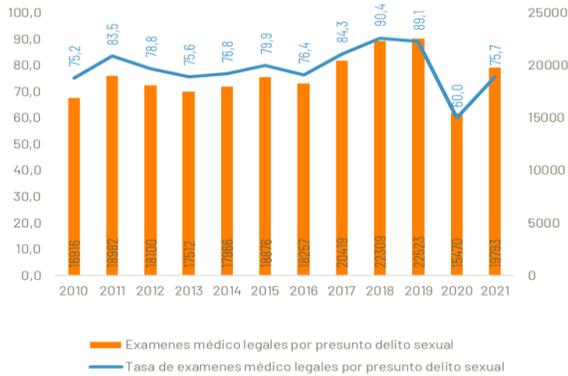
Frente a las violencias sexuales, la tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual se han mantenido en 75 o 76 casos por cada 100.000 mujeres, entre 2010 y 2021, donde en este periodo el registro más alto se dio en 2018 (90,4 por cada 100.000 mujeres), mientras que para 2020 se evidenció una reducción en el registro (60 casos por cada 100.000 mujeres). Esta reducción no necesariamente refleja la disminución de las violencias basadas en género en 2020, por el contrario, puede estar asociado a la

¹³ Los datos para 2022 son datos preliminares.

¹⁴ Cálculo de tasa por 100.000 mujeres, con base en las proyecciones poblacionales del DANE de 2021.

disminución de denuncias o a que las mujeres no accedieron a las instituciones médicas por las circunstancias propias que se generaron durante el contexto de la pandemia.

Figura 37. Exámenes Médico-Legales por presunto delito sexual (Exámenes y Tasa por 100.000 habitantes), sector justicia 2010 - 2021.



De acuerdo con los boletines de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), en 2020 se reportaron 2.3 veces más llamadas a la línea # 155 (Línea para orientación a mujeres sobrevivientes de violencia basada en género), en 2019 se recibieron en promedio 36 llamadas diarias, cifra que ascendió a 89 llamadas diarias en 2020. Lo anterior, implica que en 2020 se reportaron 2.3 veces más llamadas que en el año inmediatamente anterior; sin embargo, se debe tener en cuenta que durante el 2020 se decretó el aislamiento preventivo obligatorio debido a la pandemia ocasionada por el COVID-19, siendo una de

las principales causas del aumento de las VBG a nivel nacional. (Figura 37).

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Observatorio de Violencia.

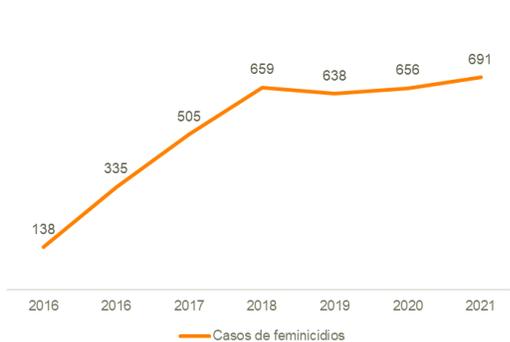
Figura 38. Tasas de Exámenes Médico-Legales por presunto delito sexual (Tasa por 100.000 mujeres)



Durante todo el periodo, los exámenes médico-legales por presunto delito sexual en niñas y adolescentes representaron más del 80% de los casos. Así mismo, para 2021 la tasa entre niñas y adolescentes es 155 puntos porcentuales (p.p.) mayor que la tasa para el total de mujeres. (Figura 38).

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Observatorio de Violencia.

Figura 39. Procesos Judiciales por Femicidio

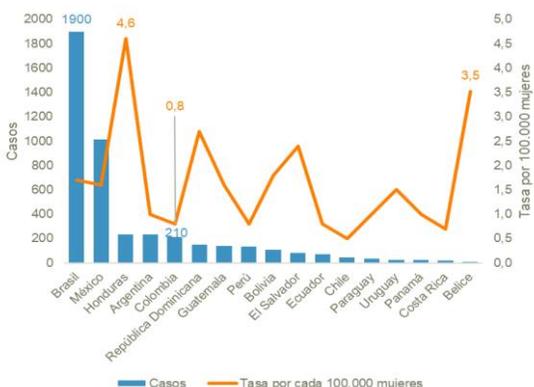


Frente a las violencias físicas, los casos que están siendo investigados judicialmente como femicidios se han cuadruplicado desde el reconocimiento del tipo penal, pasando de 138 casos en 2016 a 691 casos en 2021 (Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación SPOA, Procesos). Esto puede ser el resultado de la ocurrencia más frecuente de femicidios, así como también del avance en el reconocimiento de las muertes violentas de mujeres. (Figura 39).

Fuente: SPOA, Datos Abiertos. Tipo penal 104A. Femicidio.

En comparación con la región, y de acuerdo con el reporte del país, que corresponde a los casos con decisión judicial condenatoria por femicidio, Colombia ocupa el quinto puesto en la región en mayor número de casos para 2021.

Figura 40. Casos y Tasas de feminicidios en la región, 2021

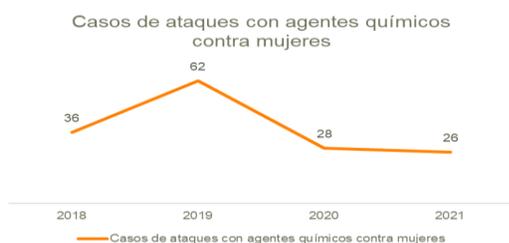


Frente al reporte en perspectiva regional de América Latina y El Caribe, es relevante destacar que en el país se presentan dos situaciones, por un lado, la ocurrencia de feminicidios registrados y por otro el otro el acceso a la justicia por parte de las víctimas, la cifra reportada por Colombia de casos con decisión judicial condenatoria en 2021 fue de 210 casos frente al total de casos abiertos y pendientes de resolución que asciende a 481 casos, situación que se advierte como un reto para el cierre de esta brecha. (Figura 40).

Fuente: CEPAL - Stat.

Los casos de ataques con agentes químicos contra mujeres se han reducido desde la creación de la Ley que los reconoce como un delito de violencia de género. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, el mayor número de casos fue identificado en 2019 (62 casos).

Figura 41. Ataques con agentes químicos



En 2021, se registraron 26, donde al menos en 3 de cada 10 casos de ataques con agentes químicos se reportó como presunto agresor a parejas o ex parejas de las mujeres agredidas. (Figura 41).

Fuentes: Observatorio de Violencias, INML.

En relación con las violencias intrafamiliares y laborales, que si bien, son ámbitos en los que ocurren diferentes tipos de violencias, éstas pueden ser con frecuencia violencias de género.

La tasa de casos registrados de violencias intrafamiliares contra mujeres en la última década ha aumentado de 85 casos por cada 100 mil mujeres en 2010 a 374 casos por cada 100 mil mujeres en 2021¹⁵ (Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional SIEDCO, Policía Nacional). Estas violencias son además escenarios de riesgos para otras formas de violencias basadas en género, especialmente de riesgo de feminicidio. En este caso, el rol de la Policía Nacional es fundamental para el registro, en tanto son los primeros respondientes desde el sector protección, registro que implica menos barreras transaccionales, dado que la policía acude al lugar de los hechos en la mayoría de los casos.

Las violencias en ámbitos laborales también son un obstáculo en la autonomía económica y física de las mujeres. De acuerdo con la Encuesta de Desempeño y Ambiente Institucional EDAI¹⁶, se identificó que en 2021 2,9% de las mujeres que trabajan en instituciones públicas de orden nacional reportaron que perciben en el último año situaciones de acoso, persecución laboral, discriminación y cualquier forma de violencia laboral por razones del sexo de las personas afectadas y el 1% de los hombres reportó la misma situación. Vale resaltar que entre el 2015 y el 2019 la percepción de las mujeres respecto a estas situaciones pasó de 4% a 4,5% (y en los hombres de 3,2% a 2,9% mostrando las brechas sobre la visibilidad de estas

¹⁵ Violencia intrafamiliar como se entiende en el código penal: maltrato físico o psicológico a cualquier miembro de su núcleo familiar.

¹⁶ Encuesta de Desempeño y ambiente institucional - Nivel Nacional.

violencias). Al respecto, se destaca que las medidas de aislamiento generadas en el marco del COVID 19 cambiaron las dinámicas de relacionamiento por el trabajo virtual, influyendo en este tipo de violencias, en muchos casos invisibilizándolas y mutándolas. En consecuencia, después de un quinquenio sin avance entre 2019 y 2021, la percepción general de esta situación pasó de 3,8% a 2%. Entre las mujeres bajó de 4,5% a 2,9% y entre los hombres de 2,9% a 1%.

En contraste, respecto a las situaciones de acoso, persecución laboral, discriminación y cualquier forma de violencia laboral por razones de la orientación sexual de las personas afectadas, los hombres las perciben con más frecuencia que las mujeres. En general, entre 2015 y 2019 la percepción de estas situaciones se redujo de 2% a 1,9%, y para 2021 se redujo a 0,5%. En 2015, el 2,5% de los hombres percibieron esta situación, mientras que en el caso de las mujeres lo percibió el 1,6%. Para 2021, esta percepción se redujo a 0,6% en el caso de los hombres y el 0,4% entre las mujeres.

En el caso de Matrimonios Infantiles y Uniones Tempranas y Forzadas -MIUTF-, teniendo en cuenta que la última medición de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) disponible es para 2015, en este apartado se consideran dos fuentes alternas para el análisis: la Encuesta de Calidad de Vida para valorar la situación actual, y los Censos de Población y Vivienda de los años 2005 y 2018 para valorar los cambios en el periodo intercensal.

Respecto a los matrimonios infantiles y uniones tempranas y forzadas, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida para 2021, el 0,42% de las niñas y adolescentes entre 10 y 14 años estaban o habían estado casadas o unidas, y en el caso de las niñas y adolescentes entre 15 y 17, el 3,05% estaban en esta situación. De acuerdo con los datos de los censos de Población (DANE), en el caso de las niñas y adolescentes entre 10 y 17 años, la tasa de matrimonios y uniones maritales tempranas aumentó entre 2005 y 2018. Pasó de 573 niñas y adolescentes por cada mil, a 606.

Entre las adolescentes negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras esta tasa presenta una reducción de 922 en 2005, a 596 por cada mil en 2018. Entre las adolescentes indígenas mientras tanto, aumentó pasando de 562 en 2005 a 601 en 2018. Se identifica en general, que las niñas indígenas y afrodescendientes se encuentran inmersas en MIUTF con mayor frecuencia que aquellas que no se reconocen en algún grupo étnico. Esta brecha en 2005 fue de 2,9 puntos porcentuales (p.p.) y se profundiza en 2018, cuando aumenta en 4,6 puntos porcentuales (p.p.), incluso entre mujeres étnicas, siendo las niñas indígenas las más afectadas (4,1%) frente a las afrodescendientes (2,5%)¹⁷.

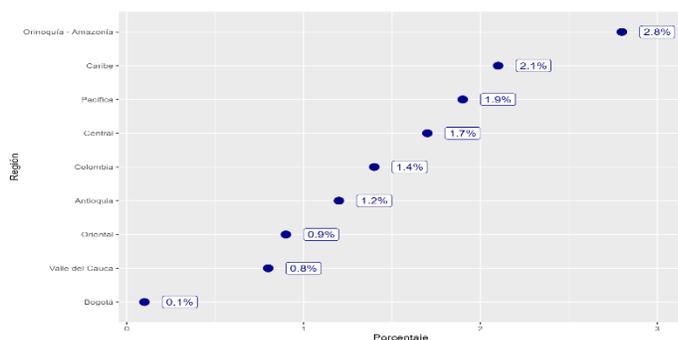
En cuanto a las brechas de desigualdad territorial, se observa que las regiones Orinoquía-Amazonía, Caribe, Pacífica y Central concentran los mayores porcentajes de uniones tempranas, estimados entre 1,9% y 3% respectivamente. En 2021 las uniones tempranas a nivel nacional fueron 0,25 puntos porcentuales (p.p.) veces mayor que en Orinoquía-Amazonas (Figura 42).

Los menores porcentajes de uniones tempranas se encuentran en las regiones de Bogotá, Valle del Cauca y Oriental, con valores inferiores al 1%. En 2021 las uniones tempranas a nivel nacional fueron 2.95 puntos porcentuales (p.p.). mayores que en Bogotá, D.C.

El matrimonio infantil y las uniones tempranas de niñas de 10 a 14 años es un fenómeno que no debería ocurrir, pues implica cambios radicales en la vida de las niñas y las adolescentes en relación con sus proyectos de vida, como interrumpir su desarrollo educativo, social y económico; asumir cargas y responsabilidades relacionadas con las labores del hogar y el cuidado de los hijos/as; y, en general, enfrentar responsabilidades de personas adultas antes de tiempo.

¹⁷ UNFPA (2022). Diagnóstico de los Matrimonios Infantiles y las Uniones Tempranas Forzadas (MIUTF) en Colombia

Figura 42. Porcentaje de niñas y adolescentes de 10 a 17 años que están o han estado casadas o unidas a nivel nacional y según área geográfica, 2021



Por ejemplo, en 2005, la brecha educativa entre las niñas unidas que no tienen ningún nivel educativo (2,8%) frente a las que están en básica primaria (0,6%) fue de 2,2 (p.p.). Para 2018, esta brecha se duplica (4,6 p.p.), siendo las niñas sin ningún nivel de educación (6,4%) quienes más se unen de manera apresurada¹⁸.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE.

La mutilación genital femenina, es sin duda uno de los delitos que más preocupan a las autoridades gubernamentales del país; esta práctica fue importada en el proceso colonialista e instaurada en comunidades de origen, principalmente. Entre 2015 y 2022 el sistema de salud detectó 203 casos de mutilación genital femenina (RIPS, SISPRO. Diagnóstico principal Z412. Circuncisión Ritual o de rutina¹⁹). De estos, el 59% se identificaron en niñas y adolescentes. En el caso de las mujeres adultas, los datos disponibles del registro no permiten afirmar que estas situaciones ocurrieron en su vida adulta o siendo niñas.

El aumento en el reporte a partir del 2018, y especialmente en 2019, puede explicarse a través de una mayor sensibilidad y conocimiento de la importancia de registrar este tipo de hechos por parte del personal médico, lo que se traduce en el adecuado registro de estas lesiones. Asimismo, debido a que el registro es diacrónico - no corresponde necesariamente con el momento del evento - se estabiliza con el paso del tiempo. (Ver Figura 43).

De acuerdo con la información recopilada en el Registro de Atenciones en Salud²⁰ y los demás registros administrativos del sector interoperados en SISPRO²¹ el 94% de las mujeres atendidas no reportaron ninguna pertenencia étnica. El 2% de las mujeres reportaron ser indígenas, el 1% negras, afrodescendientes, raizales o palenqueras, y el 2% reportó pertenecer a otras etnias.

La ocurrencia aún de este hecho implica desafíos importantes en el abordaje, pero principalmente en la erradicación de esta práctica en algunas comunidades, que aún siguen ejerciéndola argumentando que son parte de sus costumbres. En este sentido, se requiere: 1. contar con una mayor profundización y trabajo con algunos pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de que la identifiquen, reconozcan y denuncien como una forma de violencia contra las mujeres y las niñas²². 2. Que las mujeres y las niñas indígenas cuenten con mayor acceso al sistema de salud, y la articulación de éste con la existencia y funcionamiento de los sistemas propios de cuidado de la salud. 3. La urgente superación de la invisibilidad estadística de los pueblos étnicamente diferenciados en los registros administrativos. 4. La comprensión adecuada de esta práctica en los diferentes contextos culturales para avanzar hacia la erradicación de la misma, considerando que es una práctica que ocurre en contextos étnicos más allá de los Pueblos indígenas, y en contextos no étnicos.

¹⁸ UNFPA (2022). Diagnóstico de los Matrimonios Infantiles y las Uniones Tempranas Forzadas (MIUTF) en Colombia.

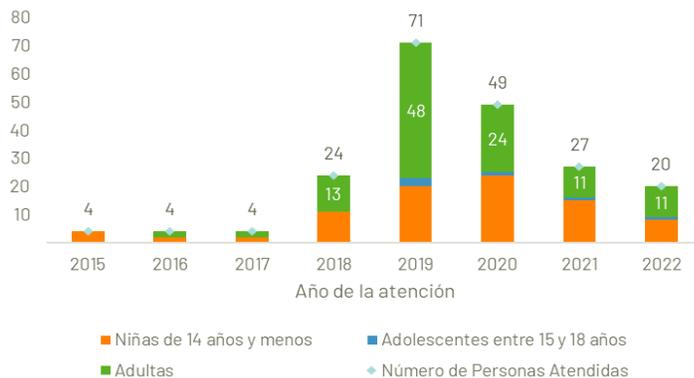
¹⁹ Se construyó la consulta con base en los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección social, con el diagnóstico principal Z412 Ver: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ET/abordaje-atencion-mutilacion-genital-femenina.pdf>

²⁰ RIPS: Registro Individual de Prestaciones de Salud

²¹ SISPRO es una bodega única de datos que recopila, administra e interopera la operaciones estadísticas del sector salud. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/OT/3%20SISPRO_MSPS.pdf

²² <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ET/abordaje-atencion-mutilacion-genital-femenina.pdf>

Figura 43. Mutilación genital femenina. Atenciones a mujeres y niñas en el Sistema de Salud con Diagnóstico Principal - circuncisión ritual o de rutina.



Fuente: Ministerio de Salud. RIPS - Consulta personas atendidas con Diagnóstico principal Z412

Desafíos de Política Pública

Reducir el uso de la violencia de género contra las mujeres a través de estrategias de cambio cultural:

- Promover estrategias de comunicación intensificadas en dos vías: 1) la necesidad de educar emocionalmente a los hombres; y 2) la necesidad de fortalecer las redes sociales de las mujeres.
- Desarrollar mecanismos de atención móviles e itinerantes, que hagan presencia y brinden servicios de atención psicosocial y jurídica a las mujeres que habitan en los lugares más alejados y apartados del territorio nacional para que las mujeres y jóvenes puedan acceder a la respuesta y servicios institucionales cuando lo requieran.
- Reducir la naturalización de las violencias de género, especialmente, la violencia sexual mediante la difusión de los contenidos normativos, y de los derechos de las niñas a una vida libre de violencias.
- Fortalecer y aumentar la escolarización de las niñas y jóvenes, estableciendo contenidos de educación sexual, derechos humanos de las mujeres y las niñas en las instituciones educativas que permitan abordar el consentimiento, el apego y las situaciones de abuso sexual, que sin el uso de la fuerza son en todo caso violencias sexuales.
- Trabajar directamente con los hombres, jóvenes, adolescentes y niños, así como con las mujeres, para superar las prácticas, creencias y comportamientos que contribuyen a la naturalización de las violencias, especialmente, las violencias basadas en género.

Reducir los feminicidios:

- Promover procesos de educación emocional a los niños en las instituciones educativas, y a los hombres a través de mecanismos institucionales, o en acuerdo con empresas que les emplean. Estos procesos deben estar encaminados a evitar el escalamiento de la violencia en situaciones de desregulación emocional.
- Fortalecer las estrategias de alerta de feminicidio cuando ocurren violencias previas, y facilitar los mecanismos logísticos y financieros para que las mujeres puedan salir de esas situaciones con sus parejas, padres, hermanos etc, tan pronto se identifica el riesgo.
- Fortalecer las iniciativas estatales para interoperar los registros administrativos que permitan contar con datos completos para feminicidio, y para otras violencias de género no letales con el fin de mejorar las estrategias de protección y generar alertas intersectoriales para el riesgo de feminicidio.
- Establecer procesos intersectoriales que contribuyan a la prestación de servicios integrales para prevenir cualquier forma de violencias basadas en género y su escalamiento hacia feminicidios.

Generar un mejor reconocimiento de las violencias invisibles y en los ámbitos públicos:

- Promover procesos de educación colectiva mediante campañas de comunicación, que muestren diferentes formas de violencias psicológicas y económicas en diferentes ámbitos, el hogar, las instituciones educativas, las instituciones de salud, los lugares de trabajo, con el fin de asociar esas conductas con ejercicio de violencia en la narrativa colectiva.
- Mitigación de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas y forzadas (MIUTF).
- Insistir en la formulación, aprobación y promulgación de leyes que prohíban y sancionen los MIUTF con niñas y niños, eliminando las excepciones que están en el Código Civil y estableciendo políticas públicas que conlleven su prevención y erradicación.
- Fortalecer los procesos educativos que incluyan educación integral para la sexualidad antes de los 16 años, cuando es más oportuno, dirigidos hacia las familias y poblaciones más vulnerables y propensas a la aparición de los MIUT.
- Aumentar la oferta de estrategias para el aprovechamiento y buen uso del tiempo libre de niñas, niños, adolescentes y mujeres.
- Trabajar a nivel comunitario con las familias para identificar oportunidades de mejora de la situación socioeconómica, a través de la educación y no del MIUTF.

Finalmente, resulta pertinente destacar que en Colombia la violencia contra las mujeres ha dejado de ser un asunto privado, para ser reconocido como un problema público, de salud y de derechos humanos. En ese sentido, existe un compromiso nacional con la erradicación de las violencias contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, mediante el diseño de instrumentos y políticas integrales que atiendan tanto las causas estructurales como las consecuencias de las Violencias Basadas en Género, así como su rol como agentes de cambio en los procesos de toma de decisiones, y mediante el fortalecimiento de su autonomía económica.

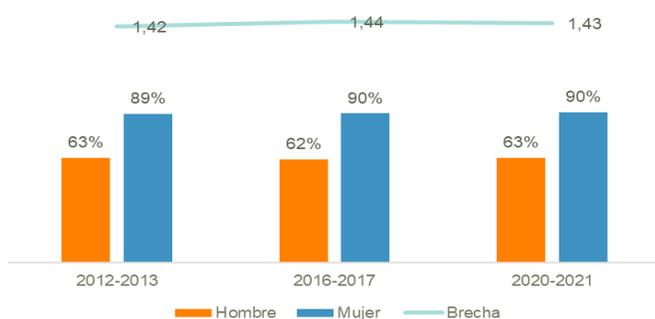
En la socialización del informe con la sociedad civil, se tuvo una amplia participación de los temas asociados a la igualdad de género, cuyos desafíos más significativos recogidos en el espacio se resumen a continuación:

- Propender por mayor difusión y apropiación de la población en el tema de la exigencia de derechos sexuales y reproductivos.
- Reducción de las Violencias Basadas en Género VBG, mediante transformación cultural por la persistencia de los estereotipos de género y prácticas culturales y fortalecimientos de los sistemas educativos.
- Fortalecer los procesos de interoperabilidad de los registros administrativos que tienen relación con las violencias basada en género, para identificar la magnitud del problema y generar las intervenciones necesarias.
- Mejoramiento de la calidad de los registros administrativos relacionados con VBG, no sólo en garantizar la notificación de los eventos sino también en la calidad de los datos que se registran.
- Fortalecer los mecanismos para acabar con la Impunidad en la Violencia basada en género (feminicidio),
- Saldar deudas con los sectores LGBTI y comprender la realidad de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans.
- Reconocimiento de las violencias invisibles, matrimonios tempranos, mutilación femenina, entre otros.
- Abordar e intervenir la salud mental y su asociación con la salud sexual y reproductiva, las violencias basadas en género. La política pública actual no la incluye.

Trabajo no remunerado y actividades de cuidado

En Colombia, el trabajo de cuidado no remunerado representa el 20.6% del PIB del país, y la contribución de las mujeres es del 15.8%. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), en 2020-2021, a nivel nacional, el 63% de los hombres realizaron actividades de trabajo no remunerado, en comparación a un 90.3% de las mujeres de 10 años o más. (Figura 44).

Figura 44. Porcentaje de personas mayores de 10 años que realiza actividades de cuidado no remunerado en su hogar a nivel nacional.



Las actividades de trabajo de cuidado no remuneradas ocupan en promedio 7:44 horas diarias de las mujeres, en el caso de los hombres ocupan 3:06 horas diarias en el periodo 2020 y 2021. Al igual que ocurre con la participación de la población en estas actividades, la brecha del tiempo ocupado en estas actividades entre hombres y mujeres se ha mantenido igual en la última década.

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo DANE

Esta brecha, en cambio se profundiza entre los hombres y mujeres jóvenes. Para el periodo 2021 y 2022, respecto a las personas entre 18 y 28 años, mientras las mujeres ocuparon 9:34 horas en actividades de cuidado no remuneradas, los hombres ocuparon solamente 2:44 horas. Asimismo, respecto a las personas entre 29 y 44 años, los hombres ocuparon 3:43 horas en trabajos de cuidado no remunerados, mientras las mujeres ocuparon casi tres veces ese tiempo (10:03 horas).

Esta situación además guarda una estrecha relación con los embarazos tempranos y adolescentes, con las uniones tempranas e infantiles, y con las violencias de género, en tanto limita las autonomías físicas, económicas y políticas de las mujeres.

Uno de los elementos centrales para avanzar en el cierre de brechas de género y la plena participación de las mujeres es el reconocimiento, la redistribución, la reducción del trabajo de cuidado no remunerado. En consecuencia, en Colombia existen un marco de ordenamiento para el reconocimiento de la economía del cuidado desde 2010 (Ley 1413), la cual regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas en ese sentido. Cabe resaltar también la Ley 2174 de 2021, que establece los parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial, promoviendo el apoyo familiar en momentos críticos en la salud de un menor de edad, como eje fundamental para mejorar la calidad de vida y salud de un paciente.

De igual forma, Colombia está comprometida con una nueva organización social de los cuidados en el país. Para tal propósito, la Ley 2281 de 2023 que crea el Ministerio de Igualdad y Equidad. Esta Ley crea el Sistema Nacional de Cuidado, que estará a cargo de este Ministerio, cuyo objetivo es reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo del cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras. Así mismo, es importante resaltar iniciativas territoriales como el Sistema Distrital de Cuidado implementado por Bogotá, desde el 2020, que se establece como referente nacional y de la región para la puesta en marcha de Sistemas de Cuidado.

Producción de estadísticas oficiales respecto a diferentes ámbitos de la igualdad de género.

Colombia cuenta con desarrollos normativos e institucionales que han promovido la producción y publicación de información estadística en materia de igualdad de género y violencias de género. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), es el encargado de la producción de estadísticas oficiales en Colombia, quienes en septiembre de 2020 presentaron el informe “Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Colombia”. Mediante el mismo, se presentó información sobre el panorama general de las mujeres colombianas, así como datos desagregados en lo referente a empleo, pobreza, trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, participación en espacios de toma de decisiones, derecho a la salud sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres y las niñas, conformación de los hogares, y como temas especiales se incluyó información sobre interseccionalidad, y COVID-19. No obstante, persisten retos en la producción de estadísticas en asuntos relacionados con las violencias económicas y patrimoniales, información desagregada por orientaciones sexuales diversas, y población LGBTIQ+.

2. Capítulo F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes

Migración Internacional

La migración ha estado presente en la historia de la humanidad modelando las dinámicas culturales, sociales, económicas y políticas, tanto en las sociedades de origen como en las de destino. En la actualidad es más frecuente y numerosa. Alrededor de ella, se han construido paradigmas principalmente a partir de dos enfoques: el primero, en función de los aportes, las oportunidades, los beneficios, el desarrollo; y el segundo, basado en la concepción negativa manifestada en expresiones de xenofobia, racismo, políticas restrictivas y seguridad nacional en sentido estricto.

En el caso colombiano, el tema migratorio ha adquirido relevancia en la agenda nacional, en respuesta a las dinámicas mundiales que han insertado los flujos migratorios como vectores importantes del cambio social, económico y cultural. Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se priorizó el objetivo 10.7 “facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluyendo la implementación de políticas migratorias planificadas y bien administradas”. Aunque ha prevalecido el carácter predominante de los flujos de salida de colombianos (migración extra regional) hacia países con mayores niveles de desarrollo, la inmigración extranjera, especialmente la proveniente de Venezuela, se ha posicionado predominantemente en el territorio nacional a partir de 2016, generando por primera vez contextos retadores en términos de regularización e integración.

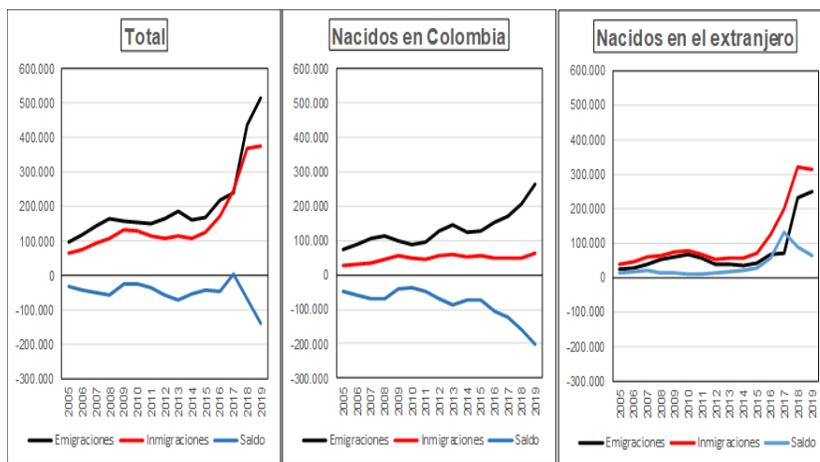
En este escenario, los patrones migratorios en Colombia, muestran una creciente inmigración en búsqueda de permanencia, como plataforma de tránsito hacia terceros países y como retorno de connacionales desde el exterior, que responden a cuestiones de proximidad geográfica, motivaciones, intereses o vínculos que determinan las decisiones de emigrar, inmigrar o retornar y a transformaciones paulatinas de las dinámicas migratorias tradicionales en el territorio nacional, vinculadas a la migración de origen.

Las migraciones internacionales de Colombia han experimentado un crecimiento continuado en las últimas décadas, modelado por los ciclos económicos y las incidencias de las políticas migratorias en los principales países de destino. Colombia se ha caracterizado históricamente por ser un emisor neto de migración, cuyas intensidades de salida crecieron de forma significativa a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX. Desde 2005 se cuenta con una estadística anual de flujos que permite seguir con detalle la coyuntura migratoria. Entre 2005 y 2019, el Registro Estadístico de Migración Internacional

REMI²³ contabilizó un total de 5.410.996 movimientos migratorios, de ellos 3.079.391 corresponden a salidas de Colombia y 2.331.605 a entradas, todas ellas migraciones definidas por un período de permanencia fuera o en el interior de Colombia superior a un año. Se ha identificado además que las entradas no se registran totalmente al no contabilizar correctamente el flujo de inmigrantes desde Venezuela que ingresan por medios terrestres. El saldo global fue de carácter negativo y ascendió a -747.786 movimientos netos, corroborando los resultados obtenidos en numerosos estudios con datos de flujos de viajeros o saldos migratorios estimados por ecuación compensadora.

Los datos censales colombianos de 1993 y 2005, antes de la migración proveniente de Venezuela mantuvieron un volumen de personas nacidas en el extranjero que apenas superó los 100.000 efectivos, que muestra históricamente a Colombia como un país con muy poco poder de atracción inmigratorio. En términos de evolución temporal, la emigración del conjunto de Colombia experimenta un incremento ininterrumpido en términos absolutos desde el año 2005.

Figura 45. Flujos migratorios de Colombia por año de salida y lugar de nacimiento (2005-2019).



Durante todo el período, el saldo migratorio neto de los nacidos en Colombia fue negativo, ese resultado neto se intensificó a partir de 2015, cuando se produce una aceleración de los flujos de salida; por el contrario, el saldo de nacidos en el extranjero entre 2005 y 2019 siempre tuvo signo positivo, debido a la continua entrada de población desde Venezuela (Figura 45).

Fuente: REMI-DANE

Migración proveniente de Venezuela, avances y desafíos en los procesos de regularización de población migrante en Colombia

La migración venezolana en Colombia, comenzó a hacerse presente con mayor fuerza en el año 2013 y se intensificó como resultado del cierre de la frontera en el 2015. A partir del 2016, los registros de entrada de venezolanos con pasaporte²⁴ mostraron una variación del 110% frente al año anterior, que tuvo 378.965 entradas de venezolanos²⁵. Esta migración en ascenso durante los años siguientes y hasta la fecha, (con excepción en el periodo del confinamiento por la pandemia COVID-19), ha planteado retos al país especialmente asociados al desarraigo territorial de la población, la regularización y la integración.

Con el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Migración Colombia en el cuatrienio anterior, se diseñaron una serie de herramientas que atendieron los compromisos establecidos en la Línea de Acción 21, del Conpes 3950 de 2018, sobre los “Mecanismos de flexibilización migratoria para la

²³ Registro Estadístico de la Migración Internacional - REMI, DANE. Estadística experimental a partir del uso estadístico de los registros administrativos de Migración Colombia, que permite conocer con un elevado grado de precisión la composición y volumen de los flujos migratorios internacionales de Colombia que se dirigen a los países más desarrollados.

²⁴ Flujos migratorios de entradas con pasaporte, registradas en Puestos de Control Migratorio-PCM de Migración Colombia, en el territorio nacional.

²⁵ Puede existir un subregistro, dados los ingresos irregulares por zonas no controladas o sin sellar documento de viaje necesario por los Puestos de Control Migratorio autorizados.

integración de la población migrante de Venezuela”. Así, aunque el imperativo constitucional en relación al control de las fronteras y de la migración, se orienta a la potestad que tiene Colombia para garantizar la seguridad en su territorio, el compromiso del Estado se focalizó en la generación de formas de regularización, a través de mecanismos que permitieran normalizar la situación de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

A partir de la experiencia de migraciones internacionales masivas como el caso de Turquía y Siria, que muestran que el estatus migratorio irregular materializa la marginalidad y exclusión de los migrantes, pero no constituye un desestímulo para la migración, se implementaron herramientas de flexibilización como el Permiso Especial de Permanencia-PEP, el Permiso de Ingreso y Permanencia Tránsito Temporal PIP-TT, Permiso Especial Complementario de Permanencia-PEPCP, Permiso Especial de Permanencia-Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos –RAMV, Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización –PEPFF, la Tarjeta de Movilidad Fronteriza- TMF, y más recientemente, el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos, que buscaron favorecer los procesos de regularización de la migración venezolana en Colombia.

Con el Permiso Especial de Permanencia-PEP, Colombia comenzó a configurarse como un territorio de destino regular para personas migrantes provenientes de Venezuela, y se atenuaron tangencialmente los problemas que trajo consigo la irregularidad, entre ellos, las dificultades para la integración en la sociedad receptora, la inserción en el mercado laboral, los obstáculos para acceder a beneficios sociales, la identificación clara de las condiciones y necesidades de los migrantes. Para octubre de 2021 se habían expedido 737.488 PEP²⁶ en diferentes fases, que actualmente se encuentran en proceso de transición²⁷.

La regularización gestada a través del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos -ETPV, permitió seguir dando respuesta a los riesgos asociados a la irregularidad. A marzo de 2023, los avances en la implementación del ETPV, muestran que cerca de 2.5 millones de venezolanos han iniciado el pre-registro en el Registro Único de Migrantes Venezolanos-RUMV, de ellos, el 93,7% diligenció la encuesta de caracterización²⁸; el 74,4% de los encuestados ha sido autorizado para acceder al Permiso por Protección Temporal-PPT, y de estos, el 92,8% cuentan con el PPT físicamente²⁹.

Tabla 2. Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos según estado

Fase	Total	Participación vs. Pre-registro
Pre-registro	2.518.959	
Encuestas	2.359.451	93,7%
Autorizados	1.755.183	74,4%
Entregados	1.628.984	92,8%

Fuente. Migración Colombia- Grupo de Estudios Migratorios y Estadística GEME
Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos ETPV.

Información registrada desde el 5 de mayo de 2021 (Para el caso de pre-registro, autorizados y entregados corte 7 de marzo de 2023), y en el caso de encuestas de caracterización, corte 30 de noviembre de 2022.

Nota. % Encuestas respecto a Pre-registro, % Autorizados respecto a encuestados, %Entregados respecto a Autorizados

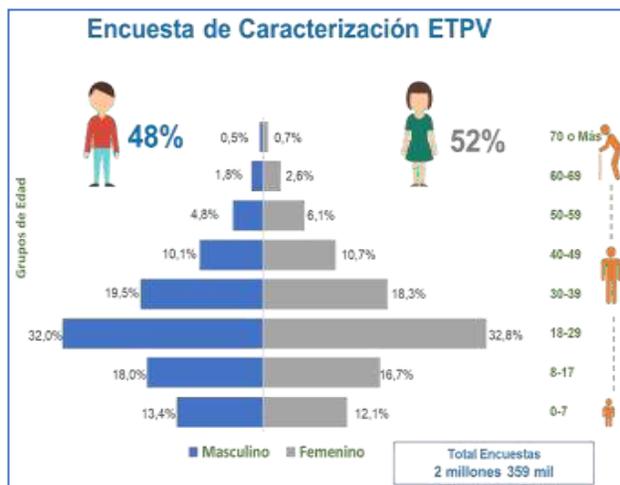
²⁶ Incluye etapa de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, a través del cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos.

²⁷ De acuerdo con el Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, no se expedirá ningún Permiso Especial de Permanencia nuevo, y todos los Permisos Especiales de Permanencia cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF, que se encuentren vigentes, quedarán prorrogados automáticamente por el término de dos (2) años, desde dicha fecha.

²⁸ Corte 30 de noviembre de 2023.

²⁹ Cifras en proceso de recopilación, consolidación, depuración, estabilización, sujetas a modificación. Total encuestas 2.3 millones, PPT autorizados 1.7 millones PPT entregados 1.6 millones.

Figura 46. Caracterización ETPV



La caracterización sociodemográfica a partir de los resultados del Registro Único de Migrantes Venezolanos-RUMV indica que cerca del 52% de la población registrada son mujeres, el 48% son hombres y un 0,01% a indefinido. Esto señala una creciente presencia de la mujer en los movimientos poblacionales y su papel protagónico en las dinámicas migratorias como sostén de la reunificación familiar en la sociedad receptora. (Figura 46).

Fuente. Migración Colombia- Grupo de Estudios Migratorios y Estadística GEME. Encuesta de Caracterización Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos ETPV. Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de noviembre de 2022. Datos sin especificar 33. Sexo Indefinido 259. Información registrada voluntariamente por el migrante venezolano.

Entre las características más notables de la migración femenina, se observa que, de las mujeres que respondieron la pregunta sobre el último nivel educativo aprobado en Venezuela, el 30,5% cuentan con formación en educación superior: educación media diversificada y profesional, técnico superior universitario (TSU), universitario, posgrado (especialización), posgrado (maestría), posgrado (doctorado)³⁰, lo que desde una perspectiva laboral, les proporciona la capacitación académica requerida para acceder al mercado de trabajo cualificado. De ellas, el 61,3% se encuentra entre los 18 y 49 años de edad, esto indica que son personas jóvenes en edad productiva, con un perfil profesional que puede contribuir en la construcción de la sociedad en Colombia.

En relación a las identidades de las mujeres construidas en función de los roles que cumplen en el núcleo familiar, el 39,8%³¹ de las mujeres manifiestan ser madres cabeza de hogar, mientras que el 34,8%³² está a cargo de la manutención y/o cuidado de un adulto mayor, persona con discapacidad, niño, niña o adolescente. Ello evidencia, que la mujer desempeña los roles del cuidado, y que responde a una mayor proximidad con sus hijos, hijas y demás miembros de la familia.

En cuanto al papel que las mujeres migrantes venezolanas asumen en el engranaje de las redes migratorias, se observa que cerca de 589.432³³ mujeres, decidieron migrar por propósitos de reunificación familiar y para acompañar a otros miembros del hogar, lo que señala que la mujer constituye una figura integradora de los vínculos de parentesco, que logra posicionar la institución familiar desde un eje central en las migraciones.

Ahora bien, del total de la población venezolana encuestada, el 30,6% corresponde a niños, niñas y adolescentes entre los 0 y 17 años, mientras que el 0,6% a adultos mayores de más de 60 años, por lo que se puede concluir que cerca del 31,2%³⁴ de la población registrada, es prevalentemente susceptible de

³⁰ Respuesta única obligatoria. Aplica para niñas y adolescentes hasta educación secundaria. Corte 30 de noviembre de 2022.

³¹ Total de encuestados de sexo femenino que respondieron la pregunta ¿Es usted padre o madre cabeza de hogar? (1.226.044). Respuesta Única no obligatoria. Corte 30 de noviembre de 2022.

³² Respuesta única no obligatoria. Total de encuestados de sexo femenino que respondieron la pregunta ¿Usted está a cargo de la manutención y/o cuidado de un adulto mayor, persona con discapacidad o niño, niña o adolescente? (1.226.044). Corte 30 de noviembre de 2022.

³³ Respuesta múltiple no obligatoria. ¿Cuál fue el principal motivo por el que salió de Venezuela?

³⁴ Cifras en proceso de recopilación, consolidación, depuración, estabilización, sujetas a modificación.

vulneración³⁵ por su condición migratoria, pero también, por encontrarse en un segmento de la población con factores diferenciales, sin excluir a otros subgrupos poblacionales que puedan verse en situaciones de interseccionalidad, en razón a su pertenencia a múltiples categorías sociales y la interacción entre estas, por ejemplo mujeres migrantes, solteras, que tengan alguna condición de discapacidad y con enfoque étnico.

Al respecto, es una realidad que los fenómenos migratorios afectan de manera distinta a hombres y mujeres, sin embargo, las mujeres suelen enfrentarse con mayor prevalencia durante su tránsito migratorio, a procesos de discriminación y estereotipos de género, que terminan por limitar el pleno ejercicio de sus derechos, exponiéndolas a riesgos y contextos sociales como la violencia de género, la trata de personas, la explotación, el turismo sexual, laboral, el matrimonio servil y la mendicidad ajena; esto ratifica el riesgo latente para ciertos subgrupos poblacionales y especialmente, para grupos que como en el caso de las mujeres, también son sujetos de vulnerabilidades marcadas, como los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores y la población LGTBIQ+.

De acuerdo con Martínez y Fernández (2006), “la irregularidad es un hecho que limita en gran medida la participación de los individuos en la sociedad, incluso en aquellas dimensiones más elementales de la supervivencia como son el trabajo, la vivienda (y, de manera más indirecta, la educación o la asistencia sanitaria). La relación entre el estatus de irregularidad y el riesgo de exclusión es, como se deduce, muy estrecha”³⁶.

Esa perceptible situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos grupos poblacionales, adquiere mayor importancia al ser considerados grupos sociales susceptibles de riesgo. Entre estos factores que inciden en la vulnerabilidad de los migrantes, se identifica población migrante en algunos rangos de edad que no logra procurarse su propia subsistencia, lo que, sumado a la irregularidad, constituye una posible condición de privación de derechos básicos y de desigualdad en perjuicio de estos grupos, señalando una interdependencia entre la regularidad migratoria y el ejercicio de derechos.

En este contexto de la población migrante más vulnerable, el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos, se consolida como una condición sine qua non, posiblemente, sea aún más complejo viabilizar el acceso a derechos y, por tanto, se instituye como un instrumento útil que da respuesta al escenario de irregularidad, en el marco de la gobernanza migratoria global y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, pero que también, es una herramienta susceptible de mejora para garantizar la integración de los migrantes.

Aunque la regularización a través del ETPV está definida a nivel normativo y reglamentario y la prioridad de Colombia ha sido promover oportunidades para la integración basados en la gobernanza migratoria, sobre este aspecto, es importante enfatizar que la regularización para migrantes venezolanos, no necesariamente garantiza su integración. En esta medida, Migración Colombia como autoridad migratoria, es consciente de las limitaciones, desafíos y retos que presenta la gestión de la migración y de las necesidades de reorientación institucional en el marco del nuevo gobierno, hacia la implementación efectiva y asertiva de condiciones estructurales, que favorezcan la garantía de los derechos y los procesos de integración de los migrantes bajo el enfoque de seguridad humana, para lo cual, es necesario también el apoyo financiero de la comunidad internacional.

³⁵ De acuerdo con la Corte Constitucional en la Sentencia 701/1, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.

³⁶ Consultar <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2019/08/MART%20FNEZ-Julio-Luis-Inmigraci%C3%B3n-y-exclusi%C3%B3n-social.pdf>. Pag 416.

Si bien, se observan avances significativos en el proceso de regularización, existen limitaciones de tipo estructural, que han dificultado la implementación del Estatuto Temporal de Protección-ETPV y que son perceptibles en los siguientes aspectos:

- Duración del término de vigencia en la implementación: El Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, establece plazos para realizar el Registro Único de Migrantes Venezolanos, sin embargo, no todos los migrantes venezolanos cumplieron con los requisitos y culminaron con éxito las fases establecidas (Pre-registro virtual, encuesta de caracterización socioeconómica, biométrico presencial, autorización del Permiso por Protección Temporal).
- Existen casos de registros de personas solicitantes de asilo y refugio, que se encuentran inscritas en el RUMV y les fue autorizado el PPT, pese a que se establece que un “El ciudadano venezolano que sea titular del PPT, no podrá contar con ningún otro permiso otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Y en esta medida “El solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar su condición de solicitante, ni su procedimiento de refugio, aplicar por el Permiso por Protección Temporal (PPT). Una vez sea autorizado el PPT y en concordancia con el artículo 16 del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo el Régimen de Protección Temporal, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger, si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT”. Sobre la relación de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugio, cabe señalar:
 - El Refugio y el ETPV corresponden a dos figuras de naturaleza y objetivos distintos. En tanto el primero constituye una figura de protección internacional a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, el segundo es un mecanismo de orden migratorio.
 - En lo que concierne a **Refugio**, este consiste en una figura de origen convencional en virtud de la cual un segundo o tercer Estado decide, soberanamente, reconocer o no la condición de refugiado a un extranjero, a quien presuntamente su país de origen o de última residencia no le habría brindado la protección nacional que dicha persona solicitaba.
 - Por su parte, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), es un mecanismo de flexibilización migratoria que concede a los migrantes venezolanos que se encuentran en el país, la posibilidad de aplicar a un Permiso por Protección Temporal que les permite permanecer 10 años en Colombia, con acceso a servicios públicos y privados que garantizan así su integración y, estimula el tránsito al régimen ordinario -de manera escalonada- para aplicar a la Visa Tipo R si lo que desean es permanecer en Colombia.
 - El Decreto 216 de 2021 y su Resolución 971 de 2021 prevé el carácter excluyente entre el Permiso por Protección Temporal y la figura de Refugio.
 - Sin perjuicio de lo anterior, y como un gesto humanitario adicional para dotar de las máximas garantías a la población venezolana presente en el país, se previó la posibilidad para que -de forma excepcional- los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que así lo quisieran, aplicaran al Permiso por Protección Temporal, con la opción de que una vez aprobado el PPT decidieran de forma libre, voluntaria e informada, seguir con el PPT ya aprobado, o continuar con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.
- Migración Colombia, en un diagnóstico sobre los datos recopilados ha identificado registros duplicados, debido a que el solicitante del PPT en algunos casos, se inscribió en diferentes oportunidades con datos incompletos u omitidos, lo que genera imprecisiones en los resultados y genera dificultades para la producción y difusión de la información. Actualmente la entidad de encuentra en un proceso de detección de estos casos para garantizar que las bases de datos cumplan con criterios de calidad en términos de coherencia, precisión y exhaustividad.
- Concurren dificultades para generar cambios necesarios a nivel interinstitucional en diferentes sectores de gobierno (trabajo, educación, salud, sector financiero, entre otros), para vincular en los sistemas de

información el Permiso por Protección Temporal como documento de identificación válido, que permita acceder al migrante a la oferta de servicios a nivel sectorial.

- En cuanto a las capacidades institucionales de Migración Colombia, se identifican limitaciones tecnológicas para garantizar efectivamente mecanismos de interoperabilidad institucional, referidos a la infraestructura que conecta los sistemas de información, aplicaciones, interfaz y protocolos para la conexión e intercambio de información, integración de datos, protocolos de comunicación seguros necesarios para viabilizar la integración social de estos grupos poblacionales. Así mismo, existen limitaciones logísticas e institucionales para cumplir oportunamente con los procesos de recopilación, depuración de los datos y la entrega efectiva de los PPT autorizados, a pesar de que se cuenta con el 78% del personal de Migración Colombia dedicado a la gestión del Estatuto Temporal de Protección.
- El aumento significativo de acciones de tutela³⁷ relacionadas con la autorización de los PPT, que ha ocasionado una congestión sustancial en la entidad por la falta de capacidades institucionales para procesar y responder de manera oportuna.
- El PPT es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación que autoriza la permanencia en territorio colombiano; permite acumular de forma retroactiva el tiempo de permanencia para aplicar a una solicitud de visa de residente, aspecto que no había sido contemplado en el Permiso Especial de Permanencia. Sin embargo, la autorización del PPT, no necesariamente implica que el solicitante cuente con los requisitos y recursos económicos que le permitan costear la solicitud de la visa y las cédulas de extranjería, aspecto que puede tener impactos en la irregularidad a largo plazo y puede requerir de recursos financieros adicionales, para solventar estas asimetrías.

Es por esto, que la coyuntura actual de la migración en Colombia, exige nuevos compromisos y retos que deben materializarse en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para la toma de decisiones sobre la reorientación de los procesos de regularización e integración de la migración.

Lo anterior, en definitiva, supone avanzar a una segunda fase que conduzca a la adecuación institucional e integración de tipo estructural, que observe la migración desde sus aportes multiculturales, y en donde la regularización sea la base para gestar dicho proceso, puede pensarse entonces, en la necesidad de adoptar medidas que superen los modos genéricos en la regularización; esto exige una mayor armonización legislativa e institucional que viabilice la regularización con la integración de los migrantes, bajo escenarios como la reagrupación familiar, la extensión de la aplicación de estos mecanismos a grupos de nacionalidades diferenciadas y necesidades de protección alternas, para evitar caer en exclusiones, además, conjugar adecuadamente el enfoque de seguridad humana, para atender eficientemente el flujo de origen, tránsito, destino y retorno, transformar las políticas que responden sólo a diásporas coyunturales, para pasar hacia políticas sostenibles, flexibles y adaptables en el tiempo que permitan cambiar el paradigma negativo de la migración, en términos de los beneficios que genera en la dinamización económica y el desarrollo social.

Uno de los aprendizajes ha sido el de comprender que, aunque las medidas de regularización resultan pertinentes en algunos casos de protección inmediata, también son insuficientes para alcanzar un equilibrio entre el control migratorio, la regularización de la migración y los procesos de integración. El reto implícito que se debe considerar es la realidad cambiante en la migración y la velocidad con la que se generan estos cambios; lo que exige implementar nuevas formas de relación interinstitucional, que fortalezcan el desarrollo de estrategias para gestionar adecuadamente el aporte social de la migración.

³⁷ Mecanismo consagrado en la Constitución Política de 1991 (art 86), que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales.

Desafíos para política pública

Responder a estos retos institucionales implica entonces, insertar las estrategias de construcción de paz total, dando un salto cualitativo de la migración concebida desde la perspectiva asistencial, hacia la construcción de alternativas productivas en los territorios locales, el impulso del turismo, la creación de empleos, programas de atracción de recurso humano calificado y procesos de cualificación para la población migrante. En este sentido, los desafíos a los que nos enfrentamos se enfocan en hacer de la migración un proceso social y humano, que contribuya a la prosperidad del país como comunidad de acogida, maximizando sus impactos positivos y para ello se requiere:

- Concertar, coordinar y articular las voluntades políticas entre los países de tránsito y de acogida de la migración venezolana, para una gestión adecuada de las fronteras y especialmente, en lo relacionado con la migración en tránsito.
- Fortalecer la cooperación técnica y financiera internacional, no desde la base del asistencialismo, sino desde el principio de corresponsabilidad en la integración de los migrantes.
- Implementar acciones transversales y sectoriales con enfoque diferencial y de interseccionalidad, lo que significa abordar realidades concretas de los migrantes, en función de la protección y ejercicio de los derechos, dadas las situaciones específicas de vulnerabilidad, de inequidad y asimetría existentes. Ello involucra, además, realizar esfuerzos adicionales para asegurar que los grupos poblacionales vulnerables, puedan encontrar en la migración experiencias enriquecedoras, desarrollar su potencial y asegurar el ejercicio de sus derechos humanos.
- Fortalecer la capacidad institucional para lograr articular oportunamente, las funciones asociadas al control, verificación y extranjería.
- Trascender de la coordinación interinstitucional desde una perspectiva exclusiva de intercambio de información, hacia procesos de interoperabilidad, que permitan participar activamente en la construcción de políticas públicas y programas de cada sector, en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en los procesos de integración.
- Fortalecer la cohesión social en las comunidades de acogida, a través de la plena integración de los migrantes, forjando procesos multidimensionales, donde todos los actores de la sociedad civil, contribuyan a la adaptación desde los procesos multiculturales, como enfoque que aliente a los migrantes a convertirse en miembros de pleno derecho de la sociedad y aportar para su desarrollo desde su potencial individual.
- Fortalecer la coherencia, la cooperación y la acción integral, a través de espacios abiertos a la participación de actores sociales y de la institucionalidad, en procura de ampliar la gestión del conocimiento sobre la migración y el intercambio abierto de ideas.
- Efectuar mejoras en los sistemas de captura, recopilación, procesamiento de información para reforzar la base empírica sobre la migración internacional y generar la difusión de datos exactos, fiables y comparables.
- Orientar la acción institucional considerando que Colombia es un país en donde parte de la población, también presenta la vulneración de sus derechos fundamentales y en ese sentido, la integración en las comunidades de acogida debe ser integral para que no se presenten situaciones de xenofobia.
- Hacer de las rutas de los migrantes, un tránsito seguro para prevenir la violencia que ejercen los grupos armados por delitos conexos como el tráfico de migrantes, despojo de sus pertenencias, violaciones, garantizando la protección de sus derechos a través de la seguridad humana.
- Por último, desde la medición de la migración se empiezan a detectar síntomas de desaceleración de la inmigración venezolana en parte por las limitaciones de movilidad impuestas a escala global por la pandemia de COVID-19, la puesta en marcha de medidas migratorias que dificultan la circulación de venezolanos hacia terceros países de Latinoamérica y, recientemente, en el país de origen de una nueva coyuntura en relación con el petróleo que puede afectar favorablemente a una relativa recuperación de la economía venezolana. En ese sentido se plantea para Colombia un desafío en términos de mejoramiento de las fuentes y métodos estadísticos que permitan identificar las tendencias y magnitudes

del fenómeno. Ya el REMI ha sido una importante innovación, a más de la medición histórica en los censos, a partir del aprovechamiento estadístico de los registros administrativos de Migración Colombia, que hasta el momento ha permitido tener un registro general del flujo de entradas procedentes del resto de países, que se produce casi exclusivamente, por medios aéreos que garantiza la calidad y/o cobertura de la información, pero que requiere esfuerzos por mejorar la articulación interinstitucional y garantizar la transferencia de información hacia la Oficina Nacional de Estadística.

Por último, en el conversatorio con la sociedad civil, además de lo ya informado se hace referencia a aspectos que deben mejorarse para continuar avanzando en la integración de la población migrante en el país:

- Es urgente que se establezca la autoridad que desde el ejecutivo lidere la formulación e implementación del marco normativo y de políticas, con la transferencia de funciones de la Gerencia de Fronteras hacia el organismo que se cree o delegue para tal fin, actualmente no hay claridad sobre quien lidera o tiene las competencias sobre la integración de la población migrante.
- Es importante fortalecer el vínculo y la articulación de la nación con los departamentos y alcaldías municipales, reconocer el rol que tienen estas autoridades en el proceso de integración de la población migrante y generar los instrumentos de gobernanza, ya que son ellos los responsables de atender de manera directa sus necesidades.
- Es necesario que se diseñe e implemente un plan de difusión de las normas e instrumentos vigentes para la regulación e integración de la población migrante, dado que muchos de esos instrumentos o no se conocen, no se entienden o no son aceptados por la población migrante, la población de acogida, las autoridades municipales, las entidades que prestan servicios, los empleadores, el sistema financiero, entre otros; mientras que esto no suceda y se cierren las brechas existentes, la efectividad de instrumentos como el PPT será limitada.
- Se requiere además ajustar los sistemas de información para incluir a la población migrantes, en campos como la identificación para garantizar el acceso a derechos, con un proceso que permita un flujo de la información desde el nivel local al nacional, además que permita hacer investigación, seguimiento y monitoreo sobre el cumplimiento de las políticas públicas para esta población y poder rendir cuentas frente a las metas nacionales y de las agendas internacionales como el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030. Así mismo, se requieren esfuerzos conjuntos para fortalecer la producción de información estadística sobre la migración en el país, ya que hasta la fecha podría decirse que solo se cuenta con un panorama nacional y subnacional sobre esta temática a partir de los censos de población y vivienda que se realizan cada 10 años.
- En relación con la protección de los derechos, líderes de organizaciones de la población migrantes manifiestan que, dado que su migración no es voluntaria, sino impulsada por las condiciones estructurales que vive su país, existen unas brechas de origen que nos abordan o no son tenidas en cuenta al momento de diseñar las estrategias de integración limitando su efectividad, brechas de origen en: pasaportes, apostillado de documentos, certificación y homologación de experiencias, procesos notariales, por mencionar algunos. Se hace necesario caracterizar las brechas de origen y establecer estrategias para mejorar la efectividad de las acciones y no actuar desde las consecuencias que tienen estas brechas.
- Colombia ha comprendido que la migración es un factor de desarrollo, una oportunidad de crecimiento para el país. No obstante, se hace necesario seguir contando con el apalancamiento de recursos y acompañamiento para el fortalecimiento de capacidades técnicas en gestión de conocimientos por parte de la cooperación internacional.

3. Capítulo G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad

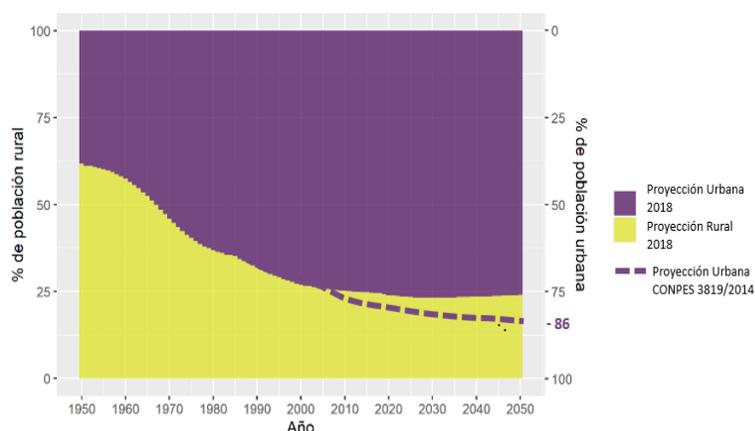
Desigualdad territorial y movilidad espacial

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo recuerda la importancia de considerar el territorio como elemento clave para el desarrollo sostenible, la convivencia humana y la reducción de las desigualdades territoriales, dado que estas agravan las inequidades económicas, sociales y ambientales, tanto a escala subnacional como entre los países. Igualmente instó a avanzar en la consolidación de sistemas de planificación que coadyuven a la construcción de sociedades equitativas y sin exclusión social, que encaren los desafíos en materia de pobreza, vulnerabilidad en contextos de desastres naturales, cambio climático y movilidad, mediante el desarrollo de políticas dirigidas a reducir las brechas, considerando los derechos humanos de todas las personas y su relación con el territorio.

En el informe se presenta un análisis situacional de las características recientes sobre la distribución territorial de la población y sus tendencias, que permite mostrar el panorama del estado de la población en virtud de su localización espacial, los avances alcanzados 10 años después y desafíos enmarcados en las medidas del consenso, en torno a: instrumentos de gestión territorial participativos, centrados en los derechos humanos con perspectiva de género y la gestión del riesgo ambiental frente a situaciones de vulnerabilidad por efectos del cambio climático, el acceso a servicios públicos y sociales, oportunidades y promover el desarrollo sostenible, considerando de manera diferencial todas las poblaciones.

Análisis situacional frente a los patrones de asentamiento y ordenamiento territorial

Figura 47. Proyección de crecimiento urbano de Colombia a 2050 según Censo 2018 y CONPES 3819/2014 - Sistema de Ciudades



Fuente: Proyecciones DANE a partir del CNPV 2018 y proyecciones CONPES 3819/2014

A partir de las proyecciones de población del DANE realizadas con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, se estima que la población urbana para 2050 será del 76% cercana a los 47 millones de habitantes, proyección 10 puntos por debajo de la prevista en el Conpes 3819/2014 del Sistema de Ciudades (Figura 47) estimada en 86% y 52, 6 millones de habitantes, lo que implica cerca de 5.5 millones de habitantes menos.

Este escenario plantea la necesidad de reflexionar sobre el asentamiento de la población en el territorio, los desafíos que ello significa para la planificación y el ordenamiento territorial, que incluya la revisión de los conceptos asociados con la distribución territorial, como los de cabecera y resto (centros poblados y rural disperso) definidos por el DANE con fines estadísticos³⁸, y las diferentes clasificaciones que ha venido desarrollando el país para las entidades territoriales en relación con áreas urbanas y rurales (ciudad-campo) así como la organización funcional subregional para el diseño de políticas públicas.

La primera de ellas, la clasificación establecida en el Sistema de Ciudades (2014) que tuvo como propósito el definir una política nacional a mediano y largo plazo para fortalecer el sistema de ciudades de

³⁸ <https://conceptos.dane.gov.co/conceptos/transversal>

Colombia como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad; la segunda, la Misión de Transformación del Campo (2014) que tuvo como objetivo el de garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes rurales para generar opción de vivir una vida digna, con clasificaciones que utilizan como criterios básicos, la división político-administrativa, las definidas en el Sistema de Ciudades y utilizan la densidad poblacional, el tamaño de las cabeceras y la distribución de éstas con el área dispersa como criterios básicos.

Por otra parte, la clasificación de subregionalización funcional establecida en los “Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia por el DNP en 2018”, que recoge los niveles territoriales establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OECD para todos sus países miembros, con el fin de mejorar la implementación de políticas públicas regionales y facilitar la comparación estadística, que parten de la “identificación de las relaciones funcionales (sociales, económicas y ambientales) que van más allá de las interacciones en mercados laborales compartidos, y que permiten agrupar municipios que pueden diferir por sus características, pero que comparten diversas funcionalidades”³⁹.

Por último, y como resultado del Acuerdo de Paz firmado en 2016 se diseñaron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET con el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que asegure el bienestar y buen vivir de la población, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, la economía, la producción y el relacionamiento con la naturaleza, el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas de producción de las pueblos indígenas y las comunidades, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a los bienes y servicios productivos y sociales, el desarrollo e integración de las regiones golpeadas por el conflicto y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación con un propósito común para la paz.

Los PDET son un avance significativo en la búsqueda de la reducción de brechas de desigualdad a nivel territorial que se enmarcan en los propósitos del Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo; ellos fueron pensados como el principal instrumento de gestión y planificación en el país para impulsar el desarrollo en territorios focalizados más dejados atrás que, bajo un enfoque participativo, involucró plenamente a las comunidades más afectadas por el conflicto en búsqueda de la superación de la pobreza y desigualdad. Para ello se priorizaron 170 municipios agrupados en 16 subregiones, con base en los siguientes criterios: a) niveles de pobreza, b) grado de afectación derivado del conflicto, c) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, d) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Se han tenido avances valiosos en la implementación de los PDET que seguirán siendo impulsados ya que tienen un horizonte de ejecución más allá del 2030. En desarrollo del enfoque participativo para el desarrollo y la transformación del campo se identificaron y construyeron con la participación de más de 220.000 personas de las comunidades 32.808 iniciativas, de las cuales 13.584 iniciativas (41%) se encuentran en proceso de implementación, de ellas el 25,5% son propias de comunidades étnicas y el 14% tiene marcación de género y mujer rural. Se suscribieron 170 pactos municipales, 170 pactos comunales y 16 Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR con sus respectivas hojas de ruta, que buscan desarrollar las iniciativas clasificadas en 8 pilares: 1) Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo (10%), 2) infraestructura y adecuación de tierras (12 %), 3) salud rural (11%), 4) educación rural y primera infancia (22 %), 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico rural (8%), 6) reactivación

39

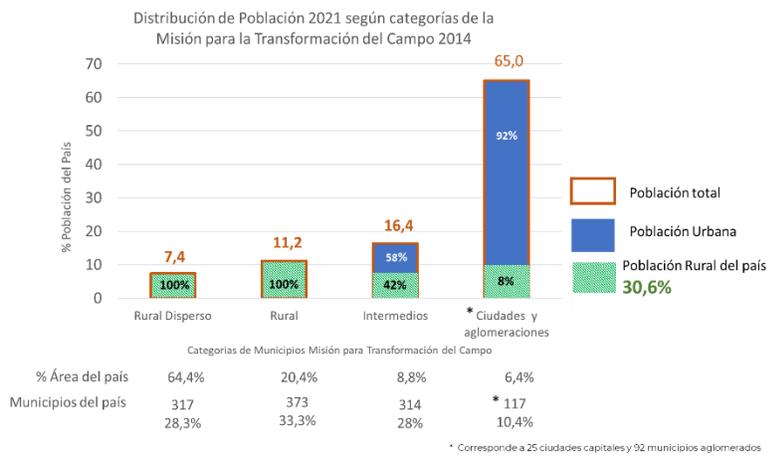
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Documento%20Metodo%20C3%B3gico%20Subregiones%20Funcionales.pdf>

económica y producción agropecuaria (18%), 7) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (5%), 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz (14%).

De acuerdo a estos cuatro marcos de referencia sobre clasificación territorial establecidos por el país, se encuentran los siguientes elementos relevantes en la distribución territorial de la población a tener en cuenta para los fines establecidos en el CMPD en materia de desigualdad territorial mencionados en la introducción de este capítulo:

El primero, en relación con la clasificación de la Misión de Transformación del Campo.

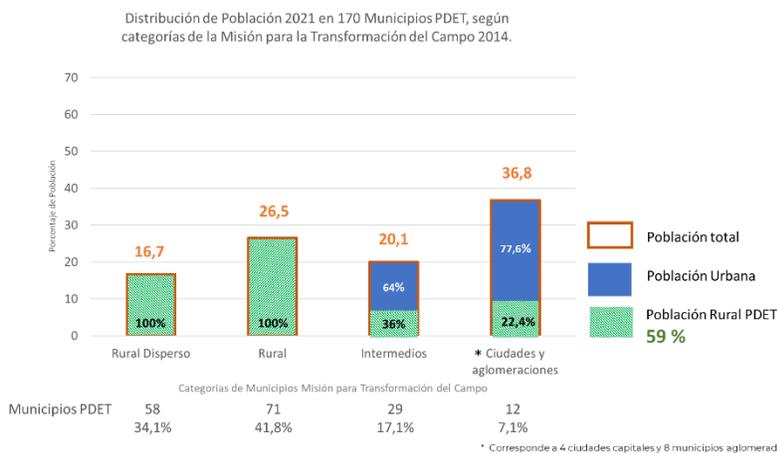
Figura 48. Distribución de Población de Colombia 2021, según categorías de la Misión para la Transformación del Campo 2014



Las proyecciones basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 para 2021 evidencian que el 30,6% de la población de Colombia habita en municipios de categorías rural y rural disperso y en zonas rurales de ciudades y municipios aglomerados e intermedios. Este porcentaje es ligeramente superior al encontrado en 2014 de 30,40% efectuado con proyecciones del Censo General 2005 y que fueron la base conceptual consignada en la misión. (Figura 48)

Fuentes: Proyecciones de Población del DANE, 2021. Misión para la Transformación del Campo DNP, 2014

Figura 49. Distribución de población 2021 en municipios PDET, según categorías de la Misión para la Transformación del Campo 2014

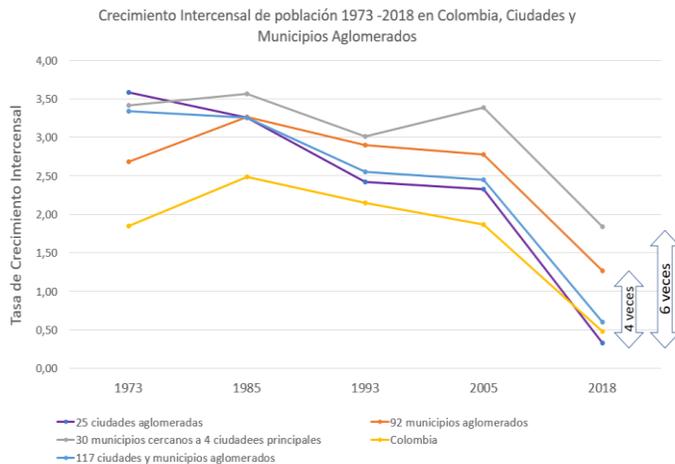


Bajo esta clasificación y con una mirada diferencial sobre los municipios PDET, la distribución de la población en las categorías rural y rural disperso de la Misión de Transformación del Campo llega al 59%, es decir casi dos de cada tres personas que habitan en estos 170 municipios son rurales. (Figura 49).

Fuentes: Decreto 893 de 2017; Proyecciones de Población DANE, 2021. Misión para la Transformación del Campo, DNP, 2014.

Un análisis del crecimiento intercensal a partir de las categorías de la Misión de Transformación del Campo y el Sistema de Ciudades, muestra una reducción del crecimiento en todas las categorías consistente con el decrecimiento de todo el país, que en el último período intercensal 2005-2018 fue de 0,48, y más pronunciado que en los otros períodos intercensales desde 1973 (Figura 50).

Figura 50. Crecimiento Intercensal de población 1973 -2018 en Colombia, Ciudades Capitales y Municipios Aglomerados



Para el periodo 2005-2018, la categoría de ciudades y aglomeraciones en su conjunto a la que pertenecen 117 entidades territoriales (25 ciudades y 92 municipios) crecieron ligeramente más al promedio nacional al 0,6. Sin embargo, es relevante destacar que las 25 ciudades de esta categoría crecieron por debajo del crecimiento nacional, y su crecimiento es cuatro veces menor que la de 92 municipios aglomerados, y seis veces menos que de los 30 municipios aglomerados cercanos a 4 ciudades capitales del país que pasó de 3,39 entre 1993 y 2005 a 1,84 entre 2005 y 2018.

Fuente: Censos de Población y Vivienda DANE, categorías Misión de Transformación del Campo y Sistema de Ciudades.

En este contexto, las categorías de aglomeraciones cercanas a las ciudades son las que tienen mayor dinamismo y plantean la necesidad de revisar los modelos de ocupación del territorio, en perspectiva regional y los fenómenos de suburbanización en zonas rurales de las grandes ciudades y en los municipios aledaños. En el caso de las 4 ciudades capitales principales, el crecimiento en el último periodo intercensal fue de 0,20 y 9,5 veces menos que en los municipios aledaños que crecieron al 1,8.

Finalmente, haciendo una revisión de la distribución poblacional a partir de la clasificación de la subregionalización funcional realizada con los lineamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, se obtiene como resultado que para el 2021 la población agrupada en las categorías predominantemente urbano e intermedio asciende a 75,6% (según proyecciones DANE) mientras que en las categorías predominantemente rural cercano y predominantemente rural remoto la proporción de población es de 24,4%.

Cabe recordar que los patrones de asentamiento de la población en Colombia obedecen a dinámicas regionales, siendo mucho más concentrada en el centro y occidente del país debido a que históricamente esta región se ha constituido como un territorio de importancia estratégica y económica para el país, y con una menor concentración en departamentos fronterizos como La Guajira, Magdalena, Chocó, Vaupés y Vichada.

Desafíos para política pública

Se plantean como desafíos de este proceso, las demandas derivadas de la localización de la población según zonas urbanas y rurales y su relación con la demanda de vivienda, bienes, servicios e infraestructuras; la adecuada respuesta a patrones de poblamiento, despoblamiento y uso y protección de las áreas rurales; las brechas de desarrollo entre el campo y la ciudad, y entre regiones, los procesos de suburbanización y conurbación. Cabe señalar que, si bien el país ha avanzado en la disminución de la pobreza multidimensional, en la provisión de servicios públicos básicos y de déficit habitación, aún existen brechas entre zonas urbanas y rurales, y entre territorios PDET.

La dinámica poblacional tiene diversos matices en el territorio nacional, y aún sigue siendo un desafío del ordenamiento territorial, lograr un enfoque integrador y orientado a la cohesión territorial, que reconozca e incorpore la dinámica demográfica y poblacional de las comunidades campesinas, los territorios

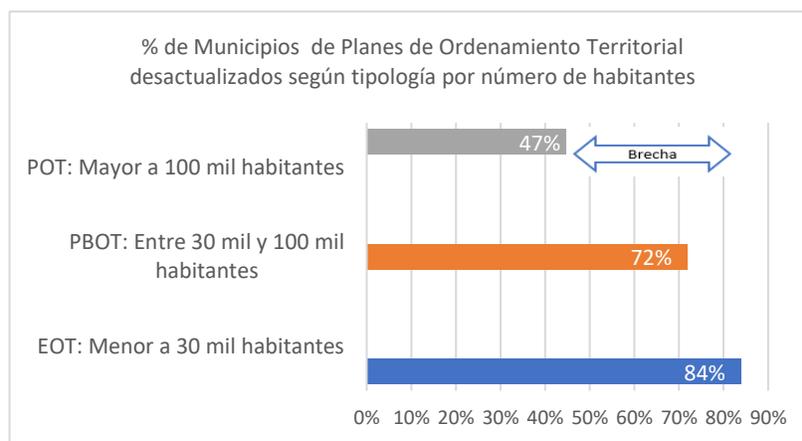
y territorialidades de los grupos étnicos, y los vínculos urbano-rurales, con el mismo nivel de importancia que se ha concedido al sistema de ciudades.

Si bien son sostenibles los avances normativos y de política pública, de las tres últimas décadas, incluida la formulación e implementación de la 1ª generación de planes de ordenamiento territorial, aún se advierte la necesidad de acometer aspectos como la desconexión funcional en las escala regional, especialmente en las áreas fronterizas terrestres, Orinoquía y Amazonía, y en el corredor del Pacífico, y hacia los departamentos de Cauca y Nariño; controlar la huella ecológica de los asentamientos humanos con respecto a la capacidad de carga de la base ambiental; responder a las demandas de localización y distribución eficiente en el territorio de bienes y servicios para los habitantes; emprender acciones para superar los desequilibrios e inequidades territoriales en la prestación de servicios, en la gestión del cambio climático, del riesgo de desastres y en el derecho humano a la alimentación.

Urge impulsar procesos de ordenamiento multiescalar y diferenciado. Esto implica sin bien la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, también el desarrollo de estos instrumentos con un enfoque supramunicipal, la reglamentación y la implementación de los Planes de Ordenamiento Departamental POD; la adopción con carácter vinculante de la Política General de Ordenamiento Territorial y la valoración permanente de los efectos que tienen los instrumentos sobre una mejora de los modos de vida y las problemáticas ambientales, socio-espaciales y económico productivas del territorio, hacia la cohesión territorial. Esto último en la medida que el ordenamiento del territorio no se reduce a la implementación de instrumentos, sino que su valor está en su capacidad para apalancar un proceso de descentralización y desarrollo sostenible.

Los cambios en los patrones de asentamiento de población observados en ciudades y municipios del país plantean un reto grande en materia de instrumentos de planeación, en particular la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial que fueron construidos con proyecciones de los Censos 1993 y 2005.

Figura 51. Estado de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios del país, julio de 2023



Fuente: Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2023

En 2023 según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el 80% de los planes estaban desactualizados, el 84% de los municipios menores de 30 mil habitantes tenían desactualizado los EOT, en municipios entre 30 mil y cien mil habitantes 2 de cada tres estaban desactualizados (72%) y en entidades territoriales de más de 100.00 habitantes cerca de la mitad (47%). (Figura 51).

Por otra parte, el país cuenta apenas con cinco Planes de Ordenamiento Departamental adoptados mediante ordenanza, (Antioquia, Valle del Cauca, Chocó, Risaralda y Casanare), mientras que cinco

departamentos no han iniciado su proceso de formulación (Guajira, Cesar, San Andrés, Tolima y Vichada), y los veintidós departamentos restantes se encuentran en diferentes etapas de su formulación. Adicionalmente, se concluyó la formulación de una visión y lineamientos para los niveles nacional y territorial en 10 asuntos de interés nacional, incluyendo los relacionados con los temas poblacionales, pero no se ha avanzado en la ruta técnica y jurídica para su adopción.

El país le apuesta actualmente al ordenamiento territorial con enfoque alrededor del agua y la justicia ambiental, como la alternativa que permita enfrentar estos desafíos, tal como lo evidencia el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Para ello se busca que el territorio tenga transformaciones con i) Justicia ambiental y gobernanza inclusiva, ii) el agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial, iii) la coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales, iv) las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial, v) la consolidación del Catastro Multipropósito y el tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT) y vi) la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada.

Con el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026 se diseñará e implementará el programa de fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial para entidades territoriales, con los diferentes actores que ofertan asistencia técnica. Se fortalecerá la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT y los Planes de Ordenamiento Departamental-POD.

Complementariamente y para fortalecer el enfoque poblacional en el desarrollo de los instrumentos, 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. (Bases del PND 2022-2026).

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, y definir los modelos de ocupación sostenibles, e inversiones sectoriales. (Bases del PND 2022-2026).

Por otra parte, se implementarán procedimientos y mecanismos 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. A su vez, 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). (Bases del PND 2022-2026).

Por último, en la socialización del informe con la sociedad civil, los participantes hicieron énfasis en la importancia de los instrumentos para la planeación territorial, en la construcción participativa de comunidad en la planeación del desarrollo que se convierten en plataformas habilitantes para visibilizar de manera transversal las transformaciones que requieren los territorios, así mismo resaltaron desafíos que ya fueron identificados y tenidos en cuenta previamente en el informe y relacionaron otros que se resumen a continuación:

- La planeación territorial debe partir de un análisis juicioso de las dinámicas demográficas y poblacionales de los territorios.

- Articular las diversas visiones y expectativas de la población de cara al ordenamiento y desarrollo territorial.
- Avanzar en la construcción de la descentralización, ir más allá de la construcción teórica o “modelo” de descentralización, en el marco de la gobernanza y gobernabilidad territorial.
- En relación con los municipios PDET, dado que estos fueron focalizados en el marco de la implementación del acuerdo de paz, se señala que el gran desafío es superar la inequidad, sumar esfuerzos en la reducción de la pobreza multidimensional, avanzar en la transformación de las iniciativas identificadas en los procesos participativos desarrollados con la comunidad. Una apuesta interesante sería a través de la creación de laboratorios de gobernanzas multinivel.

Vulnerabilidad: Riesgo de Desastres y Cambio Climático

Como se mencionó en el Primer Informe Nacional Voluntario sobre los avances en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2018, Colombia pasó de tener un Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres -SINPAD-, Ley 46 de 1988, a un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD- en 2012. El SINPAD se enfocó en la atención y respuesta a situaciones de emergencia o desastre, y estuvo orientado a la preparación, coordinación y ejecución de acciones inmediatas para reducir los efectos de los desastres, incluyendo la atención de las personas afectadas y la recuperación de la infraestructura dañada. Se activaba frente a situaciones de emergencia o desastre, y su objetivo se centró en garantizar la atención oportuna y efectiva a las personas afectadas.

El actual SNGRD creado mediante la Ley 1523 de 2012, se enfoca en la gestión integral del riesgo de desastres, y busca prevenir o reducir los efectos de los desastres a largo plazo. Este sistema está orientado a la identificación, análisis y gestión de los riesgos, y a la implementación de medidas preventivas y de mitigación para reducir la vulnerabilidad de la población y de la infraestructura ante eventos adversos. La gestión del riesgo de desastre se define como:

Un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (Ley 1523, 2012, art. 1).

Figura 52. Procesos y subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia



Con esto, la gestión del riesgo de desastres dejó de ser un tema exclusivo de las autoridades gubernamentales (nacional, departamental y municipal) y de las entidades de primera respuesta, como la Cruz Roja, la Defensa Civil, Bomberos y las Fuerzas Armadas, para convertirse en un ejercicio de todos los habitantes del territorio colombiano, destacando la participación ciudadana y la inclusión de las poblaciones en los procesos de planificación, prevención, mitigación, respuesta y recuperación frente a situaciones de emergencia o desastre, desde los tres procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, que a su vez contienen diferentes subprocesos (Figura

52). Fuente: UNGRD, 2017

La gestión del riesgo de desastres tiene especial atención en el país debido a su ubicación geográfica y la confluencia de múltiples fenómenos naturales entre los que se encuentran: inundaciones, sequías, remociones en masa, avenidas torrenciales, huracanes, tormentas tropicales, sismos, erupciones volcánicas, incendios de cobertura vegetal, entre otros, que por acciones antrópicas intencionales y no intencionales configuran escenarios de riesgo. Es importante mencionar que los desastres no son solamente por fenómenos ambientales, sino que se dan por las relaciones sistémicas entre lo natural, lo social, lo cultural y económico, tal y como lo plantea la Política Nacional de Educación Ambiental de 2002; estas relaciones son mediadas por las decisiones de quienes habitan los territorios en términos de uso y ocupación del suelo, el ordenamiento alrededor del agua y las actividades económicas, sumadas a las dinámicas sociales como el desplazamiento, la violencia y la falta de oportunidades de los habitantes, especialmente, de aquellos que habitan zonas rurales que son más vulnerables y se encuentran expuestos a un mayor número de fenómenos naturales.

La estructuración del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ha permitido la ejecución de acciones coordinadas en los diferentes niveles de organización político-administrativa en colaboración con entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y comunidades locales con el fin de proteger la vida, reducir los riesgos de desastres y promover la resiliencia. Algunas de las actividades de inversión a nivel territorial se han centrado en los últimos años en la reducción del riesgo de desastres, con obras de mitigación y reubicación de viviendas. En el orden nacional, la mayor inversión se ha dado en el proceso de manejo de desastres, asociado a la reconstrucción, rehabilitación y atención de desastres.

Figura 53. Inversiones en gestión del riesgo de desastres por objetivo y ámbitos



El reto principal se encuentra en el diseño de planes, programas y acciones que fortalezcan el conocimiento del riesgo para la toma de decisiones informadas (Figura 53).

Fuente: DADS; 2019, con base en el SIIF y FUT (Tomado de DNP, 2022)

El cambio climático, se entiende como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Naciones Unidas, 1992, art. 6). El cambio climático es uno de los principales factores que aumentan el riesgo de desastres a nivel mundial, provocando un aumento en la frecuencia y la intensidad de eventos climáticos extremos, como sequías, inundaciones, tormentas y olas de calor. Los desastres relacionados con el clima pueden tener efectos devastadores en las comunidades a nivel económico, social y ambiental, con la pérdida de vidas, cultivos, el desplazamiento forzoso, las disputas territoriales, los cambios en los ciclos hidrológicos, el acceso y suministro a agua potable, la pesca, la disminución de la biodiversidad, entre otros.

Es importante destacar que el riesgo de desastres relacionado con el clima no afecta a todas las comunidades de manera igual. Las comunidades más vulnerables, como las personas que viven en la pobreza y las que dependen directamente de los servicios ecosistémicos para su sustento son las más afectadas, aspectos que responden a la necesidad de abordar y analizar las desigualdades sociales y económicas para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y al riesgo de desastres de acuerdo con las características de los territorios desde un enfoque diferencial.

En 2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó la Guía para la Formulación e Implementación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, PIGCCT para identificar las capacidades de respuesta de los territorios frente a la adaptación al cambio climático y para la mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI). Asimismo, avanzó con las Orientaciones generales para las Autoridades ambientales urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible en la gestión del riesgo de desastres, en el marco de sus competencias, dirigidas a los actores que integran el sector ambiental y que dinamiza la gestión del riesgo de desastre en los territorios, esto es, las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU), las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CARS) y las Autoridades Ambientales (AA), que tiene como labor administrar el ambiente de su jurisdicción.

Por otra parte, y según el Informe Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastres 2019 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), en el período de 2000 a 2018, Colombia fue uno de los países de América Latina y el Caribe con mayor número de personas afectadas por desastres, con un total de 24.2 millones de personas. Además, el informe también señala que entre 1998 y 2017, Colombia sufrió 252 eventos extremos relacionados con el clima, que causaron la muerte de 3.335 personas y afectaron a más de 8 millones de personas. En ALC, el desplazamiento de personas por desastres vinculados al clima es una realidad preocupante. En el Informe de Evaluación sobre el Riesgo de Desastres de América Latina y el Caribe, según los datos del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), del total de 23.5 millones de nuevos desplazamientos por desastres en ALC desde 2008, 9 millones (39 % del total) se deben a inundaciones. Colombia, Brasil, México y Perú son los países más afectados: representan el 80 % del desplazamiento total de la región (UNDRR, 2021).

En 2019 el Departamento Nacional de Planeación de forma conjunta con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) publicó el Índice Municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades, disponible para gobernadores, alcaldes y tomadores de decisión con información particular sobre los territorios frente a fenómenos hidrológicos y con orientaciones para priorizar la política pública según las capacidades de cada entidad territorial. Dentro de los fenómenos hidrometeorológicos, se mencionan las avenidas torrenciales, los deslizamientos, las remociones en masa y las inundaciones, que, sumadas a las acciones de los seres humanos y a los impactos del fenómeno de La Niña se constituyen en un problema de desarrollo del país con vulnerabilidad fiscal.

En Colombia, el 87% de los desastres ocurridos entre 1998 y el 2020 fueron de origen hidrometeorológico, de estos el 31% estuvieron relacionados con sequías e incendios, 27% con inundaciones, 14% con movimientos en masa, 12% con vendavales y 2% con avenidas torrenciales (UNGRD, 2022).

A continuación, se presentan los perfiles nacionales sobre inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales, como parte de los tres fenómenos hidrometeorológicos asociados al cambio climático con mayor impacto en el país.

En primer lugar, se encuentra el perfil nacional de inundaciones lentas, es decir, las inundaciones que ocurren en zonas planas de ríos y valles extensos que se generan por lluvias fuertes o continuas que aumentan el nivel de las aguas cubriendo áreas que normalmente están secas. Los departamentos de Casanare, Vichada y Arauca concentran el 53% de las áreas periódicamente inundables en el país, y los departamentos con más áreas inundadas por aumentos en la precipitación por el fenómeno de La Niña entre 1998 y 2012 fueron: Bolívar, Córdoba, Casanare, Magdalena (Figura 54). Por otra parte, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en diciembre de 2022 reportó que Huila, Chocó, Caldas, Norte de Santander, Cauca y Cundinamarca fueron las regiones más afectadas por la temporada de lluvias y el fenómeno de La Niña durante ese año.

Fuente: UNGRD, 2022

Figura 54. Mapa de inundaciones lentas

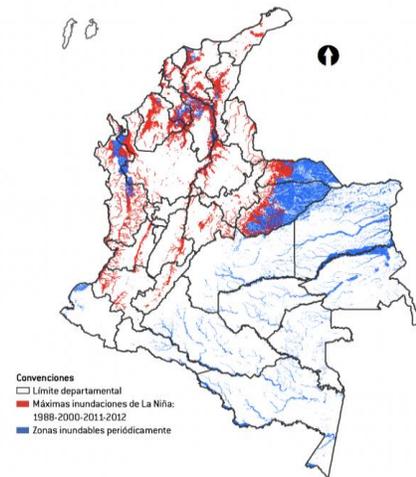
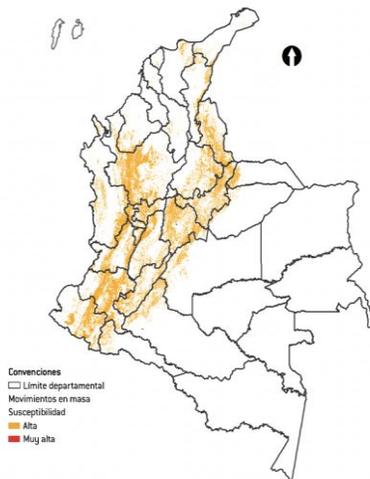


Figura 55. Mapa de susceptibilidad a movimientos en masa



Los movimientos en masa corresponden al desplazamiento de rocas, suelos y escombros por laderas, y se incrementan por cambios en el uso del suelo, lluvias intensas de corta duración o prolongadas y por intervenciones antrópicas. Se presentan principalmente en la región Andina, donde se concentra más del 70 % de la población; la susceptibilidad alta cubre más del 35 % del área de los municipios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Cauca, Caldas, Quindío y Risaralda (Figura 55).

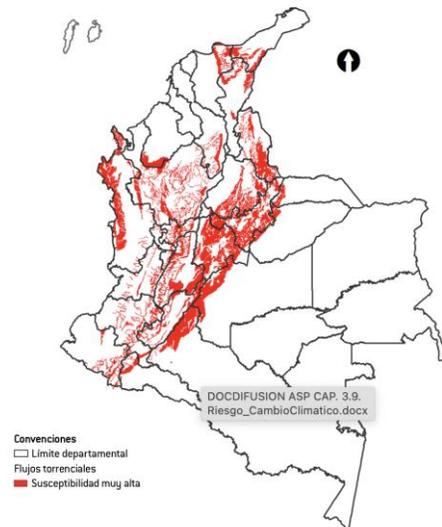
Fuente :UNGRD, 2022

Los flujos torrenciales (avenidas torrenciales) son desplazamientos rápidos de volúmenes importantes de agua, suelos, sedimentos y escombros por cauces de quebradas con altas pendientes. El evento más reciente y con mayor afectación asociado a este fenómeno ocurrió en 2017 en Mocoa, Putumayo con más de 333 muertos y 400 heridos. Los departamentos de Chocó, Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Tolima, Santander y Caquetá concentran el 59% de las áreas más susceptibles a este fenómeno (Figura 56).

Dentro de los logros en gestión del riesgo de desastres entre 2018-2022, Colombia ha desarrollado políticas, estrategias y planes, sobre medidas para la reducción de riesgos, la preparación y respuesta ante desastres, y la recuperación post-desastres. Estas incluyen la implementación de sistemas de alerta temprana, la construcción de infraestructuras resilientes, la promoción de prácticas agrícolas y ganaderas sostenibles, y la promoción de la educación y la cultura de la prevención.

Fuente: UNGRD, 2022

Figura 56. Mapa de avenidas torrenciales



Particularmente sobre la educación y en línea con el indicador *G.13 El país ha incorporado la mitigación, la adaptación, la reducción del impacto y la alerta temprana en los planes de estudios de la enseñanza primaria, secundaria y terciaria*. La UNGRD lideró la construcción del Plan Nacional de Capacitación y Formación en Gestión del Riesgo de Desastres en 2021 y que tendrá vigencia hasta el 2030. Este documento contiene sugerencias pedagógicas y didácticas para incorporar la gestión del riesgo en la educación formal, informal y no formal, con acciones diferenciadas por grupos poblacionales que van desde la primera infancia hasta el reconocimiento de los saberes y prácticas de las comunidades.

Otro logro estuvo asociado al trabajo de coordinación interinstitucional y el uso de información técnica emitida por el Servicio Geológico Colombiano y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM como fuentes oficiales para promover la cultura de la prevención. También se implementaron planes y programas de reconstrucción y recuperación post-desastres, especialmente en las regiones más afectadas por eventos como inundaciones, deslizamientos y sequías.

Además, el gobierno ha trabajado en la construcción de infraestructuras resilientes, como puentes y carreteras para reducir el impacto de los eventos adversos en la población y la economía del país, sumado a programas para la gestión del riesgo de desastres en el sector agropecuario, con el objetivo de promover prácticas sostenibles y reducir los impactos de las sequías y las inundaciones en la producción agrícola y ganadera.

Desafíos para política pública

A pesar de estos esfuerzos, aún existen desafíos en la gestión del riesgo de desastres en Colombia, como la necesidad de fortalecer la infraestructura de alerta temprana y mejorar la coordinación interinstitucional y la comunicación con la población en situaciones de emergencia. Además, de avanzar en la implementación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático como prioridad para reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas en el país.

También es importante involucrar a las comunidades locales con enfoque diferencial en la toma de decisiones y en la implementación de medidas para reducir la vulnerabilidad al cambio climático en la región, fortalecer los procesos de resiliencia y avanzar en apuestas socioemocionales a nivel individual y colectivo de las comunidades afectadas.

Se requiere de igual forma recursos y financiamiento significativos para implementar medidas preventivas, de preparación y de respuesta. El cambio climático está aumentando la frecuencia y la intensidad de los eventos adversos, lo que acrecienta la necesidad de adaptarse y reducir los riesgos asociados. La gestión del riesgo de desastres debe ser considerada como un componente esencial de la política de cambio climático, elementos que se desarrollan en la actual propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 desde cuatro énfasis: 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.

De igual forma, existen desafíos en este ámbito de la cultura de prevención y la educación en la gestión del riesgo de desastres, especialmente en el proceso de conocimiento del riesgo y el desarrollo de aprendizajes asociados a las trayectorias educativas desde apuestas transdisciplinarias y formación docente. Finalmente, se requiere el diseño de materiales pedagógicos con enfoque diferencial escritos en las lenguas propias de los pueblos indígenas del país elaborados por las comunidades desde sus cosmovisiones y relacionamiento con los fenómenos naturales.

Por último, si bien la Ley 1523 de 2012 ha promovido un avance de la gestión del riesgo en el país, lo cual se refleja en las orientaciones que han sido emitidas desde el orden nacional con el propósito de mejorar el conocimiento de las amenazas y riesgos existentes en el territorio, así como las medidas para su

reducción, destacando la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento que ha sido impulsado por el Ministerio de Vivienda, se evidencian falencias en su implementación por parte de los territorios, entre otros, por los siguientes aspectos:

- (i) escasa formación profesional específica en la temática por parte de los equipos de trabajo de las administraciones municipales;
- (ii) subestimación de la importancia de la gestión del riesgo en la toma de las decisiones de ordenamiento y planificación territorial;
- (iii) limitada apropiación de recursos económicos para procesos de elaboración de estudios técnicos para la mejora del conocimiento y la reducción del riesgo con fines de ordenamiento;
- (iv) baja articulación entre el conocimiento de la amenaza y el riesgo a nivel territorial y su integración con el proceso de ordenamiento territorial;
- (v) ausencia de procesos de apropiación social de conocimiento entre las comunidades y las autoridades municipales para contribuir con la gestión integral del riesgo.

En este sentido, aunque entidades como el Ministerio de Vivienda brindan apoyo y acompañamiento técnico en el marco de sus funciones y competencias, estos procesos de mejoramiento de capacidades suelen no verse materializados en la actualización de los instrumentos de planificación, por decisiones que se escapan del orden nacional y se asumen en el ámbito municipal producto de su autonomía territorial.

Por otra parte, se debe resaltar que en materia de reasentamiento el país no cuenta con una orientación, lineamiento, guía técnica o reglamentación, que defina los actores, articulaciones, actividades y fuentes de recursos que se deberían promover desde el orden nacional, regional y municipal, para garantizar que los territorios puedan avanzar en la formulación e implementación de este tipo de proyectos, bajo una mirada prospectiva (preventiva) y no reactiva (después del desastre). Materializar una política pública en esta materia, tal como se estableció como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual, aunado a una acertada gestión del riesgo a nivel territorial con el acompañamiento del orden nacional, podría beneficiar a muchos asentamientos del país que se encuentran expuestos a diferentes condiciones de riesgo. No obstante, es pertinente aclarar que el éxito de la gestión del riesgo no solo depende del impulso y apalancamiento del gobierno nacional a través de sus entidades sectoriales, sino del interés, disposición y reconocimiento de su importancia por parte de las entidades territoriales y todos los actores conformantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

En las mesas de socialización del informe con la sociedad civil, los participantes resaltaron que el país cuenta con amplio marco de políticas públicas, planes, proyectos, avances importantes en sistemas de información e instrumentos para gestión del riesgo, así como una estructura nacional, regional y municipal de respuesta inmediata que son transversales en la planeación territorial con un impacto directo en la población. No obstante, hicieron énfasis en los siguientes desafíos:

- Actualmente se evidencia avances parciales de la implementación del marco de políticas para la gestión del riesgo a nivel territorial, para lo que se requiere fortalecer el desarrollo de capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos financieros para ello.
- Fortalecer el monitoreo del clima y el comportamiento de los ríos, así como fenómenos de origen geológico y marino.
- Fortalecer el conocimiento sobre la gestión del riesgo ante los desastres de las comunidades mediante estrategias de información y participación de todos.

V. Conclusiones y perspectivas en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en Colombia

Después de 10 años de implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo - CMPD, Colombia presenta avances importantes en las medidas del CMPD en procura de la garantía de derechos, no obstante, es necesario continuar con los esfuerzos para avanzar en la implementación de las políticas públicas y fortalecer la articulación en el marco de acciones para mejorar las condiciones de vida de la población, donde se identifica como una oportunidad para los próximos años en perspectiva de CMPD+15, la hoja de ruta trazada por el nuevo Plan Nacional de Desarrollo - PND Colombia Potencia Mundial de la Vida, en sintonía con la plataforma del Consenso. Dicha articulación es esencial para impulsar la agenda a partir de los ejes de transformación del PND.

En general, se tienen avances en todos los capítulos y medidas del Consenso, hay marcos de política, desarrollos normativos, se han diseñado acciones trazadoras y estructurales, por mencionar algunos como el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que tuvo como uno de los logros más significativos los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET; la actual Política de Paz Total que espera consolidar un país sin violencia; la Política Integral Migratoria para la integración de la población migrante proveniente mayoritariamente de Venezuela, incluyente y no discriminatoria.

Se hace necesario realizar esfuerzos para posicionar la agenda del Consenso de Montevideo en la planeación nacional y territorial vinculando la Agenda 2030, estableciendo un marco de reporte periódico articulado con los ODS, a partir del seguimiento a los indicadores que fueron aprobados por los países, incluido Colombia. Así como los esfuerzos para la territorialización de la agenda del Consenso de Montevideo en los planes de desarrollo local que permitan un mayor conocimiento y apropiación en el nivel subnacional vinculada igualmente con los ODS.

A lo largo de todos los capítulos se identifican limitaciones en la disponibilidad de información estadística para la medición, seguimiento y visibilización de las brechas existentes en las diferentes dimensiones del desarrollo que afectan a la población, en especial en el nivel territorial, insumo necesario para la formulación de políticas públicas integradas, basadas en evidencia, en un marco de decisiones y acciones encaminadas a la prevención o intervención de las problemáticas que aquejan a la población.

Por lo tanto, fortalecer y promover la producción de información estadística continua y de calidad en buena parte de los indicadores de las agendas de desarrollo a nivel nacional y subnacional, que abarque las diferentes realidades y concepciones territoriales permitirá contar con datos desagregados para que los diseñadores y ejecutores de políticas públicas puedan hacer frente a los retos que las dinámicas demográficas imponen. Por ejemplo, una evaluación reciente del DANE de la capacidad estadística territorial, medida a través de 4 dimensiones (entorno institucional, infraestructura, metodología estadística, accesibilidad y uso de la información estadística) muestra que las ciudades capitales (que tienen mayor concentración de población) presentan en promedio un mayor promedio de capacidades, seguido por los departamentos, sin embargo, los municipios presentan los resultados más bajos en la capacidad estadística.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional en sintonía con los propósitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, plantea la necesidad de reforzar el sistema de mediciones y estadístico en el cual el desarrollo social abarque un enfoque holístico, centrado en el ser humano y su relacionamiento armónico con su entorno, bajo los principios de sostenibilidad y solidaridad que permita mitigar las diferentes amenazas a la seguridad humana.

En este sentido, Colombia considera que es a través del multilateralismo fortalecido que se pueden alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible y profundizar la agenda 2030, entendiendo la profunda interdependencia que las comunidades y grupos humanos han alcanzado y la necesidad de convertir en

oportunidades los desafíos de las dinámicas demográficas plantean en los diferentes ámbitos del desarrollo social que se estipulan en el Consenso de Montevideo de 2013.

Finalmente, el compromiso del gobierno de Colombia es convertirse en un referente regional sobre implementación de una agenda progresista en el marco del Consenso de Montevideo de 2013 y que de cara a un próximo informe se continúe impulsando de manera sistemática procesos de analítica sobre la situación de la población y seguimiento a la plataforma de indicadores del Consenso de Montevideo de 2013 y que se encuentran alineados con los Objetivos del Desarrollo Sostenible que permitan monitorear los avances y generar recomendaciones para que el país siga avanzando en el logro de la agenda de población y desarrollo a partir de la acción articulada desde la mesa interinstitucional de población.

Anexo 1. Evento de socialización del Segundo Informe Voluntario del Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo con la sociedad civil y la academia