REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIII - Nº 397 Bogotá, D. C., viernes, 1º de agosto de 2014 EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se articulan las estrategias de lucha contra la pobreza extrema.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

PARTE GENERAL

Artículo 1°. *Estrategia*. Créese dentro del Sistema de Promoción Social una estrategia de coordinación para lucha contra la pobreza extrema, cuyo objetivo es mejorar la provisión de servicios sociales del Estado optimizando los resultados en términos de reducción de la pobreza extrema, y ofreciendo una adecuada atención a la población desplazada.

Artículo 2°. *Descripción General.* Mediante esta estrategia se articulará la oferta institucional de servicios sociales garantizando una eficiente provisión de los mismos.

Contendrá dos estrategias de articulación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno. La primera se denominará *Unidos* y constará de un modelo de atención integral para las familias en extrema pobreza, basándose en el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, en la promoción de la incorporación efectiva de los hogares a los mismos, y en el acompañamiento con el objetivo de lograr la superación de esta condición. La segunda estrategia constará de un modelo de atención integral a los municipios y departamentos para mejorar la oferta de servicios sociales.

Artículo 3°. *Objetivos.*

1. Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias en extrema pobreza y estado de desplazamiento.

2. Brindar asistencia a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de la oferta gubernamental pertinente.

3. Incentivar la inclusión productiva en las familias en pobreza extrema, logros en formación y acumulación de capital humano, a través del desarrollo de capacidades, el acceso a activos y la creación de oportunidades para la generación autónoma de ingresos. Proporcionar oportunidades que habiliten los canales de acceso a alimentos que permitan lograr mayores niveles alimentarios y nutricionales de la población objetivo.

4. Realizar seguimiento de las condiciones de vida y necesidades de la población en estado de pobreza extrema.

5. Propender por la focalización del gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema.

6. Permitir la adecuación de la oferta de programas sociales a la demanda de las familias.

7. Mejorar la oferta institucional de servicios sociales tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal.

Artículo 4°. *Principios.*

1. Corresponsabilidad. Dentro del proceso de superación de la pobreza extrema las familias tienen un rol activo y recibirán acompañamiento durante su permanencia en el sistema.

2. Preferencia. La población objetivo tendrá acceso preferente a los servicios sociales del Estado.

3. Promoción. Procurará condiciones e incentivos para el progreso de las familias hacia niveles de mayor autonomía e inserción al Sistema de Protección Social.

4. Pertinencia. El sistema debe adecuar la oferta institucional a la demanda de las familias en situación de extrema pobreza y estado de desplazamiento.

5. Coordinación. Las entidades territoriales, los ministerios y entidades descentralizadas deberán participar y hacer parte del sistema y por tanto, seguir sus lineamientos.

6. Efectividad. La aplicación del gasto público social debe ser efectivo, por lo que se requiere hacer seguimiento a los programas que hagan parte del gasto público social, mediante evaluaciones constantes de su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

7. Focalización: El sistema de promoción social debe encausar los recursos disponibles en forma proporcional a los niveles de vulnerabilidad de las familias frente a la pobreza extrema.

8. Eficiencia: Es la óptima relación entre los recursos disponibles y los resultados de reducción de la pobreza extrema.

9. Transferencia generacional: Los niños tendrán prevalencia en el diseño y ejecución de los programas de lucha contra la pobreza extrema.

Artículo 5°. *Entidades vinculadas.* Las estrategias contemplan acciones y prestaciones para familias y personas, en situación de extrema pobreza, y situación de desplazamiento; dichas acciones y prestaciones consisten en apoyo psicosocial y en la aplicación de los diversos programas sociales adelantados por las entidades y Ministerios que se enuncian a continuación: Acción Social; Bancoldex - Banca de las Oportunidades; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), y demás entidades que determine la Comisión Intersectorial para la Pobreza extrema de que trata el artículo 8° de la presente ley. Además, harán parte de la estrategia los municipios y departmentos del país como proveedor de servicios sociales y como beneficiarios de asistencia para el fortalecimiento institucional en relación a la oferta de servicios sociales.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional y el sector privado trabajarán mancomunadamente para alcanzar los logros establecidos para la lucha contra la pobreza extrema a través de la Red Unidos.

Artículo 6°. *Población Beneficiaria.* Población en extrema pobreza: población en nivel extremo de vulnerabilidad focalizada a través del Sisbén. Población desplazada: Es aquel grupo de población perteneciente al Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Parágrafo 1°. Para ingresar y participar en *Unidos* las familias y personas calificadas deberán manifestar expresamente su voluntad en tal sentido, así como la de cumplir las condiciones del sistema. Lo anterior se realizará mediante la suscripción de un documento de compromiso.

TÍTULO II

ESTRUCTURA

Artículo 7°. *Coordinación Nacional.* La administración, coordinación operativa, supervisión y evaluación de la estrategia corresponderá al Departamento Administrativo para la Acción Social.

Sus funciones serán las siguientes:

1. Dirigir y coordinar la planeación y ejecución de la estrategia para la superación de la pobreza extrema.

2. Coordinar el equipo nacional.

3. Ejercer la secretaría técnica en la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema.

4. Ejecutar los componentes de Acompañamiento y de Fortalecimiento Institucional.

5. Coordinar la implementación del componente de Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a nivel nacional.

6. Implementar instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las actividades.

7. Hacer seguimiento y velar por el estricto cumplimiento de los convenios interinstitucionales suscritos entre Acción Social y las entidades, departamentos, municipios y otros organismos que participan en *Unidos.*

8. Diseñar y administrar el Sistema de Información de *Unidos.*

9. Rendir informes a las autoridades nacionales sobre las actividades y la operación del programa.

10. Coordinar la elaboración y ajustes al Manual Operativo cuando sea necesario.

11. Coordinar la elaboración de informes de seguimiento y evaluación y dirigir las acciones y reorientación de los procesos que así lo requieran.

12. Dirigir, coordinar y controlar los términos de contratación de las empresas y consultores que sean necesarios para el desarrollo de las estrategias.

13. Administrar los recursos que se destinen para coordinar la implementación de los componentes de las estrategias.

14. Hacer seguimiento a los acuerdos y solicitudes de la Comisión Intersectorial para la Pobreza extrema.

Parágrafo. Acción Social deberá contar con una dirección de planificación, conformada por profesionales idóneos, que coordine la estrategia nacional de lucha contra la pobreza extrema, diseñe el Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema en el Mediano Plazo y los lineamientos para los Ministerios, entidades descentralizadas, municipios y departamentos que hagan parte de la oferta de servicios sociales del Estado.

Artículo 8°. *Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema.* Es la máxima instancia de decisión que opera dentro de las estrategias para la superación de la pobreza extrema. Será presidida por un delegado de la Presidencia de la República y la Secretaría Técnica estará a cargo de Acción Social.

Se reunirá una vez al mes y la conformarán: el Director de Acción Social; el Director de Planeación Nacional; el director del Instituto Colombiano de Bienestar Nacional (ICBF); el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); el Ministro de la Protección Social; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; y el Ministro de Educación.

Dentro de las funciones de esta Comisión estarán las siguientes:

1. Definir y aprobar los lineamientos generales para el diseño y operación de las estrategias para la superación de la pobreza extrema y sus reformas, si es del caso.

2. Aprobar el Manual Operativo de las Estrategias para la Superación de la Pobreza Extrema y sus modificaciones.

3. Definir las directrices para la aplicación de los recursos, garantizando su oportunidad y eficacia.

4. Velar por la evaluación y seguimiento de las acciones de las estrategias para la superación de la pobreza extrema, así como, promover las acciones de control que se requieran.

5. Promover que las entidades que hacen parte de las estrategias para la superación de la pobreza extrema adelanten procesos de evaluación de gestión, de resultados e impacto de sus programas, con el fin de hacer más pertinente la oferta de programas y servicios para los beneficiarios.

6. Invitar a los funcionarios calificados de las diferentes ramas del sector público, privado y de la sociedad civil, para consultar aspectos puntuales de intervención social, relativos a las acciones implementadas por la *Unidos.*

7. Definir los logros básicos que deben cumplir las familias en *Unidos.*

Parágrafo. El Presidente de la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema podrá invitar como miembros no permanentes de la Comisión a otros Ministros del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos no contemplados como miembros permanentes; los gerentes o directores de organismos descentralizados; y los demás funcionarios públicos para que asistan a las deliberaciones que traten sobre asuntos de su competencia.

Artículo 9°. *Manual Operativo.* El Manual Operativo deberá contener y determinar los Logros Básicos que se deberán alcanzar en desarrollo de *Unidos,* los mecanismos de salida, y las funciones de las entidades vinculadas en la estrategia de lucha contra con la pobreza extrema, las cuales serán de obligatorio cumplimiento.

Parágrafo. Las funciones de las diversas entidades serán definidas en un término no superior a un (1) año de entrada en vigencia de la presente ley y su cumplimiento será sujeto de la vigilancia de Acción Social.

Artículo 10. *Sistema de Información.* Acción Social deberá administrar un sistema de información en el cual se identifique la población beneficiaria. El fin de este sistema de información será proveer los datos necesarios para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; la articulación de las políticas, planes, programas, prestaciones sociales y planes de desarrollo local, y la centralización de la información relacionada con los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales asignadas a la población beneficiaria requiera.

El registro contendrá los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos; la descripción de las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria, de acuerdo con la información de la que disponga Acción Social y/o que por su requerimiento le proporcionen las demás entidades públicas o privadas que administren prestaciones sociales y los beneficios que en ejecución de la presente ley hayan obtenido.

La información contenida en este registro estará disponible para los municipios y departamentos, en lo correspondiente a los datos relativos al respectivo ente territorial, y para las instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para los fines que sean de su competencia.

Artículo 11. *Decretos Reglamentarios.* El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá expedir un Manual Operativo sobre el Funcionamiento las Estrategias para la Superación de la Pobreza Extrema, previa concertación del contenido de dicha reglamentación con la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema.

Artículo 12. *Entidades Vinculadas.* Todas las entidades vinculadas a las estrategias para la superación de la pobreza extrema, independientemente del rol específico que desarrollen, deberán garantizar el acceso preferente de la población beneficiaria de que trata la presente ley, a los programas

relacionados con la consecución de los Logros Básicos de *Unidos.*

Dichas entidades estarán sujetas a las directrices que imparta la Coordinación Nacional, en relación con los cambios necesarios para lograr el impacto esperado y el acceso preferente de los beneficiarios, por lo que deberán reportar en los formatos diseñados para el efecto y, al menos una vez por año, los resultados de la gestión que realicen.

Igualmente, los equipos técnicos de estas entidades tendrán un papel activo en el diseño de la Red y en la ejecución de las estrategias de fortalecimiento institucional que se llevarán a cabo en esta etapa de implementación.

Las entidades vinculadas deberán realizar las gestiones necesarias para apoyar a sus oficinas territoriales en el posicionamiento y operación de la estrategia en lo local.

Artículo 13. *Departamento Nacional de Planeación.* Serán funciones del Departamento Nacional de Planeación las siguientes:

1. Definir, en conjunto con Acción Social y efectuar seguimiento trimestral, a los criterios en que se enfocará el desarrollo de las estrategias para la superación de la pobreza extrema.

2. Liderar el proceso de diseño de la política para la superación de la pobreza extrema, estableciendo para el efecto los lineamientos técnicos sobre los objetivos, alcance, logros, focalización, incentivos de egreso, generación de ingresos y planeación presupuestal, entre otros.

3. Apoyar la implementación de las estrategias para la superación de la pobreza extrema en su fase de expansión, a través del acompañamiento técnico en la toma de decisiones a la Coordinación Nacional.

4. Coordinar el proceso de diseño y aplicación de los mecanismos de evaluación las estrategias para la superación de la pobreza extrema.

5. Acompañar a Acción Social en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza extrema en el mediano plazo.

6. Recomendar cambios en la estructura de los programas, en la coordinación y operación de las estrategias para la superación de la pobreza extrema y apoyar la reorientación de los recursos presupuestales hacia las diferentes entidades encargadas de la expansión a nivel nacional de los anteriormente citados programas.

7. Establecer el mecanismo por el cual las entidades deberán reportar la información para efectuar el seguimiento físico y financiero a la ejecución presupuestal las estrategias para la superación de la pobreza extrema.

8. Coordinar y liderar la evaluación de operaciones y de impacto de las estrategias para la superación de la pobreza extrema.

Artículo 14. Las personas que dolosamente proporcionen información falsa, parcial o adulterada, la oculten, o hagan mal uso del o los beneficios que esta ley contempla, serán excluidas del sistema *Unidos* y de las prestaciones que conlleva, sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido y de las responsabilidades civiles o penales que procedan.

TÍTULO III

MARCO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA

Artículo 15. *Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema en el Mediano Plazo.* Durante los primeros quince (15) días del mes de agosto a partir de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno Nacional deberá presentarle al Congreso de la República el Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema en el Mediano Plazo. Este documento deberá al menos desarrollar los siguientes puntos:

a) Un programa plurianual de lucha contra la pobreza extrema;

b) Metas plurianuales de reducción de las cifras de pobreza extrema, tanto por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo. Se deberá incorporar el uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), para cualquier medición que indague sobre la pobreza extrema de la población;

c) Mediciones de las cifras de desigualdad, pobreza extrema, que atiendan por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo;

d) Identificación de las metas de cubrimiento de los diversos programas del Sistema de Promoción Social;

e) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley. Lo anterior con miras a determinar las acciones necesarias para intervenir las desviaciones respecto a las metas planteadas;

f) Establecimiento de las principales actividades que Acción Social, el Sena, el ICBF, el Ministerio de la Protección Social, y demás entidades que determine la Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema deberán ejecutar en desarrollo de las estrategias para la superación de la pobreza extrema;

g) Una estimación del costo fiscal necesario para que los programas impulsados cumplan con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan establecido;

h) Análisis de la evolución de los Logros Básicos de *Unidos;*

i) Evaluación de la focalización del gasto público social y de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado;

j) Evaluaciones de impacto de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado provistos por las entidades vinculadas en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las mediciones a las que se refiere el inciso "c" del presente artículo deberán ser realizadas anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, estableciendo indicadores homogéneos y comparables en el tiempo, y que sigan las recomendaciones de la comunidad académica.

Parágrafo 2°. Las evaluaciones de impacto a las que se refiere el inciso "j" del presente artículo, deberán ser contratadas con instituciones autónomas e independientes del Gobierno Nacional y deberán realizarse con una periodicidad no superior a cinco años para cada programa.

Artículo 16. *Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo.* Anualmente y a partir de la vigencia de la presente ley, los departamentos, los distritos y los municipios de categoría especial 1 y 2 y a partir de la vigencia 2013, los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 deberán presentar a la respectiva Asamblea o Concejo Municipal, a título informativo, un documento en el cual se consigne el Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema en el mediano plazo del respectivo ente territorial.

Dicho Marco se presentará antes del quince (15) de junio de cada año y deberá contener como mínimo los siguientes puntos:

a) Un programa plurianual en el que se consigne la estrategia de lucha contra la pobreza extrema;

b) Las metas de cubrimiento local para los diversos programas de lucha contra la pobreza extrema;

c) Estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza extrema que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley;

d) Una estimación del costo fiscal generado a fin de lograr la cobertura necesaria para cumplir con las metas de reducción de la pobreza extrema que se hayan planteado.

Parágrafo. El Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema para las Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, se realizará siguiendo los lineamientos que determine el Gobierno Nacional mediante el Programa de Asistencia Territorial que desarrolla el Título V de la presente ley.

Artículo 17. *Certificado de Calidad.* En un plazo no superior a tres años de entrada en vigencia de la presente ley todos los programas oferta de servicios sociales del Estado deben tener Certificación de Calidad ISO 9001, o la certificación posterior que se exija.

Artículo 18. *Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Es necesario que la estrategia de coordinación para la lucha contra la pobreza extrema se articule con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente así como con las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional que se lleven a cabo.

TÍTULO IV

DESCRIPCIÓN DE UNIDOS

Artículo 19. *Dimensiones de Unidos.*

1. Identificación: Se apoyarán los trámites de documentos esenciales de identificación de los integrantes de las familias a las que estará dirigido la *Red Unidos,* tales como registro civil, cédula de ciudadanía y libreta militar. Igualmente se propenderá por la actualización de los registros que acrediten a dichas personas como beneficiarios de programas sociales como el Sisbén.

2. Ingresos y Trabajo: La familia accederá a ingresos monetarios o en especie. *Unidos* proveerá capacitación para el trabajo a las personas mayores de 18 años y adultos desempleados y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas.

3. Educación: Se garantizará el acceso a educación preescolar, básica y media y la permanencia dentro del sistema escolar a todos los integrantes de las familias destinatarias que se encuentren en edad escolar. También se promoverá la alfabetización para adultos que no sepan leer ni escribir y el acceso a programas de formación para el trabajo.

4. Habitabilidad: Se propenderá por el acceso de la población beneficiaria de *la Red Unidos* a los servicios públicos básicos, dentro de los cuales se encuentre el acceso a agua potable, igualmente se buscará la entrega de los subsidios de vivienda para aquellos hogares que se encuentren ahorrando o que cumplan con los requisitos de ley para ser beneficiarios de los citados subsidios. La Red buscará mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias beneficiarias; esta dimensión deberá contemplar tanto el desarrollo urbano, como el mejoramiento del espacio público.

5. Nutrición: Se buscará mejorar las condiciones nutricionales de todos los miembros de la familia a través de la capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos.

6. Dinámica familiar: La estrategia creará mecanismos de orientación familiar para el posicionamiento y comportamiento ante las adversidades naturales del entorno y la convivencia familiar.

7. Aseguramiento y bancarización: Pretende lograr la incorporación y participación de las familias en el sistema financiero.

8. Apoyo legal: Busca construir un mecanismo de acceso y orientación de las familias en todos los asuntos relativos al sistema de justicia y en particular a asesoría legal.

9. Salud: Garantizar el acceso a todos los integrantes de las familias beneficiarias al régimen subsidiado de salud en el caso de no ser empleados formales.

Artículo 20. *Acceso Preferente.* La población beneficiaria del Programa *Unidos* tendrá acceso preferente a la oferta de programas sociales de las entidades del nivel nacional, departamental y municipal.

Artículo 21. *Acompañamiento Familiar Unidos.* El acompañamiento a los beneficiarios del programa *Unidos* será personalizado, y se hará por parte de profesionales o técnicos idóneos. Dicho apoyo tendrá por objeto promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida que serán definidas mediante reglamento y, buscar una estrategia de intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de la población a las redes sociales y a los beneficios brindados por las mismas. La metodología de intervención será elaborada por Acción Social con arreglo a lo dispuesto en la presente ley y sus decretos reglamentarios.

Artículo 22. *Participación Política.* A los profesionales y técnicos a que se refiere el artículo 21 de la presente ley, les estará prohibido usar su oficio o los bienes a su cargo, en actividades políticas partidistas o en cualesquiera otras acciones ajenas a las previstas en esta ley.

TÍTULO V

ASISTENCIA TERRITORIAL

Artículo 23. *Programa de Asistencia Territorial.* La Comisión Intersectorial para la Pobreza Extrema deberá implementar en un plazo no superior a un (1) año, después de la entrada en vigencia de la presente ley, un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema para Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, el cual señalará los lineamientos técnicos mínimos que este debe contener, y el diseño de las estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema.

Artículo 24. *Administración de la Asistencia Territorial.* Acción Social coordinará y administrará este programa y contará con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 25. *Acompañamiento*. Acción Social deberá garantizar el acompañamiento individualizado a las entidades territoriales por parte de profesiones y técnicos idóneos que busquen una estrategia de utilización efectiva de la oferta de servicios sociales. La metodología de intervención será elaborada por Acción Social según la reglamentación que sea contenida en el Manual Operativo.

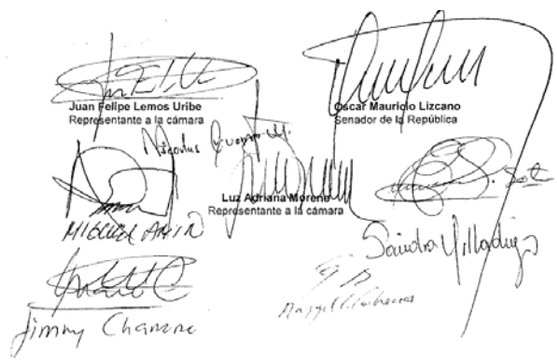
Artículo 26. Las entidades estatales tendrán en cuenta los proyectos productivos de familias vulnerables y de los pequeños productores locales dentro de los procesos de adquisición de bienes y servicios, en especial, en proyectos agrícolas y de otros productos alimenticios que se estén desarrollando al interior de las mismas Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento del objeto contractual las empresas que tengan contratos con cualquier entidad estatal del país, deberá adquirir no menos del diez por ciento (10%) de sus suministros dentro del mismo municipio o departamento, donde se ejecute el contrato.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la materia teniendo en cuenta las características de las entidades territoriales.

Artículo 27. Las disposiciones contenidas en la presente ley entrarán a regir a partir de su promulgación.

De los Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Entre el 2003 y 2009 la tasa de pobreza medida por ingreso autónomo se redujo 4.7 puntos porcentuales, llegando a 45.5% de la población. La pobreza extrema pasó de 17% de la población a 16.4%. A ese ritmo se requerirán varias décadas para que el país logre avances importantes en estos indicadores.

En 2006 se esperaba que con la implementación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Conpes Social 102) en 2010 la pobreza y la pobreza extrema alcanzarán niveles cercanos a 39% y 7.2% de la población respectivamente. Se esperaba también que la pobreza extrema alcanzara 4,8% en 2019. Sin embargo, las últimas cifras disponibles, que corresponden al año 2009, indican que la pobreza se encuentra en 45.5% de la población y la pobreza extrema en 16.4%, una cifra que es estadísticamente igual a la de 2003.

Por lo tanto y pese a las mejoras evidentes en otros indicadores y al esfuerzo estatal por reducir

la pobreza y la pobreza extrema, las cifras actuales son inferiores a las metas establecidas en años anteriores; por un lado, la pobreza muestra una tendencia que aun cuando es decreciente en los últimos años resulta insuficiente para satisfacer la provisión de derechos y por otro, la pobreza extrema no muestra una tendencia decreciente.

Lo anterior no es indicativo de la falta de compromiso del gobierno sino de problemas estructurales que deben ser atendidos. Los incrementos en la cobertura del régimen subsidiado de 108% entre 2002 y 2009, de 103% en los programas del ICBF, de 29% en la cobertura de educación e importantes incrementos en la cobertura del Sena y de Familias en Acción, reflejan un gran esfuerzo del país por aumentar el alcance de la atención las coberturas. Entre el 2000 y el 2008 el gasto social per cápita en Colombia creció más que en todos los países grandes de América Latina excepto en Brasil, que lo hizo al mismo ritmo[1].

Sin embargo, los esfuerzos parecen insuficientes cuando se hacen comparaciones internacionales. Los reportes de la Cepal sobre el Panorama Social en América Latina 2010 permiten concluir que Colombia es el tercer país en América Latina con la peor distribución de la riqueza con un GINI de 0.585. Según el Banco Mundial, Colombia es el más desigual de América Latina y es junto a Costa Rica y República Dominicana, uno de los tres países en la región que ha aumentado su desigualdad desde mediados de la década de los noventa. El país también presenta uno de los niveles más altos de pobreza en la región superando incluso al de Perú, Ecuador, República Dominicana y Brasil, países con niveles comparables de ingreso per cápita.

Las explicaciones para la elevada pobreza son diversas. Como lo ha identificado adecuadamente el Plan de Desarrollo, las brechas entre las zonas urbanas y rurales y entre la zona central y la periferia se han ampliado en términos de pobreza; el Plan también ha identificado que el crecimiento pro pobre, solo se ha presentado en las 13 principales áreas metropolitanas.

Además, el país no ha tenido una política más exitosa para reducir la pobreza porque el sistema tributario es muy poco progresivo, porque las entidades territoriales presentan debilidades en su capacidad de gestión y porque el mercado laboral se encuentra segmentado entre un mercado formal y otro informal. También la ausencia de un marco normativo que establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la red de protección social, la baja coordinación entre las distintas entidades y la existencia de unos lineamientos estratégicos difusos, contribuyen a este fenómeno.

Frecuentemente se afirma que el principal mecanismo para reducir la pobreza en un país es el crecimiento económico, aunque esto es en principio cierto, la distribución de la riqueza y la eficiencia de los programas de protección social y asistencia social son determinantes para obtener logros importantes en materia de pobreza.

Se debe hacer seguimiento a la focalización de los programas y a su impacto, tanto en la distribución de la riqueza como en la pobreza. Además, la pobreza extrema se ha visto afectada por los aumentos estructurales en los precios de los alimentos y por lo tanto se requiere de una mayor institucionalidad de Unidos para la consecución de las metas.

Conceptualización de la Pobreza[2]

La definición de la pobreza no es unívoca y existen diferentes mecanismos para concepción. Sin embargo, hay avances conceptuales y definiciones que son referentes a nivel nacional que se presentan a continuación.

Para Amartya Sen, reconocido por sus contribuciones en esta materia, un individuo o familia es pobre si cumple con las siguientes condiciones: i) carece de un conjunto razonablemente amplio de elecciones posibles, es decir, el individuo no es libre, con una interrelación independiente del vector de funcionamientos elegidos, y ii) no puede alcanzar funcionamientos (estados o acciones) constitutivos de la vida, en otras palabras, se dice que el individuo no puede funcionar.

Para entender la definición de pobreza como falla en las capacidades es preciso aclarar tres conceptos fundamentales propios del enfoque de Sen: 1. Funcionamiento, que se define como las acciones y estados que al interrelacionarse constituyen la vida de una persona. Entre los ejemplos de funcionamiento se encuentra estar suficientemente alimentado. 2. Realización que puede entenderse como el conjunto de sus funcionamientos, es decir, los que efectivamente elige el individuo. 3. Capacidad, es el concepto más importante por cuanto es la contribución fundamental de Sen (1992) que se definen como la capacidad, es un conjunto de combinaciones de funcionamientos, que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro.

En el enfoque de pobreza como falla en las capacidades, el concepto bienestar (welfare) adquiere una connotación diferente a la convencional que está más relacionada con el concepto utilitarista del disfrute obtenido por el individuo después de la elección. Se trata del bien-estar (well-being) que incluye la situación del individuo en el momento previo a la elección. El bien-estar de una persona puede entenderse como la calidad de su vida y la capacidad se interrelaciona con él de dos formas:

1 Banco Mundial, Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks? 2010.

2 De la Asistencia a la Promoción Social. Hacia un Sistema de Promoción Social. DNP, 2008.

• En el momento previo a la elección donde el bien-estar alcanzado depende de la capacidad de elección. Independientemente de cuáles sean los funcionamientos alcanzados, la posibilidad de haber elegido entre un grupo razonable y amplio de opciones es constitutivo del bien-estar.

• En el momento posterior a la elección, en el cual cuando el conjunto particular de funcionamientos alcanzados corresponde al bien-estar de una persona, la capacidad para alcanzar los funcionamientos valiosos constituye la base de la libertad. Pobreza como falla en las capacidades o fracaso desde el punto de vista de las capacidades puede entenderse como la imposibilidad por parte de un individuo de obtener las realizaciones valiosas y de esta manera comenzar un proceso de expansión de oportunidades.

Por su parte, la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Merpd) definió la pobreza como un estado de privación del bienestar no solo material (consumo de alimentos, vivienda, educación, salud, entre otros) sino que se refiere también a otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad a la salud, a los desastres y a las crisis económicas; exclusión social y política; y libertad de realización de capacidades.

En cuanto a las políticas que ayudan a los hogares a manejar el riesgo que implica la pobreza se pueden agrupar en tres categorías: prevención, mitigación y superación.

El objetivo de la prevención es reducir la probabilidad de un riesgo negativo, e incluye acciones en educación y capacitación, salud pública y reducción de riesgos en el mercado laboral, entre otros. Algunos de estos mecanismos pueden ser útiles para atender a hogares no pobres pero con alta vulnerabilidad y con un ingreso que los situará en pobreza en el futuro, es decir, al 6,9% de los hogares en Colombia. También pueden ser útiles para atender a la población pobre y vulnerable, pero que se espera salga de la pobreza en el futuro (10,6% de los hogares).

La segunda estrategia de manejo del riesgo –la mitigación– busca reducir los posibles efectos negativos de un choque futuro y su principal mecanismo de atención es el aseguramiento. Esta estrategia puede ser útil para atender a la población pobre con baja vulnerabilidad (20,7% de los hogares) y, nuevamente, a la población pobre y vulnerable con ingreso esperado superior a la línea de pobreza (10,6% de los hogares). Algunos mecanismos de mitigación del riesgo, tales como las capacitaciones cortas o un seguro de desempleo, pueden ayudar a que estos hogares que son pobres actuales pero no pobres futuros (31,3% de los hogares en total) salgan de pobreza.

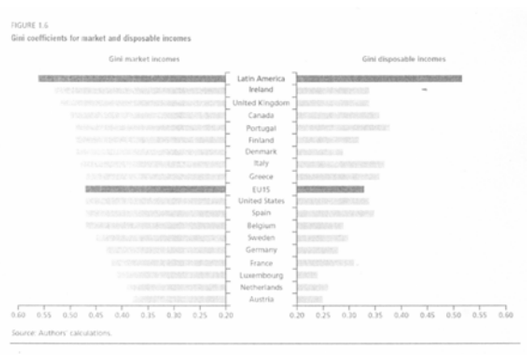
La tercera estrategia de manejo del riesgo, la superación, busca aliviar el impacto de los riesgos una vez estos se han producido, y sus principales mecanismos incluyen las transferencias y los subsidios. Este tipo de atención es útil para los hogares que se encuentran en pobreza y, en adición, son vulnerables –los pobres crónicos–; es decir, 16,6% de los hogares en el país. Teniendo en cuenta que estos hogares tienen una probabilidad baja de salir de la pobreza, la atención que se dirija a ellos puede llegar a ser permanente, y debe cubrirlos en aspectos como nutrición, salud y educación.

Colombia en el Contexto de América Latina

Una de las principales observaciones de uno de los libros más relevantes en materia de lucha contra la pobreza en América Latina en los últimos años como lo es el Flagship de 2006 de la oficina del economista en Jefe para la región del Banco Mundial (Perry et al), es que si la desigualdad permanece constante, el crecimiento es menos efectivo en reducir la pobreza en países con una distribución desigual de la riqueza. Un corolario de lo anterior es que la elevada desigualdad en la región y el estancamiento económico entre la década de los ochenta y el 2003 explicaron en parte la persistencia de la pobreza.

Según la publicación el énfasis entre la distribución y el crecimiento como herramientas para reducir la pobreza depende de las características de cada país. Los países pobres como Bolivia, Haití y Honduras, tienen poco que distribuir, y necesitan por tanto un elevado crecimiento. En contraste, países relativamente más ricos y desiguales como Argentina, México, Brasil y Colombia, necesitan tanto un elevado crecimiento como redistribución si quieren lograr avances importantes en términos de reducción de la pobreza.

Coeficiente de GINI en países europeos ingresos de mercado e ingresos disponibles.



Las transferencias netas en un país típico de América Latina, alternan en 2 puntos porcentuales o menos (con la excepción de Chile que lo hace en el doble de esta cifra) lo que resulta contrario a lo observado en los países desarrollados. En la región el recaudo tributario, en especial el de impuestos directos progresivos es bajo. Las diferencias en la distribución del ingreso resultante de los mercados

explican la mitad de las diferencias entre los países ricos y América Latina, sin embargo, las transferencias y los impuestos explican el remanente.

Por otra parte, las áreas con una tasa de pobreza alta pero una baja densidad, carecen de economías de escala resultantes de externalidades por aglomeración y es poco probable que alcancen un dinamismo económico significativo. De Ferranti et al (2005) afirman que las políticas se deben centrar por lo tanto en la mitigación de la pobreza como el entrenamiento para habilidades que sean de uso en regiones más dinámicas. Las transferencias condicionales, desarrollo agrícola e investigación, y pagos por servicios ambientales serían apropiados en estas circunstancias.

En las áreas con tasas de pobreza bajas pero una alta densidad, que en general se refieren a zonas urbanas o rurales de alta densidad, donde las fuerzas de aglomeración han hecho efecto, las políticas enfocadas en el crecimiento redundarán en caídas en los indicadores de pobreza. El principal reto es evitar que haya errores de inclusión. Las áreas con una tasa de pobreza alta y una alta densidad, tienen el potencial de tomar ventaja de proyectos con economías de escala que tengan bajo riesgo de filtraciones a los no pobres.

En cuanto a los indicadores en la región como lo muestra la siguiente tabla, el balance de los últimos años es relativamente positivo para la región. En comparación con 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles más altos desde 1990, ambos indicadores han mostrado una reducción importante, de 10,9 puntos porcentuales el primero y de 6,1 puntos el segundo.

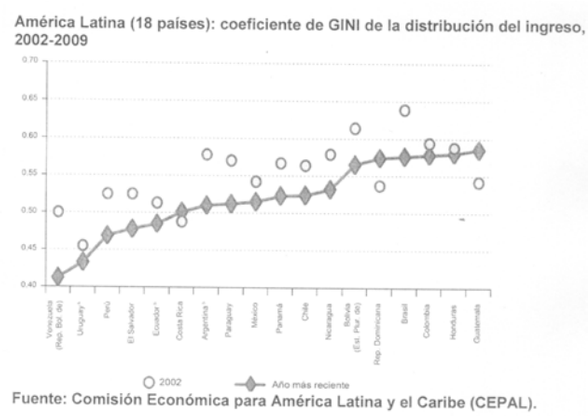
Para el periodo 2002-2009 Argentina redujo la pobreza 34.1 puntos porcentuales y la indigencia 17.1 pp. Por su parte, Brasil redujo la pobreza en 12.6 pp., y Perú casi 20 pp. Costa Rica, Chile, Uruguay y Argentina tienen niveles de indigencia inferiores al 7 por ciento de la población.

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2008 y 2009 (En porcentajes).

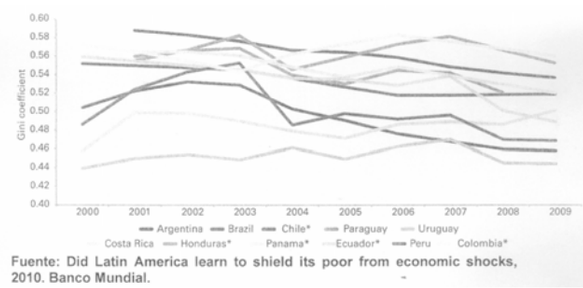
País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2008			2009		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina*	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7,0
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,6
Colombia*	2002	54,2	19,9	2008	46,1	17,9	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	16,4	5,5	2009	18,9	6,9
Ecuador*	2002	49,0	19,4	2008	39,0	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	2009	47,9	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicaragua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguay	2001	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56,0	30,4
Perú*	2001	54,7	24,4	2008	36,2	12,6	2009	34,8	11,5
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,6	2009	41,1	21,0
Uruguay*	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2008	27,6	9,9	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los logros de algunos países se explican en parte por reducciones importantes de la desigualdad, lo que no ha sido el caso en Colombia. Argentina, Perú, Venezuela, Paraguay y Brasil muestran avances significativos en términos de distribución de la riqueza medida por el índice de GINI.

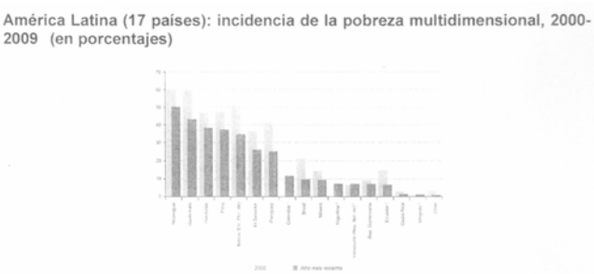


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Fuente: Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks, 2010. Banco Mundial.

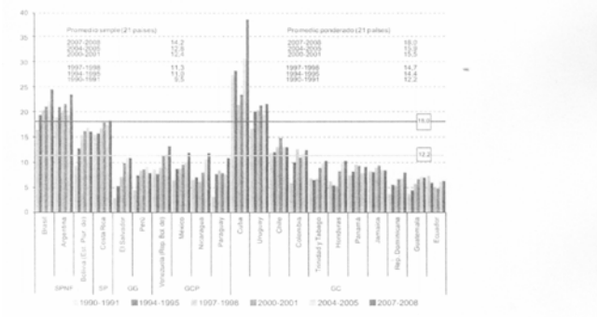
Las cifras para Colombia son mejores en términos relativos cuando se comparan mediciones multidimensionales de pobreza (Medición de la pobreza en términos de tres aspectos; educación, salud y nivel de vida). En el siguiente gráfico se observa que el nivel de pobreza es similar al de Brasil y México aun cuando la medición por línea de pobreza arroja cifras más altas.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

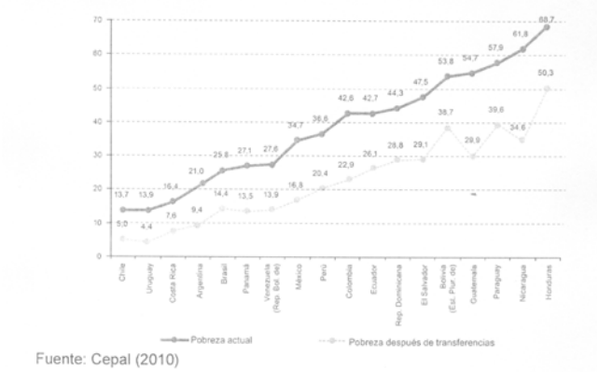
La Constitución de 1991 resultó en un aumento significativa del gasto público social en el país y como se observa de la siguiente gráfica el aumento fue de más de 100% como coeficiente del PIB. Esta ha sido una tendencia común en los países de la región. El gasto social en Colombia se encuentra por debajo del promedio regional que en los años 2007 y 2008 que fue de 18% del PIB jalonado Argentina y Brasil. El gasto social como porcentaje del PIB en Colombia según la Cepal sería la mitad del observado en Brasil, aunque es similar al de Chile y México y superior al de Perú.

América Latina (21 países): evolución del gasto social en relación con el PIB y del gasto social per cápita (en porcentajes del PIB)



Además, las transferencias serían efectivas en reducir la pobreza, dado que después de realizadas la pobreza se reduce en Colombia a 23% de la población, casi que la mitad de la cifra antes de que se realicen. Esta observación es consistente con las estimaciones del DNP. Bolivia, Paraguay y Honduras son menos eficientes que el resto de la región en reducir la pobreza mediante transferencias, pero la mayoría de los países logra reducirla en una cifra cercana a la mitad.

América Latina (18 países): reducción de la pobreza por efecto de las transferencias, alrededor de 2008 (En puntos absolutos de pobreza)



Fuente: Cepal (2010)

Caracterización de la pobreza en Colombia

La Encuesta de Calidad de Vida permite trazar un perfil para las familias pobres. En primer lugar, sus hogares son más grandes y cuentan con más niños. El analfabetismo todavía es considerable entre los jóvenes pobres del campo. Aunque los pobres han ganado en educación básica y media, la educación superior sigue concentrada en las clases medias y altas.

Los resultados para el total nacional indican que el tamaño del hogar disminuye a medida que aumenta el quintil de ingreso, y a medida que el hogar es menos pobre. Alrededor del 30% de los hogares en Colombia son liderados por una mujer y no existen diferencias significativas entre los diferentes quintiles de ingreso ni entre los diferentes niveles de pobreza en lo que a jefatura femenina respecta. Los indicadores de salud (cobertura, puntaje Sisbén, y nivel Sisbén promedio) son más altos en los hogares no pobres. Los más pobres tienen mayores niveles de analfabetismo y menos años de educación que los más ricos. En promedio, los más ricos reciben 30 veces más ingresos que los más pobres. Sin embargo, en lo que respecta a los gastos esta diferencia es mucho menor, pues los más ricos gastan sólo 6 veces más que los más pobres. Para los quintiles de ingreso más bajo, la población pobre y pobre extrema, los gastos superan (en algunas ocasiones de manera amplia) los ingresos. Se observan diferencias significativas en los indicadores tradicionales de mercado laboral (TGP, TO, y TD), que varían de manera considerable de acuerdo al quintil de ingreso y a los niveles de pobreza. Los más pobres se emplean principalmente en el mercado informal, y sus tasas de dependencia son mayores.

La presencia de más niños en el hogar restringe la vinculación de las mujeres pobres al mercado laboral. Debido a los menores niveles educativos, es más difícil para los pobres conseguir trabajo. Los trabajadores pobres dependen más de los sectores agropecuario e informal, por su baja educación, devengan salarios más bajos. La apreciación subjetiva que los pobres hacen sobre su estado de salud es negativa, particularmente en el campo. Los pobres son dueños de una vivienda en menor medida que los no pobres, y la calidad de la vivienda es inferior, especialmente en las zonas rurales. Están, también más expuestos a riesgos naturales. El acceso a servicios públicos difiere marcadamente entre zonas urbanas y rurales. La brecha que exhiben los hogares pobres frente a los no pobres, en electricidad y acueducto, es relativamente angosta, tanto para el caso urbano como para el rural. Es más pronunciada en materia de telefonía, recolección de basuras y alcantarillado. Además, los grupos con mayor incidencia de la pobreza son los niños, las mujeres rurales, los indígenas y los afrodescendientes.

Ese perfil contribuye a identificar "trampas" o círculos viciosos de la pobreza, en los que quedan atrapadas las familias más vulnerables. Muchas de esas trampas se presentan principalmente dentro de los hogares y por tanto, deben contrarrestarse con ayuda directa a estos (caso de la trampa demográfica). Otras (geográfica, ambiental, educativa y de capacitación) son trampas regionales o comunitarias, cuya superación requiere la intervención del Estado en una área geográfica o una población específica.

La MERPD estimó el efecto que, sobre la pobreza, tienen los cambios en las principales características de los hogares. La cuantificación indicó que: un incremento del 10% en el número de personas que trabajan por hogar, reduce la pobreza en cuatro puntos; un año más en la educación de los jefes de hogar reduce la pobreza en siete puntos; si la posesión de activos financieros en los hogares pobres sube a 3,4% de la que tienen los hogares no pobres, la pobreza se reduce en tres puntos; en cuanto a los impactos sobre la pobreza, de los cambios en ocupación, ingreso laboral, educación y tamaño del hogar, los resultados de las simulaciones sugieren que la pobreza podría reducirse en 13 puntos porcentuales a nivel urbano y en 6 puntos porcentuales en las zonas rurales. En las urbanas, las políticas más importantes son las encaminadas

a reactivar el empleo, mientras que en las rurales después del empleo, la principal es la reducción del tamaño del hogar.

Los departamentos más pobres requieren una intervención prioritaria: Chocó, Boyacá, Córdoba, Nariño, Huila, Sucre, Cauca y Tolima. Otros departamentos como Cesar, Norte de Santander, Caldas, Caquetá, Magdalena, Bolívar, Antioquia, Cundinamarca y La Guajira registran niveles de pobreza similares al promedio nacional.

Promoción Social y desarrollo precedente

La reglamentación y desarrollo conceptual del Sistema de Protección Social en Colombia se encuentra en la Ley 789 de 2002 y del Sistema de Promoción Social en la Ley 1151 de 2007, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y los CONPES 91/05, CONPES 102/06 y CONPES 3616/09, entre otros y documentos como el Boletín SISD35, donde se define el Sistema de Promoción Social como la rama del Sistema de Protección Social dirigida a la población pobre y vulnerable.

La Protección Social se presenta como lo muestran las Bases del Plan de Desarrollo[3] 2010-2014, como un conjunto de intervenciones públicas y privadas para: i) asistir a personas, hogares, familias y comunidades para mejorar su manejo del riesgo; y ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en situación de pobreza, para que logren superarla.

1. Sistema de Seguridad Social Integral. Es el pilar fundamental de la Protección Social; es de carácter universal y promueve el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios) a diferentes riesgos.

2. Sistema de Promoción Social. Dirigido a la población más pobre y vulnerable que requiere apoyos adicionales del Estado para superar su condición. Trasciende la visión asistencialista al procurar incluir dentro de su formulación no solamente la solución temporal de los problemas de carencia de necesidades mínimas a los cuales se enfrenta esta población, sino también la promoción de la expansión de sus posibilidades, es decir, que alcancen logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.

3. Sistema de Formación de Capital Humano. Permite a todos los individuos generar las capacidades necesarias para poder insertarse adecuadamente al mercado laboral. Avanza en la concepción de un sistema de formación articulado en todo el ciclo vital de la persona.

4. Manejo Social del Riesgo. Componente flexible del SPS que procura brindar apoyo de manera oportuna en el evento de presentarse un choque particular que afecte las condiciones de vida de una parte o del conjunto de la población. Tiene carácter anti cíclico en su financiamiento.

5. Acceso a Activos. Apoyo a las familias para que manejen ingresos y adquieran activos, como herramienta para mejorar sus condiciones de vida y que puedan superar su situación de pobreza extrema.

La forma como las familias, la sociedad y el Estado responden a las situaciones de riesgo se denomina manejo social del riesgo, que es el conjunto de decisiones y el arreglo institucional mediante el cual la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida.

En otras palabras, lo que a menudo se conoce como el enfoque de derechos es compatible con el manejo social del riesgo. El derecho define qué es lo socialmente deseable –o lo socialmente inadmisible–; el manejo social del riesgo permite definir cuál es la estrategia y cómo deben llevarse a cabo las acciones para garantizar el derecho a toda la población de forma permanente y sostenible.

Mediante la objetivación del riesgo, las familias, el Estado y la sociedad diseñan estrategias que incluyen acciones para prevenirlo, mitigarlo y superarlo, y que tienen dos características: i) están dirigidas a toda la población con acciones que difieren entre grupos poblacionales, y ii) se adaptan a las vulnerabilidades y amenazas de la población con el fin de brindar una protección de carácter permanente. Las acciones de promoción están relacionadas con la disminución de la vulnerabilidad.

El sistema de protección social es el conjunto de agentes y organismos, oficiales y particulares, que en el marco del manejo social del riesgo conforman, diseñan y dirigen la oferta total de promoción social. Tales organismos tienen funciones de formulación de política, vigilancia y control y provisión de servicios. Los objetivos apuntan en dos sentidos: por un lado, a proteger las familias identificadas como pobres y vulnerables de las contingencias que menoscaban la calidad de vida, con sustento en los acuerdos sociales, e igualmente garantizar sus derechos con un criterio de corresponsabilidad sobre los principios de solidaridad y equidad, y por otro, promoverlas hacia la libertad de agencia y la expansión de las oportunidades.

Con base en este enfoque la Ley 1151 de 2007 en su artículo 31, define el Sistema de Protección Social como el que comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad. Desde el punto de vista de la problemática actual y las características intrínsecas de la oferta y la demanda de promoción social, el sistema debe ser capaz de minimizar las asimetrías entre la oferta total y la demanda de servicios de promoción.

3 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

En síntesis, una acción es definida normalmente como protección social estatal cuando tiene las siguientes características: i) proviene del Estado y está dirigida a la garantía de los acuerdos sociales; ii) está orientada a un grupo claramente identificado en condiciones de privación y vulnerabilidad socialmente inaceptables; iii) la acción o prescripción implica una transferencia en efectivo o en especie, y iv) tiene un criterio redistributivo.

El componente de Promoción Social es transversal dentro del Sistema de Protección Social. En este sentido, una acción o política de Promoción Social, en primer lugar y como condición necesaria, le apunta a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad (incluye las acciones de alivio a la pobreza o asistencia social). Y en segundo lugar y como una condición suficiente, contribuye a que la población pobre y vulnerable alcance logros en términos de inclusión social sostenibles en el tiempo.

Así las cosas, tradicionalmente, la promoción social estatal ha sido vista como la acción directa o prescrita por el Estado, dirigida a impulsar a un grupo de personas en condiciones de privación y vulnerabilidad socialmente inaceptables. Su característica esencial hasta ahora, implica una transferencia dirigida a un grupo identificado y reconocido como pobre o vulnerable y desde ese punto de vista, contiene un criterio de redistribución que puede ser en forma de renta o especie y adquirir el talante de satisfactor (bien o servicio específico) o de seguro transitorio.

Desde esta perspectiva, el objetivo de la promoción social estatal es el de garantizar que la población no caiga en situaciones de privación socialmente inadmisibles al tiempo que expanda sus oportunidades. Es una acción dirigida a incrementar el bien-estar de la población al ocuparse de la promoción de las capacidades, la objetivación de los riesgos y la apertura de oportunidades.

Cualquier acción o intervención que cumpla con las anteriores características puede ser definida como una acción de promoción social estatal. A estas características se les denomina generales porque permanecen independientemente del enfoque conceptual de pobreza y vulnerabilidad especificado.

Una acción de promoción social estatal, dirigida a impulsar a una persona que está en situación de pobreza como falla en las capacidades, debe favorecer la ampliación del campo de elección de los individuos y promover el alcance de los estados o acciones socialmente deseables y técnicamente posibles, de tal manera que el individuo entre en un proceso de expansión de las capacidades. La acción que no implique favorecer la expansión de las capacidades y la promoción de la libertad de agencia será insuficiente desde el punto de vista de Sen, y es la que se ha referido como acción asistencialista.

A partir de esta definición, un segundo grupo de características constitutivas de promoción social estatal que se desprenden del enfoque de pobreza como falla en las capacidades, es el siguiente:

• Es transitoria sobre el individuo o familia. Si el fin último es la expansión de las capacidades y la promoción de la libertad de agencia, la acción debe tener condiciones de salida explícitas desde el momento previo a su ejecución.

• Es multidimensional. Una acción, o conjunto de intervenciones, debe contemplar en su diseño la multidimensionalidad de la privación.

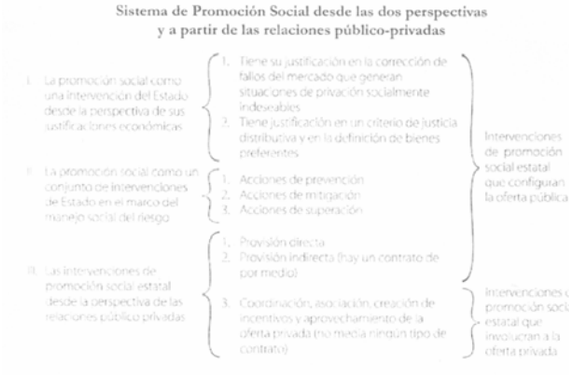
• Es integral. La integralidad se refiere a la unidad sujeto de intervención: si la unidad sujeto de intervención es la familia se debe contemplar la dinámica que se da en su interior, es decir las posibles reacciones de la unidad intervenida.

• Debe ser relativa en los satisfactores. Debe contemplar el hecho de que la naturaleza de la privación es relativa en los bienes y absoluta en las capacidades.

La definición teórica de pobreza delimita aún más el objetivo de la promoción social. La privación puede ser en el espacio de los medios e instrumentos (pobreza por carencia de ingresos, nivel bajo de consumo, acceso a alimentos, desempleo permanente, etc.) o en el espacio de las libertades constitutivas (no tener una vida larga y saludable, padecer hambre, exclusión social, etc.). Al seguir el enfoque de Amartya Sen, al primer grupo de privaciones se le denomina pobreza como falla en los medios e instrumentos del bien-estar, al segundo grupo se le llama pobreza como falla en las capacidades. Los dos grupos están estrechamente relacionados, la falla en el espacio de las capacidades puede tener su origen en la insuficiencia de medios e instrumentos, pero la falla también puede estar en la facultad del individuo para transformar los medios en bien-estar. El enfoque de Sen es completo porque se centra en los fines y no en los medios: un individuo deja de ser pobre una vez supere sus fallas en las capacidades.

Las acciones de promoción social estatal pueden orientarse bien sea hacia el espacio de los bienes o instrumentos (subsidios alimentarios) o hacia incrementar la capacidad del individuo o familia para convertir los medios en bien-estar (promoción de hábitos de vida saludables).

Sistema de Promoción Social desde las dos perspectivas y a partir de las relaciones público-privadas



En cuanto al desarrollo jurídico la Ley 1151 de 2007, en su artículo 31 establece que el Sistema de Promoción Social:

(...) comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, en un marco de corresponsabilidad.

Igualmente define el marco conceptual sobre sus posibles intervenciones y su alcance:

El marco conceptual avanza de la siguiente forma: en primer lugar, se define la promoción social estatal como un conjunto de intervenciones del Estado desde el punto de vista de las justificaciones económicas; en segundo lugar se exponen los conceptos de vulnerabilidad y riesgo, y al mismo tiempo, se contextualiza su función en el manejo social del riesgo y como parte del Sistema de Protección Social[4].

Sobre la población a la cual se dirige, el CONPES 3616, la define de manera particular:

El conjunto de políticas, estrategias y acciones del SPS que se enfocan en la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento, conforman el componente de promoción social. Dentro del SPS, este componente es transversal, y le apunta en primer lugar a la reducción de la pobreza extrema y la vulnerabilidad (incluyendo acciones de alivio a la pobreza o asistencia social); y en segundo lugar, contribuye a que la PPED alcance logros en términos de inclusión social sostenibles en el tiempo[5].

Por último, desde el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario 2006-2010, en busca de consolidar el Sistema de Protección Social se establece que:

Adicionalmente, es necesaria la consolidación del Sistema de Promoción Social –parte integral del SPS– que permitirá una intervención coordinada y efectiva en la promoción social de los grupos de la población que viven en condiciones de privación y vulnerabilidad, dentro de un marco de política que tenga como base la expansión de las oportunidades de los pobres y los vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, representando un quiebre en la política social entre el asistencialismo y la promoción social. La Red para la Superación de la Pobreza Extrema tendrá un papel protagónico en esta consolidación, y deberá ser el esquema que se replique en la provisión de servicios a la población pobre[6].

En la misma línea, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se reafirma que:

Una de las ramas de la protección social, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta rama, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza[7].

Adicionalmente, cabe recordar que uno de los grandes avances del Sistema de Promoción Social, donde se encuentra enmarcado Unidos, es justamente el de pasar de la asistencia a la Promoción Social; postulado que supone:

(...) brindar transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y generar un mareo de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias coadyuven a superar su situación[8]. SIC para lo transcrito.

(...) se debe transitar de la simple acción de asistirles, como sujetos pasivos, hacia la promoción de sus capacidades como sujetos activos de su propio desarrollo y hacia la transformación de oportunidades de inserción en mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades. Tal tipo de promoción es el que se debe alcanzar a través de los componentes del Sistema de Protección Social, disponible para el conjunto de la población[9].

En respuesta al deterioro en la calidad de la población, en 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) como una estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable, con programas como Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción. En el caso del este último, la cobertura ha aumentado de manera significativa durante los últimos años, partiendo del reconocimiento de los importantes efectos que ha tenido sobre la población beneficiaria.

Como parte de los esfuerzos más recientes de lucha contra la pobreza, en 2004 se creó la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Merpd). Esta Misión, impulsada por el DNP y con el apoyo de los ministerios sociales, organismos multilaterales, el sector privado, la academia y las representantes del Congreso ha profundizado en el reconocimiento

4 "De la Asistencia Social a la Promoción Social: Hacia un Sistema de Promoción Social", Boletín SISD35, Departamento Nacional de Planeación, 2008.

5 CONPES 3616 "Lineamientos de la política de generación de ingresos para a población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento", septiembre de 2009.

6 Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario 2006-2010.

7 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

8 Ob. cit., SISD35.

9 Ibíd.

sobre los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad, y ha formulado propuestas para avanzar en su reducción, entre las que se cuenta la creación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza.

JUNTOS, ahora denominado Unidos, es una estrategia de intervención integral y coordinada que se enmarca dentro del Sistema de Protección Social (SPS), creado por la Ley 789 de 2002. Este se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de la población más desprotegida. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 amplía la definición del SPS mediante la inclusión de tres aspectos relevantes para su adecuado funcionamiento: i) capacidad de articulación de la oferta de servicios; ii) necesidad de contar con mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones hacia los más necesitados y iii) posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado (acceso a activos).

El Consejo Nacional de Promoción Social así como el Ministerio de la Protección Social son las entidades rectoras del Sistema de Promoción Social del cual hace parte el Sistema de Protección Social (Ley 1151 de 2007, artículo 31), se debería contar con un consejo para dirigir el sistema conformado por todos los componentes del Sistema de Promoción Social. El consejo discutiría y aprobaría decisiones generales y sectoriales con el fin de crear una mesa de discusión que unifique criterios evite las duplicidades en la oferta de servicios sociales y desarrolle políticas y estrategias para la consolidación del sistema. Las funciones básicas que se consideran relevantes son las siguientes: i) servir de vínculo con las entidades territoriales a través de sus representantes, y ii) abrir un espacio de diálogo y convocatoria interinstitucional donde se tomen decisiones de diseño, rediseño, creación o supresión de programas y estrategias de promoción social estatal para posibilitar un grado importante de atención integral de sus intervenciones.

Los cambios conceptuales que se han dado en los últimos años generan confusión entre los agentes que operan y las entidades que administran un sistema naciente, cuyas competencias parecieran cambiar con nuevas estructuras en el papel, pero sin recursos, coherencia conceptual, o mejoras fundamentales en la operación.

Formulación de la problemática

Adicionalmente, el sistema de protección social tiene diversas problemáticas que son objeto del presente proyecto de ley. La primera es que es fragmentado, contando con diversos organismos independientes que no se articulan de manera formal entre ellos. También carece de unidad de materia puesto que no es explícita para estos programas independientes. Se evidencia un serio problema de desarticulación entre organismos. La coordinación no se da en todos los órdenes, solo existe de forma frágil en el nivel operativo y de forma más o menos exitosa en la promoción social para la población en pobreza extrema. Es insuficiente como estrategia de manejo social del riesgo. Aunque hacia ella apunta, la falta de unidad de materia no permite que las estrategias de prevención, mitigación y superación funcionen de forma orgánica y articulada. Además, se concentra en la coordinación de la oferta estatal y se desaprovecha la oferta privada de servicios de promoción social.

Fijar un objetivo común de la promoción social implica avanzar en la organización de la oferta de servicios públicos y privados que permita configurar la opción de consolidar la red de promoción social para la población en estado de pobreza extrema y definir una para la población en estado de pobreza: i) en la objetivación del riesgo por parte de los prestadores (en el conocimiento de las amenazas y la identificación de grupos vulnerables y en sistemas de información que superen las asimetrías de información), y ii) en la especialización y organización de las instituciones prestadoras de servicios para atender las necesidades de la población pobre y vulnerable de manera eficiente.

Esta labor pone de manifiesto la necesidad de avanzar en las mediciones de vulnerabilidad y de privación para hacer compatible la demanda de servicios de atención a la población vulnerable con su oferta. Infojuntos supone un avance en la objetivación del riesgo para la población beneficiaria de Unidos, sin embargo los perfiles de las familias en estado de pobreza son insuficientes.

Además, aunque el sistema de protección social apunta a una estrategia de manejo social del riesgo, todavía no se ha consolidado por las siguientes razones: i) es posible avanzar de forma más nítida en la consolidación de un sistema que se vea reflejado en una oferta de servicios de protección social en forma de red si este tiene unidad de materia; en otras palabras, si todos los organismos que lo componen apuntan al mismo objeto; ii) el componente carece de un organismo cuya función sea la de objetivar el riesgo, sobre todo en la demanda: mientras la incertidumbre no se transforme en riesgo, no puede hablarse de una estrategia de manejo social del riesgo propiamente dicha.

Según la caracterización de la Misión Social et al. (2002), la oferta de servicios a la población vulnerable (oferta total) tenía las siguientes características: i) era heterogénea; ii) era coyuntural; iii) estaba animada por la gratuidad, y iv) estaba por fuera de una red institucional. Los puntos i, ii y iii no serían problemáticos si no se diera el punto iv. En otras palabras, la heterogeneidad sería deseable si estuviera en función de las amenazas y los riesgos que enfrenta la población (privaciones multidimensionales a poblaciones heterogéneas). Esto podría darse en una red institucional con un sistema de información, monitoreo y focalización tanto consolidado como unificado. Su característica de coyuntural puede ser explotada desde el punto de vista de los riesgos covariantes e idiosincrásicos,

pues una red institucional fuerte aprovecharía lo coyuntural con complementariedad y pertinencia frente, a choques covariantes, empero, en ausencia de institucionalidad termina convirtiéndose en falta de continuidad de los programas de promoción.

La Red Juntos fue diseñada precisamente para resolver estos problemas en relación a la población en extrema pobreza, sin embargo, las características enunciadas siguen describiendo en gran medida la oferta total para la población en estado de pobreza. Además, los indicadores de pobreza extrema ponen de manifiesto que la Red Juntos fue insuficiente para atender la vulnerabilidad de las familias en estado de pobreza.

Por lo tanto, existe un problema de desarticulación de la oferta institucional en el sistema de protección social, debido en parte a la ausencia de una institución que objetive el riesgo para la población en estado de pobreza y que aunque soluciona la situación para reducir la pobreza extrema, no es suficiente.

Hasta ahora no han sido claramente definidas cuáles son las estrategias que satisfacen cada uno de los pilares del manejo social del riesgo, y cuáles son las políticas y programas asociados a los mismos. Es por esto que en algunos casos coexisten programas diseñados con el mismo fin (v.gr. Familias en Acción y Hogares Comunitarios de Bienestar) y en otros, simplemente no existe ningún tipo de intervención gubernamental institucionalizada (v.gr. riesgos naturales). Este vacío también se ha visto reflejado en la estructura del Sistema, propicia rivalidades entre entidades y niveles de gobierno, y genera una clara desarticulación de las acciones que ejecuta cada una de ellas (v.gr. Ministerios de cada ramo y Acción Social).

El Sistema de Protección Social opera bajo un arreglo institucional que teóricamente es liderado por el Ministerio de la Protección Social, no obstante, en la práctica, esta cartera adolece de la capacidad para ejercer un verdadero liderazgo del Sistema. Esta falta de capacidad se ve reflejada en aspectos como la incipiente autoridad sobre las actuaciones de sus entidades adscritas (v.gr. Sena, ICBF), el déficit en la cantidad y la calidad de los recursos físicos, tecnológicos y humanos necesarios para atender todas sus competencias, la falta de convocatoria entre los diferentes actores del Sistema, su ausencia como formulador de las políticas que legalmente están bajo su directriz (v.gr. política de formación para el trabajo). Este fenómeno ha llevado a algunos críticos del Sistema a decir incluso que la fusión de las carteras de trabajo y salud fue un error, pues el Ministerio de Protección Social no está haciendo bien ninguna de las dos tareas. Ante los enormes niveles de pobreza y desigualdad, la Asistencia Social debe existir, pero idealmente el Estado debe preocuparse por crear los incentivos para que los individuos transiten de la Asistencia a la Promoción Social, y de esta a la Seguridad y la Previsión Social. La política social, sin embargo carece de estos elementos básicos. Por un lado, la respuesta ex ante es de baja calidad y está mal focalizada (como se ha evidenciado en este documento). Por el otro, el SPS carece de una estructura, unos programas, unos recursos y unas instituciones para que las personas transiten hacia niveles de bienestar más elevados, y por el contrario, el Estado es cada vez más paternalista y se genera mayor dependencia, mayor demanda de asistencia y trampas de pobreza nacionales.

A nivel local, el arreglo institucional del Sistema de Protección Social presenta vacíos importantes, y se limita a los sectores y competencias del Sistema que están asociados al Sistema General de Participaciones. Este hecho trae como consecuencia la exclusión del componente de asistencia social de la agenda de los gobernantes locales, lo cual a su vez genera la desprotección de personas que requieren de los programas de la asistencia social. Esto podría resolverse decretando la destinación de un porcentaje de los recursos del Sistema General de Participaciones a estas intervenciones y/o destinando recursos propios de las entidades territoriales a la asistencia social. Cualquiera sea la fórmula, debe incluir incentivos que mejoren la eficiencia de los recursos y evite la pereza fiscal de los municipios.

En términos de competencias, tanto el nivel central como el territorial son responsables de la ejecución de los programas de promoción social, pero esto da lugar a dos inconvenientes. Por un lado, el énfasis en la centralización del componente de promoción social desconoce el impacto de la participación de los gobiernos locales en el diseño y ejecución de los programas. Por otro, la superposición de competencias amplía la tendencia a la dispersión de los esfuerzos, lo que ocasiona pérdidas de recursos. Redefinir las competencias de cada nivel gubernamental en el Sistema de Promoción Social es una condición necesaria pero no suficiente, para la reorganización del sistema. En principio los gobiernos nacional y municipal pueden desarrollar programas, pero esas acciones deben ser articuladas lo cual no se ha logrado por los convenios con los municipios.

Diversos programas en los cuales hay participación del Gobierno Nacional y local, permiten resaltar ventajas y desventajas del modelo dual de protección social. Este modelo de gestión, donde la responsabilidad es compartida entre al menos dos niveles de gobierno implica altos costos de transacción manifiestos en la firma de convenios y compromisos, pero sigue siendo una salida para efectuar la ejecución de programas de promoción social en municipios con baja capacidad técnica. De esta forma, el proceso de reorganización tendrá que contemplar gradualidad en la intervención de los diferentes niveles gubernamentales, tanto en la ejecución como en el proceso de planeación, conforme a la capacidad institucional de la entidad territorial, así como su posibilidad de negociación y la participación de las organizaciones de la so-

ciedad civil. En este sentido, fortalecer la capacidad de gestión local debe llevarse a cabo paralelamente con la estructuración de un nuevo sistema de promoción social.

Cabe destacar como aspecto relevante el hecho de que la participación del gobierno local en la planeación de los programas de promoción social es relativamente baja, debido a su capacidad técnica y en algunos casos al desconocimiento de sus propias necesidades.

La cofinanciación municipal de los programas de protección social puede incidir de manera positiva en el proceso de articulación del Sistema de Promoción Social. La cofinanciación es más efectiva cuando considera el financiamiento de uno de los eslabones más fuertes y visibles del proceso. Se presentan, sin embargo, situaciones en las cuales el incumplimiento de la cofinanciación no necesariamente implica la interrupción del programa, tal como ocurre con Desayunos Infantiles. En Familias en Acción, donde el enlace municipal es una pieza clave del proceso y un requisito indispensable para el establecimiento del programa, el compromiso es mayor.

Existen diferencias en el grado de articulación de las competencias de los diversos niveles de gobierno según sectores. Por ejemplo, en el caso del aseguramiento en salud, es posible que los niveles gubernamentales realicen actividades que se complementen en algún grado y la reciente reforma al sistema ha resuelto los cuellos de botella, mientras que otros sectores son más dispersos, por ejemplo los relacionados con la generación de ingresos, situación que afecta la sostenibilidad del Sistema de Promoción Social.

Los programas de promoción social se caracterizan por la ausencia de la complementariedad intersectorial. La integración de las acciones está igualmente ausente en la definición de las competencias gubernamentales. La Nación puede jugar un rol importante frente a los temas de inspección, vigilancia y control, sin embargo, son los gobiernos departamentales los que pueden desarrollar un papel mejor dada su estrecha relación con el gobierno municipal.

La transformación gradual del Sistema de Promoción Social requiere, en primer lugar, dinamizar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, con el rescate de las experiencias exitosas de articulación al ejecutar programas de este tipo. La estrategia adoptada debe considerar la participación de los gobiernos departamentales y municipales en todos los momentos del proceso, incluidos los de planeación y diseño de la política, y aumentar su capacidad tanto fiscal como de gestión. A escala central se debe procurar la coherencia en la política de protección social con las demás políticas sociales y macroeconómicas –particularmente considerar el carácter contracíclico del gasto– y ampliar la asistencia técnica. Se ha venido insistiendo en esta materia en los últimos años, sin embargo los resultados son limitados.

Así mismo, los programas de protección social ofrecidos por diferentes niveles gubernamentales deben converger y responder al mismo mapa de riesgos si se quiere lograr unidad de materia y conformar un sistema menos fragmentado. Para lograr esta articulación es necesario unificar criterios de focalización y definir claramente las condiciones de entrada y salida de los programas. Para lograr que la oferta de programas del Sistema de Protección Social se articule de forma que la atención a la población vulnerable sea integral, el rediseño del marco de competencias de todos los niveles de gobierno debe explicitar el diseño de programas articulados en los cuales la familia actúa como sujeto de intervención.

Un sistema de información único que apoye el seguimiento de los programas de promoción social se convertirá en una herramienta necesaria para lograr la integralidad en la atención. Lo anterior implica aumentar la capacidad técnica de los gobiernos territoriales y la tecnología informática utilizada en algunos programas sociales, para mejorar la calidad tanto de las bases de datos que contienen información de beneficiarios como de los mecanismos de seguimiento y evaluación. A través de la información administrativa, las entidades territoriales y la Nación podrán mejorar los resultados en cuanto a inspección, vigilancia y control y contar con diagnósticos más acertados sobre la situación de la población atendida.

En el desarrollo de la política de protección social, los municipios con menores ingresos deben fortalecer sus finanzas públicas. Es clave que el esfuerzo fiscal, adelantado por las entidades territoriales tenga un horizonte de mediano y largo plazo. La efectividad de los programas y su sostenimiento dependen claramente de un cronograma de inversiones territoriales que acompañen la inversión nacional. El rol de los departamentos es clave pues pueden concurrir con los municipios para dar continuidad a los programas. La estructuración del Sistema de Promoción Social debe generar capacidades de ahorro en los municipios mediante la creación de mecanismos de financiación de carácter contra cíclico; además, los diferentes niveles de gobierno deben generar ahorros para períodos de crisis sin afectar la programación anual de inversiones.

Un primer rasgo de las trampas institucionales es la baja capacidad de respuesta a las competencias en el nivel local. Este vacío afecta de manera negativa la eficiencia y la eficacia de los procesos, y se ve reflejado en fallas en la administración y manejo de la información de los programas (o la inexistencia de la misma), la selección y el pago a proveedores, la atención de quejas y reclamos de los beneficiarios, la coordinación entre las di-

ferentes instancias de gobierno, entre otros procesos transversales a las políticas sociales. Desafortunadamente, este hecho se presenta en una parte importante de los municipios de Colombia, como lo indican las estadísticas oficiales sobre el tema: cerca del 90% de los municipios se encuentran clasificados en la categoría sexta, es decir, municipios pequeños (con menos de 10.000 habitantes). Asimismo, según la evaluación del desempeño municipal realizada por el DNP en el 2008, el 42% de los municipios presenta resultados medios o bajos en términos de eficiencia y eficacia de la gestión. En términos estratégicos este documento insiste en el diseño de una red que articule los municipios con mayores rezagos económicos, sociales e institucionales.

Es necesario evaluar la instancia de coordinación y orientación estratégica del Sistema de Promoción Social en el Ministerio de la Protección Social y convocar instancias de análisis y decisión sobre los aspectos relevantes para el desarrollo del sistema en el orden nacional y el suministro de lineamientos que ayuden a su desarrollo en el ámbito territorial. También la capacidad del Consejo Directivo de la Red Juntos creado con el Conpes Social 102, para constituir una instancia básica sobre la cual se realicen los desarrollos y adecuaciones pertinentes para su implementación.

La articulación de la promoción social y del gasto público social en general carece de la planificación sectorial cuando una institución ejecuta la mayoría de los programas. Al ser un tema transversal la existencia de la Alta Consejería para la Promoción Social apunta a resolver una falencia institucional en materia de coordinación por la ausencia de una jerarquía clara. Sin embargo, la alta consejería no cuenta con la capacidad institucional para planificar el desarrollo de los diversos programas.

Existen desventajas en que el Ministerio de la Protección Social sea la entidad rectora del sistema de protección social. Estas son las siguientes: que el Ministerio de la Protección Social no cuenta con la capacidad institucional para dirigir el Sistema de Protección Social; que la entidad rectora no cuenta con una visión intersectorial y un poder de convocatoria lo suficientemente transversal como para que todas estas acciones sean articuladas. El Ministerio tiene aún una visión sectorial centrada en el sistema de seguridad social (salud, trabajo y pensiones); que la entidad rectora es ejecutora de programas en forma tal que no se pierda la independencia entre la función de formulación de política, orientación estratégica y provisión.

Un reto del sector de la Protección Social es la definición, como política de Estado, de las coberturas óptimas de los principales componentes del SPS, seguida de un costeo detallado de las necesidades sectoriales en términos de coberturas y beneficios, que tenga en cuenta los niveles de focalización (actuales y futuros), la estructura demográfica, y el nivel de brecha de pobreza. Con el fin de articular este objetivo a las políticas económicas, la base de este costeo deben ser las proyecciones macroeconómicas y fiscales del país.

Deficiencia en la focalización del gasto público social

Es necesario evaluar la efectividad del Sisbén como instrumento para focalizar el gasto público social y los incentivos que genera su institucionalidad. El Sisbén se crea en el año de 1994, con el fin de simplificar el proceso de selección de beneficiarios de los programas sociales y mejorar la focalización del gasto público. Aunque han pasado 16 años desde la primera vez que este fue usado para asignar un subsidio, y se han adelantado 3 operativos de campo para aplicar la encuesta (Sisbén 1: 1994-1995, Sisbén 2: 2002-2003 y Sisbén 3: 2008-2010), poco sabemos sobre la efectividad del instrumento y los incentivos que genera en el largo plazo. Esto último es particularmente importante cuando analizamos el nivel de graduación de los programas sociales y el incremento en el número de personas que se clasifican como pobrezas extremas. Según las cifras del Sisbén 2, el número de clasificados en el nivel 1 aumentó de 15,9 millones a 19,2 millones. Como se esperaría, este hallazgo revive la pregunta de si la institucionalidad del Sisbén genera desincentivos al progreso, y si es razonable el aumento en el número de personas clasificadas como pobres y el incremento del GPS. Como lo documentan algunos estudios sobre el tema[10], las familias encuestadas no son completamente ajenas a la lógica que existe detrás del instrumento[11] y la institucionalidad bajo la cual se determina la inclusión de una persona en la base de datos.

Ahora bien, la focalización del gasto público social ha venido siendo abordado desde la década del noventa, con el Conpes Social 022 de 1994 el cual define los criterios acogidos por la Resolución número 65 de 1994 donde se dispone que los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica. El Conpes Social 100 de 2006 busca una mayor eficiencia y calidad en la focalización del gasto Pública Social, y hace recomendaciones técnicas para los ministerios y entidades encargadas del diseño y ejecución de programas sociales para el diseño de los procesos de focalización de sus diferentes programas.

Es preciso recordar que en desarrollo de los CONPES 100 sobre los lineamientos para la focalización del gasto público social y CONPES 117, el Decreto número 4816 de 2008, el cual re-

10 Bottia et al. (2008); Camacho and Conover (2009), citado en Cuesta, L. (2010).

11 Tener menos capital físico y humano y menos activos, aumenta las probabilidades de ser clasificado como pobre.

glamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, establece entre otros, los instrumentos de focalización y su aplicación, los principios orientadores, las condiciones de inclusión en las bases de datos, la suspensión y exclusión de la base de datos, la organización, implantación y administración y los roles del DNP en este aspecto, que se pueden agrupar en los siguientes:

– Dirigir la formulación de la política y el seguimiento a los procesos de focalización relacionados con el instrumento Sisbén y sus complementarios.

– Dirigir y administrar los procesos permanentes de la base del Sisbén.

– Dirigir la fase de barrido del Sisbén III en los procesos operativos, técnicos, financieros, precontractuales y contractuales.

– Asesorar técnicamente a las entidades y programas sociales en la fase de transición.

Cada programa define su focalización acorde a los objetivos que se plantea. No es suficiente con definir quiénes son pobres, sino como se identifican. Es así como JUNTOS por ejemplo, con el fin de focalizar el gasto en la población pobre extrema y vulnerable, identifica a la población ubicada en los dos quintiles más pobres del Sisbén, así como la población en situación de desplazamiento identificada a través del RUPD.

Pese a la existencia de lineamientos generales para la focalización del gasto público social expuestos en el Conpes Social 100 de 2006, y en los avances que supone el Sisbén 3 en la identificación de los beneficiarios de diversos programas de gasto público social, la focalización sigue siendo insuficiente en el país para garantizar una eficiente asignación del gasto.

El objetivo primordial del gasto público social es reducir la pobreza y la desigualdad; sin embargo, cuando existen fallas de inclusión o exclusión de los beneficiarios, descoordinación entre las diferentes instancias encargadas de ofrecer los programas, o simplemente no se han diseñado los incentivos adecuados, es altamente probable que las inversiones sociales vayan a parar a manos de los no pobres, y por tanto, pierdan por completo su razón de ser. Esto por supuesto, es una situación lamentable para los países en desarrollo, y merece especial atención por parte de quienes diseñan las políticas sociales.

Como lo indican los estudios más recientes sobre el gasto público en Colombia, el Estado ha realizado inversiones importantes en el sector social en la última década. Por supuesto, estas inversiones se realizan con dos objetivos simultáneos: i) incrementar las coberturas de los servicios sociales, y ii) orientar dicho gasto para beneficio de los más pobres. El segundo objetivo ha tenido una pobre ejecución en algunos casos.

Como lo muestra adecuadamente Núñez (2009) solo el 16% de los jóvenes del quintil 1 y el 21% del quintil 2 asisten a la universidad, mientras que en el quintil 5 lo hace el 116%. El 45.8% del gasto público en educación superior se queda en manos de los más ricos (quintil 5), mientras que solo el 3.7% de las inversiones en este subsector es recibida por los más pobres (quintil 1). En cuanto a los otros programas de educación, los resultados indican que la mejor focalización se encuentra en el nivel preescolar, donde el 35.2% de los subsidios lo recibe el quintil 1, y tan solo el 2.8% se queda en el quintil 5. En la primaria se encontraron resultados similares, con una mayor participación de los más pobres.

El 44.4% de los hogares del quintil 1 son beneficiarios del subsidio de nutrición de Familias en Acción, al igual que el 29.8% de los hogares del quintil 2, y el 19.4% de los hogares del quintil 3. Aunque se observan algunos errores de inclusión por la existencia de beneficiarios en los quintiles más ricos, es importante destacar que estas filtraciones son bastante menores a las observadas en otro tipo de intervenciones sociales. En cuanto a la cobertura del subsidio de educación para los niños de 7 a 11 años y 12 a 17 años, los resultados de la ECV-08 muestran un patrón similar al observado para el subsidio de nutrición del programa: el mayor porcentaje de beneficiarios se encuentra en los quintiles 1 y 2.

En general, los resultados de Familias en Acción muestran evidencia del éxito en la focalización de este programa. El 74.4% del Gasto Público invertido en este programa es recibido por los más pobres y tan solo el 1.3% va a parar a manos de los más ricos.

De otro lado, y como se esperaría, la mayor participación en los subsidios del régimen subsidiado la tienen los quintiles 1 y 2, con un índice de 62.4%, no obstante, causa preocupación que el 20.1% se encuentre en el quintil 4, y mucho más, que el quintil 5 tenga una participación de 5.3%. En las inversiones del Estado en primera infancia, el quintil 1 participa con el 35.8%, mientras el quintil 5 lo hace con poco menos del 0%.

Sin duda, el lunar en materia de subsidios monetarios se encuentra en las pensiones y el subsidio familiar de las Cajas de Compensación Familiar. En el primero, el 86.3% del Gasto Público es capturado por los más ricos, y apenas un 0.1% llega a los más pobres; en el segundo, estos indicadores son de 31.9% y 1.9%, respectivamente. Seguramente, por la dimensión del gasto público que se invierte en pensiones, el balance de la focalización de los subsidios monetarios resulta tan negativo: en el total, el 79% de estas inversiones es percibi-

do por el quintil 5 y tan solo el 3.1% por el quintil 1.

Cuadro 4.28. Contribucion de los subsidios de educacion y salud a la reduccion de la pobreza y la desigualdad. Reduccion en puntos porcentuales. 2008.

PPP	Pobreza	Gini	Reducción Pobreza	Reducción Gini
Tasa Nacional	46,84%	0,585		
Preescolar	46,30%	0,582	0,53	0,31
Primaria	43,91%	0,565	2,93	2,01
Secundaria	44,61%	0,570	2,22	1,51
Tecnico	46,80%	0,585	0,03	0,02
Tecnologico	46,82%	0,585	0,02	0,02
Superior	46,40%	0,584	0,44	0,11
Total Educación	**40,18%**	**0,546**	**6,66**	**3,85**
Vinculados	46,58%	0,583	0,25	0,15
Regimen Subsidiado	44,40%	0,568	2,43	1,70
Regimen Sub. Potencial	*45,04%*	*0,571*	*1,80*	*1,33*
Regimen Contributivo	44,70%	0,577	2,14	0,76
Total Salud	**42,06%**	**0,559**	**4,78**	**2,54**

Fuente: Cálculos del autor.

Cuadro 4.29. Contribucion de los subsidios de proteccion a la niñez, monetarios y servicios publicos a la reduccion de la pobreza y la desigualdad. 2008.

PPP	Pobreza Extrema	Pobreza	Gini	Reducción Pobreza Ext	Reducción Pobreza	Reducción Gini
Primera Infancia		46,79%	0,5839		0,05	0,09
ICBF		46,70%	0,5829		0,14	0,19
Alimentación	18,62%	46,72%	0,5834	0,35	0,12	0,14
Total Protección a la niñez		**46,26%**	**0,5807**		**0,58**	**0,41**
Familas en Acción	17,97%	46,47%	0,5809	1,00	0,36	0,39
PPSAM	18,79%	46,76%	0,5839	0,17	0,08	0,09
Pensiones	18,94%	46,54%	0,6011	0,03	0,29	-1,63
Familas Guardabosques	18,88%	46,77%	0,5844	0,08	0,06	0,04
Subsidio Familiar CCF	18,91%	46,74%	0,5843	0,05	0,09	0,05
Total Monetarios	**17,47%**	**45,75%**	**0,5945**	**1,49**	**1,08**	**-0,97**
Acueducto		46,65%	0,5839		0,19	0,09
Alcantarillado		46,75%	0,5843		0,09	0,05
Aseo		46,76%	0,5846		0,07	0,02
Telefono		46,75%	0,5844		0,09	0,04
Total sin pensiones		**32,61%**	**0,5223**		**14,23**	**6,25**
Total Subsidios		**32,44%**	**0,5337**		**14,40**	**5,11**
Cálculos 2003					**10,91**	**4,09**

Fuente: Cálculos del autor.

Por lo tanto, aunque la focalización se puede mejorar en varios programas, el principal problema se encuentra en el sistema de pensiones, el subsidio familiar de las cajas de compensación y en la educación superior.

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, los cálculos del DNP indican que el gasto social habría reducido en 14,4 puntos porcentuales la incidencia de pobreza en ese año. El efecto estimado en 2003 fue menor (-10.9 pp.), lo cual es consistente con la expansión de los programas sociales del Estado desde ese año.

Programa	Presupuesto 2008 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)	Presupuesto 2009 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)
Familias en Acción	891.419	1.057.767
PPSAM	205.788	214.537
Familias Guardabosques	101.791	75.354
Subsidio Familiar CCF	118.945	132.320
Total Educación	9.141.522	10.262.983
Total Salud (RS)	3.247.289	3.976.139
Total Protección a la niñez (ICBF)	923.026	1.083.882
Total	**$ 14.629.761**	**$ 16.782.981**

Déficit anual de ingresos para alcanzar la LP (millones corrientes)	$ 28.384.115	$ 28.988.175
Subsidios como proporción del déficit anual de ingresos para alcanzar la LP	51,5%	57,9%

Programa (subsidio monetario)	Presupuesto 2008 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)	Presupuesto 2009 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)
Familias en Acción	891.419	1.057.767
PPSAM	205.788	214.537
Subsidio Familiar CCF	118.945	132.320
Total	**$ 1.216.152**	**$ 1.404.624**

Déficit anual de ingresos para alcanzar la LP (millones corrientes)	$ 28.384.115	$ 28.988.175
Subsidios como proporción del déficit anual de ingresos para alcanzar la LP	4,3%	4,8%

Uno de los principales problemas de la mayoría de los programas de promoción social es que los criterios de salida no están formalmente explícitos; en los programas del ICBF el más común es el límite de edad, mientras en el Sisbén es el aumento del puntaje, es decir, cuando el beneficiario pasa al nivel 3.

Contrario a lo establecido en el documento Conpes que ordena la creación de la Red JUNTOS, en la mayoría de entidades territoriales no existe la oferta necesaria para el funcionamiento adecuado. De hecho, en la gran mayoría de los municipios con menos de 50 mil habitantes el Estado solo llega con los servicios sociales del SGP. Esto, por supuesto, genera dificultades para satisfacer la totalidad de las demandas de las familias beneficiarias, y por tanto, alcanzar los objetivos del programa.

La Red requiere acciones inmediatas que resuelva los siguientes cuellos de botella: Ampliar la oferta de las dimensiones de JUNTOS en municipios de menos de 50.000 habitantes; Reforzar financiera e institucionalmente las dimensiones de habitabilidad y generación de ingresos y trabajo; Comprometer y exigir la actuación en red de instituciones como Incoder, Sena y la Registraduría Nacional del Estado Civil; duplicar, como mínimo, el número de cogestores; Elaborar presupuestos plurianuales conjuntos entre los ministerios y Acción Social para los compromisos requeridos para la atención de las familias.

Recomendaciones

Acciones sobre la oferta estatal

Los programas deben diseñarse teniendo en cuenta la familia como sujeto de intervención y dentro de los criterios de focalización, de entrada, permanencia y salida, en los condicionamientos, en la asignación, y contemplando los incentivos perversos o virtuosos que se generen sobre ella. También es indispensable identificar los programas que tengan duplicidades y traslapes en su diseño y tomar acciones al respecto. Entre las que se encuentran las siguientes:

• Evaluar los programas con duplicidades.

• Homogeneizar la calidad, fusionarlos o suprimir los menos eficientes si son sustitutos.

• Rediseñarlos de tal manera que los traslapes desaparezcan si son complementarios.

• Ajustar los criterios de focalización de los programas una vez se avance en los mecanismos de identificación de población en riesgo y vulnerabilidad.

• Clarificar los criterios y objetivos sobre los cuales están montados los programas.

Por ejemplo, los que pretenden incrementar la productividad vía acumulación de capital humano, los que procuran garantizar derechos fundamentales o consumo de bienes preferentes, los que prestan un servicio público o las diferentes com-

binaciones. El punto anterior es vital para fijar los umbrales mínimos y las condiciones de salida de los programas, sobre los cuales adquiere sentido el criterio de solidaridad y equidad.

Acciones de articulación y de coordinación institucional

Acciones de articulación

• Diseñar estándares de habilitación para las entidades y organismos prestadores de promoción social, tanto privados como públicos.

• Avanzar en el diseño de mecanismos de focalización que incluyan variables de vulnerabilidad.

• Aprovechar y fomentar las buenas prácticas y los usos alternativos del Sisbén para los programas de promoción social en todos los niveles gubernamentales.

• Definir las competencias por niveles de gobierno.

• Delimitar funciones en materia de inspección, vigilancia y control y de regulación, en coherencia con el modelo de descentralización.

• Dar unidad de materia a la formulación de la política de la promoción social (en los diferentes sectores y niveles de gobierno) en la definición y justificación de las acciones más generales y que se suscriba a los principios de solidaridad y equidad.

Acciones de coordinación institucional

Definir en el orden central, los organismos que de forma separada se encarguen de:

• Las funciones de inspección, vigilancia y control y de regulación cuando se considere pertinente.

• La función de modulación y formulación de política: diseño de programas, de las condiciones de entrada, de salida, periodicidad, tipo de transferencia, fijación de reglas de juego y estándares.

• El sistema de financiamiento.

• Los prestadores de los programas.

Los vínculos para avanzar en la coordinación institucional entre los niveles de gobierno son los siguientes:

• Transferencias condicionadas a las entidades territoriales: la cofinanciación es una herramienta que permite integrar objetivos de los programas entre niveles de gobierno de forma recíproca.

• Los mecanismos de cofinanciación no se deben limitar a contrapartidas económicas de las entidades territoriales. Existen programas del nivel central que reciben apoyo municipal a través de mano de obra, apoyo a los procesos e instalaciones locativas en el municipio.

• La efectividad de los programas y su sostenimiento dependen de un cronograma de inversiones del nivel territorial que acompañe la inversión nacional. En este punto el rol de los departamentos es clave, ya que pueden concurrir con los municipios en darle continuidad a los programas.

• Se deben generar capacidades de ahorro en los municipios (y en el nivel nacional) para crear mecanismos de financiación contracíclicos de la promoción social.

• Se debe avanzar en el fortalecimiento de las finanzas territoriales, particularmente el sistema tributario, para que cofinancien los programas de promoción social.

• Generar y promover mecanismos de información basada en los registros administrativos.

Papel de municipios y departamentos, empoderamiento de los más pobres y participación de la sociedad civil.

Los departamentos y los municipios deben levantar mapas y diagnósticos de la pobreza y la indigencia en su jurisdicción; diseñar planes de corto, mediano y largo plazo contra este flagelo, y promover pactos o alianzas contra la pobreza; solo los que hayan hecho esos pactos podrán hacer parte de la Red contra la Pobreza Extrema. Se espera, además, que cofinancien ese programa en sus diversos componentes, que financien íntegramente las metas que superen los mínimos, y que promuevan la vinculación de la población objetivo a los planes departamentales y municipales –públicos y privados– de desarrollo rural esbozados en la Agenda Interna de cada entidad territorial.

Otras consideraciones

Existe una serie de temas transversales. El primero es que es necesario proporcionar una mayor flexibilidad a la oferta de servicios de promoción social. Sobre este punto se tienen las siguientes opciones, en ocasiones complementarias entre sí: i) capitalizar el Fondo de Protección Social que existe, el cual no ha sido alimentado con recursos en épocas de crecimiento tal como se planeó. De esta forma la oferta puede adaptarse a los riesgos covariantes que enfrenta la población; ii) consolidar el ICBF como componente fijo de la oferta permanente y a Acción Social como el componente flexible en contraste con esta opción; iii) crear presupuestos flotantes para lograr flexibilidad en las entidades por separado (revivir el fondo ministerial).

Para el país resulta fundamental implementar un apropiado seguimiento y una evaluación operativa, técnica y de impacto de la Red Juntos, que permita dilucidar elementos relevantes para ajustar el diseño y consolidación del Sistema de Promoción Social.

Inspección, vigilancia y control. Actualmente el ICBF desarrolla las funciones de inspección, vigilancia y control del SNBF. Una reforma al sistema debe contemplar la eliminación de esta función y diseñar un mecanismo que cumpla con estas tareas, capaz de abarcar la oferta total de los servicios de

promoción social (pública directa e indirecta y privada). Aunque las propuestas de estudios previos apuntan a crear una nueva superintendencia de promoción social, en la discusión se propuso descentralizar el mecanismo para aprovechar en la medida de lo posible las Superintendencias ya existentes. Las razones fueron: i) la heterogeneidad del servicio; ii) el gran número de prestadores públicos y privados, y iii) la capacidad administrativa y operativa que requeriría un ente de esa naturaleza.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley crearía dentro del Sistema de Promoción Social una estrategia de coordinación, cuyo objetivo sería mejorar la provisión de servicios sociales del Estado optimizando los resultados en términos de reducción de la pobreza extrema y de la pobreza y ofreciendo una adecuada atención a la población desplazada.

Mediante el programa se articulará la oferta institucional de servicios sociales garantizando una eficiente provisión de los mismos. Constará de dos estrategias de articulación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno sobre la población en estado de pobreza. La primera se denominará Unidos y constará de un modelo de atención integral para las familias en extrema pobreza, basándose en el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, en la promoción de la incorporación efectiva de los hogares a los mismos, y en el acompañamiento con el objetivo de lograr la superación de esta condición. La segunda estrategia constará de un modelo de atención integral a los municipios y departamentos para mejorar la oferta de servicios sociales.

La administración, coordinación operativa, supervisión y evaluación corresponderá al Departamento Administrativo para la Acción Social. Deberá contar con una dirección de planificación, conformada por profesionales idóneos, que coordine la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, diseñe el Marco de Lucha contra la Pobreza en el Mediano Plazo y los lineamientos para los Ministerios, entidades descentralizadas, municipios y departamentos que hagan parte de la oferta de servicios sociales del Estado.

La Comisión Intersectorial será la máxima instancia de decisión que opera dentro del programa. Acción Social deberá administrar un sistema de información en el cual se identifique la población beneficiaria. El fin de este sistema de información será proveer los datos necesarios para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado; la articulación de las políticas, planes, programas, prestaciones sociales y planes de desarrollo local, y la centralización de la información relacionada con los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales asignadas a la población beneficiaria requiera.

El registro contendrá los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos; la descripción de las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria, de acuerdo con la información de la que disponga Acción Social y/o que por su requerimiento le proporcionen las demás entidades públicas o privadas que administren prestaciones sociales y los beneficios que en ejecución de la presente ley hayan obtenido.

La información contenida en este registro estará disponible para los municipios y departamentos, en lo correspondiente a los datos relativos al respectivo ente territorial, y para las instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para los fines que sean de su competencia.

El Sisbén suministrará la información correspondiente para identificar la población en estado de pobreza beneficiaria de los programas sociales del Estado.

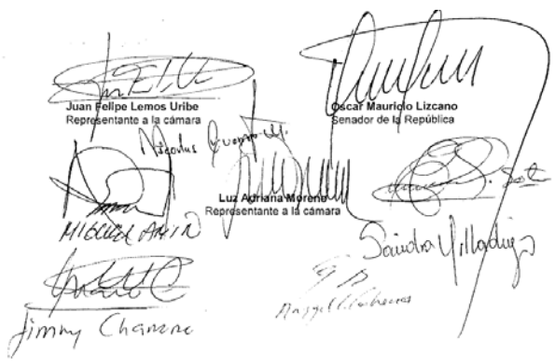
Durante los primeros quince (15) días del mes de agosto el Gobierno nacional deberá presentarle al Congreso de la República el marco de lucha contra la pobreza en el mediano plazo. Este documento deberá al menos desarrollar un programa plurianual de lucha contra la pobreza y contra la pobreza extrema. Además, deberá establecer metas plurianuales de reducción de las cifras de pobreza y pobreza extrema, tanto por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo: mediciones de las cifras de desigualdad, pobreza y pobreza extrema; identificar las metas de cubrimiento de los diversos programas del Sistema de Promoción Social, incluir un estudio y análisis de los resultados de la lucha contra la pobreza que se hayan generado durante el año anterior a la entrada en vigencia de la presente ley, una estimación del costo fiscal necesario de los programas impulsados para cumplir con las metas de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema que se hayan planteado, análisis de la evolución de los logros básicos del Programa Unidos, una evaluación de la focalización del gasto público social y de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado y evaluaciones de impacto de los diversos programas que componen la oferta de servicios sociales del Estado.

En un plazo no superior a tres años de entrada en vigencia de la presente ley todos los programas oferta de servicios sociales del Estado deben tener Certificación de Calidad ISO 9001.

La población beneficiaria del Programa Unidos tendrá acceso preferente a la oferta de programas sociales de las entidades del nivel nacional, departamental y municipal. El acceso a los programas será preferente en primer lugar a la población beneficiaria del Programa Unidos y en segunda instancia a la población en estado de pobreza de forma proporcional a su grado de vulnerabilidad frente a la pobreza.

La Comisión Intersectorial deberá implementar en un plazo no superior a un (1) año después de la entrada en vigencia de la presente ley un programa que asista a las entidades territoriales en la elaboración del Marco de Lucha contra la Pobreza para Entidades Territoriales en el Mediano Plazo, los lineamientos técnicos mínimos que debe contener, y el diseño de las estrategias territoriales para la superación de la pobreza y la pobreza extrema.

De los Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 46 de 2014 Senado, *por medio del cual se articulan las estrategias de lucha contra la pobreza extrema*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Miguel Amín *Escaf, Carlos Enrique Soto, Jimmy Chamorro, Ángel Custodio Cabrera, Sandra Villadiego,* y los honorables Representantes *Juan Felipe Lemus, Luz Adriana Moreno, Nicolás Guerrero Montaño*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

CÚMPLASE

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2014 SENADO

por la cual se crea la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y se modifica el artículo 97 de la Ley 115 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la Campaña Nacional de Alfabetización Digital cuyo fin es la formación de personas adultas mayores de 40 años que habitan en el territorio nacional, para que adquieran las capacidades, competencias y destrezas que les permitan acceder al conocimiento, manejo y uso de las tecnologías de la información y comunicación, especialmente las asociadas con los medios digitales que potencian las opciones comunicativas de la humanidad.

La presente ley será reglamentada por el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la función social de la educación en Colombia consagrada en el artículo 67 de la constitución política de Colombia y de su desarrollo en la Ley General de Educación.

Artículo 2°. Los Ministerios de Educación Nacional y de Tecnologías de la Información y la Comunicación diseñarán la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y elaborarán los marcos curriculares y contenidos temáticos del programa, los cuales se entregarán a los partícipes en cartillas o guías de alfabetización.

Artículo 3°. La Campaña Nacional de Alfabetización Digital se realizará en un ambiente amplio de participación en el cual se cuente con la colaboración del sector privado y el compromiso imperativo de las diferentes dependencias del sector oficial en los niveles nacional, regional y local.

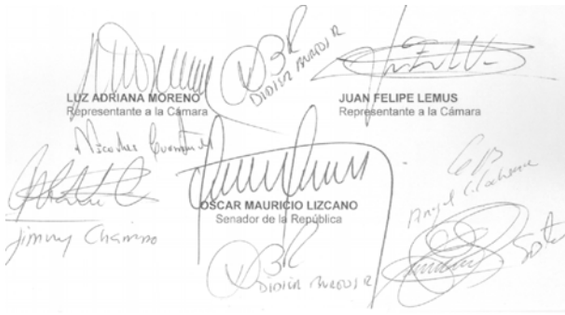
Artículo 4°. Dado el carácter pedagógico y de compromiso social que debe enmarcar la Campaña, el Ministerio de Educación Nacional realizará todas las acciones requeridas para formar los recursos humanos docentes que demande la formación de la población adulta. Papel especial corresponderá cumplir a los estudiantes de educación media de la educación oficial y privada.

Artículo 5°. Adiciónese al artículo 97 de la Ley 115 de 1994 "Ley General de Educación" el siguiente parágrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. El servicio social que prestarán los estudiantes de educación media debe incluir un énfasis en las áreas de alfabetización digital, en el marco de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital, hasta lograr el cierre de la

brecha digital en el país y se reconozca por parte del Gobierno Nacional otro foco de impacto social más crítico.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El servicio social obligatorio que prestan los estudiantes de la educación media tiene el fin principal de integrarse a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, colaborando en los proyectos y trabajos que lleva a cabo y desarrollar valores de solidaridad y conocimientos del educando respecto a su entorno social.

El objetivo primordial del servicio social es integrar al estudiante, a la sociedad y promover, que con su activa y decidida participación, genere líneas de trabajo y proyectos orientados a atender las necesidades educativas, culturales, recreativas, sociales, medioambientales y de aprovechamiento del tiempo de la población que se beneficia de estos programas en los que intervienen los jóvenes en la educación media.

Los programas del servicio social estudiantil obligatorio deben ser ejecutados por la institución educativa en forma conjunta con entidades gubernamentales y no gubernamentales, especializadas en la atención a las familias y comunidades. Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional es el encargado de reglamentar los demás aspectos del servicio social estudiantil obligatorio que faciliten su eficiente organización y funcionamiento.

En coherencia con la normatividad vigente del Programa del Servicio Social del estudiantado, que se ha venido ofreciendo en todas las Instituciones públicas y privadas del país, se busca generar para los jóvenes los espacios de formación y solidaridad que permitan identificarse como actores sociales al interior de cada una de sus comunidades, a través de una pedagogía proactiva y lúdica, empleando metodologías experienciales y aprendizajes significativos, así como la interacción con la sociedad en proyectos de relevancia comunal en pro a mejorar la calidad de vida de los habitantes. En este sentido, el servicio social debe brindar a los jóvenes, además de vivencias para su formación, la posibilidad de desarrollar por medio de la experiencia solidaria, filantrópica y lúdica, habilidades para el liderazgo, la participación, la toma de decisiones y el trabajo en equipo, así como la identificación de opciones para la sana y creativa utilización del tiempo libre, con el propósito de aportar al desarrollo de cada uno de los estudiantes y en beneficio de la comunidad y de la ciudad. Con la transición del momento de formación a las prácticas en la comunidad, se proyecta la participación juvenil y las inmensas posibilidades de desarrollo del estudiante, su sentido de solidaridad, de comprensión del tejido social circundante y la importante labor adelantada por la escuela en su misión formativa, en la formación de seres proactivos para el mañana.

Con el Programa del Servicio Social del estudiantado, las instituciones educativas, buscan:

• Integrar a la institución educativa y principalmente al estudiante con la comunidad para contribuir al mejoramiento social, cultural y económico del contexto social.

• Cumplir con un requisito indispensable para adquirir el título de Bachiller, de acuerdo con lo reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional.

• Sensibilizar al educando frente a las necesidades, intereses, problemas y potencialidades de la comunidad, para que adquiera y desarrolle compromisos y actitudes que fortalezcan su proyecto de vida.

• Colaborar en el desarrollo de los proyectos establecidos por la institución educativa y con otras organizaciones o instituciones del ámbito local.

• Desarrollar en el estudiante valores de solidaridad y conocimiento, respecto a su entorno social.

• Promover acciones educativas orientadas a la construcción de un espíritu de servicio, permitiendo el mejoramiento permanente de la comunidad.

• Contribuir en el desarrollo de las competencias ciudadanas como la solidaridad, la tolerancia, la disciplina, la cooperación, el respeto a los demás, comprometiéndose con el entorno social.

• Promover acciones educativas orientadas a la construcción de un espíritu de servicio para el mejoramiento permanente de la comunidad y a la prevención integral de la problemática social del país.

• Aplicar el aprendizaje previo, los conocimientos y habilidades adquiridas logradas en áreas obligatorias y optativas definidas en el plan de estudio que favorezcan el desarrollo social y cultural de las comunidades.

• Promover los valores de humildad, sencillez y modestia, como eje fundamental en la formación integral.

• Posibilitar a través de la participación en su proceso y proyectos concretos, la autoformación y la autoevaluación del estudiante, así como ampliar sus espacios de socialización.

• Proveer un espacio que posibilite al estudiante el autoconocimiento y la toma de conciencia sobre

la realidad social del país, permitiendo confrontar sus conocimientos y formación con dicha realidad.

• Desarrollar habilidades para el liderazgo dentro de un grupo de jóvenes desde una mirada teórica y práctica del entorno situacional.

El servicio social involucra de igual forma a la comunidad al:

• Desarrollar un programa a través de actividades concretas, que consulten y privilegien las características, necesidades y expectativas del entorno social.

• Propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto individuales como colectivas.

• Propiciar el mejoramiento y conservación del medio ambiente.

• Avanzar en el proceso de una cultura de sana utilización del tiempo libre y de las actividades de ocio como prevención de diversas patologías sociales y desarrollo económico de las personas y la comunidad.

Formando y educando en TIC:

Así como el Gobierno de Colombia ordenó mediante el Decreto número 2346 del 5 de septiembre de 1980, la Campaña Nacional de Alfabetización, la cual surgió en correspondencia con la importancia que el Plan de Integración Nacional ha conferido a la educación no formal, dentro del marco de la educación permanente y del esfuerzo de integración de ambas modalidades: formal y no formal. También se podrían definir políticas para erradicar el analfabetismo en TIC.

A pesar del esfuerzo que se viene realizado para formar y educar en TIC, el país cuenta, con una alta población de analfabetos en este asunto. La incidencia de tal situación se refleja en una fuerza, en la sociedad colombiana, contraria al avance de su integración y desarrollo cultural que agudiza las desigualdades sociales, y es un freno al crecimiento económico. Los intentos del país, en el campo de la educación en TIC, a través de campañas nacionales o regionales, no han tenido el impacto esperado y los índices de analfabetismo se mantienen. Una de las razones que explica la situación es la falta de seguimiento tendiente a la consolidación de los conocimientos y habilidades adquiridos por los nuevos alfabetizados.

El surgimiento de la Internet con sus múltiples herramientas y servicios, que cada día son más novedosas, han generado una evolución de la sociedad tan dramático, que 20 años después de su aparición han dividido a la sociedad en 2 grupos: los alfabetos y los analfabetos informáticos. En tiempos presentes es un hecho constatable que el acceso a la tecnología y a los servicios digitales cada vez es más popular pudiendo evaluarse ya como un fenómeno de masas. Los informes estadísticos de los últimos años atestiguan un gran incremento en la disponibilidad de la telefonía móvil, en el acceso a las computadoras e Internet o en los servicios de televisión digital no sólo en nuestro país, sino en el conjunto del planeta. Pero una cosa es el uso de las tecnologías/máquinas y otro bien diferente es un uso inteligente y culto de la información y comunicación a través de las mismas.

Se puede considerar que con la educación en TIC se erradicará en un futuro muy próximo, las diferencias y desigualdades sociales ante la tecnología; no en el acceso y disponibilidad de las mismas, sino en la calidad de su utilización. El mercado se está encargando de hacerlas disponibles, cada vez son menores sus costos, más asequibles y de fácil manejo. Sin embargo, las diferencias vendrán dadas por las finalidades y naturaleza de su uso. Aquellos grupos sociales con un nivel de formación alto las emplearán con fines vinculados con la inteligencia y conocimiento colectivo. El acceso a la tecnología por parte de los seres humanos y grupos sociales sin la formación adecuada, llevará a usos mecánicos o carentes de relevancia cultural, lo que conllevará a que los mismos sean más vulnerables a la dependencia tecnológica. Sin conocimiento y formación adecuada el individuo no desarrollará una apropiación significativa y valiosa de las herramientas digitales estando, en consecuencia, supeditado a ser manipulado por intereses ajenos a sus necesidades. El individuo que maneja diferentes herramientas digitales, pero sin la suficiente capacidad crítica tenderá a realizar un uso consumista y seguramente sea un individuo alienado y dependiente de la tecnología.

Desde este punto de vista el problema de incorporar las TIC al sistema escolar y **desde el servicio social obligatorio, y de modo particular la denominada alfabetización o desarrollo de la competencia digital,** se debe analizar como un problema sociocultural vinculado con la formación de la ciudadanía en el contexto de la llamada sociedad de la información y del conocimiento, y debiera plantearse como uno de los retos más relevantes para las políticas educativas destinadas a la igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura. La educación, sea en escenarios formales como las escuelas o no formales como las bibliotecas, los centros juveniles, los culturales o los telecentros, además de ofrecer un acceso igualitario a la tecnología debiera formar (o alfabetizar) a los individuos para que sean ciudadanos más cultos, responsables y críticos, ya que el conocimiento es una condición necesaria para el ejercicio consciente de la libertad individual y para el desarrollo pleno de la democracia. Equidad en el acceso y capacitación para el conocimiento crítico son las dos facetas de la alfabetización en el uso de las tecnologías digitales.

Por ello, la alfabetización en la cultura digital de la web, es algo más complejo que el mero aprendizaje del uso de las herramientas de software social (blogs, wikis, redes, y demás recursos del cloudcomputing). La incorporación de las TIC a las escuelas y al servicio social del estudiantado, debe plantearse como parte de una política educativa dirigida a facilitar el acceso a la tecnología

y cultura digital a todos los individuos, de modo que los niños, jóvenes y adultos conozcan los mecanismos técnicos y las formas de comunicación de las distintas tecnologías, posean habilidades de búsqueda, selección y análisis de la cantidad de información disponible en la web, adquieran los criterios de valor que permitan a estos discriminar y seleccionar aquellos productos de mejor calidad e interés cultural, aprendan a comunicarse y colaborar en las redes sociales, estén cualificados para producir y expresarse a través de documentos de naturaleza audiovisual e hipertextual, sepan sacar a la luz los intereses económicos, políticos e ideológicos que están detrás de toda organización, empresa y producto mediático; así como que adquieran conciencia del papel de los medios y tecnologías en la vida cotidiana. Lo que está en juego es el modelo social de la sociedad de la información. Alcanzar los anteriores propósitos significará que ese modelo de sociedad futura se apoye más en principios y criterios democráticos que en los meramente mercantilistas.

La formación y educación con TIC, debe entenderse como algo más complejo que la mera dotación de recursos tecnológicos al aula o dar a cada estudiante un ordenador con conexión a Internet, es una condición necesaria, pero insuficiente. Lo relevante, al menos desde un punto de vista pedagógico, es educar a los niños y niñas, a los jóvenes y adultos para la adquisición de las competencias intelectuales necesarias para interactuar tanto con la cultura existente sea en formato libros o de red, como para recrearla de un modo crítico y emancipador, formarlos y educarlos para que puedan buscar información valiosa, analizarla y compartirla, para que sepan expresarse de forma culta a través de lenguajes diversos como el textual, el audiovisual e hipertextual, en definitiva, para que sean ciudadanos alfabetizados en las nuevas formas de cultura del tiempo digital. Sin estas alfabetizaciones para todos los ciudadanos no podrá generarse un desarrollo social armonioso y democrático de la sociedad del siglo XXI.

Vivimos, en tiempos presentes, en un mundo que se mueve a un ritmo desenfrenado de avances tecnológicos que nos hace pensar que ya el futuro está tocando las puertas de nuestros hogares y que inclusive ya se metió con la Internet. Antes los hijos consultaban a los padres sobre la modernidad, hoy día son nuestros hijos quienes manejan tecnologías cibernéticas a las que los adultos nos es difícil acceder. La juventud de hoy pertenece a la "Generación Chat", a la "Generación Messenger", "a la Generación Hi5", a la "Generación Blogger". Nosotros como padres, educadores y como profesionales si no conocemos estas herramientas ni usamos el Internet para obtener información seremos padres educadores y profesionales atrasados, desinformados, unos **analfabetos informáticos.**

En el ámbito académico, hasta hace 10 años se consideraba analfabeto a aquel que no sabía, leer o escribir. Cinco años más tarde se consideraba así a aquél que no sabía inglés ni conocía las herramientas mínimas del Internet. En tiempos presentes con el avance de las **Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)** se están creando nuevas formas de capacitación y de actualización y a aquel que no las utiliza se le está calificando de **"analfabeto profesional"**. Resulta paradójico calificar a alguien con 2 calificativos que por sí mismo se excluyen pero el progreso tecnológico de las TIC está creando una nueva organización mundial, estableciendo "un reciente orden económico y social caracterizado por el conocimiento, la creatividad y el capital intelectual" y aquel individuo que no se involucra en estos cambios será considerado un **analfabeto moderno**. Se dice inclusive que el lenguaje de nuestra era será el **"software"** el que se tiene que aprender para poder participar en esta era del conocimiento y de la información. Si no se hace se estará formando parte de ese grupo marginado de analfabetos informáticos.

La incorporación de la TIC a las prácticas educativas modernas exige que los docentes adquieran competencias y destrezas tecnológicas para poder usar las facilidades que brinda la Internet y sobre todo para generar recursos para la web de la que se beneficiarían sus estudiantes y todo aquel que acceda a esa información. Estos recursos pueden ser las publicaciones de sus experiencias como profesional. ¡Cuánta experiencia se pierde cuando un profesional se retira a sus cuarteles de invierno! Se pierde porque jamás fue publicada.

Lo más preocupante es que este analfabetismo profesional exista en el ambiente educativo en donde la escasa implementación educativa y la mala preparación de los docentes por la proliferación de tantas universidades, hacen que se esté hablando actualmente del **analfabetismo académico**. Este analfabetismo comprende el **analfabetismo multilinguístico**; aquel que conoce un solo idioma, el **informático**; aquel que no conoce ni usa las herramientas de la Internet para su provecho profesional y el **analfabeto funcional**; aquel que sabe leer y escribir pero que no los utiliza para adquirir y producir conocimientos. Sus lecturas son simples: periódicos, páginas deportivas, horóscopos, revistas de espectáculos y sus escritos apenas llegan a cartas, emails y los obligados reportes profesionales. Bajo esta calificación, es probable, como dice en forma categórica y dramática Alberto Beuchot ***"... muchos de nuestros profesores universitarios son analfabetos funcionales, que producen alumnos y profesionales con analfabetismo funcional"*** con las consecuencias de inadaptación, marginación de los circuitos culturales y dificultad para comunicarse con profesionales de otras partes del mundo. Son los profesores los que tienen que saber manejar las TIC para crear nuevos modelos educativos, producir información y trasmitirla en forma instantánea a sus alumnos para orientarlos en esta enmarañada red y sin embargo, son los alumnos quienes manejan mejor estas herramientas (De la Torre).

Cuando apenas estamos entendiendo y sacando provecho a los recursos de la Web 2.0, ya se está hablando de la Web 3.0 y sin embargo, en nuestro medio hay profesionales que aún piden ayuda para enviar un mensaje por correo electrónico. Al inicio la web fue solo de lectura, luego vino la Web 2.0 de lectura-escritura, uno puede escribir comentarios, publicar sus ideas, tener su propio medio con el cual dar a conocer al mundo sus pensamientos y sin costarle un sol. ¡Que satisfacción produce ver que lo que uno escribe es leído por miles de personas en el mundo! Actualmente ya se está hablando de la Web 3.0 como la creación de una inteligencia artificial que pensaría en lugar de limitarse a seguir órdenes. Un sistema más potente que podría actuar como asesor personal en ámbitos tan diversos como la planificación económica, asesoría educativa, judicial y tantos otros sectores de nuestra vida.

La tecnología del futuro exige un esfuerzo intelectual para poder ser parte de ella, de lo contrario quedaremos marginados, seremos la generación de los profesionales analfabetos.

Las TIC han cambiado la naturaleza de la alfabetización, y que concebir los procesos de lectura y escritura exclusivamente alrededor del texto tradicional (libro impreso) pone en desventaja a los estudiantes frente a los requerimientos actuales y futuros del mundo laboral. Las TIC, son consideradas competencias que pueden generar numerosas realizaciones concretas. Comprenden los aspectos cognitivo o lingüístico y comunicativo, tomando en cuenta el contexto interpersonal y cultural. La capacidad existe en grados y no en bipolaridad alfabeto/analfabeto. Pueden ser perfeccionadas, no producen beneficios automáticos por sí solas, más allá de sus funciones específicas.

Son una práctica social que implica acceso a artefactos físicos, artefactos lógicos, contenidos, competencias, actitudes y apoyo social. Su logro es cuestión de educación y por lo tanto de política y de poder.

Alfabetización tecnológica, relacionada con la capacidad de comprender la relación entre la sociedad y las tecnologías, un ejemplo es la Alfabetización informática e informacional. Habilidades básicas de uso que los lleve gradualmente a la alfabetización informática, por ejemplo, dar a los individuos páginas web específicas para que puedan explorarlas e investigarlas para la búsqueda de información necesaria o pedida por la docente u otra persona.

Alfabetización visual, la imagen predomina sobre el texto. La cultura visual que nos rodea influye en el modo de comprender el mundo. A guisa de ejemplo, se pide a los individuos que vean un programa de televisión determinado y que anoten cuantas propagandas se encontraron durante la transmisión del mismo. Luego que elijan la que más les gusto y la describan.

Alfabetización en medios, la comunicación, que identifica al ser humano y es factor primario de socialización, se realiza cada vez más intensiva y extensivamente a través de los medios. Para poner en práctica, se leerá en diferentes sitios web o distintos canales de televisión una noticia en particular y se hará hincapié en los diferentes enfoques en las que trabajan los medios masivos de comunicación.

Alfabetización dialógica, compromiso productivo en un discurso, con el propósito de generar nuevo conocimiento y comprensión, considerándola como una práctica a ser instituida más que una competencia a ser adquirida. Ejemplo, para trabajar con la alfabetización dialogal en el primario, se puede realizar una cadena de email que tendrá como fin una tarea a realizar con pasos y procedimientos a seguir.

Antecedentes

Luego de la masificación del computador personal a finales de la década de los ochenta, la sociedad ha sufrido cambios profundos en la administración de la información, las comunicaciones y el acceso al conocimiento en general; esta situación ha sido mucho más evidente en la última década debido a la popularización de la Internet y todos sus servicios.

Tres grupos bien diferenciados de personas han aparecido: los llamados "nativos digitales", caracterizados por su contacto permanente con el computador y todo tipo de nuevas tecnologías; este grupo cuenta con habilidades muy bien desarrolladas en el campo de la informática y el uso de las TIC en general; el segundo grupo está integrado por los llamados "migrantes digitales" quienes debido a su trabajo, estudios o proyectos personales han aprendido a utilizar estas tecnologías; en general son adultos que dadas sus características han aprendido a convivir con estos dispositivos. Por otra parte existe un tercer grupo al cual pertenecen las personas que no han tenido la oportunidad ni la formación adecuada para hacer un uso apropiado de estos recursos; son adultos mayores quienes de alguna manera se han visto relegados y excluidos de la sociedad de la información dado su escaso o casi nulo contacto con la tecnología.

En este contexto, la brecha generacional se ha convertido en un abismo y los tiempos han cambiado tan radicalmente que pareciera que los adultos y ancianos sin elementos mínimos de alfabetización digital no caben en este mundo de la tecnología y la globalización siendo marginados del nuevo orden social.

De esta manera, la posibilidad de brindar acceso al adulto a las nuevas tecnologías mediante un programa de **alfabetización digital** ordenado por una ley de la República, implementado por las Secretarías de Educación y ejecutado en las instituciones educativas públicas y privadas, en todo el territorio nacional, a través del **Servicio Social Es-**

tudiantil Obligatorio (Resolución número 4210 de septiembre de 1996, Ministerio de Educación Nacional), se constituye en una oportunidad inmejorable de reducir la brecha que mantiene alejadas a estas generaciones, permitiendo fortalecer los vínculos familiares y la sana convivencia alimentada por la sabiduría de los adultos que contribuirá a hacer menos tortuoso el camino de la adolescencia.

Marco Jurídico

El artículo 97 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, en desarrollo de lo ordenado por el artículo 67 de la Constitución Política, dispone que los estudiantes de educación media de las instituciones educativas prestarán un servicio social obligatorio durante los dos grados del nivel de educación media (10° y 11°); cuyo fin principal de acuerdo con el Decreto número 1860 de 1994 es el de integrar a los estudiantes a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, conforme con los temas y objetivos definidos en el proyecto educativo institucional de cada institución educativa.

Según el artículo 204 de la Ley General de la Educación, los objetivos de estas prácticas comunitarias son:

• Enseñar la utilización constructiva del tiempo libre para el perfeccionamiento personal y el servicio a la comunidad.

• Fomentar actividades de recreación, arte, cultura, deporte y otras, apropiadas a la edad de los niños, jóvenes, adultos y personas de la tercera edad.

• Propiciar las formas asociativas para que los educandos complementen la educación ofrecida en la familia y los establecimientos educativos.

Por consiguiente el artículo 204 de la misma ley, se constituye en un mecanismo formativo que permite el desarrollo del proceso educativo de los educandos, no solo en el establecimiento educativo, sino también en el contexto familiar, en el ambiente y en la sociedad.

El Decreto número 1860 del 3 de agosto 1994, artículo 39; dice:

"El servicio social que prestan los estudiantes de la educación media tiene el propósito principal de integrarse a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, colaborando con los proyectos y trabajos que lleva a cabo y desarrollar valores de solidaridad y conocimiento del educando respecto a su entorno social. Los temas y objetivos del servicio social estudiantil serán definidos en el proyecto educativo institucional. Los programas del servicio social estudiantil podrán ser ejecutados por el establecimiento en forma conjunta con entidades gubernamentales, especializadas en la atención a las familias y comunidades".

En este sentido, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 115 de 1994 y 39 del Decreto número 1860 de 1994, es obligación de los estudiantes de educación media durante los dos grados de estudio –10° y 11°–, prestar el servicio social estudiantil; servicio que hace parte del currículo y por ende del proyecto educativo institucional del establecimiento educativo y es requisito indispensable para obtener el título de bachiller –artículos 2° y 7° Resolución número 4210 de 1996–.

De igual manera, la Resolución número 4210 de 1996, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, incluye dentro del currículo el servicio social obligatorio el cual deberá atender prioritariamente las necesidades educativas, culturales, sociales y de aprovechamiento del tiempo libre, identificadas en la comunidad del área de influencia de la institución educativa, como son la alfabetización, la promoción y preservación de la salud, la educación ambiental, la educación ciudadana, entre otros.

Con la expedición de la Resolución número 4210 de septiembre 12 de 1996, "por la cual se establecen reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social estudiantil obligatorio", el Gobierno nacional establece reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social estudiantil obligatorio que deben ser tenidos en cuenta por los establecimientos educativos estatales y privados, para cumplir el propósito fundamental de integrar a la vida comunitaria al educando del nivel de educación media académica o técnica, con el fin de contribuir a su formación social y cultural, a través de proyectos pedagógicos tendientes al desarrollo de valores, especialmente, la solidaridad, la participación, la protección, conservación y mejoramiento del ambiente y la dignidad y sentido del trabajo y del tiempo libre.

Así las cosas, el artículo 7° de la resolución determina que es requisito indispensable para la obtención del título de bachiller el haber atendido de manera efectiva las actividades propuestas dentro de los proyectos pedagógicos, haber cumplido con la intensidad horaria respectiva y obtener los logros definidos en los mismos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-114 de 2005 sostiene que el servicio social obligatorio estudiantil se constituye en el medio por el cual se materializa la función social de la educación, consagrada en la Constitución Nacional, fortaleciendo los lazos entre los estudiantes y su comunidad. "(...) el servicio social obligatorio es un instrumento útil para la satisfacción de diversos principios y valores constitucionales, y que por lo tanto, en principio, tiene plena cabida dentro del ordenamiento jurídico colombiano al ser una de las opciones que podía elegir el Legislador para dar contenido material al carácter de función social de la educación consagrado en el artículo 67 de la Carta. Este servicio, (...), configura un ele-

mento más del proceso educativo y en ese sentido solo puede ser entendido como un instrumento para la consecución de los fines constitucionales y legales que persigue la educación en su conjunto y la Educación Media en particular. (...)"

Por lo tanto, el servicio social estudiantil obligatorio es un elemento más del proceso educativo, que busca desarrollar distintos valores en el educando y un requisito indispensable para optar por el título de bachiller, razón por la cual, no origina ningún tipo de relación laboral, más aún, porque es un medio que busca lograr los fines constitucionales y legales que persigue la educación.

Objeto

El proyecto que se presenta al honorable Congreso de la República tiene como principal objetivo, ofrecer alfabetización digital a los colombianos mayores de 40 años y su propósito es el mejoramiento de las condiciones de acceso a nuevas tecnologías de la información y la comunicación, mediante la implementación de una campaña que convoque a los estudiantes de la educación media a través del Servicio Social Estudiantil Obligatorio establecido mediante Resolución número 4210 del Ministerio de Educación Nacional de septiembre de 1996.

El proyecto de alfabetización digital busca la estructuración y puesta en práctica de una campaña para la formación en elementos básicos de informática, con la colaboración y participación de todas las instituciones educativas públicas y privadas en todo el territorio nacional, esta campaña permitirá disminuir la brecha digital de la población adulta del país dotando de un contenido mínimo común de uso del computador a todos los ciudadanos del territorio colombiano, garantizando su acceso a nuevas tecnologías y favoreciendo la inmersión laboral de aquellos ciudadanos mayores de 40 años que desconozcan esta tecnología y que hacen parte de los inmigrantes digitales.

Con relación a la experiencia en programas de Alfabetización y Educación de Adultos, se realizó en Colombia la **Campaña Nacional de Alfabetización "Simón Bolívar"** en el año 1981, el proyecto que tuvo una duración de 18 meses y tenía como objetivo de desarrollo: *"contribuir a la extensión y mejoramiento de los programas de alfabetización y educación de adultos que adelanta el país, destinados a elevar el nivel cultural, social y económico de la población analfabeta y de baja escolaridad";* con la terminación de la Campaña "Simón Bolívar" el 17 de septiembre de 1982 se lanzó oficialmente la **Campaña de Instrucción Nacional "Camina"**, destinada a luchar contra la ignorancia y la marginación en las zonas urbanas y rurales y que entre sus objetivos contaba con la erradicación del analfabetismo y el acceso de todos los colombianos a la educación.

Esta experiencia permite conocer del informe preparado para el Gobierno de Colombia por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en su calidad de organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) algunas conclusiones y recomendaciones, entre las que se cuentan las hechas por los alfabetizadores, quienes sugerían que los cursos de formación incluyan más conocimientos sobre el adulto, que los cursos tengan carácter más práctico, que se preste asistencia técnica al alfabetizador, que se completen los programas y no se reduzcan a la lectura y la escritura.

Uno de los elementos más difíciles en el éxito de la campaña de alfabetización fue el de la capacitación de los agentes educativos y el principal reto para la Campaña "Camina", fue el relativo a la innovación en la formación de los docentes, administradores, supervisores y personal sobre el terreno (En: Alfabetización y educación de adultos. Resultados y Recomendaciones del Proyecto N° de serie; F M R / E D / O P S /84 / 2 1 4 (UNDP) París 1984).

Sin embargo, tres décadas después los índices de alfabetización en términos de lectura y escritura han trascendido y nos llevan a hablar de alfabetismo digital y alfabetización multimedia, que suponen ahora una habilidad para localizar, organizar, entender, evaluar y analizar información utilizando tecnología digital. Hoy las personas digitalmente alfabetizadas pueden comunicarse y trabajar más eficientemente, en especial, con aquellos que poseen los mismos conocimientos y habilidades, siendo para el mundo actual una inminente necesidad para aprender e interactuar con estas tecnologías dadas sus múltiples aplicaciones en sectores no solo educativos, sino también médicos o hasta de interacción familiar y personal.

El Ministerio TIC e Ipsos Napoleón Franco presentaron el estudio de Consumo Digital, donde se revela cómo, dónde, cuándo y cada cuánto los colombianos usan Internet y segmenta digitalmente a la población de la siguiente manera: El 33% son novatos interesados, el 31% son avanzados digitales, el 19% son desconocedores, el 12% son curiosos exploradores y el 6% son apáticos a internet. La encuesta de Consumo Digital fue realizada con una muestra de 1.005 personas en ciudades de menos de 200 mil habitantes, en edades entre 15 y 55 años, y en un periodo comprendido entre el 16 y el 31 de octubre de 2012[1].

Los índices anteriores obligan a incrementar los porcentajes de alfabetismo digital, puesto que en dicha encuesta de 2012, el 28% de los encuestados expresó no utilizar internet por desconocimiento en el manejo de un computador, existe allí más de una cuarta parte de la población (sin contar los mayores de 55 años que no aplicaron como población muestra y en donde el número puede ser mayor) a la cual es necesario que se le acerque al

1 http://mintic.gov.co/images/documentos/perfiles_digitales_colombia.pdf

conocimiento del hardware de las computadoras, del software (particularmente aquellos que más frecuentemente se utilizan en los negocios), del Internet, de los teléfonos celulares y de otros dispositivos digitales. Una persona que utiliza estas habilidades para interactuar con la sociedad puede ser llamada ciudadano digital y hoy, el Estado colombiano ofrece a sus habitantes un sinnúmero de opciones de participación ciudadana vía web a la cual hoy muchos no pueden acceder dada su dificultad para interactuar con estas tecnologías.

Por esta razón, se deben generar campañas que faciliten el acceso, la interacción, pero especialmente el aprendizaje de los elementos más básicos de manera práctica, así es posible pensar en superar la situación en la que se encuentran las personas que precisan la ayuda de otra u otras personas para realizar actividades básicas de informática, y para cuyo aprendizaje deberá seguir un proceso elemental de formación, que permita eliminar la barrera que impide acceder a un mundo lleno de conocimiento y gozar de las mismas oportunidades que tienen los nativos digitales o quienes ya interactúan con las nuevas tecnologías.

La idea del proyecto es facilitar un acercamiento a las tecnologías digitales teniendo en cuenta que las iniciativas deben atender tanto el desconocimiento de cómo trabaja la alta tecnología de hoy día, como la comprensión de cómo puede ser utilizada, mejorar la accesibilidad y así las condiciones sociales de la población. Los datos de la encuesta del año 2012 revelan que la educación gana protagonismo entre las actividades realizadas por Internet. El 26% de las personas se conecta para realizar cursos gratuitos, como los que ofrece el Sena; el 24% navega para buscar empleo y el 22% para cotizar productos.

Las habilidades sobre las que se pretende incidir son aquellas que permitan realizar las tareas más elementales de la persona, que le faciliten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia ante un computador, tales como:

• Conceptos básicos de computadores (encender y apagar un computador, reconocimiento de las partes del equipo de cómputo).

• Internet, consultar y enviar un correo electrónico.

• Actividades de software básicas (entender y ejecutar tareas o indicaciones sencillas).

• Seguridad en la computadora.

• Cotidianidad digital (cámaras digitales, teléfonos celulares).

Gracias a que los centros educativos están continuamente actualizando sus planes de estudio para mantenerse al día con los acelerados desarrollos tecnológicos, desde allí se podrá ofrecer directamente una formación teórica práctica a los agentes educativos (alfabetizadores), sin embargo, atendiendo las recomendaciones de quienes realizaron las campañas de los años ochenta resultaría conveniente realizar a través del Sena, la formación de alfabetizadores en establecimientos educativos o telecentros comunitarios.

Con el programa de alfabetización digital se busca:

• Contribuir a la definición de una estrategia educativa en el campo de la alfabetización y educación en TIC, así como asegurar la coordinación de estas acciones, mediante el establecimiento de una estructura permanente de educación en TIC que permita lograr el máximo aprovechamiento de los esfuerzos que adelantan las instituciones que trabajan en este campo.

• Contribuir con un propósito nacional de erradicar el analfabetismo en TIC y asegurar la participación nacional de las instituciones educativas, gubernamentales y no gubernamentales en el logro de este propósito, a través del servicio social del estudiantado.

• Ofrecer al país las políticas, los elementos constitutivos y organizativos de un gran programa nacional de educación básica permanente en TIC.

• "Alfabetizar a los miles de analfabetos en TIC del país y ofrecer además la oportunidad para que otro tanto de analfabetos, por desuso, puedan beneficiarse de las acciones de la campaña".

• Despertar el interés en los estudiantes de grado 10° y 11°, y docentes en el uso de las TIC para fortalecer la investigación científica y mejorar las habilidades creativas.

Impacto

En lo personal:

• Aumenta la autoestima y dinamiza la actividad cerebral.

• Ejercita la memoria y refuerza los conocimientos adquiridos.

• Facilitan a cualquier edad traer al presente vivencias y recuerdos almacenados en el computador a través de videos, audios e imágenes.

• Forma a las personas en el conocimiento y uso de las nuevas tecnologías y a renglón seguido, ellas pueden incursionar en otras áreas del conocimiento, actividades y habilidades sociales.

• Por medio de la utilización de estrategias de búsqueda de empleo mejoran las posibilidades de ingreso en el mercado laboral.

• Da habilidad y autonomía a las personas en el uso del computador, internet y periféricos y optimiza la confianza en la propia capacidad de aprendizaje y adquisición de conocimientos.

• Disminuye el grado de exclusión social.

En lo laboral:

• Quienes son alfabetizados en los medios informáticos tienen más posibilidades de ingresar al mercado laboral. Hoy muchos empleos requieren

de conocimiento en informática para efectuar funciones básicas. En la medida en que la tecnología inalámbrica se perfecciona, más trabajos requieren de estos dispositivos electrónicos.

• La web está ofreciendo permanentemente bolsas de empleo; para su consulta y aplicación a un trabajo específico, se requiere tener conocimientos básicos en el uso del computador.

En lo social:

• La alfabetización digital tiene un impacto positivo en el nivel académico y sana convivencia de las comunidades.

• Las personas que se han alfabetizado digitalmente además de usar el computador, se comunican con otras personas, asumen responsabilidades, se interesan por otros temas y desarrollan su capacidad de interactuar en colectivo y de construir su propia identidad.

• La superación de la brecha digital une esfuerzos entre el tejido social, las administraciones y las empresas.

• El alfabetismo digital ayuda a la gente a comunicarse y a mantenerse al día con las tendencias sociales; las redes sociales facilitan una comunicación más eficiente transmitiendo información en el momento adecuado incluyendo la venta de bienes y servicios.

• Las personas con buenos conocimientos en sistemas son menos vulnerables ante los ataques permanentes a través de la red con fines económicos y personales.

En la educación:

• Los centros educativos deben actualizar los planes de estudio para mantenerse al día con los acelerados desarrollos tecnológicos, beneficiándose toda la familia educativa.

• La dotación y actualización permanente en hardware y software en las instituciones educativas será de gran impacto como mecanismo de proyección a la comunidad.

• Los estudiantes del Servicio Social gozarán de excelentes herramientas académicas y tecnológicas que se convierten en un insumo para su trabajo de alfabetización.

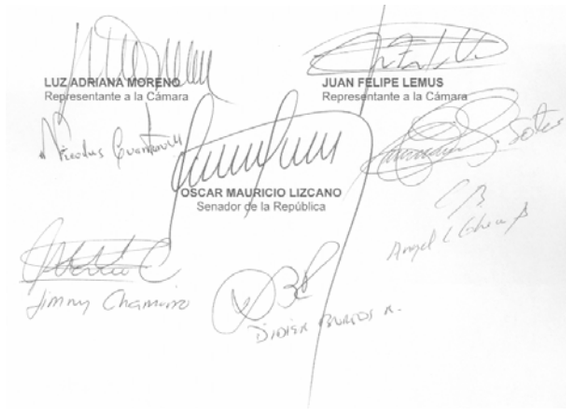
Impacto global:

• Los gobiernos del mundo han enfatizado la importancia del alfabetismo digital para mejorar sus economías. Las naciones con un sistema centralizado de educación, como la China, están liderando el cambio e implementando programas de entrenamiento en el manejo de las herramientas tecnológicas y del software.

• Muchas naciones en desarrollo también están implementando estos ajustes importantes en la educación de adultos con el objeto de poder competir globalmente.

• En Filipinas se ha enfatizado sobre la importancia de la educación digital y las autoridades educativas de este país afirman que la resistencia al cambio es el mayor obstáculo para una buena calidad de la educación en un mundo globalizado.

• Colombia se vería altamente beneficiada pues presentaría ante la comunidad internacional un alentador índice de alfabetismo.



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 47 de 2014 Senado, *por la cual se crea la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y se modifica el artículo 97 de la Ley 115 de 1994*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Carlos Enrique Soto, Jimmy Chamorro, Ángel Custodio Cabrera, y los honorables Representantes *Luz Adriana Moreno, Juan Felipe Lemus, Nicolás Guerrero, Dídier Burgos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

CÚMPLASE

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la Cátedra de Educación Financiera en la Educación Básica y Media en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios establecidos en el artículo 67 de la Constitución Nacional, y en la Ley 115 de 1994, respecto a los fines y al contenido de la educación en Colombia.

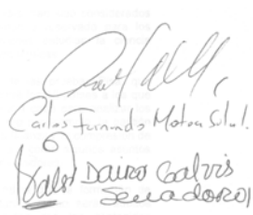
Artículo 2°. Por medio de la presente ley se crea la Cátedra de Educación Económica y Financiera en Educación Básica y Media en Colombia.

Artículo 3°. Por medio de la presente ley se faculta al Ministerio de Educación para que incluya en el diseño de programas de educación básica y media, los contenidos necesarios para el desarrollo de competencias elementales, en economía y nociones básicas de educación financiera, según lo establecido en la Ley 115 de 1994.

Artículo 4°. Con el fin de mejorar el acceso a la información y educación económica y financiera de todos los sectores de la población, autorícese al Gobierno para que celebre convenios con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional, para la implementación de programas de promoción y educación sobre estos temas.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos:

Justificación de la iniciativa

El estado actual de la economía colombiana, vista desde el entorno internacional, impone retos de conducta tanto a los estados, como a los ciudadanos, respecto a la forma como se relacionan y actúan en el entorno económico.

La actualidad económica nos muestra la importancia para una economía sana y próspera, de contar con ciudadanos que tengan conocimientos mínimos, sobre el funcionamiento de la misma y que en particular cuenten con la capacidad de comprender los conceptos básicos que integran los servicios financieros, para que así puedan usarlos de manera apropiada, y evitar que se conviertan en verdaderos problemas u obstáculos para el buen manejo de finanzas personales.

Los ciudadanos en nuestro país, se enfrentan día a día, sin importar su edad o condición social, a relaciones cada vez más complejas en su papel de usuarios o consumidores de bienes y servicios, en especial si se trata de servicios financieros, los cuales históricamente en nuestro país, han sido considerados como un tema ajeno a los ciudadanos del común y reservado para los banqueros, especialistas en estos temas y quienes estudian la ciencia económica en cualquiera de sus manifestaciones académicas.

Recientemente fueron publicados los resultados de las Pruebas Pisa, que realizó la OCDE. Colombia ocupó el último lugar entre los 18 países a los que les fue aplicada la prueba; esta evaluación se lleva a cabo para analizar los conocimientos de los estudiantes sobre temas como por ejemplo, la gestión de cuentas y tarjetas de crédito, planificación de sus finanzas, la compresión de los riesgos, los conceptos de interés, impuestos, así como algunos asuntos relacionados con sus derechos y deberes como consumidores.

Las citadas pruebas son una muestra que nos indica que la formación de nuestros niños y jóvenes, los cuales en el futuro próximo serán adultos consumidores de servicios financieros, no cuentan con los contenidos necesarios para preparase para la vida económica futura. Esta circunstancia los afecta individualmente y también tendrá un efecto directo para el buen suceso y desarrollo de la economía nacional.

De otra parte; esta iniciativa está orientada, más allá de la creación de una asignatura específica sobres los temas citados, a la implementación integral por parte del Ministerio de Educación Nacional de unos contenidos transversales en los programas de educación básica y media que le permitan a los jóvenes, tener acceso a esta información y así contar con las herramientas necesarias para actuar en la economía, con la capacidad suficiente para la toma de buenas decisiones en el manejo de sus finanzas personales, así como seleccionar el producto financiero existente en el mercado según sus interés y necesidades.

Este tema no es nuevo; mucho se ha venido hablando del asunto en el Congreso de la República, así como en algunos foros gremiales durante los últimos años. Ante esta realidad, la cual en nuestro caso ha sido medida y evaluada por organismos internacionales de mucha seriedad, se hace necesario tomar acciones concretas para corregir las deficiencias en pro de mejorar el acceso de los ciudadanos para interactuar en el mundo económico y financiero; para lograr este fin, mediante la

presente iniciativa se propone la creación e inclusión de nociones básicas de economía y servicios financieros, dentro del contenido de los programas de educación de nuestros niños y jóvenes.

Vale la pena registrar cómo, numerosos académicos y columnistas en temas económicos han coincidido en la necesidad de avanzar en una iniciativa de esta naturaleza; que le permita a las entidades públicas y privadas aunar esfuerzos en la búsqueda de un objetivo común como lo es la educación de los ciudadanos en el campo financiero. Si nos preocupamos por el conocimiento de los deberes, los derechos y las opciones que de manera general brinda el mercado financiero, los ciudadanos podrán participar en forma adecuada en los procesos económicos generados al interior de este sector.

Antecedentes normativos

El presente proyecto de ley es sometido a consideración del Congreso de la República en desarrollo de los principios establecidos en el artículo 67 de la Constitución Nacional, el cual se cita a continuación:

"Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

En la citada norma de rango constitucional se puede observar cómo en nuestro país la educación es considerada un servicio público, el cual tiene una función social y con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura y la sociedad de manera integral.

De otra parte no podemos dejar de citar como antecedente de esta materia, la Ley General de Educación, conocida como la Ley 115 de 1994, en particular su artículo 5°, el cual determina los fines de la educación en nuestro país:

Artículo 5°. *Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución*

Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.

2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.

5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados,

humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.

6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.

7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.

8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.

9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.

10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.

12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.

Del texto de esta importante norma de rango legal, se desprende la existencia de una complementación entre la Constitución y la ley en nuestro ordenamiento jurídico; en materia de los contenidos que deben ser incluidos en los programas de educación en Colombia, los cuales deben corresponder con las realidades culturales y económicas que viva nuestra Nación. Lo anterior nos permite concluir con suficiente fundamento, que es procedente y necesario proponer el establecimiento de la Cátedra de Educación Financiera en la Educación Básica y Media en Colombia.

Finalmente, podemos señalar que la Ley 1328 de 2009, determinó la obligación para que todas las entidades crediticias que operan en Colombia, desarrollen programas de educación financiera para los consumidores, de manera que estos puedan conocer más sobre los productos y servicios, así como el adecuado manejo de sus finanzas personales.

Contenido del proyecto

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República, contiene en su texto (5) artículos.

El artículo **1°.** Se refiere al objeto de la ley en estudio. El artículo **2°** establece la cátedra de educación económica y financiera en los programas de educación básica y media. El artículo **3°.** Faculta al Ministerio de Educación Nacional para que incluya en los contenidos de economía y educación financiera en los programas de educación básica y media en nuestro país. El artículo **4°.** Faculta al Gobierno Nacional para celebrar convenios con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional, para la implementación de programas de promoción y educación sobre estos temas. El artículo **5°.** Se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los honorables Parlamentarios y que logren motivar su apoyo para que esta iniciativa se convierta en ley de la República. Con su aprobación y acompañamiento daremos un paso adelante en el acceso a la información y educación elemental de los jóvenes y demás ciudadanos en los temas económicos y financieros, de tanta trascendencia, tanto para la vida cotidiana de los ciudadanos, como para el buen desarrollo de nuestra economía.

Atentamente,



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 49 de 2014 Senado, *por la cual se establece la Cátedra de Educación Financiera en la Educación Básica y Media en Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Antonio Guerra de la Espriella, Eugenio Prieto Soto, Carlos Fernando Motoa, Daira Galvis, Rosmery Martínez Rosales*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2014 SENADO DE LA REPÚBLICA

por la cual se desarrolla el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, relacionado con el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se modifica la Ley 734 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del poder disciplinario, incluyendo el ejercicio preferente de este poder que la Procuraduría General de la Nación ejerce sobre servidores públicos, al cual hace referencia el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política.

Artículo 2°. Añádase un artículo a la Ley 734 de 2002, que será del siguiente tenor:

Artículo 44. ***Clases de sanciones para servidores que no son de elección popular.*** Todos los servidores públicos, exceptuando los de elección popular, están sometidos a las siguientes sanciones:

1. Destitución, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

3. Suspensión, para las faltas graves culposas.

4. Multa, para las faltas leves dolosas.

5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Artículo 3°. El artículo 44 de la Ley 734 quedará así:

Artículo 44A. ***Clases de sanciones para servidores de elección popular***. El servidor público de elección popular está sometido a las siguientes sanciones:

1. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima y para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

2. Multa, para las faltas leves dolosas o gravísimas culposas.

3. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Artículo 4°. *Sanciones que pueden imponerse en proceso penal*. Además de las sanciones mencionadas en los artículos 44 y 44A de la Ley 734 de 2002, tal como son reformados por la presente ley, cuando se considere que un servidor público ha incurrido en una falta disciplinaria que a su vez constituya una conducta punible tipificada en el Código Penal, deberá enviar copia del proceso disciplinario a la autoridad penal competente.

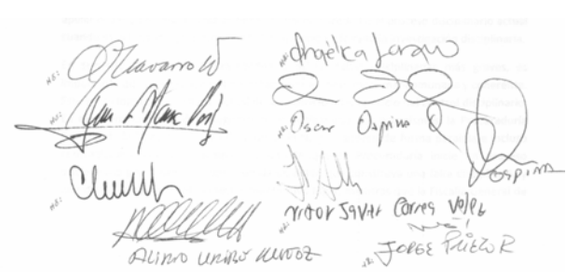
Artículo 5°. Adiciónese al artículo 45 del Código Penal el siguiente parágrafo:

"Cuando un servidor público elegido democráticamente sea condenado por delitos cometidos a título de dolo en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo, se impondrá la pena de pérdida del empleo".

Artículo 6°. ***Ámbito de aplicación***. Las disposiciones de la presente ley aplican para los procesos disciplinarios en los cuales no se haya llegado a una decisión final al momento de entrada en vigencia de la presente ley. Por lo tanto, no modifican las decisiones emitidas por la Procuraduría General de la Nación o por alguna otra autoridad titular del ejercicio del poder disciplinario respecto de procesos disciplinarios en los cuales se ha emitido ya decisión final para la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por decisión final la decisión disciplinaria contra la cual no se haya interpuesto recurso alguno dentro del término de procedencia de esos recursos, o la decisión disciplinaria contra la cual ya se hayan resuelto los recursos a los que hace referencia el artículo 110 de la Ley 734 de 2002.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las disposiciones de la Ley 734 de 2002 sobre las sanciones que pueden directamente imponerse en ejercicio del control disciplinario.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ley como objetivo modificar el ejercicio del control disciplinario, regulado por la Ley 734 de 2002, en desarrollo del numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política. La principal modificación que propone y desarrolla este proyecto es la relacionada con la autoridad competente para imponer cierta clase de sanciones, como lo son la destitución y la inhabilidad en el ejercicio de funciones públicas. El proyecto de ley plantea que sean las autoridades judiciales penales, y no la

Procuraduría General de la Nación, sean las encargadas de imponer esta clase de sanciones.

Son dos las razones principales que sustentan el cambio que propone el proyecto de ley. En primer lugar, busca garantizar que no sea posible la imposición de sanciones tan graves como la destitución y la inhabilidad general sin que haya un procedimiento que dé amplias posibilidades de participación. En segundo lugar, garantizar la concurrencia armónica y coherente de distintos órganos del Estado en el control de las faltas disciplinarias más graves: aquellas que constituyen delitos cometidos en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo. Nos detendremos a explicar mejor estos dos propósitos.

Por un lado, el proyecto de ley pretende reforzar el derecho de defensa de los servidores públicos, el cual se encuentra consagrado en la Constitución Política para todos los ciudadanos en el artículo 29, así como en distintos tratados internacionales ratificados por Colombia. Consideramos que este derecho debe cobrar mayor valor cuando mayor es la gravedad de la sanción a la que se enfrenta un servidor. Las mayores sanciones por la actuación de los servidores públicos como consecuencia de la realización de una falta disciplinaria son la destitución y la inhabilidad, por lo que el derecho de defensa debería cobrar un mayor alcance. Esto lo permite el proceso penal mejor que el proceso disciplinario. En el proceso penal, el sindicado tiene múltiples oportunidades de participar, y es investigado por una entidad, y juzgado por otro. Además, cuenta con la posibilidad de apelar la decisión ante un juez distinto, lo cual no sucede en el proceso disciplinario actual cuando es el Procurador General de la Nación quien adelanta la investigación disciplinaria.

En segundo lugar, dada la trascendencia de las faltas disciplinarias más graves, es importante que las instituciones del Estado actúen de manera mancomunada y coherente. Esto no se logra con el estado actual de la regulación del ejercicio del control disciplinario. En el escenario actual de la legislación, es posible que dos organismos, la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, actúen de forma paralela e incluso contradictoria. Así, por ejemplo, es posible que la Procuraduría inicie un proceso disciplinario por la presunta comisión de un delito que constituya una falta disciplinaria y que concluya que ese delito efectivamente tuvo lugar, mientras que la Fiscalía General de

la Nación no haya iniciado investigaciones sobre ese mismo hecho, o las haya iniciado pero considere que tal hecho no constituye delito alguno.

Estos dos propósitos se desarrollan a lo largo del articulado del proyecto, haciendo los ajustes necesarios a las normas disciplinarias y penales, con el fin de respetar principios constitucionales como el de legalidad. Así, el artículo 1° del proyecto expone que el objeto es el de modificar el ejercicio del control disciplinario, lo cual incluye ciertas modificaciones a la Ley 734 de 2002 y al Código Penal vigente.

Los artículos 2° y 3° especifican las sanciones que podrán imponerse como consecuencia de la ocurrencia de una falta disciplinaria. Estos dos artículos hacen una distinción importante, a saber, entre los servidores públicos de elección popular, y los servidores públicos que no fueron elegidos popularmente, para efectos de diferenciar las sanciones que pueden imponerse a unos y otros en un proceso disciplinario. La razón de esta distinción es que ciertas sanciones pueden tener mayor impacto en el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el derecho a participar en elecciones para cargos de elección popular, reconocido en el artículo 40 de la Constitución Política. Este mayor impacto ocurriría en el caso de los servidores públicos de elección popular. Por esto, consideramos necesario que aquellas sanciones que limitan significativamente el ejercicio de derechos políticos solo puedan ser impuestas luego de una condena penal, producto de un proceso penal en el que el servidor público que esté siendo juzgado haya tenido amplias oportunidades de participar.

Como complemento a los artículos 2° y 3°, el artículo 4° señala que el titular del ejercicio del control disciplinario que concluya que la persona investigada fue responsable de una falta disciplinaria que a su vez también constituye delito deba remitir copia del proceso a las autoridades penales para que estas inicien la investigación contra ese servidor público. A partir de este momento, el proceso penal inicie se inicie a partir de la remisión del proceso disciplinario se regirá por las normas penales procesales ordinarias, garantizando así que el servidor público contará con las mismas oportunidades de defensa que las que tiene cualquier persona que sea sometida a la acción de la justicia.

Ahora bien, dado que, según lo propuesto por el proyecto de ley, las sanciones de destitución e inhabilidad se impondrán en el marco de un proceso penal, es preciso garantizar que estas sanciones estén expresamente consagradas en la legislación penal, para garantizar el principio de legalidad. Por esto, el artículo 5° del proyecto de ley propone modificar la redacción del artículo 45 del Código Penal, adicionando un parágrafo en el que se contempla la pena de pérdida del empleo para servidores públicos, lo cual equivale a la destitución prevista originalmente en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

Por su parte, en el artículo 6° se especifica que las modificaciones introducidas por esta ley al ejercicio del control disciplinario no modifican aquellas sanciones que ya cuentan con una sanción disciplinaria en firme. En este artículo se especifica que para los efectos de este artículo se entiende por sanción disciplinaria en firme *"la decisión disciplinaria contra la cual no se haya interpuesto recurso alguno dentro del término de procedencia*

de esos recursos, o la decisión disciplinaria contra la cual ya se hayan resuelto los recursos a los que hace referencia el artículo 110 de la Ley 734 de 2002".

Finalmente, el artículo 7° especifica el término de entrada en vigencia de la ley, y dispone que esta deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 50 de 2014 Senado, *por la cual se desarrolla el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, relacionado con el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se modifica la Ley 734 de 2002 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Antonio Navarro Wolff, Iván Leonidas Name, Claudia López* y honorables Representantes *Angélica Lozano, Óscar Ospina, Víctor Javier Correa, Jorge Prieto, Alirio Uribe Muñoz*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 397 - viernes 1º de agosto de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 46 de 2014 Senado, por medio de la cual se articulan las estrategias de lucha contra la pobreza extrema 1

Proyecto de ley número 47 de 2014 Senado, por la cual se crea la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y se modifica el artículo 97 de la Ley 115 de 1994..... 22

Proyecto de ley número 49 de 2014 Senado, por la cual se establece la Cátedra de Educación Financiera en la Educación Básica y Media en Colombia..... 31

Proyecto de ley número 50 de 2014 Senado de la república, por la cual se desarrolla el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, relacionado con el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, se modifica la Ley 734 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 34

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2014