

Public Disclosure Authorized

Evaluación de Sistemas Sociales y Ambientales (ESSA)

Public Disclosure Authorized

Colombia: Apoyo al desarrollo del Registro Social de Hogares (P174341)

Enero de 2021

Banco Mundial



Abreviaturas

BMA	Base Maestra
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVID-19	Enfermedad respiratoria aguda, a veces grave, causada por un nuevo coronavirus SARS-CoV-2 en 2019
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DLI	Indicadores de Desembolso
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ESSA	Evaluación de los Sistemas Sociales y Ambientales
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GoC	Gobierno de Colombia
ICD	Infraestructura Colombiana de Datos
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
PforR	Programa por Resultados
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PBS	Plan de Beneficios en Salud
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PQRSD	Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias
PS	Promoción Social
RAEEs	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
RSH	Registro Social de Hogares
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. ANTECEDENTES.....	10
1.1. El contexto.....	10
1.1.1 El contexto estatal	10
1.1.2 Contexto sectorial e institucional	11
1.1.3 Pobreza y desigualdad en Colombia.	13
1.2 Descripción de la experiencia pasada del prestatario con el Banco Mundial.	17
2. EL PROGRAMA	18
2.1. Alcance del Programa	18
2.2. Alcance geográfico del programa.	19
2.3 Objetivos del Programa.....	19
2.4 Descripción del Registro Social de Hogares	20
3. DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS SOCIALES Y AMBIENTALES APLICABLES AL PROGRAMA	22
3.1 Agencias clave de implementación y socios del Programa.....	22
3.1.1 Las áreas claves y socias en la Participación Social	22
3.1.2 Las áreas claves y socias ambientales	33
3.1.3 Leyes, reglamentos y políticas ambientales y sociales.	34
4. CAPACIDAD DEL PROGRAMA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	40
4.1 Capacidades para implementar el sistema de gestión ambiental y social del Programa	40
5. EVALUACIÓN DE SISTEMAS SOCIALES Y AMBIENTALES (ESSA)	43
5.1 Introducción a la ESSA y descripción general.....	43
5.2 Metodología ESSA.....	44
6. CALIFICACIONES DE RIESGO AMBIENTAL Y SOCIAL	46
6.1 Riesgos y consideraciones sociales asociadas con el Programa	46
6.2 Riesgos y consideraciones ambientales asociados con el Programa.....	53
6.3 Cambio Climático (CC), fenómenos meteorológicos extremos y riesgos de desastres.	56
6.4 Análisis de brechas.....	59
7. EL PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA (PAP).	62
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	67
8.1 Conclusiones	67
8.2 Recomendaciones.....	67
9. EL PROCESO DE CONSULTA	69
ANEXO A.....	70

Taller de divulgación de la ESSA	70
Participantes del proceso de entrevistas y talleres	70
Organizaciones de la Sociedad Civil a los que se les envió el borrador de ESSA.....	71
ANEXO B	72
BIBLIOGRAFÍA.....	72

BORRADOR

RESUMEN EJECUTIVO

El Banco Mundial (BM), de acuerdo con su Política Operativa 9.00, llevó a cabo una Evaluación de los Sistemas Sociales y Ambientales (ESSA) del Gobierno de Colombia (GoC) para el desarrollo e implementación del “Registro Social de Hogares de Colombia” (en adelante el Programa) bajo una operación de financiamiento de programa por Resultados (PforR)¹. El alcance de la ESSA fue evaluar los sistemas que promueven la sostenibilidad ambiental y social, que permiten: evitar, minimizar o mitigar los potenciales impactos adversos asociados con el Programa sobre los hábitats naturales y los recursos culturales físicos; proteger a los ciudadanos y la seguridad del trabajador; considerar temas relacionados con los pueblos indígenas, grupos étnicos, personas vulnerables y migrantes; y evitar el conflicto social. Además, identificó las acciones necesarias para mejorar/fortalecer los sistemas nacionales y mitigar los potenciales riesgos ambientales y sociales.

Los objetivos específicos de la ESSA incluyen: (a) identificar los posibles beneficios, riesgos e impactos ambientales y sociales aplicables a las intervenciones del Programa; (b) revisar la política y el marco legal relacionados con la gestión de los impactos ambientales y sociales de las intervenciones del Programa; (c) evaluar la capacidad institucional para los sistemas de gestión ambiental y social dentro del sistema del Programa; (d) evaluar el desempeño del sistema del Programa con respecto a los principios básicos del instrumento PforR e identificar brechas, si las hay; y (e) presentar recomendaciones y un Plan de Acción del Programa (PAP) para abordar las brechas y mejorar el desempeño durante la implementación del Programa.

Los principales riesgos e impactos ambientales del Programa, así como el enfoque del ESSA, se centran en la gestión de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEES). Se espera que el Programa propuesto contribuya a incrementar los beneficios ambientales vinculados al uso del suelo, la adaptación al CC y la prevención y mitigación de los riesgos geofísicos a los que se encuentran expuestos los habitantes de diferentes regiones de Colombia.

Desde el punto de vista Social, la ESSA evalúa la capacidad de gestión vinculados a la equidad distributiva, la accesibilidad y las limitaciones culturales o de género para acceder o participar del Programa. Además, se evalúa la estructura de las agencias involucradas, las medidas de divulgación, los mecanismos de consulta, la diversidad jurisdiccional o geográfica, las barreras culturales, financieras o físicas que obstaculizan la participación de grupos socialmente marginados o desfavorecidos (por ejemplo, los pobres, las personas con discapacidad, los niños, los ancianos, los pueblos indígenas o las minorías religiosas o étnicas, habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija, víctimas del conflicto y migrantes o registrados). También se consideran los riesgos de crear o exacerbar un conflicto social, especialmente en estados o situaciones frágiles ej: víctimas del conflicto armado, grupos étnicos y poblaciones alejadas o aisladas, migrantes.

No se encuentran consideradas en el presente Programa variaciones en los regímenes de propiedad, incluidos los recursos de propiedad común, los derechos consuetudinarios o tradicionales a la tierra o el uso de recursos, y los derechos de los pueblos indígenas. Los resultados de la ESSA confirman que los sistemas actuales del GoC para gestionar los aspectos ambientales y sociales del Programa de “Registro Social de Hogares de Colombia” (RSH) tiene bases sólidas en un marco legal robusto para prestar el acceso equitativo e inclusivo a los ciudadanos / hogares para transitar

¹ Instrumento de financiamiento innovador para los países clientes del Banco que vincula los desembolsos de fondos directamente con la obtención de resultados definidos.

de tener un registro semi-estático (fundamentado en el Sisbén²) a un “registro dinámico e integrado de información social de los hogares” (en adelante RSH).

El Sisbén, con alrededor de 25 años de implementación, es un instrumento de política social, de focalización del gasto social con gran tradición y relevancia a nivel nacional y global. Utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar la población, para la selección y asignación de servicios y beneficios por parte de las entidades y programas. Es utilizado por al menos 21 programas sociales a nivel nacional para la focalización. Adicionalmente, es utilizado por algunos programas de los gobiernos locales. A marzo de 2020, antes de iniciarse la Pandemia de Covid-19, el Sisbén contenía información validada para aproximadamente el 78 por ciento de la población de Colombia. El Sisbén cuenta también con espacios de participación, incluidos los procedimientos de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias que operan a nivel nacional (en el DNP) y local (en las oficinas municipales del Sisbén).

El nuevo sistema propuesto, el RSH, integrará la información existente en el Sisbén del lado de la demanda (individuos y hogares) con información sobre la oferta, o cobertura, de programas sociales. Esto permitirá contar con un registro integrado de información social de los hogares (en lugar de un registro social que solo tenga información de la demanda). El Programa tiene cuatro áreas de resultados. La primera área de resultados se centra en la "información del lado de la demanda" y la integración de datos procedentes de varias fuentes de datos (Sisbén, bases de datos que contienen datos sobre desplazados internos y otras víctimas, poblaciones en situación de calle y migrantes regularizados, así como otras bases de datos administrativas como la Registraduría Nacional e información de seguridad social). La segunda área de resultados se centra en los datos procedentes de registros de beneficiarios de los programas, proporcionando "información del lado de la oferta" y en la definición de reglas claras de entrada y salida de los programas: el tiempo que los beneficiarios tendrán acceso a los beneficios, y que ocurre cuando se modifican las condiciones que permitieron el acceso. La tercera área de resultados se centra en la interoperabilidad de las bases de datos administrativas y la necesidad de establecer la aplicación del “Contrato Social” entre programas sociales y beneficiarios; la implementación de mejoras tecnológicas para apoyar la interoperabilidad efectiva y permanente y el compromiso del ciudadano para actualizar y mantener al día su información en el RSH. La cuarta área de resultados se centra en el marco institucional que promoverá un enfoque centrado en el ciudadano, mediante el diseño e implementación de medidas institucionales que involucrarán al GoC en los distintos niveles de la administración (nacional y subnacional) a los ciudadanos.

El actor clave en el diseño e implementación del RSH es el *Departamento Nacional de Planeación (DNP)* y en el suministro de información el *Departamento de Prosperidad Social (DPS)*. Dichas entidades se apoyan en mecanismos institucionales de larga trayectoria basados en decretos y leyes, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

El DNP dependiente de la Presidencia de la República³, es el encargado de definir la metodología del Sisbén, y de consolidar, administrar y publicar la base nacional certificada en la cual se valida el puntaje asignado a cada persona registrada en el Sisbén. Recientemente, el DNP por primera vez consolidó una “*Base Maestra*” información de otros registros administrativos y registros de beneficiarios de programas sociales de Colombia para la determinación de elegibilidad del programa “*Ingreso Solidario*” de respuesta COVID-19. De esta manera se ha conformado un punto de partida ya

² Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén): es una herramienta que mediante una serie de procedimientos y técnicas de recolección de datos, obtiene información socioeconómica confiable, para identificar y seleccionar potenciales beneficiarios para programas sociales.

³ El DNP es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión (<https://www.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/misi%C3%B3n-visi%C3%B3n-origen>)

probado, que ha brindado experiencia y lecciones aprendidas en la integración de datos de distintas fuentes para un mismo universo de ciudadanos.

En las últimas tres décadas el GoC ha avanzado positivamente en la consolidación de su sistema de protección social. Ha construido progresivamente un conjunto de programas de asistencia social, seguridad social y mercado laboral para apoyar a los ciudadanos, dando prioridad a las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos. Si bien los regímenes contributivos de seguridad social ofrecen pensiones, seguro médico y otros beneficios a quienes no pueden pagarlos, se ha diseñado una serie de intervenciones no contributivas para reducir la pobreza, promover el desarrollo del capital humano, reducir la desigualdad y fomentar la movilidad social.

El DPS tiene la responsabilidad de coordinar y ejecutar los principales programas de asistencia social en Colombia. Aunque Colombia tiene un conjunto relativamente variado de programas no contributivos, algunos se destacan por su presencia y cobertura a largo plazo. El programa “*Familias en Acción*”, cubre a más de 2.6 millones de familias. El programa de apoyo a la formación de jóvenes, “*Jóvenes en Acción*” cubre actualmente a más de 270.000 jóvenes de bajos ingresos proporcionándoles transferencias monetarias condicionadas para facilitar su acceso a oportunidades de educación y formación postsecundarias. El programa de beneficios de pensiones no contributivas *Colombia Mayor*, recientemente trasladado a DPS, con 1,7 millones de beneficiarios, ha ampliado significativamente la cobertura de pensiones desde que se implementó por primera vez en 2003.

Se espera que el RSH genere beneficios sociales fundamentales, particularmente a través de sus esfuerzos para mejorar el diseño e implementación del sistema de protección social.

El riesgo social general se catalogó como “moderado”. Lo anterior en razón a la posibilidad de incurrir en errores al inicio de la implementación en las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de ciudadanos del RSH. Al no estar previstas construcciones, no se realizarán expropiaciones ni reasentamientos. La pandemia de COVID-19 ha impactado significativamente el bienestar de los hogares de muchos colombianos (y puede modificarlas aún más con el transcurso de la pandemia), cambiando potencialmente sus necesidades y elegibilidad para programas sociales claves, generando riesgos de exclusión. Sería importante que Sisbén IV sea capaz de captar esta necesidad de manera dinámica para mitigar el riesgo de exclusión. Debido a que existe un diagnóstico basado en el consenso participativo y experiencias previas fundadas en el Sisbén IV y la “Base Maestra” para atender las demandas sociales se dispone de herramientas para prevenir y mitigar los riesgos e impactos del Programa. Además, el Programa tiene una baja probabilidad de cualquier impacto social negativo dado que contempla la inclusión de pueblos indígenas, minorías étnicas y otras comunidades vulnerables vinculadas a las poblaciones rurales dispersas, las víctimas del conflicto armado y los migrantes regularizados y colombianos retornados. Los riesgos podrían expresarse ante la posibilidad de incurrir en errores en el inicio de la implementación en las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de los ciudadanos del RSH. El diseño del nuevo RSH, en acuerdo con lo establecido en el decreto 812 de 2020, tiene el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios. Este decreto no ha considerado la integración de las variables de violencia intrafamiliar y Violencias Basadas en Género y en actos de Discriminación (VBG-D) por la ausencia de las respectivas Base de Datos, y de protocolos de atención ante situaciones o casos de VBG-D. Sin embargo, la temática es abordada por el Ministerio de Salud y se registra en el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE).

El DNP en base al Decreto 518 de 2020, administra la “Base Maestra” (BMA), constituyendo el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social de Hogares. Basándose en el éxito de este enfoque, el Decreto 812 de 2020 creó formalmente el Registro Social de Hogares en Colombia, que será administrado por el DNP con el mandato de mantener información socioeconómica precisa y actualizada sobre los hogares, así como de hacer un seguimiento y evaluar la aplicación de los programas sociales a lo largo del tiempo.

Los grupos étnicos y los pueblos originarios, así como también otros grupos vulnerables cuentan con espacios específicos para que los beneficios de las políticas públicas del GoC sean accesibles, culturalmente adecuados e inclusivos. Entre ellos se encuentran la Mesa Permanente de Concertación para el caso de los pueblos indígenas, así como Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Afro y Comisión Nacional de Diálogo Gitano para el Pueblo Rrom para una adecuación socio cultural e inclusión del enfoque intercultural, donde se acuerdan y establecen normas que respeten su identidad étnica y cultural, formas de organización social y características lingüísticas. Los pueblos indígenas presentan indicadores menos favorables en términos de morbilidad y mortalidad que el resto de la población. La tasa de mortalidad infantil, en todos los grupos étnicos (principalmente Rom 23,53 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2017) es mayor que en el total nacional y que en el resto de la población, con tasas que equivalen a más de tres veces la tasa nacional. Por otra parte, para el caso de mortalidad materna, el indicador para los grupos indígenas y negros, afrocolombianos equivale a más de tres veces el indicador para el total nacional y alrededor de cuatro veces en relación con el resto de la población⁴.

Existen además dos casos particulares de grupos vulnerables en Colombia, uno referido a los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado interno del País. El otro caso particular se relaciona con la migración de venezolanos residiendo o en tránsito en su territorio (por la difícil coyuntura económica, política y social de su país), y los colombianos retornados que habían emigrado.

No se anticipa ninguna adquisición de terrenos. El Programa no es compatible con ninguna construcción, por lo que no existirán expropiaciones ni reasentamientos como consecuencia del proyecto.

El riesgo ambiental fue considerado “Bajo”. Esta iniciativa no implica ninguna reubicación física, creación o reforma de infraestructura física en el terreno, ni ningún impacto a los hábitats naturales o la biodiversidad, o alta contaminación, o recursos arqueológicos; de igual manera, no existen riesgos naturales asociados al proyecto, tampoco riesgos altos en relación con la salud y seguridad de los trabajadores. La fase operativa puede presentar ciertos riesgos e impactos asociados a la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs), cuando sea necesario el recambio de equipamiento informático de servidores y terminales del sistema que integrarán las diferentes bases de datos y el sistema integrado del RSH.

La ESSA confirma que el sistema actual para gestionar los aspectos ambientales del Programa está razonablemente cubierto por la normativa y las capacidades institucionales. La Ley 1672 de 2013 y el Decreto 284 de 2018 establecen la Política pública de gestión integral de RAEEs. Los destinos contemplados de los RAEEs son: (1) un programa post consumo con ocho corrientes que carecen de costos económicos (recuperación) y (2) entrega a un gestor habilitado.

⁴ Fuentes: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; y Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, MSPS Dirección de Epidemiología y Demografía. Bogotá D.C, junio de 2019

Para abordar las brechas del Programa, la ESSA presenta el siguiente Plan de Acción del Programa que: (i) Se aumente la cobertura del RSH incorporando las variaciones que el COVID-19 introdujo luego del barrido censal inicial del Sisbén IV y se libere la base del Sisbén IV para ser usada por los programas; (ii) Actualizar e implementar una metodología sistemática para revisar y ajustar los criterios de inclusión y exclusión (consistente con el requisito de definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios -CONPES 3877-); (iii) Incorporación incremental de los registros de beneficiarios; (iv) Mejorar la supervisión a las entidades territoriales en materia de implementación del RSH y contribuir a la creación de capacidades locales sustentado en las necesidades detectadas en la supervisión.; (v) Implementación del Contrato Social entre Familias en Acción y sus beneficiarios; (vi) Implementar un refuerzo del marco institucional con equipamiento y capacitaciones del personal a nivel nacional; (vii) Establecer una estrategia de comunicación interna y externa; (viii) Integrar Bases de Datos que contribuyan a la adaptación al Cambio Climático y la mitigación y prevención de reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos geofísicos.

Adicionalmente para maximizar los beneficios y mejorar el desempeño durante la implementación del Programa, la ESSA recomienda: (i) Continuar con la implementación del plan de divulgación y sensibilización nacional y regional para RAEEs que se encuentra previsto en el Decreto 284 de 2018 y (ii) Establecer procedimientos y alternativas para que los ciudadanos / hogares cuenten con mecanismos seguros accesibles y con asistencia adecuada que les permitan ingresar datos e información para el acceso, permanencia y notificación de novedades en el RSH. Considerando especialmente las particularidades asociadas al acceso en los centros poblados y rural disperso. (iii) Para los pueblos Indígenas, comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom: avanzar en la definición de nuevos y ampliados mecanismos de vinculación basada en las nuevas necesidades del RSH para poder contar con los medios, humanos, materiales y económicos que permita establecer un enfoque diferencial para las adecuaciones socio culturales que contemple su identidad étnica y cultural, formas de organización social y características lingüísticas para cada grupo étnico. (iv) Diseñar protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D, que permitan la articulación con mecanismos de contención como el Observatorio Nacional de Violencias (ONV), el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), o el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR), y (v) Establecer procedimientos o mecanismos que promuevan la articulación del RSH con las entidades pertinentes para promover el uso de la información para el diseño de planes de ordenamiento territorial y protección ambiental de zonas de alto valor de conservación.

1. ANTECEDENTES

1.1. El contexto

1.1.1 El contexto estatal

- 1 Colombia es una República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista** (Constitución Nacional de 1991). Implementa una descentralización administrativa como parte de las políticas de desarrollo llevadas a cabo por el gobierno nacional, por medio de las cuales una gran parte de la administración del Estado se comparte entre las entidades administrativas del nivel central y territoriales. Estas entidades, organizadas jerárquicamente, son los departamentos, municipios y distritos. Otras divisiones especiales son las entidades territoriales indígenas y los territorios colectivos. Los Departamentos son encabezados por un gobernador encargado de la administración autónoma de los recursos otorgados por el Estado. Tienen autonomía en el manejo a los asuntos relacionados con su jurisdicción y funcionan como entes de coordinación entre la nación y los municipios. En Colombia existen 32 unidades departamentales, y un Distrito Capital (Bogotá). Los Municipios (1.103) son entidades territoriales organizadas administrativa y jurídicamente, están dirigidos por un alcalde. Los Distritos son entidades territoriales con una administración especial. Por su importancia nacional, en Colombia las ciudades de Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura llevan este distintivo. Las Entidades Territoriales Indígenas son gobiernos locales indígenas que ocupan alguna porción departamental o municipal. Por su parte, los Territorios Colectivos han sido adjudicados a la población afrocolombiana que predomina en la zona Pacífico, permitiéndole organizarse de formas asociativas, comunitarias y empresariales.
- 2 El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, la vicepresidenta y 18 Ministros del despacho y los directores de seis Departamentos Administrativos**⁵. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, constituyen la rama ejecutiva del GoC. La Rama Ejecutiva tiene 3 órdenes el nacional, departamental y municipal. La organización territorial se asimila al concepto de ordenamiento territorial que se distribuye espacialmente entre los diversos niveles político-administrativos nacional, departamental, distrital y municipal.
- 3 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958**. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del GoC en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.”⁶
- 4 En las últimas décadas, Colombia ha demostrado un desempeño extraordinario en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza**. En las últimas dos décadas Colombia experimentó un fuerte crecimiento del PIB a tasas promedio de 4.4 por año. El crecimiento estuvo acompañado de una reducción sostenida del desempleo que pasó del 12 por ciento en 2009 al 9,2 por ciento en 2016, aunque comenzó a aumentar nuevamente en los últimos años. La pobreza también se redujo del 49,7 por ciento en 2002 al 27 por ciento en 2018, y la pobreza extrema se redujo a la mitad de 16,4 en 2008 a 7,2 en 2018. En el caso de la pobreza extrema, el factor más

⁵ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación –DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Dirección Nacional de Inteligencia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-

⁶ <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

importante fueron las transferencias públicas, que explicaron la mayor parte de la disminución de la pobreza extrema entre 2002 y 2018. Esto subraya la importancia de las transferencias públicas bien focalizadas para la reducción efectiva de la pobreza en Colombia.

- 5 **El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 trazó la visión de una política social moderna que contribuya a cerrar brechas en la cobertura y reducir la desigualdad.** Como parte del diagnóstico, el PND enfatizó que Colombia necesita un sistema de información integrado que permita una mejor coordinación interinstitucional entre las agencias de protección social para el diseño, focalización, ejecución y seguimiento de la política social. Por lo tanto, el PND describe explícitamente la necesidad de un registro social integrado que se base en el actual instrumento de focalización, Sisbén, pero que supere el alcance del actual instrumento de focalización, basado en datos sobre oferta y demanda, y que se mejore mediante la interoperabilidad de las bases de datos.
- 6 **Después de un crecimiento relativamente consistente y un desempeño en la reducción de la pobreza, la crisis del COVID-19 está provocando la primera recesión en Colombia en 20 años y la peor en más de un siglo.** Se espera que la economía se contraiga un 6,7 por ciento en 2020, que el déficit fiscal se amplíe al 8,2 por ciento del PIB y que la deuda del gobierno general aumente al 66,5 por ciento del PIB en 2020. Se anticipa que la pobreza aumentará entre 3,0 y 9,1 puntos porcentuales, según la gravedad de la contracción económica. Es importante destacar que el conjunto actual de respuestas de política, incluidas las transferencias de efectivo a los hogares, está contribuyendo a mitigar este aumento de la pobreza. A medida que continúa la crisis de COVID-19, el GoC prioriza aún más las intervenciones y ha destacado un enfoque en la reducción de la pobreza y la creación de empleo, incluso mediante programas ampliados de asistencia social. Estas prioridades incluyen la contención y la racionalización específicas del gasto, así como medidas para garantizar que el gasto esté lo más bien dirigido y sea lo más eficiente posible. Este objetivo es consistente con el planteado en el PND de contar con un registro social integrado para apoyar el diseño, seguimiento y evaluación de la política social, incluido el gasto público.

1.1.2 Contexto sectorial e institucional

- 7 **El sector de la protección social en Colombia tiene una historia de un sólido marco de políticas.** Durante las últimas tres décadas, el Gobierno de Colombia (GoC) ha progresivamente puesto en marcha un conjunto de programas de asistencia social, seguridad social y mercado laboral para apoyar a los ciudadanos, dando prioridad a las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos.
- 8 **Colombia también ha desarrollado herramientas y estrategias de prestación de servicios para mejorar la eficacia de las intervenciones de protección social existentes.** La necesidad de priorizar el gasto social en la población más necesitada impulsó el desarrollo de herramientas para focalizar, coordinar y rastrear el gasto social. El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de programas sociales (Sisbén) diseñado y administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se introdujo por primera vez en 1995 y desde entonces ha sido el principal instrumento de focalización de los programas sociales en Colombia, actuando con un registro social semi-estático. A marzo de 2020, el Sisbén contenía información validada para más de 39,4 millones de personas, equivalente a aproximadamente el 78 por ciento de la población de Colombia y se ha utilizado para 21 programas sociales a nivel nacional y más a nivel de gobierno local.
- 9 **Hasta el día de hoy, la información del Sisbén se recopila a través de encuestas, que se realizan periódicamente a nivel municipal.** Las autoridades municipales son responsables de identificar y

contratar a los encuestadores para realizar el barrido⁷, de acuerdo con los lineamientos del DNP. Para mantener la información actualizada, los hogares pueden solicitar una encuesta por primera vez o solicitar que la información de su hogar sea actualizada en la oficina municipal del Sisbén, administrada y financiada por los gobiernos subnacionales. El DNP está a cargo de la administración, coordinación y supervisión del Sisbén a nivel nacional y es responsable de velar por el cumplimiento de las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de ciudadanos del registro, calcular el puntaje de los hogares y publicar la base de datos nacional certificada, que es utilizado por programas para tomar decisiones con respecto a la asignación de beneficios. Si bien la Ley 715 de 2001 determinó que el Sisbén debería actualizarse cada tres años, en la práctica, el Sisbén ha tenido sólo tres iteraciones desde 1995 y desde 2017 está implementando la cuarta iteración.

- 10 A pesar de sus méritos y nivel de uso, el Sisbén actualmente enfrenta muchos desafíos para servir adecuadamente como el principal instrumento para focalizar el gasto social en Colombia:** (i) La baja frecuencia de actualización periódica implica una pérdida gradual de calidad y pérdida de información confiable en el tiempo. Aunque después de cada iteración, el Sisbén ha mejorado tanto la cobertura como la calidad, basada en un costoso enfoque de barrido del censo periódico. De esta manera se ha mejorado la información sobre las necesidades de los hogares o la "demanda" de programas sociales, pero se dificulta la focalización efectiva de los programas sociales, (ii) Los hogares enfrentan varias barreras para actualizar su propia información dentro del Sisbén. Actualmente, la experiencia ciudadana con el Sisbén y los diferentes programas sociales es casi en su totalidad presencial (en las oficinas municipales) y generalmente requiere de papeleo y documentación duplicados. Además, debido a la falta de claridad sobre las reglas de acceso y duración de los beneficios sociales, no existen incentivos para que los ciudadanos actualicen su información cuando las condiciones del hogar estén mejorando, debido a la percepción de que los hará inelegibles para los programas sociales, (iii) El Sisbén no integra datos sobre las necesidades de los hogares con información veraz sobre la cobertura de los programas sociales, por lo que Colombia carece de un registro consolidado de beneficiarios de programas sociales. El intercambio de datos podría informar las decisiones a nivel de programa y facilitar la derivación de los beneficiarios existentes y potenciales a las vías de servicios y beneficios más apropiados.
- 11 Para superar estos problemas, el Gobierno ha puesto en marcha una reforma integral de varias etapas para abordar los principales desafíos del Sisbén.** Primero, en 2016 el GoC emitió un documento de política (CONPES 3877) para delinear el diseño del Sisbén IV, con el objetivo de pasar de un registro social semi-estático a uno más integrado que sirva como canal para la inclusión dinámica, que contribuya a cerrar las brechas de cobertura y a reducir la desigualdad. En segundo lugar, en 2017 un Decreto Presidencial actualizó la normativa del Sisbén para optimizar su funcionamiento y brindó normas específicas para su organización y administración. En tercer lugar, el PND 2018-2022 expuso la visión de una política social moderna que contribuya a cerrar brechas en la cobertura y a reducir la desigualdad y delineó explícitamente el objetivo de poner en marcha un Registro Social de Hogares, que vaya más allá del alcance del Sisbén, incluidos los datos de oferta y demanda. Finalmente, durante la crisis del COVID-19, el gobierno actuó rápidamente para ampliar el registro social. Mediante decretos emitidos en el marco de la “Emergencia Económica, Social y Ecológica” que brindaban un marco legal, político e institucional adecuado, el gobierno pudo introducir el concepto de Base Maestra (Base de Datos Maestra, BMA) compuesta por datos del Sisbén III y IV, que se cruzó con otros registros de beneficiarios existentes y con registros administrativos de otras entidades públicas. La consolidación de BMA permitió al DNP ampliar el registro social existente y consolidar información de casi 3,4 millones de personas

⁷ No es un censo en estricto pues no se entrevista a todos los ciudadanos. También es denominada encuesta censal.

adicionales. Con base en este logro, el gobierno emitió el Decreto 812 de 2020⁸ que crea formalmente el **Registro Social de Hogares**, que será administrado por el DNP con el mandato de mantener información socioeconómica precisa y actualizada de los hogares, así como rastrear y evaluar la implementación de los programas sociales a lo largo del tiempo.

- 12 **El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realiza la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y elabora e implementa una metodología de empalme para las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad.** El DANE es además es el responsable institucional por la medición, verificación técnica y divulgación de las cifras de pobreza en Colombia. El CONPES 150 de 2012⁹ designa al DANE entidad encargada del cálculo y divulgación de las cifras oficiales de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. El DNP cumple el rol de realizar los cálculos espejos de la medición de la pobreza, como parte de los mecanismos de validación y verificación.

1.1.3 Pobreza y desigualdad en Colombia.

- 13 **Colombia ha avanzado en términos de cobertura y protección social, pero aún enfrenta desafíos en materia de coberturas, sostenibilidad financiera, acceso y calidad de la atención, que sin duda se han visto impactados por la pandemia de COVID-19.**
- 14 **Para el 2019, el coeficiente de desigualdad de ingresos Gini registró un valor de 0,526 frente 0,517 en 2018 a nivel nacional.** En las cabeceras, el coeficiente de Gini fue 0,505, frente a 0,497 en 2018. El cambio en el ingreso per cápita de la unidad de gasto (UG)¹⁰ por quintil de 2019 respecto al año anterior, en el dominio total nacional, las personas que se encuentran en el quintil de mayores ingresos incrementaron su ingreso corriente en 1,6%, mientras que, las personas en el quintil de menores ingresos redujeron su ingreso corriente en 6,2%.¹¹
- 15 **En 2019, el porcentaje de personas clasificadas como pobres respecto al total de la población nacional fue 35,7%.** En las cabeceras esta proporción fue 32,3% en los centros poblados y rural disperso 47,5%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras. La pobreza monetaria en 2019 registró un crecimiento de 3,4% respecto a la línea de 2018 (DANE, Boletín pobreza monetaria 2019¹²).
- 16 **La desocupación, la posición ocupacional de patronos y cuenta propia, el tener un nivel educativo bajo y la no afiliación a seguridad social son los principales factores asociados a la pobreza.** Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se observa que, para todos los dominios geográficos, los perfiles del jefe de hogar que presentan mayor incidencia de pobreza están relacionados con dichas características. Por ejemplo, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza de los hogares cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado es del 58,8%, cuando es patrono o cuenta propia es del 44,7%, cuando no ha alcanzado la secundaria es del 46,8% y cuando no está afiliado al sistema de seguridad social es del 47,7%.

⁸ [Decreto 812, del 4 de junio 2020](#) establece que “el DNP creará, administrará e implementará el Registro Social de Hogares, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares...”.

⁹ El CONPES 150 establece la creación de un Comité de Expertos en Pobreza que tiene como objetivo principal garantizar la transparencia, comparabilidad y estabilidad metodológica de las mediciones de pobreza.

¹⁰ El ingreso corriente incluye los ingresos monetarios y en especie que son devengados de manera constante por el hogar y excluye aquellos ingresos de carácter ocasional. Adicionalmente, la unidad de gasto excluye pensionistas y empleados(as) domésticos(os) del hogar

¹¹ Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019 DANE

¹² https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria_2019.pdf

- 17 **La incidencia de la pobreza extrema¹³ mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de pobreza extrema según el dominio geográfico.** En 2019, el porcentaje de personas clasificadas como pobres extremas respecto al total de la población nacional fue del 9,6%. En las cabeceras esta proporción fue del 6,8% en los centros poblados y rural disperso del 19,3%, así, la incidencia de la pobreza extrema en los centros poblados y rural disperso equivale a 2,8 veces la incidencia en las cabeceras.
- 18 **En 2019 la brecha de la pobreza monetaria extrema¹⁴ para el total nacional alcanzó un valor de 3,5%, mientras que en 2018 la brecha de la pobreza fue 3,0%.** Para el dominio de cabeceras, registró un valor de 2,5% y en centros poblados y rural disperso de 7,0%. Durante 2018 estas tasas fueron 2,2% y 5,9%, respectivamente.
- 19 **Entre 2018 y 2019 se presentó una reducción de 1,6 puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional a nivel nacional.** La reducción fue de 0,9 puntos porcentuales en las cabeceras y 4,1 puntos porcentuales en los centros poblados y rural disperso. En 2019 el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 2,8 veces el de las cabeceras.¹⁵

Figura 1 - Índice de pobreza multidimensional en Colombia



El período de recolección de información corresponde a septiembre - noviembre de 2019

Fuente: DANE, Pobreza Multidimensional Resultados Julio 14 de 2020

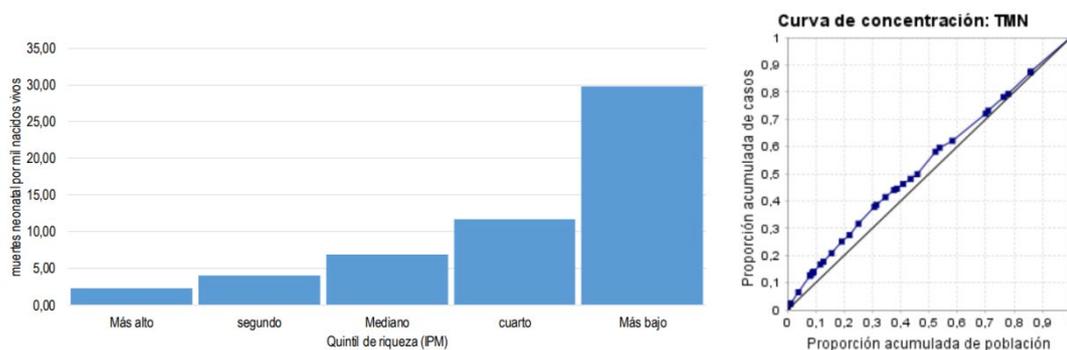
- 20 En materia de pobreza los desafíos se presentan claramente en: (i) La tasa de mortalidad neonatal, que es un 13,5 veces más alta en el primer quintil de pobreza comparado con el último. Así mismo, el 60% de la mortalidad materna se concentra en el 50% de la población más pobre multidimensionalmente; (ii) El índice de NBI o el porcentaje de analfabetismo como estratificadores.

¹³ La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios

¹⁴ La brecha o intensidad de la pobreza extrema mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza extrema para dejar de estar en esa situación.

¹⁵ [DANE Pobreza Multidimensional](#) Resultados Julio 14 de 2020

Figura 2 - Mortalidad neonatal según quintil de pobreza



Mortalidad neonatal según quintil de pobreza, 2017

Fuente: Análisis de Situación de Salud (ASIS)¹⁶ - Colombia, 2019

- 21 **Los pueblos indígenas presentan indicadores menos favorables en términos de morbilidad y mortalidad que el resto de la población.** La desnutrición crónica resulta más común en los grupos reconocidos como indígenas cuya prevalencia es de 29,6, en el pueblo afro es de 7,1 reflejando la diversidad cultural y de condiciones socioeconómicas de los grupos étnicos en Colombia. La tasa de mortalidad infantil, en todos los grupos étnicos se presenta una mayor tasa que en el total nacional y que en el resto de la población. La tasa más alta de mortandad infantil (por pertenencia étnica) la muestran los pueblos Rrom (23,53 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2017), en tanto que los grupos palenqueros e indígenas ocupan el segundo y tercer puesto respectivamente, con tasas que equivalen a más de tres veces la tasa nacional. Por otra parte, para el caso de mortalidad materna, el indicador para los grupos indígenas y negros y afrocolombianos equivale a más de tres veces el indicador para el total nacional y alrededor de cuatros veces en relación con el resto de la población¹⁷.
- 22 **El acceso de los niños pertenecientes a los grupos étnicos a la atención integral de salud está condicionado por la poca disponibilidad de servicios con enfoque diferencial étnico.** Los hogares con pertenencia étnica enfrentan una privación en el cuidado de la primera infancia, que incluyen el acceso simultáneo a salud, nutrición adecuada y educación inicial 1,45 veces más que la población general. En el marco de la atención integral en el año 2017, tan solo el 26% de niños de 0 a 5 años pertenecientes a grupos étnico tuvo acceso a atención priorizada integral a cuidados a la primera infancia.
- 23 **En las dos últimas décadas, los grupos étnicos mantienen importantes privaciones y desventajas con respecto a la población sin pertenencia étnica.** En 2016, mientras que para el total nacional un 17,8 % de personas eran pobres multidimensionalmente (8.586.482 personas), en los grupos étnicos la pobreza era aún mayor; el 45,8 % de la población indígena y el 26,9 % de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras estaban en condición de pobreza. Esto significa que en ese año 2.055.444 personas pertenecientes a grupos étnicos se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que representa el 23,94 % del total de la población pobre multidimensional del país. Los grupos étnicos registran una incidencia de pobreza multidimensional notablemente más alta que la del total nacional. La pobreza multidimensional en población indígena es 2.5 veces la del total nacional (45.8 % versus 17.8 % respectivamente) y la pobreza en las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1.5 veces más alta (26.9 % versus 17.8 %). Las mayores disparidades entre grupos étnicos y la población sin pertenencia a grupo étnico están en las variables de vivienda y servicios públicos domiciliarios

¹⁶ [Análisis de Situación de Salud](#) (ASIS)¹⁶ - Colombia, 2019

¹⁷ Fuente: Análisis de Situación de Salud (ASIS) - Colombia, 2019

(inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de paredes, material inadecuado de pisos), salud y trabajo infantil.¹⁸

- 24 **El análisis de la situación social, de salud y género comprende la identificación de aspectos históricos, políticos, sociales, económicos, culturales y sanitarios que producen diferencias en las relaciones entre hombres y mujeres.** Según estadísticas del DANE, en el trimestre móvil junio - agosto 2020 la Tasa Global de Participación de los hombres fue de 70,1 % y de 46 % para las mujeres; la tasa de ocupación 59,4 % para los hombres y 34,8 % para las mujeres, y la tasa de desempleo para las mujeres fue 24,2% y para los hombres 15,3%. Se evidencia también segregación de ocupaciones por género, donde las mujeres trabajan más en sectores de servicios. Todas estas cifras muestran la disparidad entre hombres y mujeres, y las mujeres están en clara desventaja, lo mismo ocurre en la expresión de la pobreza.
- 25 **En Colombia los índices de violencia contra la mujer son compilados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses** que en 2019 registraron 1.001 homicidios de mujeres (el 88,5 % corresponden a mayores de 18 años)¹⁹, 28.277 casos de violencia intrafamiliar, 22.523 casos de presunto delito sexual²⁰ y 37.971 casos de violencia interpersonal²¹. Para el período enero y agosto de 2019 se registraron 26.957 casos de violencia de pareja y 17.793 para el mismo período de 2020 (representando más del 85% de la violencia intrafamiliar)²², para iguales períodos se dictaminaron 5.876 y 3.386 casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes en el país (el 52 y 53% respectivamente corresponden al sexo femenino).
- 26 **El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es responsable por la administración de la “Base Maestra” (BMA), de acuerdo con lo definido en el decreto 518 de 2020.** Este es el primer esfuerzo por consolidar información para la estructuración del Registro Social de Hogares. Dicha Base permite focalizar los programas sociales y subsidios creados en el marco de la emergencia sanitaria derivada del nuevo Coronavirus COVID-19. El DNP integra en la BM información de otros registros administrativos y listados sectoriales de población afectada por el COVID-19, con el fin de determinar potenciales beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas establecidas por el Gobierno nacional en favor de personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- 27 **El DNP tiene la responsabilidad de crear y administrar el Registro Social de Hogares (RSH) que busca transitar hacia un sistema dinámico que integre información de la oferta y la demanda.** El nuevo RSH deberá estar integrado, entre otros, por instrumentos y registros de caracterización socioeconómica de la población e información de registros administrativos, y registros de beneficiarios de las entidades que proveen programas sociales o subsidios, de demanda de ayudas sociales proveniente del Sisbén y de caracterización en distintos niveles territoriales, geográficos y poblacionales. Los registros administrativos de los programas sociales y subsidios otorgados por las entidades territoriales se pondrán a disposición del DNP, con el propósito de que estos sean utilizados como insumo para la consolidación del RSH.
- 28 **El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social²³ (DPS) encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación.** Trabaja integralmente en la formulación y ejecución de

¹⁸ PND 2018-2022

¹⁹ [Homicidios Colombia 2019](#) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

²⁰ [Exámenes médicos legales por presunto delito sexual Colombia 2019](#) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²¹ [Violencia interpersonal en Colombia año 2019](#). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²² Boletín Estadístico Mensual, agosto de 2020. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²³ Creada mediante el [Decreto 4155 del 3 noviembre de 2011](#)

políticas sociales, además de realizar la coordinación de (i) la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, (ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y (iii) el Centro de Memoria Histórica. Específicamente integra en sus competencias, “*formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia.*”.

- 29 **Otros registros de beneficiarios de Colombia (consolidados por el DPS) incluyen:** (i) Familias en Acción; (ii) Jóvenes en Acción; (iii) Colombia Mayor; (iv) la base de datos de devolución del IVA y (v) el registro de beneficiarios de Ingreso Solidario. Con motivo de la pandemia por COVID-19 el Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo de 2020 autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción (Para más detalle de los programas ver párrafos 47 a 57).

1.2 Descripción de la experiencia pasada del prestatario con el Banco Mundial.

- 30 **Un proyecto anterior financiado por el Banco, Programa de Manejo de Residuos Sólidos (P101279)** creó capacidad en el MADS sobre el conocimiento de las políticas operativas del Banco y su relación con el marco regulatorio colombiano.
- 31 **El Proyecto de Mejora la calidad y la eficiencia de los servicios de salud en Colombia (P169866)** es un P4R que tiene como objetivo contribuir a las metas a más largo plazo de fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema de salud y mejorar los resultados de salud.
- 32 **El Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Territorial DPF (P170728)** que tiene como objetivo de esta operación es apoyar políticas para fortalecer los marcos institucionales de coordinación, planificación y asignación de recursos, y fortalecimiento de capacidades que promuevan inversiones estratégicas a nivel regional, así como fomentar mercados de suelo rural y urbano eficientes para apalancar el desarrollo regional.
- 33 **El Proyecto de respuesta a la Crisis COVID-19 (P174118) que apoya componentes clave de la respuesta del Gobierno de Colombia a la crisis sanitaria, social y económica causada por la pandemia COVID-19.** Esto incluyó el desarrollo del BMA que forma un componente clave de la arquitectura del nuevo Registro Social.

2. EL PROGRAMA

2.1. Alcance del Programa

- 34 **El programa que será apoyado por este PforR fortalecerá los objetivos planteados en el PND 2018-2022 del Gobierno.** Este documento expuso la visión de una política social moderna que contribuya a cerrar las brechas de cobertura y a reducir la desigualdad. El PND señaló explícitamente el objetivo de establecer un Registro Social de Hogares, que va más allá del alcance del Sisbén, incluyendo datos de la oferta y la demanda. Además, durante la crisis de COVID-19 el gobierno amplió el registro social mediante decretos de emergencia emitidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica que proporcionaron un marco legal, político e institucional adecuado, el gobierno pudo introducir el concepto de una *Base Maestra* (Base de Datos *Maestra*, BMA) compuesta por datos de los registros del Sisbén III y IV, entre otros. La consolidación de la BMA permitió al DNP ampliar el registro social existente y consolidar la información de casi 3,4 millones de personas adicionales. Sobre la base de este logro, el gobierno emitió el Decreto 812 de 2020 para crear oficialmente el Registro Social de Hogares en Colombia, que será administrado por el DNP con el mandato de mantener información socioeconómica exacta y actualizada sobre los hogares, así como de hacer un seguimiento y evaluar la aplicación de los programas sociales a lo largo del tiempo.
- 35 **El Banco Mundial propone apoyar al Gobierno en la solución de cuatro desafíos subyacentes que se presentan actualmente en la aplicación del Sisbén y el establecimiento del nuevo Registro Social de Hogares, cada uno de los cuales corresponde a un área de resultados de la operación propuesta.** En primer lugar, el Gobierno necesita contar con información completa y actualizada sobre la población potencial que necesita apoyo (demanda potencial de programas y servicios sociales). En segundo lugar, esa información sobre la demanda debe integrarse con información precisa sobre la oferta y la disponibilidad de los programas sociales emblemáticos para que puedan ser más eficazmente orientados y coordinados a nivel de los hogares. En apoyo de estos dos objetivos primarios, es necesario que haya una interoperabilidad efectiva de los datos para fortalecer aún más la calidad, la oportunidad y, en última instancia, la utilidad de los datos sobre la demanda y la oferta. Por último, estos enfoques sólo tendrán éxito si se apoyan en un marco institucional sólido que promueva un enfoque "centrado en el ciudadano", situando la utilidad y la accesibilidad en el centro de la reforma.
- 36 **Alcance del programa.** El PforR está directamente alineado con las metas de política social del PND; específicamente con el Pacto Estructural III Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad con las líneas específicas de política sobre "Línea K" "*Acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad*" y "Línea L" "*Herramientas para una política social moderna*". Adicionalmente apoya a los Pactos Transversales XI (por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas), XII (por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom), XIII (por la inclusión de todas las personas con discapacidad), XIV (por la equidad de las mujeres), y XV (por una gestión pública efectiva).
- 37 **El PforR propuesto se estructurará en torno a cuatro áreas de resultados:**
- (a) **Área de resultados 1 información sobre la demanda:** se llevarán a cabo acciones para la liberación de la base del Sisbén IV a los programas ; la actualización de la Base Maestra y su validación cruzando la misma con fuentes administrativas; y el fortalecimiento de estrategias para

la inclusión de poblaciones vulnerables actualmente excluidas del Sisbén, incluyendo procesos de busca activa.

(b) **Área de resultados 2 mejorar la información sobre la oferta:** apoyará al gobierno a transitar de su enfoque tradicional enfocado sólo en la demanda para integrar información de oferta y cobertura de los programas. La integración de esta información contribuirá a priorizar la implementación de los programas y servirá como una herramienta de seguimiento nominal de los beneficios y beneficiarios que acceden a los programas sociales. Asimismo, se incluirán acciones de apoyo a la transición de los principales programas del Sisbén III al Sisbén IV. Los registros georreferenciados del Sisbén IV permitirán conocer con exactitud la cantidad de población vulnerable a impactos del Cambio Climático ya condiciones geofísicas de riesgo. En articulación con el RSH se podrá establecer una planificación adecuada a la prevención, mitigación y respuesta a la emergencia.

(c) **Área de resultados 3 de interoperabilidad:** apoyará el fortalecimiento de los protocolos de intercambio de datos entre DNP y otras entidades clave del Sector Social; la aplicación del Contrato Social entre programas sociales y beneficiarios; y la implementación de mejoras tecnológicas para apoyar la interoperabilidad efectiva y permanente.

(d) **Área de resultados 4 marco institucional de la RSH,** el programa apoyará al gobierno para que tenga un sistema más robusto, con recursos humanos y financieros adecuados que sea centrado en el ciudadano. En este ámbito, se priorizarán acciones como el desarrollo de un manual operativo para el RSH y una adecuada estrategia de seguimiento y supervisión a nivel subnacional de la RSH; una estrategia de creación de capacidad para todos los actores relevantes; y la disponibilidad de canales virtuales para que los usuarios puedan consultar su información y postularse para recibir beneficios.

2.2. Alcance geográfico del programa.

El programa se implementará en todo el país.

2.3 Objetivos del Programa

- 38 **El objetivo de desarrollo del programa (PDO) es apoyar al GoC en la implementación y mantenimiento de un registro social de hogares dinámico e integrado para mejorar la selección y entrega de programas sociales seleccionados.**
- 39 **Se han seleccionado cuatro indicadores PDO para medir el progreso en el logro de las cuatro áreas de resultados del Programa.** Los indicadores PDO propuestos también son indicadores consistentes con el PND avalado por el gobierno colombiano, para lo cual el Gobierno se ha comprometido a lograr resultados específicos para fines del año calendario 2023:
 - i) Porcentaje de la población nacional incluida en el RSH para medir el carácter inclusivo del mismo.
 - ii) Número de programas sociales que comparten los registros de beneficiarios con el Registro Social de Hogares; para medir el carácter integrado del mismo.

iii) Porcentaje de beneficiarios de Familias en Acción que han firmado un Contrato Social con el programa, para medir el enfoque dinámico apoyado a través del RSH. Este indicador será desagregado por género.

iv) Porcentaje de beneficiarios de Familias en Acción identificados a través del RSH; con el fin de medir la adopción del mismo por programas sociales selectos. Este indicador será desagregado por género.

2.4 Descripción del Registro Social de Hogares

40 **El nuevo Registro Social de Hogares de Colombia se apoya en dos funciones básicas. La primera función es la demanda, y la segunda función es la captura de datos sobre la cobertura de los programas sociales, que anteriormente no formaban parte del Sisbén (oferta).** Para la **Primera Función** (ver figura de abajo), los datos socioeconómicos de los hogares se capturaron previamente a través de barridos periódicos con muchos años de diferencia. El sistema de barridos pretende ser reemplazado por la captura de datos a nivel municipal a pedido, es decir, a solicitud del individuo o del hogar (1). Luego, los datos se transmitirán casi en tiempo real al RSH a través de una nueva herramienta llamada SisbénAPP. Los datos de los hogares también incluirán, por primera vez la ubicación geográfica de los hogares. Los hogares pueden actualizar sus datos auto-declarados a través de sus interacciones con los programas sociales en los que están inscritos (2). Los mecanismos para esto se describirán en un nuevo “**Contrato Social**” que los programas firmarán con los hogares y que también proporcionará, por primera vez, a los hogares detalles sobre la duración de los beneficios programa. Los datos auto-declarados (1) y (2) se validarán periódicamente en las bases de datos administrativas gubernamentales disponibles mediante comprobaciones interoperables de bases de datos (3). Finalmente, los hogares podrán consultar sus propios datos personales contenidos en el RSH a través de un nuevo portal virtual (4). Esto también les permitirá solicitar servicios y realizar consultas o quejas relacionadas. También existen varias rutas adicionales para consultas y quejas. Estos diversos mecanismos se refuerzan entre sí para garantizar que Colombia, por primera vez pueda comprender las necesidades de los hogares de manera dinámica. Para la **Segunda Función** los registros de beneficiarios del programa social se integrarán en el RSH a través del Portafolio de Programas para brindar una visión integrada del hogar desde el lado de la demanda y la oferta de la política social bajo un análisis de las principales brechas de cobertura a nivel de hogares y programas. Adicionalmente, el Gobierno tiene la intención de utilizar el RSH para realizar estudios de seguimiento utilizando datos de las bases de datos integradas dentro del RSH para comprender mejor el impacto del programa a lo largo del tiempo como una guía para mejorar las políticas.

Figura 3 Esquema de integración de Programas para conformar el RSH



Fuente: Banco Mundial, Project Appraisal Document, 2020

BORRADOR

3. DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS SOCIALES Y AMBIENTALES APLICABLES AL PROGRAMA

3.1 Agencias clave de implementación y socios del Programa

- 41 **La implementación del Programa será ejecutada y supervisada a nivel nacional utilizando la normatividad y las capacidades de las áreas sustantivas existentes, correspondientes al DNP y DPS.**

3.1.1 Las áreas claves y socias en la Participación Social

Entidades Nacionales

- 42 **Las áreas claves y socias en la Participación Social en Colombia están vinculadas a las Políticas, Planes y Programas que se sustentan en un importante marco normativo, el PND 2018-2022 y en los documentos CONPES.**
- 43 **El Departamento administrativo para la Prosperidad Social (DPS) es la entidad responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social.**
- 44 **El DNP tiene la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.** El DNP formula planes y programas generales, planes de desarrollo estructurados, con enfoques al crecimiento económico del país, con énfasis en el proceso de planeación. Para ello articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión. A los efectos del presente Programa el DNP tiene como roles centrales la administración de la BMA y crear, administrar e implementar el Registro Social de Hogares. El DNP se integra por una Dirección General y dos Subdirecciones Generales, una Territorial y otra Sectorial y por 14 direcciones técnicas que reportan a una de las subdirecciones generales.
- 45 **La Dirección de Desarrollo Social (DDS)** (dependiente de la Subdirección General Sectorial) contiene a la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, que se encarga de diseñar, desarrollar, articular y poner en marcha los instrumentos para la focalización integral, iniciando por la caracterización de los potenciales beneficiarios de la oferta social del Estado mediante la administración del Sistema de información de potenciales beneficiarios Sisbén, su articulación con la caracterización territorial y su interacción con los análisis sectoriales de interés. Todo esto con el fin de contribuir a la adecuada selección de los beneficiarios y al óptimo manejo del gasto social. Adicionalmente, a partir de los censos y encuestas producidos por el DANE, la subdirección produce indicadores demográficos y de calidad de vida, a partir de los cuales tanto los tomadores de decisiones de política social, como los investigadores y estudiantes pueden hacer análisis de diversos temas sociales.
- 46 **La Subdirección de Género dentro de la DDS,** tiene entre sus funciones orientar la formulación, y realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que promuevan la equidad de género, la diversidad y la incorporación del enfoque de género, no discriminación y respeto a la diversidad sexual.

- 47 **El DPS** en base a la Ley 489 de 1998 sus funciones comprenden dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la gestión territorial y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado interno²⁴, para la atención integrar a la primera infancia, infancia y adolescencia. Además, debe establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia. El DPS define las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones de Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del sector. También imparte directrices para la interoperabilidad de los Sistemas de Información de Beneficiarios a cargo de las diferentes entidades del Estado.
- 48 **El DPS administra el Fondo de Inversión para la Paz (FIP)** en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998. Además, es parte del **Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)** establecido en la Ley 7ª de 1979. El SNBF es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. El SNBF está integrado de Programas y Estrategias: 1) Primera infancia, 2) Protección, 3) adolescencia y Juventud, 4) Familias y Comunidades, 5) Nutrición y 6) Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
- 49 **El DPS promueve la articulación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación** con las autoridades territoriales para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos, mediante las Direcciones Regionales en los temas relacionados con el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Además, administra, implementa y dispone de los registros de beneficiarios de los siguientes programas (i) *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*, (ii) *Ingreso Solidario*, (iii) *Compensación del impuesto sobre las ventas – IVA*, (iv) *Familias en Acción*, (v) *Jóvenes en Acción*, y (vi) *Protección Social al Adulto Mayor*.
- 50 **Familias en Acción (FA) es un programa que se estructura mediante dos componentes:** Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), y Bienestar Comunitario (BC). El componente de TMC está diseñado para ayudar a los pobres y pobres extremos, con niños, niñas y adolescentes. Los beneficiarios son familias que cuentan con el puntaje del Sisbén requerido, víctimas de desplazamiento, comunidades indígenas y familias pertenecientes a la Red Unidos. Brinda (i) Incentivo de salud: Este dinero se les entrega a las familias, con hijos menores de 6 años, cada dos meses, siempre y cuando asistan a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia; y (ii) Incentivo de educación: Este dinero es de manera individual por un máximo de tres hijos, que estén entre los 4 y 18 años y que hagan parte del sistema escolar colombiano. Se entrega 5 veces al año, pero cumpliendo los requisitos de asistir por lo menos al 80% de las clases y no pueden perder más de dos años escolares. El componente de Bienestar Comunitario es mediante el cual se desarrollan acciones de participación social y articulación institucional, orientadas a fortalecer las competencias ciudadanas y comunitarias e impulsa las capacidades individuales y colectivas, con el fin de mejorar condiciones de vida de las familias participantes del programa.
- 51 **Familias en Acción dispone de un modelo de gestión que involucra distintos niveles de gobierno para su implementación.** El modelo de gestión es el esquema o marco de referencia institucional sobre el cual se soporta la administración, articulación y coordinación requerida para

²⁴ Según se define en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011

la implementación y operación de FA. Incluye la institucionalidad en los diferentes niveles territoriales: *Nacional, Departamental, Municipal* y los *Territorios Indígenas*, así como la articulación con instancias y entidades públicas y privadas participantes en la operación del programa.

- 52 **El Nivel Nacional de Familias en Acción se organiza en una estructura Interna y una Externa.**
i) La Estructura Interna del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), incluye dentro de sus dependencias misionales a la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas (DTMC) y a nivel territorial, cuenta con Direcciones Regionales encargadas, entre otras funciones, de adoptar y ejecutar en el territorio las políticas, planes, Programas, estrategias y proyectos de la Entidad, a fin de garantizar su integralidad, eficiencia y eficacia. Esta Estructura Interna se organiza en (i) un Nivel Nacional y (ii) uno Regional. En el Nivel Nacional se establecen los Grupos Internos de Trabajo (GIT) de la DTMC que a su vez conforma Comités Internos de apoyo. El Nivel Regional cuenta con 35 Direcciones Regionales, una por departamento y tres especiales ubicadas en: Bogotá, Magdalena Medio y Urabá, sobre las cuales el Programa Familias en Acción soporta su operatividad. ii) La Estructura Externa articula acciones y estrategias con los Ministerios responsables de garantizar la prestación de los servicios de educación y salud, como así también del enfoque integral, diferencial y social de los grupos étnicos²⁵ en todos los territorios del país.
- 53 **El Nivel Departamental cumple un papel determinante en la provisión de servicios sociales.** A través de las secretarías de salud y educación departamental, en la gestión para la prestación y acceso a los servicios de salud y educación en los municipios no certificados.
- 54 **El Nivel Municipal la Alcaldía municipal es la responsable directa del funcionamiento del Programa en el municipio.** Designa a un funcionario como enlace, quien debe facilitar la ejecución y coordinación y el buen funcionamiento del programa. En caso de contar con población indígena inscrita en Familias en Acción, debe garantizar el enfoque diferencial para la atención a esta población. Cada Alcaldía designa un “*Enlace municipal*” (EM) contratado por la alcaldía municipal, con cargo a su presupuesto quien actúa como el delegado directo del alcalde y representante de FA en la respectiva jurisdicción, para la ejecución y seguimiento de los procesos operativos del programa. Para los pueblos indígenas se designa un Enlace Indígena. Las “*Familias Participantes*” (conjunto de un titular y su grupo constituido por los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años bajo su cuidado) son familias inscritas en FA, y constituyen la unidad de intervención del programa para todos los procesos operativos de las TMC y para el componente de bienestar comunitario. “*Titular*” es la o el representante de la familia ante el programa, es quien firma el acuerdo de corresponsabilidad en el momento de su vinculación voluntaria a Familias en Acción. Se caracteriza por ser la persona quien tiene bajo su responsabilidad el cuidado de los Niños, Niñas y Adolescentes inscritos en FA. La “*Madre Líder*” es elegida por un período de 2 años por las “*titulares*”, con el fin de representarlas ante el programa. Su labor es solidaria, voluntaria y no remunerada. Para la población indígena, esta figura se denomina “*Madre de Líder Indígena*” (MLI).
- 55 **Jóvenes en Acción apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.** Con la entrega de transferencias monetarias condicionadas (TMC) los apoya para que puedan continuar

²⁵ El Ministerio del Interior formula y hace seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, y el DNP Coordina la formulación del PND para su evaluación por el CONPES. El ICBF trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) lidera las acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas, para contribuir a la inclusión social y a la paz, y la Subdirección General para la Superación de la Pobreza (Prosperidad Social) formula la estrategia y mecanismos de focalización de la oferta social, de inclusión social y reconciliación, bajo criterios geográficos y de eficiencia operativa.

sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Cubre actualmente a más de 270.000 jóvenes de bajos ingresos proporcionándoles transferencias monetarias condicionadas para facilitar su acceso a oportunidades de educación y formación postsecundarias.

- 56 **La Dirección de Transferencias Monetarias del DPS se ocupa además del programa “Ingreso Solidario”.** Por medio de este programa se entrega una transferencia monetaria en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de otros programas de asistencia social del Estado. La selección fue realizada por el DNP teniendo en cuenta la información más actualizada de las bases de datos del Sisbén, DPS, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda. El Ingreso Solidario, al tres de julio de 2020 llegó a 2.616.744 hogares²⁶. Las familias más vulnerables fueron las primeras beneficiadas con este programa en su primera etapa. De acuerdo con el Sisbén IV recibieron la ayuda: 131.136 personas en pobreza extrema (grupo A) 458.929 hogares pobres (grupo B) y 338.685 (grupo C) en condiciones de vulnerabilidad económica. Igualmente, 234.218 hogares con menos de 30 puntos en el Sisbén III recibieron esta ayuda humanitaria.
- 57 **La Compensación del impuesto sobre las ventas IVA, es una medida de apoyo económico para los hogares más pobres.** Consiste en que las familias de menores ingresos reciban recursos que aliviarán el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables. Reciben la devolución quienes están en el Sisbén y son la población más pobre de "*Familias en Acción*" y de la lista de priorizados de "*Colombia Mayor*".
- 58 **El ICBF es la entidad del Estado que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia.** Brinda atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, llegando a cerca de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 214 centros zonales en todo el país. Fue creado por la Ley 75 de 1968 y reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7 de 1979 y su Decreto Reglamentario No. 2388 de 1979, que mediante Decreto No. 4156 de 2011 fue adscrito al DPS. Teniendo en cuenta que la vigencia de la Ley 1878 del 2018²⁷ en el marco del convenio interadministrativo el ICBF articula con el Ministerio de Educación que garantiza la integralidad en la atención a niños y niñas menores de cinco años pertenecientes a los niveles uno y dos del Sisbén (Sistema de Seguimiento niño a niño -Atención Integral Primera Infancia-).
- 59 **El programa Protección Social al Adulto Mayor - “Colombia Mayor” tiene como objetivo aumentar la protección a los adultos mayores.** Se focaliza en población adulta mayor que se encuentra desamparada, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de la entrega de un subsidio económico mensual. “Colombia Mayor” se desarrolla en 1.107 municipios y 3 inspecciones departamentales, cuenta con más de 1 millón 698 mil beneficiarios en el programa y es apoyado por las alcaldías municipales, quienes cumplen un papel fundamental en la ejecución y seguimiento del programa y ha ampliado significativamente la cobertura de pensiones desde que se implementó por primera vez en 2008. Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo dos modalidades (i) Subsidio económico directo (a través de la red bancaria o de entidades contratadas para este fin), (ii) Subsidio económico indirecto, otorgados en Servicios Sociales Básicos, a través de Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos.

²⁶ <https://ingresosolidario.dnp.gov.co>

²⁷ [Ley 1878 de 2018](#) Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la [Ley 1098 de 2006](#), por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

Entidades colaboradoras

Entidades del nivel nacional

- 60 **El Ministerio de Educación integrará al RSH con el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el programa Generación E.** El SIMAT es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. El SNIES recoge, organiza, consolida y divulga información sobre educación superior, para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector. **Generación E** es un programa que tiene como meta que 336.000 jóvenes estudien en instituciones de Educación Superior públicas y privadas de todo el país en 2022. En la actualidad tiene un alcance de 78 mil jóvenes que acceden por sus méritos académicos y condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. El Estado cubre hasta el valor de la matrícula y brinda un apoyo de sostenimiento por medio del programa Jóvenes en Acción del DPS. Así, “*Generación E*” y *Jóvenes en Acción* sin sinérgicos para alcanzar dos beneficios, educación y sostenimiento.
- 61 **El Ministerio de Salud y Protección Social genera y administra cuatro grandes bases de datos.** El Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) con su plataforma PISIS, el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), el Registro Único de Afiliados al sistema general de seguridad social (RUAF), la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA-ADRES), y el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD). El SISPRO se integra con bases de datos y sistemas de información del Sector sobre oferta y demanda de servicios de salud, calidad de los servicios, aseguramiento, financiamiento, promoción social. En base a la Resolución 1838 de 2019, las entidades responsables de la consolidación y reporte de los listados censales de las poblaciones especiales deberán entregar al Ministerio de Salud y Protección Social a partir del 1 de marzo de 2018 los datos correspondientes a ingresos, y desde el 1 de junio del mismo año la información de novedades. (En el Informe de listado censal el 84,62% de los registros corresponden a Víctimas del conflicto armado interno, y el 11,34% a Comunidades indígenas²⁸). El SISPRO consolida y reporta los listados censales de las poblaciones especiales que deberán entregar al MSPS sobre los datos correspondientes a ingresos y novedades con funciones de vital importancia para el área de la Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y la Promoción Social. Cuenta entre otros componentes con un *registro de afiliados a la Protección Social*, y el *Sistema de Información* para operar mediante ayudas o subvenciones. PISIS es una plataforma utilizada para el intercambio de información del SISPRO, la cual recibe los archivos y realiza un proceso de validación en cuanto a estructura de datos definida, que le permite al RSH identificar las personas fallecidas para poder dar de baja del registro y evitar fraudes. El RIPS provee los datos mínimos y básicos que se requieren para hacer seguimiento al Sistema de Prestaciones de Salud en el SGSSS, en relación con el paquete obligatorio de servicios (POS y POSS). Los datos de este registro contribuyen a la identificación del prestador del servicio de salud, del usuario que lo recibe, de la prestación del servicio propiamente dicho y del motivo que originó su prestación. El RUAF²⁹ Contiene el registro de los afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social (Salud, Pensiones, Riesgos Profesionales), a Subsidio Familiar, a Cesantías, y de los beneficiarios de los programas que se presten a través de la red de protección social, tales como los que ofrecen el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), ICBF, Acción Social y otras

²⁸ Total registros presentados y validados por tipo población a corte 30 noviembre de 2020. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/reporte-listados-censales.aspx>

²⁹ La ley 797 de 2003 establece el Sistema de Registro Único. A través de la Resolución 2358 de junio de 2006, se fijaron las especificaciones técnicas para el cumplimiento de la obligación por parte de las administradoras de reportar la información al Registro Único de Afiliados RUAF y se fijaron los plazos para su entrega.

entidades. La **BDUA** es la base que contiene la información de los afiliados plenamente identificados, de los distintos regímenes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Régimen Contributivo, Régimen Subsidiado, Regímenes de Excepción y Especiales y entidades prestadoras de Planes Voluntarios de Salud. Se rige por la Resolución 4622 de 2016 del MSPS, por la cual se establece el reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social. El **RLCPD** a cargo del área de Discapacidad³⁰ registra la información resultante del procedimiento de certificación de discapacidad. La Resolución 113 de 2020 del MSPS, y la Resolución 1043 de 2020 establecen los criterios para la asignación y distribución de los recursos destinados a la implementación de la certificación de discapacidad. El procedimiento de Certificación de Discapacidad no podrá ser usado como medio para el reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales de los Sistemas Generales de Pensiones o de Riesgos Laborales, ni para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional.

- 62 **La Unidad para las Víctimas aporta el Registro Único de Víctimas (RUV).** El RUV permite identificar a la población víctima (por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos) y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población afectada según la Ley 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Las víctimas pueden o no estar registradas en Sisbén, por lo que esta base al integrarse al RSH requiere de una evaluación especial para evitar una duplicación de registros.
- 63 **La Registraduría Nacional aporta al RSH tres bases de datos:** Registro Civil, Tarjeta de Identidad, y la Cédula de Ciudadanía. Esta base de datos es central como elemento de control y prevención de fraude para detectar por ejemplo las personas fallecidas.
- 64 **El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³¹ es la entidad responsable de las estadísticas oficiales en Colombia.** De la misma manera tiene responsabilidad en la coordinación del Sistema Estadístico Nacional. Mediante boletines técnicos el DANE presenta los resultados de las dos mediciones oficiales de 1) pobreza monetaria, 2) pobreza multidimensional, y 3) de desigualdad (Coeficiente de Gini). Es un organismo que brinda información relevante, pero que no es operativa en el RSH. La medición de la pobreza realizada por el DANE tiene un mecanismo espejo de medición de la pobreza por parte del DNP, ambas cifras se contrastan y por consenso técnico de ambas instituciones se arriba a una cifra única definitiva. Además (por ejemplo, en el caso del COVID-19), el DANE articula con el DNP en el caso del programa de cobertura de transferencias condicionadas para hallar las brechas y detectar la población que quedaban sin beneficios. También se genera intercambio de información geoestadística (DANE-Sisbén) a nivel de agregaciones territoriales sin individualización de acuerdo con la reserva estadística de los datos.
- 65 **El DANE tiene la misión de planear, implementar y evaluar información estadística a nivel nacional.** Garantiza que la información estadística cumpla con estándares internacionales y se valgan de la innovación y la tecnología, que soporten la comprensión y solución de las problemáticas sociales, económicas y ambientales del país, sirvan de base para la toma de decisiones públicas y privadas y contribuyan a la consolidación de un Estado Social de Derecho equitativo, productivo y legal.

³⁰ Ministerio de Salud y Protección Social > Protección social > Promoción Social > Discapacidad > Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad - RLCPD

³¹ Sus objetivos y funciones están determinadas por el Decreto 262 de 2004, mientras que el Decreto 1170 de 2015 determina a) la estructura del sector administrativo de información estadística y b) el régimen reglamentario del sector administrativo de información estadística.

- 66 **El Ministerio del Interior aporta al RSH con las bases de datos nacionales de las poblaciones Indígenas, Afro, Rrom.** Igualmente consolida con otros registros de Planeación de habitantes de calles que también recopila esa información de los diferentes municipios con estandarización de variables. Estos registros incorporan ciudadanos que no están en Sisbén.
- 67 **La información sobre migrantes es brindada por Migración Colombia.** Dicha entidad aporta bases de datos de sobre migrantes que cuentan con Permiso Especial de Permanencia (PEP) que ya se ha articulado para el programa Ingreso Solidario. Además, **Cancillería** brinda bases de datos sobre *Cédulas de extranjería y salvoconductos*.
- 68 **El Sistema Nacional de Planeación (SNP) fue creado formal y jurídicamente por la Constitución de 1991.** Está compuesto por el *Consejo Nacional de Planeación* (CNP) y los *Consejos Territoriales del Planificación* (CTP) en 32 departamentos y 1067 municipios. La función principal de estos consejos es dar un concepto sobre los planes de desarrollo que preparan el presidente de la república, los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios, y hacerles recomendaciones que no tienen un carácter obligatorio.
- 69 **El Consejo Nacional de Planeación (CNP) es la instancia que cumple la más importante función dentro de la planeación participativa.** En él confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil, convirtiéndose en el espacio real de participación ciudadana en todas las fases y procesos planificadores del país. Tiene carácter consultivo y establece que su principal función será servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica emitir concepto en la fase de elaboración de dicho Plan y, posteriormente, realizar seguimiento y evaluación periódica sobre su ejecución. Las funciones del CNP son las estipuladas en la Constitución y las que se derivan en la Ley 152 de 1994 en su Artículo 12.
- 70 **El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del GoC en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.** Coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Los documentos CONPES más relevantes en el marco del proyecto son: el CONPES 3877 de 2016 que declara de importancia estratégica del sistema de identificación de potenciales beneficiarios (SISBÉN IV); el CONPES 3986 de 2020 que identifica la estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del Impuesto de Valor Agregado a favor de la población más pobre y vulnerable; el CONPES 161 de 2013 de Equidad de género para las mujeres; y el CONPES 3950 de 2018 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. De los CONPES sociales resulta relevantes el CONPES 150 de 2012 que designa al DANE entidad encargada del cálculo y divulgación de las cifras oficiales de pobreza monetaria y pobreza multidimensional; el CONPES 166 de 2013 de Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, el CONPES 181 de 2015, Sistema General de Participaciones. Distribución de los recursos para la atención integral de la primera infancia (Vigencia 2015), CONPES 3918 de 2018 para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible; el CONPES 3081 de 2000 Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos; el CONPES Social 102 de 2006 Red de protección social contra la extrema pobreza; el CONPES Social 117 de 2008 Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales; el CONPES Social 110 de 2006 Lineamientos para la focalización del gasto público social; el CONPES Social 055 de 2001 Reforma del sistema de focalización individual del gasto social; el CONPES Social 040 de 1997 de Focalización del Gasto Social; y el CONPES Social 022 de 1994 de Focalización del gasto social en las entidades territoriales.

- 71 **La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República de Colombia (UNGRD)** tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (SNGRD).

Entidades Subnacionales

- 72 **Los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) son las instancias locales de coordinación y concertación de la Política Social.** Son liderados por el alcalde o el Gobernador, donde confluyen la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, el sector público y entidades de control a concertar y hacer seguimiento a las políticas, programas y proyectos que impactan lo social a nivel local.
- 73 **Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) son instancias territoriales de planeación, creados por disposición constitucional.** Buscan garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa. La materialización de políticas y acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial étnico en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial y promover la participación de los grupos étnicos en las decisiones que afectan su vida social, cultural, ambiental, económica y política, dependen en gran parte de la participación de los CTP.

Partes interesadas de grupos étnicos y Pueblos indígenas

- 74 **A 2018 9,34% de la población total nacional era negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.** El DANE determinó, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- 2018 (que tiene cobertura departamental y cuenta con cerca de 287 mil personas encuestadas), que el volumen de personas era 4.671.160. La población que se auto reconoció como negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el CNPV 2018 es 2.982.224, la población que se auto reconoce como gitana o Rrom es 2.649 personas, a la población que se auto reconoce como indígena es de 1.905.617 personas. Estos datos indicarían que la proporción de estos grupos étnicos, sobre el total de población nacional, serían menores a los del Censo DANE 2005³².
- 75 **El DNP integra un acercamiento al enfoque diferencial étnico:** “El enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad. *En ese sentido, considera la complejidad de la situación de pobreza como algo diferencial según el tipo de sujeto, y por otro lado, promueve una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural.* Es así como, la aplicación de este enfoque podría contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo, y también, concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad.”³³ Asimismo, ha elaborado una *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la*

³² El Censo DNE 2005 indicaba que el 14,4% de las personas pertenecen a un grupo étnico que se diferencian de la sociedad mayoritaria cuatro grupos étnicos reconocidos: la población indígena (3,4%), la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (0,08%), la población negra o afrocolombiana (10,5%), - de la que hacen parte los Palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el Departamento de Bolívar- (0,02%) y la población Rom o gitana (0,01%) .

³³ DNP, Documento de trabajo 2012.

formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial que rige su accionar.

- 76 **El Ministerio del Interior, es el responsable de garantizar la gestión política del Gobierno.** Trabaja en la protección, el goce efectivo de los derechos y las libertades de los ciudadanos, fortaleciendo el diálogo social e intercultural Estado – Comunidades, la democracia, la participación, la seguridad y la convivencia ciudadana, promoviendo así el desarrollo y la equidad de los grupos étnicos, minorías y poblaciones vulnerables. Su vinculación con el Programa es mediante la Dirección de asuntos para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías. Además, el Ministerio es el responsable de los espacios de concertación y del Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo.
- 77 **La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior tiene como parte de sus objetivos estratégicos generar condiciones de Inclusión para la Prosperidad Social y/o Igualdad de Oportunidades en el marco de la Diferencia.** Además, debe fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y convivencia ciudadana, mediante la articulación permanente del nivel nacional con las entidades territoriales, étnicas y las poblaciones vulnerables, promoviendo el respeto a los derechos humanos y la adecuada gestión de los asuntos nacionales en el territorio. Tiene entre sus funciones: Promover con los diferentes niveles de Gobierno, la incorporación de un enfoque que reconozca positivamente las diferencias para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (CNARyP) en políticas, planes, programas y proyectos especiales sectoriales: Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías para la debida atención a las CNARyP; Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las CNARyP; Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación, y diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a las CNARyP.
- 78 **La Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías es la encargada de contar con los estudios, censos y registros de las comunidades indígenas, que sirvan de base para la toma de decisiones y a su vez, contribuyan a la generación de política pública.** Entre funciones están las de: Elaborar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas y Rrom en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales; Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías municipales para la debida atención a las comunidades indígenas, a las minorías, al pueblo Rrom; Coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas, minorías y Rrom. Apoyar a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior en la realización de los procesos de consulta previa que se efectúen en terreno, para proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades indígenas y Rrom; Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
- 79 **La Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas es un espacio de articulación de las áreas del GoC y los delegados de las organizaciones indígenas y los representantes de los Pueblos indígenas.**
- 80 **El Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera (NARP).** Mediante el Decreto 1372 de 2018 expedido por el Ministerio del Interior se creó el espacio consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictaron otras disposiciones. Éste es el espacio de articulación con las comunidades NARP coordinado por el Ministerio del Interior, quien, junto con el equipo de diferentes entidades del orden nacional, participan de los procesos de consulta previa.

- 81 **La articulación a nivel de programa en el territorio se organiza mediante el Nivel Municipal donde el rol preponderante lo tiene el “Enlace indígena” (EI).** Dicho enlace es elegido por la asamblea general de la respectiva comunidad o comunidades indígenas (que preferiblemente hable la lengua de la comunidad) y nombrado, delegado o contratado por la alcaldía municipal o por la gobernación departamental, para el caso de los corregimientos departamentales. Actúa como el delegado directo de la autoridad ante el municipio o corregimiento, para la ejecución y seguimiento de los procesos operativos del Programa y el componente de bienestar comunitario, con los respectivos pueblos o comunidades indígenas. Estas personas no tienen vínculo laboral con Prosperidad Social. Además, existe la figura de la “*Madre de Líder Indígena*” (MLI), que es elegida por un período de 2 años por las titulares, con el fin de representarlas ante el programa FA. Su labor es solidaria, voluntaria y no remunerada. Es consejera, o según los usos y costumbres de la comunidad, para designar este rol de liderazgo comunitario. Los enlaces municipales o indígenas, y las madres titulares, padres titulares convocan a asambleas para la elección de líderes. Estos líderes (rol voluntario) son multiplicadores de información y brindan apoyo con diferentes procesos para que las familias se enteren cuáles de las actividades que se deben desarrollar en cada ciclo del programa, haciendo llegar la información a los rincones más recónditos de Colombia.
- 82 **El Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR), se creó en el ámbito de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.** Es un espacio dedicado a la observación, el análisis e investigación y registro del fenómeno de discriminación racial y racismo en todo el territorio colombiano, suministrando insumos que permitan formular políticas públicas con el propósito de combatir dicho flagelo, aportando un mecanismo de monitoreo y seguimiento a los actos de discriminación contra dicha población. Asimismo, el OCDR del del Ministerio del Interior puede aportar insumos vinculados a los actos de discriminación contra la población de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- 83 **La Dirección de Asuntos Étnicos y de enfoque diferencial, dependiente de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas** es la encargada de articular con las demás direcciones y subdirecciones que las acciones de atención asistencia y reparación integral para los pueblos y comunidades indígenas, el Pueblo Rrom o Gitano, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respondan a de forma ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica a la reivindicación de sus derechos en torno al territorio, la identidad cultural y la autonomía y gobierno propio a partir de la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Uno de los principales enfoques de esta dirección es la concertación con las comunidades y la articulación con las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que la oferta sea adecuada a las necesidades de los sujetos étnicos conforme a su realidad territorial y que respeten sus usos y costumbres, Todas las acciones están encaminadas a propiciar el diálogo, la participación y el respeto por los derechos derivados de la diversidad étnica y cultural en el marco de las competencias y funciones asignadas a la Unidad.

Partes interesadas de migrantes y refugiados

- 84 **Migración Colombia (MC): es la rama del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia a cargo del control y gestión de la migración.** En lo relativo al éxodo de migrantes venezolanos a Colombia, MC es la entidad que gestiona el registro administrativo de migrantes venezolanos (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV), el permiso especial de permanencia (PEP) y la tarjeta de movilidad fronteriza (Tarjeta de movilidad fronteriza TMF) para migrantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, ha estado movilizando el apoyo de socios

bilaterales, multilaterales y humanitarios para responder a esta crisis y, para mitigar los impactos entre los migrantes y refugiados venezolanos, con poco éxito dado el carácter global de la situación. Las cifras registradas por MC indican que, para el 31 de agosto, la cifra de venezolanos radicados en Colombia fue de 1.722.919, un 5.8% menos que el mes de marzo, fecha en la que se declaró la emergencia sanitaria por COVID-19. El boletín anual de estadísticas de flujos migratorios señala que en 2019 al país han entrado 1.095.706 extranjeros provenientes de Venezuela, 707.847 de Estados Unidos, 183.739 de Perú, 183.731 de Argentina y 164.033 de Brasil.

- 85 **Gerencia de Fronteras establece el mecanismo de diálogo y concertación entre los niveles central y descentralizado.** El CONPES 3950 definió una *Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*, e identificó acciones a 2021 buscando establecer e implementar acciones coordinadas de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, alojamiento, seguridad y convivencia. Para la elaboración de la estrategia se estableció que la población migrante procedente de Venezuela incluye también víctimas de la violencia interna colombiana y retornados, que salieron del país, y como consecuencia de la coyuntura económica, política y social que atraviesa Venezuela han regresado a Colombia. En base a la Línea de acción 20 del CONPES 3950 Gerencia de Frontera con Venezuela- una única instancia encargada de coordinar y articular las acciones relacionadas con el fenómeno migratorio. Esta unidad estratégica asesora al GoC en el establecimiento de lineamientos en materia de: (i) articulación de la oferta de atención e integración al migrante en los niveles internacional, nacional y territorial; (ii) producción de información sobre el fenómeno; (iii) seguimiento y monitoreo de las acciones adelantadas por diferentes actores en todos los niveles territoriales; (iv) canalización de recursos técnicos y financieros para la atención del fenómeno, y (v) definición de estrategias de comunicación y socialización de la información desde el GoC.

Partes interesadas sobre violencia de género

- 86 **El *Observatorio Nacional de Violencias (ONV)* es espacio intersectorial dispuesto por el MSPS.** Busca fomentar la generación, recopilación, análisis y difusión de información sobre las violencias de género y su abordaje integral en el territorio nacional.
- 87 El ***Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE)*** fue construido mediante el intercambio y trabajo técnico para el abordaje integral de las violencias de género. Fue desarrollado en el marco del Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional³⁴. Para la formulación e implementación del SIVIGE, junto al MSPS trabajan el Ministerio de Justicia y del Derecho, el DANE, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses³⁵. El objetivo del SIVIGE es disponer, integrar, armonizar y divulgar la información estadística sobre las violencias de género, partiendo de los estándares de calidad, los principios de las estadísticas oficiales y los estándares internacionales; para apoyar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y el direccionamiento de las acciones que permitan el abordaje integral de las violencias de género para garantizar el goce efectivo de los derechos.

Mecanismo de Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes y Denuncias (PQRSD)

- 88 **Un PQRSD se encuentra institucionalizado en el GoC para todos sus ministerios y áreas.** El DNP en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 ha establecido un mecanismo de registro e implementación de un PQRSD. El Departamento Administrativo para la Prosperidad

³⁴ Consagrado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 del 2015

³⁵ De acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1719 de 2014 y el artículo 12 de la Ley 1761 de 2015

Social y el Fondo de Inversión para la Paz cuentan con un reglamento interno para el trámite de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y felicitaciones³⁶. Según el tipo de petición los plazos establecidos para su resolución están establecidos entre los 10 y los 30 días, aunque la mayoría deberían resolverse dentro de los 15 días. Además, en la página de cada organismo se orienta al usuario para remitir a otra área del GoC si la petición no corresponde al sitio de ingreso pretendido. Para la presentación de los PQRSD se dispone de medios presenciales, telefónicos de Bogotá; Línea Nacional; Mensaje de texto gratuitos; Chat Web; Videollamadas; E-mail; y Notificaciones Judiciales. Además, existen mecanismos para presentar una petición en lenguas nativas mediante el apoyo de intérprete³⁷. Cuando las entidades no cuentan con intérpretes en su planta de personal para traducir directamente la petición, dejan constancia de ese hecho y graban el derecho de petición en cualquier medio tecnológico o electrónico, con el fin de proceder a su posterior traducción y respuesta. Debido a la situación generada por la emergencia de Covid-19 y ante la recomendación de ejercer el distanciamiento social, y evitar las reuniones públicas y aglomeraciones, el acceso al PQRSD se encuentra disponible mediante Chat Web; Videollamadas; E-mail, y página web del PND. Cuando el procedimiento sea presencial se promueve reducir al mínimo la interacción entre los organismos y los beneficiarios / personas afectadas bajo las normas del GoC y de la OMS. Estas medidas son consistentes con la Nota Técnica del Banco Mundial "Consultas públicas y participación de las partes interesadas en las operaciones respaldadas por el Banco Mundial cuando hay limitaciones para realizar reuniones públicas (20 de marzo de 2020)"³⁸

3.1.2 Las áreas claves y socias ambientales

- 89 **El MADS es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables.** Dirige el Sistema Nacional Ambiental (SINA), formula la política pública de RAEEs, y mediante el Grupo de Sustancias Químicas, Residuos Peligrosos y Unidad Técnica de Ozono es el responsable de la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Reglamenta la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, y establece los requisitos y el procedimiento para el Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos.
- 90 **El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) brinda apoyo técnico y científico al SINA.** Genera conocimiento, produce información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y del medio ambiente, que facilite la definición y ajustes de las políticas ambientales y la toma de decisiones.
- 91 **Las Corporaciones Autónomas Regionales y De Desarrollo Sostenible son la primera autoridad ambiental a nivel regional.** Son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Se encargan del aprovechamiento sostenible y racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en su respectiva jurisdicción, de la promoción de la investigación científica e innovación tecnológica, de dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación

³⁶ <https://dps2018.prosperidadsocial.gov.co/ciu/PQR/Paginas/default.aspx>

³⁷ Contando con un directorio de traductores e intérpretes de lenguas nativas, suministrado por el Ministerio de Cultura

³⁸

<https://worldbankgroup.sharepoint.com/sites/wbunits/opcs/Knowledge%20Base/Public%20Consultations%20in%20WB%20Operations.pdf>

inadecuada del territorio, y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno de su área de influencia.

- 92 **Las Autoridades Ambientales Urbanas se encuentran presentes en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón de habitantes.** Cumplen con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en su jurisdicción.

3.1.3 Leyes, reglamentos y políticas ambientales y sociales.

- 93 **Se analizaron leyes, regulaciones y políticas relevantes a nivel nacional para el Programa propuesto.** El análisis cubrió si existen algunas brechas significativas que impiden realizar los objetivos ambientales y sociales incluidos en los principios básicos de la ESSA. La tabla N° 1 proporciona el análisis detallado del marco legal y regulatorio aplicable al Programa.
- 94 **Las disposiciones del marco legal y reglamentario ambiental existente son adecuadas.** La compilación de las normas en un decreto actualizado facilita su comprensión e implementación. Si bien se está implementando una política Nacional para la gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs), por las autoridades Departamentales, Distritales y Municipales, se requieren esfuerzos para sensibilizar a los usuarios actuales ante el escenario de recambio de equipamiento informático a futuro.
- 95 **El marco legislativo existente es adecuado para garantizar la sostenibilidad social y el interés de la población marginada y vulnerable.** Esto incluye desde los jóvenes a los adultos mayores, la población perteneciente pueblos indígenas, a los grupos étnicos, los migrantes, y los afectados por el conflicto armado.
- 96 **Normativa para PQRS.** El Artículo 74 de la Constitución Política de Colombia garantiza que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Ley 1755 de 2015, regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el propósito de facilitar a todas las personas el derecho que tienen de presentar peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, etc., de manera respetuosa a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta respuesta.
- 97 **Para el caso del dictado de actos administrativos (Leyes, Decretos, Resoluciones) existe un mecanismo de consulta pública** que consiste en la publicación web del proyecto y se reciben los comentarios, críticas y sugerencias que luego de ser consideradas se incorporan en el proceso administrativo del ministerio para su promulgación. El mecanismo se encuentra establecido en la Ley 1437 de 2011, particularmente en su artículo 8° “Deber de la información al Público”.

Tabla N° 1: Leyes, reglamentos y políticas ambientales y sociales que son relevantes para el Programa propuesto.

Política / Ley aplicable/ Reglamento	Objetivo y disposiciones	Relevancia para el programa y conclusiones clave
Constitución Política de 1991	Establece los derechos colectivos y de medio ambiente (Capítulo III. Artículos 78 al 82)	Marco conceptual relevante
Ley 99 de 1993	Asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.	Marco conceptual relevante
Ley 137 de 1994	Regula los Estados de Excepción en Colombia (Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica).	Altamente Relevante pues dio las bases para Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional" sobre el que se dictaron los Decretos 518 de 2020 que crea el Programa Ingreso Solidario y Decreto Ley 812 que crea el Registro social de Hogares.
Ley 1448 de 2011	Establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas ³⁹ del conflicto armado interno, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. Las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de la presente ley.	Pertinente por considerar grupos vulnerables específicos.
Ley 1532 de 2012	Adopta medidas y regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.	Relevante, Familias en Acción es uno de los Programas estructurantes del RSH, su Contrato Social será la base para el Contrato Social del RSH.

³⁹ Personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Artículo 3 de la Ley N° 1448 de 2011).

Política / Ley aplicable/ Reglamento	Objetivo y disposiciones	Relevancia para el programa y conclusiones clave
Decreto Legislativo 518 de 2020	Créase el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Relevante
Decreto-Ley Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 812 de 4 de junio de 2020	Crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.	Altamente Relevante
Decreto 298 de 2016	Crea el Sistema Nacional de Cambio Climático SISCLIMA,	Pertinente
Decreto 284 de 2018.	Gestión integral de RAEEs. Marco conceptual para la gestión de RAEEs.	Relevante
Decreto 441 de 2017	Sustituir el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015	Relevante dado que establece que “ <i>El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas</i> ”.
Decreto 1397 de 1996	Crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones	Marco conceptual para la concertación con Pueblos indígenas.
Decreto 518 de 2020 Decreto de Emergencia	“Emergencia Económica, Social y Ecológica” que brindaban un marco legal, político e institucional adecuado, el gobierno pudo introducir el concepto de Base Maestra	Relevante
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO		
DECRETO 1072 DE 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” – Capítulo 6. Define las directrices de obligatorio cumplimiento para implementar el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.	Marco conceptual relevante para el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
Decreto 52 de 2017	“Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.4.6.37 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la	Marco conceptual relevante para el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Política / Ley aplicable/ Reglamento	Objetivo y disposiciones	Relevancia para el programa y conclusiones clave
	transición para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”	
Resolución 0312 de 2019	“Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST”	Marco conceptual relevante para el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
Norma Técnica Colombiana NTC OHSAS 18001	Buenas prácticas	Buenas prácticas relevantes para el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
CONPES		
Documento CONPES 3700 de 2011	Promueve la articulación intersectorial tendiente a la formulación e implementación de las políticas, planes, programas, incentivos y proyectos en materia de <i>Cambio Climático</i> , y la inclusión del clima como determinante para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo.	Pertinente
CONPES 3877 5 de diciembre de 2016	Declaración de importancia estratégica del sistema de identificación de potenciales beneficiarios (SISBÉN IV)	Relevante
CONPES 3986 ⁴⁰ 12 de marzo de 2020	Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del Impuesto de Valor Agregado a favor de la población más pobre y vulnerable	Relevante
CONPES 3081 de junio de 2000	CONPES 3081 de 2000 Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos.	Relevante
CONPES 3968 del 30 de agosto de 2019	Declaración de importancia estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a internet.	Relevante
CONPES 150 de 2012.	Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Designa al DANE entidad encargada del cálculo y divulgación de las cifras oficiales de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Establece la creación de un Comité de Expertos en	Pertinente

⁴⁰ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf>

Política / Ley aplicable/ Reglamento	Objetivo y disposiciones	Relevancia para el programa y conclusiones clave
	Pobreza que tiene como objetivo principal garantizar la transparencia, comparabilidad y estabilidad metodológica de las mediciones de pobreza.	
CONPES 161 12 de marzo de 2013	Equidad de género para las mujeres. Diagnóstico y Plan de gestión sobre equidad de género	Pertinente
CONPES 166 9 de diciembre de 2013	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social	Pertinente
CONPES 181 26 de junio de 2015	Sistema General de Participaciones. Distribución de los recursos para la atención integral de la primera infancia. Vigencia 2015	Pertinente
CONPES 117 de 2008	Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales.	Relevante
CONPES 110 de 2006	Lineamientos para la focalización del gasto público social	Relevante
CONPES 102 de 2006	Red de protección social contra la extrema pobreza	Relevante
CONPES 055 de 2001	Reforma del sistema de focalización individual del gasto social.	Relevante
CONPES 040 de 1997	Focalización del Gasto Social.	Relevante
CONPES 022 de 1994	Focalización del gasto social en las entidades territoriales.	Relevante
CONPES 3918 de 2018	Para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible	Pertinente
CONPES 3950 de 2018	Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela	Pertinente
PARTICIPACIÓN		
Ley 1712 de 2014	Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional	Pertinente
Ley 1757 de 2015	Su objeto es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.	Relevante para los mecanismos de participación ciudadana
Resolución 2063 DE 2017	Tiene por objeto adoptar la PPSS, y aplica a los integrantes del sistema de salud, en el marco de sus competencias y funciones.	Pertinente
BUENAS PRÁCTICAS		

Política / Ley aplicable/ Reglamento	Objetivo y disposiciones	Relevancia para el programa y conclusiones clave
Informe a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004 ⁴¹	El Director General identificó cuatro áreas principales en las que la OIT había tenido experiencias positivas. Consideró que ellas podrían representar una contribución fundamental para desarrollar el concepto de base socioeconómica. 1) seguro de salud de base comunitaria; 2) planes de pensión mínima; 3) donaciones en efectivo para enseñanza primaria; 4) reorientar el gasto público para ampliar la cobertura básica.	Pertinente
MECANISMO DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SOLICITUDES Y DENUNCIAS (PQRSD)		
Resolución 3687 ⁴² de 2016	Reglamenta el trámite de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias, felicitaciones y solicitudes de acceso a la información que se formulan al MSPS.	Articulación de los usuarios con el MSPS y otros organismos del GoC para el acceso a la información, las peticiones, quejas, reclamos, denuncias, felicitaciones.
Resolución 2041 ⁴³ del 31 de julio de 2019.	Establece el reglamento interno para el trámite de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y felicitaciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo de Inversión para la Paz -FIP- y se adoptan otras disposiciones.”	Relevante Además cuenta con mecanismos para presentar una petición en Lenguas Nativas. ⁴⁴

La Ley 1755 de 2015 se sustituyó el Título II "Derecho de Petición" de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Que de conformidad con el artículo 22 "Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones" de la Ley 1755 de 2015, las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que corresponda resolver y la manera de atender las mismas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo. Que mediante Decreto 1166 del 19 de julio de 2016 se adicionó el capítulo 12 al título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la presentación, tratamiento y radicación de las peticiones presentadas verbalmente.

⁴¹ Seguridad social para todos. Una inversión en el desarrollo económico y social mundial - Departamento de Seguridad Social

Organización Internacional del Trabajo https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_8929.pdf

⁴² <https://www.minsalud.gov.co/atencion/Paginas/Solicitudes-sugerencias-quejas-o-reclamos.aspx>

⁴³ <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Normativa/Resoluciones/2019/RES-02041-31%20de%20julio%20de%202019.pdf>

⁴⁴ <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/ParticipacionCiudadana/Lenguas-Nativas/Lenguas-Nativas-v2.pdf>

<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/ParticipacionCiudadana/Lenguas-Nativas/Formato-Lenguas-Nativas-v2.pdf>

4. CAPACIDAD DEL PROGRAMA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

4.1 Capacidades para implementar el sistema de gestión ambiental y social del Programa

- 98 **La capacidad de las instituciones para implementar efectivamente el sistema de gestión ambiental y social del Programa se considera adecuada.** Considerando la normatividad (Robusto marco normativo) basada en procesos de consenso y discusión en los pactos que conforman el PND y que luego se plasman en los documentos CONPES, Leyes, y Decretos.
- 99 **El "Programa Apoyo al desarrollo del Registro Social de Hogares en Colombia" (RSH) contribuye a fortalecer la gestión del DNP y DPS para la implementación del RSH.** El DNP lidera la formulación del RSH, que tiene como objetivo la implementación y mantenimiento de un registro social dinámico e integrado para mejorar la selección y entrega de programas sociales seleccionados.
- 100 **El Gobierno de Colombia, a través del DNP, ha creado y administra desde hace 25 años el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN).** Es un registro semi-estático que clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, a través de un puntaje, que se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan. El DNP define la metodología y orienta a los municipios para su implementación, así como de consolidar y publicar la base nacional certificada en la que se valida el puntaje asignado a las personas registradas. Durante el paso de Sisbén III a Sisbén IV (que permite tener un enfoque integral que cuente con información poblacional dinámica y de calidad, articulada con registros administrativos) en 2017 se comenzó a implementar APP Sisbén en dispositivos móviles. Este aplicativo es utilizado por los encuestadores y supervisores que visitan las zonas rurales y urbanas de estrato económico bajo para aplicar la encuesta Sisbén. En respuesta a la "Emergencia Económica, Social y Ecológica" causada por la pandemia por COVID-19, el DNP por primera vez consolidó una "Base Maestra" con información de otros registros administrativos y registros de beneficiarios de programas sociales de Colombia. Esto le brindo una sólida experiencia que ahora articulará para la implementación del RSH.
- 101 **La estructura organizativa y administrativa del DNP / DPS es adecuada en luz a la evidencia actual para llevar a cabo responsabilidades definidas bajo el sistema del Programa.** Los análisis descritos en la sección anterior demuestran que la capacidad institucional (personal, presupuesto, disponibilidad de recursos de implementación, capacitación, etc.) es adecuada. La implementación durante décadas del Sisbén y las recientes experiencias con la creación e implementación de la Base Maestra bajo la pandemia por COVID-19 demuestran una base sólida sobre la cual construir el RSH. Existe una división de responsabilidades bajo un mismo enfoque que al plasmarse en procesos de consenso robustecen al sistema. El DNP cuenta en la actualidad con un detallado "Protocolo de Servicio al Ciudadano", donde se establecen todas las pautas de atención al ciudadano detallando las atenciones especiales (personas discapacitadas, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes, adultos mayores o veteranos de la fuerza pública, y en general de personas en estado de indefensión o debilidad manifiesta) y los enfoques de grupos étnicos. A modo de ejemplo puede mencionarse que el DNP cuenta con el *Servicio de Interpretación en Línea del Centro de Relevó* (SIEL) para la atención en canal presencial que, facilita la comunicación entre sordos y oyentes que se encuentran en un mismo espacio al colocar a su disposición un intérprete

en línea, al cual pueden acceder desde un computador, una tablet o un celular con conexión a internet y sistema de amplificación de audio y micrófono”.

- 102 **Las posibilidades técnicas, administrativas, y de disponibilidad de recursos humanos y materiales son diversas en los municipios a lo largo y ancho del territorio colombiano, y se respaldan en una experiencia de tres décadas de implementación de instrumentos de política social, de focalización del gasto social.** El acceso a internet, la disponibilidad de espacios físicos para la atención de las personas que requieren acceso al RSH, las capacidades institucionales, y los medios de vinculación con los ciudadanos y hogares son variadas y normalmente coincidentes los niveles de pobreza y desigualdad de los habitantes de esas jurisdicciones. En los últimos años, la inversión realizada por el GoC mediante el Ministerio de las Tecnologías de la Información (MinTIC) en materia de conectividad ha sido constante y ha mejorado sustancialmente el total de accesos fijos a internet en Colombia. La meta del PND 2018-2020 es lograr que 11,8 millones de hogares (70%) estén conectados a internet. Al término del primer trimestre de 2020, el total de accesos fijos a Internet en Colombia alcanzó los 7,13 millones (330.000 más que igual período de 2019). Por su parte, el número de accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes en el país se situó en 14,0. Además, Al término del primer trimestre de 2020, el total de accesos a Internet móvil en Colombia alcanzó los 29,8 millones, 1,6 millones más que los registrados en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior⁴⁵.
- 103 **En virtud del mandato de la Constitución Nacional de 1991, Colombia es una República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.** Bajo este mecanismo de descentralización administrativa se ejecuta una gran parte de la administración del Estado, de manera compartida entre las entidades administrativas del nivel central y territorial (departamentos, municipios y distritos). Este estatus nacional hace que la implementación del Programa se construya sobre relaciones institucionales en funcionamiento con muchos años de interacción. Así los arreglos de implementación específicos para el Programa cuentan con una base de lecciones aprendidas que favorecen un escenario de pronta eficacia y eficiencia en la articulación interinstitucional.
- 104 **El abordaje de las cuestiones ambientales que involucran al DNP y a la UNGRD se encuentran integrados.** Esto se refleja en las secuencias operacionales en los niveles subnacionales y en estamentos y observatorios con otros ministerios y otros actores claves nacionales e internacionales. En base a la Ley 1523 de 2012, la Gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. La Ley establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y crea el *Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo* como una instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo, que está integrado por la UNGRD y el DNP entre otros. De esta articulación, DNP-UNGRD se facilitará uno de los objetivos del área de resultados 2, permitiendo una articulación de los registros georreferenciados del Sisbén 4 con la población vulnerable a impactos del Cambio Climático ya condiciones geofísicas de riesgo, para lograr una planificación adecuada para la prevención, mitigación y respuesta a la emergencia.

⁴⁵ [Boletín trimestral de las TIC](#) publicado por el Ministerio de las Tecnologías de la Información (MinTIC) Septiembre de 2020

- 105 **Los procesos del dictado de normativa atraviesan pasos de consulta pública antes de su sanción definitiva.** Algunas normas se “compilan” en normas únicas para actualizar y favorecer la implementación.
- 106 **Para abordar y disminuir inequidades, el Gobierno ha establecido mecanismos de concertación como “Mesas” y “Rutas” para una adecuación socio cultural e inclusión del enfoque intercultural para los grupos étnicos, los pueblos originarios, y poblaciones vulnerables.** Estos son espacios donde se acuerdan y establecen normas de atención que respeten su identidad étnica y cultural, formas de organización social y características lingüísticas propias. A nivel local los municipios reciben del GoC comunicación e instructivos basados en los programas y sus aplicativos. Además, los Municipios cuentan con espacios de articulación basados en los programas ya existentes que articulan bajo un enfoque intercultural mediante un delegado o que preferiblemente habla la lengua de la comunidad. Además, también se encuentra prevista en la articulación local el enfoque de género, como por ejemplo a través de la figura de la “*Madre de Líder*” (ML), la “*Madre de Líder Indígena*” (MLI), las *Madres Titulares* (Familias en Acción), *Madres Comunitarias* (ICBF).
- 107 **Al igual que en todos los ámbitos del gobierno, el DNP cuenta con un sistema de procedimientos de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias.** El sistema es robusto y arraigado en todos los estamentos del GoC, contando con mecanismos para presentar una petición en lenguas nativas utilizando los medios tecnológicos con que disponga cada entidad. En caso de no ser posible el apoyo del intérprete, son grabadas contando con un directorio de traductores e intérpretes de lenguas nativas, suministrado por el Ministerio de Cultura⁴⁶. Este mecanismo está basado en el Decreto 1166 de 2016 que establece que las personas que hablen una lengua nativa o un dialecto oficial de Colombia podrán presentar peticiones verbales ante cualquier autoridad en su lengua o dialecto. Las autoridades habilitarán los respectivos mecanismos que garanticen la presentación, constancia y radicación de dichas peticiones. Cuando las entidades no cuenten con intérpretes en su planta de personal para traducir directamente la petición, dejarán constancia de ese hecho y grabarán el derecho de petición en cualquier medio tecnológico o electrónico, con el fin de proceder a su posterior traducción y respuesta.

⁴⁶ <https://www.dnp.gov.co/DNP-Redes/Paginas/Informaci%C3%B3n-de-Interes.aspx>

5. EVALUACIÓN DE SISTEMAS SOCIALES Y AMBIENTALES (ESSA)

5.1 Introducción a la ESSA y descripción general.

- 108 **La ESSA es un documento de Programa preparado por el personal del Banco para una evaluación exhaustiva de:** 1) los sistemas que el GoC implementa para gestionar los beneficios, riesgos e impactos ambientales y sociales asociados con el Programa para mejorar la selección y entrega de programas sociales seleccionados; y 2) la capacidad institucional del gobierno para planificar, monitorear e informar sobre medidas de gestión ambiental y social bajo el Programa.
- 109 **Sus hallazgos tienen como objetivo garantizar que los programas respaldados por el financiamiento de PforR se implementen de manera que maximicen los posibles beneficios ambientales y sociales y eviten, minimicen o mitiguen los impactos y riesgos ambientales y sociales adversos.** Estos hallazgos contribuyen a la preparación del Plan de Acción del Programa (PAP) que se espera que el gobierno utilice para cerrar las brechas significativas en los sistemas de gestión ambiental y social existentes en consonancia con los principios de sostenibilidad de la PfoR.
- 110 **Desde el punto de vista ambiental, la ESSA evalúa el sistema, la capacidad y el desempeño del gobierno a través de la revisión de las leyes nacionales y sectoriales pertinentes al Programa,** las regulaciones, los protocolos sobre el acceso y permanencia de los programas de asistencia social, pero también los servicios de gestión de RAEEs (manipulación, transporte y eliminación final). También evalúa los aspectos de salud y seguridad ocupacional (OHS) en los ámbitos de implementación del Programa.
- 111 **Desde el punto de vista Social, la ESSA evalúa que se garantice el acceso en igualdad de oportunidades a los “programas sociales seleccionados” en el RSH de todos los pobladores incluidos los grupos vulnerables, con enfoques de género y de pueblos indígenas como también de minorías étnicas.** Se pretende garantizar que no surjan prejuicios ni discriminación hacia individuos o comunidades incluidos en el ámbito del Programa, teniendo particularmente en cuenta a los pueblos indígenas, los grupos étnicos, la población lesbiana, gays, bisexual, transexual, e intersexual (LGBTI), las personas con enfermedades raras, y las mujeres en condición de aborto lícito⁴⁷, a los grupos minoritarios y a las personas menos favorecidas o vulnerables, en especial en los casos en los que se puedan generar impactos adversos o en que los beneficios de desarrollo hayan de compartirse.

⁴⁷ Sentencia de la Corte Sentencia C-355/06

Aplicabilidad de los Principios Básicos de la ESSA

Principio Básico 1: *Aplicable*

Los procedimientos y procesos de gestión ambiental y social están diseñados para (a) promover la sostenibilidad ambiental y social en el diseño del Programa; (b) evitar, minimizar o mitigar los impactos adversos; y (c) promover una toma de decisiones informada relacionada con los efectos ambientales y sociales de un Programa.

Principio Básico 2: *No Aplicable*

Los procedimientos y procesos de gestión ambiental y social están diseñados para evitar, minimizar o mitigar los impactos adversos en los hábitats naturales y los recursos culturales físicos que resultan del Programa.

Principio Básico 3: *No Aplicable*

Proteger la seguridad pública y de los trabajadores contra los riesgos potenciales asociados con: (i) la construcción y / o la operación de instalaciones u otras prácticas operativas en el marco del Programa; (ii) la exposición a productos químicos tóxicos, desechos peligrosos y otros materiales peligrosos en el marco del Programa; y, (iii) la

reconstrucción o rehabilitación de infraestructura ubicada en áreas propensas a peligros naturales.

Principio Básico 4: *No aplicable*

La adquisición de tierras y la pérdida de acceso a los recursos naturales se gestionan de manera que evite o minimice el desplazamiento, y se ayuda a las personas afectadas a mejorar, o al menos restaurar, sus medios de vida y sus niveles de vida.

Principio Básico 5: *Aplicable*

Se presta la debida atención a la adecuación cultural y el acceso equitativo a los beneficios del programa, prestando especial atención a los derechos e intereses de los pueblos indígenas y a las necesidades o preocupaciones de los grupos vulnerables.

Principio Básico 6: *Aplicable*

Evite exacerbar conflictos sociales, especialmente en estados frágiles, áreas de post-conflicto o áreas sujetas a disputas territoriales.

Entre los seis principios básicos que guían el análisis de ESSA (Política del Banco y la Directiva del Banco para el PforR), desde el punto de vista ambiental y social, tres se consideran relevantes para el Programa.

5.2 Metodología ESSA

- 112 **Inicialmente, se recopiló información de fuentes de datos secundarias.** Esta información fue validada y complementada mediante consultas y entrevistas con los principales interesados. También fueron entrevistados funcionarios y técnicos de diferentes áreas del DNP / DPS para recopilar pruebas, conocimientos funcionales y preocupaciones.
- 113 **Se analizaron los marcos normativos y de políticas existentes:** ambiental y social, salud y seguridad de los trabajadores. Se evaluaron los requisitos legales y reglamentarios, incluidos los relacionados con la conservación del medio ambiente, la prevención de la contaminación, la salud y seguridad en el trabajo y la seguridad pública, la inclusión social y el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, y los aspectos sociales y ambientales relacionados con el Programa.
- 114 **Se revisaron los procedimientos operativos, la capacidad institucional existente y la viabilidad de la implementación efectiva de las actividades del Programa.** Las brechas existentes son identificadas para remediación.
- 115 **Como parte de la preparación de la ESSA, se llevaron a cabo discusiones y consultas con las partes interesadas clave, vinculadas al DNP / DPS.** Específicamente se puso especial énfasis en las áreas del GoC vinculadas con los límites del Programa. En la órbita del DNP las entrevistas estuvieron relacionadas con la Dirección de Desarrollo Social y la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida. En el área del DPS con la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, Subdirección General de Programas y Proyectos, DPS Seguimiento y Monitoreo, Programa Familias en Acción, Pilotaje y Escalamiento de Proyectos, Grupo de Antifraudes. Las consultas se iniciaron el 12 de noviembre de 2020, las entrevistas se realizaron bajo la modalidad de Videoconferencias y/o comunicaciones telefónicas considerando que las actividades coinciden con el escenario de pandemia por COVID-19. Además, mediante un taller (también virtual) realizado el **5 de febrero de 2021**, con las autoridades del DNP y el DPS se completó y validó la

información de base y los relevamientos de la ESSA. Una nueva actividad virtual se realizó entre el XX al XX de XX de 2021 que permitió profundizar los aspectos sociales de ESSA.

BORRADOR

6. CALIFICACIONES DE RIESGO AMBIENTAL Y SOCIAL

6.1 Riesgos y consideraciones sociales asociadas con el Programa

- 116 **Esta sección proporciona una visión general de los riesgos sociales asociados con este Programa, que se basan en tres de los Principios Básicos (PB) de la ESSA: PB 1, PB 5 y PB 6. El PB 1** comprende aspectos generales de gestión ambiental y social, tiene como objetivo promover la sostenibilidad ambiental y social en el diseño del Programa, evitar, minimizar o mitigar los impactos adversos y promover la toma de decisiones informadas relacionadas con los impactos ambientales y sociales del Programa. Para el **PB 5** sobre Pueblos indígenas y grupos vulnerables, el objetivo es tener debidamente en cuenta la idoneidad cultural y el acceso equitativo a los beneficios del Programa, prestando especial atención a los derechos e intereses de los pueblos indígenas y a las necesidades o preocupaciones de los grupos vulnerables. El **PB 6** considera conflictos sociales, especialmente en estados frágiles, áreas de post-conflicto, y tiene como objetivo evitar exacerbar conflictos sociales en estados frágiles, áreas posteriores a conflictos o áreas sujetas a disputas territoriales.
- 117 **Los Principios 2, 3, 4 no resultan relevantes para el Programa.** *El Principio básico 2*, destinado a evitar, minimizar o mitigar los impactos adversos en los hábitats naturales y los recursos culturales físicos que resultan del Programa, no resulta relevante, pues el Programa no tiene previstas intervenciones que generen impactos en hábitats naturales o en los recursos culturales físicos. *El Principio básico 3* tampoco es relevante dado que no se realizarán construcciones, no se generará exposición a productos químicos tóxicos, residuos peligrosos y otros materiales peligrosos en el marco del Programa, ni se realizará reconstrucción o rehabilitación de infraestructura ubicada en áreas propensas a peligros naturales, actividades que demandarían proteger la seguridad pública y de los trabajadores contra los riesgos potenciales asociados. *El Principio básico 4*, adquisición de tierras, no es relevante debido a que el Programa no prevé ninguna adquisición de terrenos, ya que el Programa no es compatible con ninguna construcción, por lo que no existirán expropiaciones ni reasentamientos como consecuencia del proyecto, ni ninguna limitación al acceso o uso de la tierra.
- 118 **Principio básico 1.- Resumen de los hallazgos:** se espera que el Programa tenga impactos positivos en la población, especialmente los sectores más vulnerables, también en las mujeres y los niños, y en la población adulta, incluidas las poblaciones rurales dispersas. Los impactos positivos se logran a través de (i) reducir la pobreza aumentando la eficacia y la equidad de los programas emblemáticos de transferencias de efectivo; (ii) mejorar la eficiencia mediante la implementación de herramientas de gestión social; y (iii) fomentar la equidad en la focalización de los programas sociales mediante la implementación del Sisbén IV.
- 119 **Los resultados de la ESSA confirman que el sistema actual del GoC para gestionar los aspectos sociales del Programa Apoyo al desarrollo del Registro Social de Hogares en Colombia** tiene varias fortalezas basadas en que utilizará los datos del Sisbén como la principal fuente de información auto-declarada sobre los individuos y los hogares. Además, permite cruzar los datos del Sisbén con datos de los registros de beneficiarios, mejorando la consolidación de la información del gobierno. Un sólido marco legal, un sistema de gestión descentralizada, con integración de las entidades territoriales (regionales y municipales), democrática, participativa y pluralista establecido a nivel constitucional generan oportunidades de focalización a nivel local. Además, existen mecanismos institucionales de larga trayectoria basados en el PND y los documentos del CONPES para que varias partes interesadas cuenten con espacios de participación, incluidos los robustos procedimientos de PQRSD a nivel nacional y local.

- 120 **El RSH propone incorporar articulación con registros o bases de datos que hoy no se encuentran vinculadas**, como por ejemplo las relacionadas con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). El Sisbén IV incorpora la geolocalización de las personas y permiten determinar la ubicación de las poblaciones expuestas a riesgos naturales. Así se generará una oportunidad de interacciones en los dos sentidos, es decir brindando información desde la UNGRD a Sisbén y viceversa asistiendo en respuestas rápidas desde Sisbén luego de la ocurrencia de eventos catastróficos sobre las poblaciones afectadas. No se encuentra previstas aún interacciones con el IDEAM para vincular los efectos del clima con las poblaciones vulnerables. Sin embargo, el IDEAM forma parte del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, que lidera la UNGRD y que sí integrará sus bases de datos en RSH.
- 121 **Principio básico 5.- Resumen de los hallazgos:** El Programa tiene por propósito generar impactos positivos al promover el acceso a beneficios para los grupos desprotegidos y vulnerables, considerando la inclusión de todas las variables. Por lo tanto, tiene una baja probabilidad de cualquier impacto social negativo.
- 122 **Un problema social clave identificado está relacionado con la posibilidad de incurrir en errores en el inicio de la implementación en las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de ciudadanos del / los registro/s.** La situación actual de pandemia por Covid-19 ha impactado de dos maneras, por un lado se han suspendido las visitas domiciliarias, y por otro ha modificado la situación de los ciudadanos ingresándolos en la pobreza o empeorando su situación con la cual habían sido registrados en la etapa censal del Sisbén IV.. Estas situaciones podrían continuar o empeorar con esta pandemia, o con otros eventos que generaran condiciones semejantes, requiriendo que el RSH sea capaz de captar esta necesidad de forma dinámica para evitar o mitigar el riesgo de exclusión.
- 123 **El Programa apoyará actividades encaminadas a mejorar información completa y actualizada sobre la población potencial que necesita apoyo de programas y servicios sociales.** Lo anterior, a través de la vinculación de bases de datos del lado de la demanda y del lado de la oferta respaldados por un marco institucional sólido que promueva un enfoque “centrado en el ciudadano”, colocando la usabilidad y la accesibilidad en el centro de la reforma. El Programa apoya la equidad de distribución, la asequibilidad, para superar las restricciones culturales, étnicas, de migrantes, colombianos retornados, víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, o de género para el acceso o la participación. Considera cómo aliviar las barreras culturales, financieras o físicas que dificultan la participación de grupos socialmente marginados o desfavorecidos (por ejemplo, las poblaciones dispersas, los pobres, los discapacitados, los niños, los ancianos, los pueblos indígenas o las minorías étnicas, entre otros).
- 124 **Se espera que este programa genere beneficios sociales fundamentales.** El sistema propuesto abarca funciones que van más allá de las funciones de un registro social, las cuales se enfocan en apoyar los procesos de captación, registro y evaluación de necesidades y condiciones. La propuesta es desarrollar un sistema que también incluya datos generados por los programas sociales, en términos de su cobertura general, beneficios o servicios entregados y los hogares beneficiarios específicos o las personas a las que asisten.
- 125 **Las diferentes fuentes que alimentan al RSH deben contar con procesos bien diagramados y con sistemas de control que permitan brindar desde el principio información sólida.** Lo anterior con el fin de asegurar el ingreso de los beneficiarios adecuados. La inclusión y la coordinación son desafíos que contribuyen a los objetivos de eficacia y eficiencia.

- 126 **La comunicación y divulgación pasiva de los accesos a los programas genera el riesgo de dejar de lado a los más necesitados.** Dichos grupos pueden estar menos conectados o tener menos conocimiento de los beneficios y servicios. Además, para una correcta inclusión en el RSH, la segmentación de cada tipo de beneficio y beneficiario debe estar estratégicamente establecida y difundida por medios accesibles y en los idiomas locales pertinentes y de manera que sea accesible y culturalmente adecuada, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos que necesitan ser beneficiados, sin dejar a nadie atrás. La comunicación a las personas / hogares se realiza a nivel municipal, con asistencia en algunos programas de otras instituciones u organizaciones que contribuyen a su articulación y comunicación según cada programa como por ejemplo las *Madres Titulares* (Familias en Acción), *Madres Comunitarias* (ICBF). El GoC brinda comunicación e instructivos a los municipios para que implementen los programas y sus aplicativos. A nivel de grandes municipios se implementa el uso de redes sociales, Facebook, WhatsApp de grupos de madres. Desde el nivel Nacional se cuenta con una serie de recursos basados en herramientas de servicios y atención telefónica para enviar información directa a los beneficiarios a través de mensajes de texto. La comunicación a los grupos étnicos se realiza a través de los espacios de articulación que están establecidos por intermedio del Ministerio del Interior vinculados a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías. La coexistencia de sistemas basados en la oferta y en la demanda pueden generar confusión en los beneficiarios con exclusiones involuntarias, y sobrecargas en los funcionarios que atienden las solicitudes con impactos negativos en la inclusión en el registro (ineficacia e ineficiencia). En la actualidad el Sisbén plantea un esquema de incentivos no monetarios basados en la visibilización de resultados y experiencias exitosas como estrategia de empoderamiento para alcanzar objetivos. La falta de robustez de algunos de los sistemas locales para la implementación de registros de programas vigentes, su seguimiento, y actualización de la información de las personas y hogares, pone en evidencia la falta de capacidad institucional municipal, y la necesidad de brindar un software y asistencia técnica para el fortalecimiento institucional para lograr un estándar parejo en todo el territorio de Colombia.
- 127 **Mecanismos de inscripción, admisión y permanencia: Las ineficiencias y los procesos excesivamente burocratizados de admisión e inscripción pueden desincentivar a las personas de presentar una solicitud.** La tensión entre el impulso a la inclusión y la realidad de la capacidad y el financiamiento limitados hace que las decisiones sean difíciles incluso en los sistemas bajo demanda. Los eventos extraordinarios y repentinos (externalidades como los incendios, inundaciones, desplazamientos de suelos, epidemias, pandemias, etc.) pueden generar exclusiones temporales pero críticas hasta que se articula la readecuación de los parámetros de inclusión y exclusión de beneficiarios.
- 128 **Falta de claridad para diferenciar las responsabilidades a nivel de programa y a nivel del RSH puede alterar tanto el ingreso como la oportunidad de la entrega (eficacia y eficiencia) de los beneficios.** La duración del beneficio y la determinación de elegibilidad son responsabilidad de cada programa (dependiendo de las reglas de cada programa y los criterios de elegibilidad), el requisito de actualizar los datos del hogar de forma periódica (por ejemplo, una vez al año) es una responsabilidad compartida entre la población (especialmente los beneficiarios que se requerirán para hacerlo como parte del contrato social que firmarán con los programas), así como DNP como administrador del RSH, lo que podría generar exclusiones tempranas o permanencias extendidas.
- 129 **Más de dos décadas de implementación del Sisbén y las recientes experiencias con la Base Maestra e Ingreso Solidario, son experiencias positivas.** Otorgan una línea de base sustentada en la experiencia y en la articulación institucional, que además han brindado el comienzo de la interoperabilidad de las bases de datos administrativas y la necesidad de establecer protocolos de intercambio de datos.

- 130 **En las fases de evaluación y elegibilidad**, los trabajadores sociales pueden aplicar evaluaciones rígidas y discrecionales o haciendo cumplir estrictos criterios de elegibilidad que podrían generar exclusión.
- 131 **Principio básico 6.- Resumen de los hallazgos:** no es esperable ninguna exclusión de ningún grupo en términos de casta, religión o geografía por las actividades del Programa. Además, tanto el DNP, el DPS y el sector de salud y la educación del país han estado respondiendo a distintas demandas sociales (estructurales, circunstanciales, o asociadas a eventos extraordinarios). También se ha incorporado la atención de los colombianos retornados, que habían abandonado Colombia por múltiples motivos, incluido el conflicto armado. Desde el inicio de esta iniciativa se encuentran presentes los desafíos que ha planteado la pandemia por la COVID-19. En consecuencia, las causas de riesgos de exclusión social han aumentado, generando un impacto en la demanda y ha aumentado la carga sobre los centros de atención en los distintos niveles de gobierno.
- 132 **Para el caso de las víctimas ocasionadas por o en relación con el conflicto armado, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas lleva el Registro Único de Víctimas.** Garantiza su identificación para incorporarlos en el RSH. A su vez la Dirección de Asuntos étnicos de la Unidad de Víctimas cuenta con los mecanismos de integración culturalmente adecuados.
- 133 **Aproximadamente 1,19⁴⁸ Millones de venezolanos son asistidos bajo distintas estrategias.** Lo anterior, según su estatus esté vinculado a PEP, o Salvoconducto o TMF, entre otros mecanismos que incluyen sistemas de vacunaciones para niños, atención de partos, atención inicial de urgencias, etc. Según una encuesta del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM julio de 2020) sobre los migrantes venezolanos en Colombia, las tres necesidades más apremiantes de los hogares de migrantes son la alimentación (91% de los hogares), la vivienda (61%) y el acceso al empleo o los ingresos (medios de subsistencia) (54%).
- 134 **No se ha detectado integración de información correspondiente a violencia basada en género y discriminación en bases de datos que permitan su articulación con el RSH, ni protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D.** Existen mecanismos de contención como el Observatorio Nacional de Violencias, el SIVIGE, o el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR). Un adecuado abordaje permitiría detectar hogares con antecedentes y permitirían adoptar medidas de prevención o mitigación. El RSH podría así contribuir a armonizar y divulgar la información sobre las violencias de género⁴⁹ y permitirle al GoC generar herramientas para la prevención, y seguimiento a las medidas de protección, atención, reparación y acceso a la justicia para las víctimas de violencias de género o personas en riesgo de serlo.
- 135 **Datos de la Demanda incompletos: la larga trayectoria implementando programas sociales está basada en un enfoque de barrido poco frecuentes.** El Sisbén IV comenzando en 2017 y ha finalizado el 20 de diciembre como consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19, que ha retrasado la recolección de datos. Existen grupos de beneficiarios potenciales que no están registrados en Sisbén dado que por su naturaleza no corresponde su inclusión. Sin embargo, existen distintos mecanismos de registros para poblaciones Indígenas, Migrantes no regulares, pobladores en situación de calle y otras poblaciones sin residencia fija, y Víctimas que se integrarán en el RSH. La pandemia de COVID-19 ha impactado significativamente el bienestar familiar de muchos colombianos, cambiando potencialmente sus necesidades y elegibilidad para programas sociales

⁴⁸ Población refugiada, migrante, retornada y de acogida alcanzada con una o más asistencias seguridad alimentaria y nutrición (SAN) dentro del RMRP 2020. [GIFMM Colombia a Agosto de 2020](#).

⁴⁹ Violencia física, psicológica, sexual y económica.

clave pudiendo alterar las bases previas registradas en el Sisbén IV para que el sistema sea capaz de captar esta necesidad de forma dinámica para mitigar el riesgo de exclusión.

136 **Deficiencias en la coordinación de programas causada por** (i) Falta una base de datos consolidada de programas sociales; (ii) El gobierno nacional cuenta con información parcial de programas sociales implementados por otros niveles de gobierno; (iii) Algunas entidades tienen sus propios mapas de oferta, pero no son compartidos; (iv) Cada entidad define su propia metodología de selección de beneficiarios, usando generalmente datos del Sisbén.

137 **Avances finales en conectividad e interoperabilidad.** El CONPES 3968 del 30 de Agosto de 2019 declara de importancia estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a internet nacional⁵⁰. Además, el Sisbén IV ha mejorado significativamente las conectividades en el nivel municipal, agilizando los procesos de carga de información de manera diaria. A partir de allí se han generado importantes progresos, restando cumplir algunas brechas de conectividad. (i) La conectividad de la última milla para municipios que serán parte aportante del RSH presenta dificultades en muy pocos casos como por ejemplo en departamentos como Amazonas, Guainía, Vichada y San Andrés. En ellos, el acceso a la conectividad y las velocidades limitadas de conexión⁵¹ podrían resultar en un impedimento de autogestión por parte de las personas y hogares. Bajo estas circunstancias, las personas para actualizar su información y realizar consultas deberían hacerlo en las oficinas municipales, con lo que puede generarse una brecha en el acceso de las personas / hogares. El GoC está recomendando, desde DPS, que los municipios busquen la alternativa satelital como por ejemplo lo ha hecho el municipio de Guaviare para asegurar la atención adecuada. Independientemente de la conectividad, los municipios deben tener establecido un procedimiento de gestión (POA) en el que se deben asegurar los recursos humanos, materiales y económicos para cumplir con el convenio que establecen con los programas de asistencia (Familias en Acción). El monitoreo y seguimiento del POA lo realizan desde los equipos regionales para garantizar la adecuada atención de las familias, y mediante ellos se establecen alertas para corregir las situaciones de deficiencia de atención. Un dato relevante es que todas las oficinas Sisbén del país cuentan con acceso a internet. (ii) El personal que opere las cargas de información desde los municipios requerirá equipamiento informático y capacitación. Es importante destacar que aún persisten dificultades de capacidades a nivel de robustez de los registros locales, no todas las entidades territoriales tienen sistemas de información o llevan registros de los beneficios. (iii) Limitada interoperabilidad entre bases de datos del gobierno, (iv) Ausencia de interoperabilidad entre Sisbén y programas sociales, (v) El proceso de definición de la transición de los programas al Sisbén IV se encuentra incompleto. Es importante destacar que según el Censo 2018 (DANE) en Amazonas viven 76.589 Personas de las cuales 39542 viven en la zona Rural dispersa. Las viviendas ocupadas con personas presentes son 15.422. En Vichada viven 107.808 personas de las cuales 81975 viven en la zona Rural dispersa. Las viviendas ocupadas con personas presentes son 17.699. Ambos son 2 de los 6 departamentos con mayor porcentaje de población en edades jóvenes (entre los 15 y los 29 años). Si se analizan los datos de NBI (Con un Total Nacional de 14,13%) Vichada presenta 67,62% a nivel general y 85,18% para el agregado de Poblados y Rural Disperso; Guainía presenta 59,21% a nivel general y 79,24% para el agregado de Poblados y Rural Disperso; Amazonas presenta 19,16% a nivel general y 45,60% para el agregado de Poblados y Rural Disperso, y San Andrés 14,84% a nivel general y 5,24% para el agregado de Poblados y Rural Disperso. Es importante destacar que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su condición de islas oceánicas pequeñas, alejadas de las costas continentales localizado en la

⁵⁰ Se proyecta que la focalización de los suscriptores beneficiarios se soporte en el nuevo Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV), así como en la estratificación de los hogares. - Inicio en enero de 2020 -

⁵¹ [Boletín Trimestral de las TICs](#) publicado por el Ministerio de las Tecnologías de la Información (MinTIC) Septiembre de 2020.

zona oeste de la cuenca del Mar Caribe, está expuesto a diferentes tipos de amenazas naturales y antrópicas, que aunado a las condiciones socio-económicas del territorio, lo hacen más vulnerable a las amenazas potenciales. Recientemente, como consecuencia del huracán Iota, mediante el Decreto 1472 del 18 de noviembre de 2020, se declaró la existencia de una situación de desastre en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus cayos, por el término de 12 meses⁵². Estos datos confirman que los departamentos con dificultades de conexión registran poblaciones vulnerables.

- 138 ***Necesidad de mejoras en el enfoque al ciudadano:*** (i) Al presente, para que el ciudadano cuente con acceso a los programas, debe presentarse en las oficinas municipales para solicitar ser incluido si no ha sido incorporado en los barridos censales previos o si su condición se ha modificado. Además, hasta ahora, el ciudadano no tiene acceso a la información que el Gobierno posee en sus sistemas de información. (ii) Actualmente se requiere complementar el actual marco institucional para que se asegure la gobernanza adecuada y financiamiento para la operación del RSH, (iii) Los roles y responsabilidades de actores relevantes, incluyendo a los ciudadanos respecto del Sisbén/RSH faltan ser clarificados, en un enfoque general y enfoques específicos que abordará el RSH, (iv) Los canales virtuales para el acceso de los ciudadanos al Registro Social de Hogares deben ser claramente especificados incluyendo las distintas posibilidades de acceso a los mismos (inclusive su falta de acceso), (v) Mejorar el acceso remoto de los ciudadanos / hogares al RSH disminuirá los costos transaccionales (eficacia y eficiencia), favoreciendo especialmente a la mujer que es quien en mayor medida está abocada a éstas tareas.
- 139 **El Riesgo Social General se catalogó como "moderado"**. Lo anterior, debido a la posibilidad de incurrir en errores en el inicio de la implementación en las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de los ciudadanos del RSH. Estos riesgos se sustentan en las dificultades que se deben afrontar en el inicio del diseño e implementación del RSH explicadas por cuatro ejes que se desarrollan a continuación: (i) Datos de la Demanda incompletos; (ii) Deficiencias en la coordinación de programas; (iii) Avances finales en conectividad e interoperabilidad; (iv) Necesidad de mejoras en el enfoque al ciudadano.
- 140 **Para mitigar las causas antes expuestas, el diseño del RSH aprovechará un diagnóstico basado en el consenso participativo y experiencias previas fundadas en el Sisbén IV y la "Base Maestra" para atender las demandas sociales.** Además, el Programa tiene una baja probabilidad de cualquier impacto social negativo dado que sus funciones van más allá de las funciones de un "registro social" al prosperar hacia un "*sistema integrado de información social*"⁵³ y contempla la inclusión de pueblos indígenas, minorías étnicas y otras comunidades vulnerables vinculadas a las poblaciones rurales dispersas, las víctimas del conflicto armado y los migrantes venezolanos y colombianos retornados. Al no estar previstas construcciones, no se realizarán expropiaciones ni reasentamientos.
- 141 **El Programa tiene una baja probabilidad de cualquier impacto social negativo y permitirá mitigar varios de estos riesgos,** basado en las cuatro áreas de resultado que apoyan su formulación e implementación.
- 142 **Basado en la evaluación del análisis precedente se preparó la tabla que a continuación presenta los hallazgos sociales clave identificados y las oportunidades detectadas.**

⁵² La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres estableció un segundo punto de internet satelital para sus operaciones e instalaron otro punto de red de wifi abierta para la comunidad en Providencia. La cobertura de 4G de los operadores celulares del país fue restaurada totalmente en San Andrés y parcialmente en Providencia.

⁵³ Se compone de la información sobre la oferta, o cobertura, de programas sociales y de la información del lado de la demanda.

Tabla N° 2 Oportunidades sociales de mejora que entrega el Programa

Cuestiones sociales claves identificadas	Evaluación / Datos clave	Necesidades detectadas
<p>Mejorar el registro de los ciudadanos integrados en el RSH</p>	<p>La incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras.</p> <p>Es necesario aumentar el acercamiento a los ciudadanos / hogares para garantizar la posibilidad de incluirlos en el RSH de manera adecuada y oportuna, particularmente en la ruralidad y en los territorios de difícil acceso a la conectividad por parte de los ciudadanos.</p> <p>El DPS mediante sus instituciones e instancias competentes de Familias en Acción, acompañan a las entidades territoriales y a las comunidades y autoridades étnicas en la gestión interinstitucional e intersectorial para el acceso a los programas, incluido el enfoque diferencial étnico.</p>	<p>Establecer procedimientos y alternativas para que los ciudadanos / hogares cuenten con mecanismos seguros accesibles y con asistencia adecuada que les permitan ingresar datos e información para el acceso, permanencia y notificación de novedades en el RSH.</p>
<p>Disminuir las brechas de oportunidades de acceso para grupos étnicos, indígenas, grupos vulnerables, y de otros grupos que históricamente no ha tenido acceso al Sisbén por no contar con domicilio (habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija, migrantes no regularizados, víctimas del conflicto armado).</p>	<p>El pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom sugiere la generación de acciones diferenciadas que creen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios, en especial a la tierra, para avanzar en la materialización de los derechos de los que son sujeto, bajo el principio de progresividad y teniendo en cuenta su cosmovisión y tradiciones.</p> <p>Junto a la pobreza y la discriminación las principales víctimas del conflicto armado han sido las mujeres y niñas campesinas y rurales. En el SISPRO el 85,01% de los registros corresponden a Víctimas del conflicto armado interno, y el 11,6% a comunidades indígenas.</p> <p>El Registro Único de Víctimas (RUV) reconoce a 9.057.952 personas como víctimas, de ellos 7.306.496 Víctimas que cumplen los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley 1448.</p> <p>El MSPS administra el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD).</p>	<p>Para los pueblos Indígenas, comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom: Avanzar con definición de nuevos y ampliados mecanismos de vinculación basada en las nuevas necesidades del RSH para poder contar con los medios, humanos, materiales y económicos que permita establecer un enfoque diferencial para las adecuaciones socio culturales que contemple su identidad étnica y cultural, formas de organización social y características lingüísticas para cada grupo étnico.</p> <p>El procedimiento para establecer la gobernanza del RSH debe clarificar los mecanismos de integración, articulación interinstitucional e interoperabilidad de todas las bases y registros existentes y a crearse, especialmente de los grupos más vulnerables.</p>

Cuestiones sociales claves identificadas	Evaluación / Datos clave	Necesidades detectadas
Las Violencias Basadas en Género y en actos de Discriminación (VBG-D)	<p>No se han detectado Bases de datos sobre VBG-D que puedan integrarse en el RSH.</p> <p>Los problemas de violencia y vulnerabilidad no aparecen claramente identificados, como así tampoco las medidas para la prevención de su ocurrencia por efectos del Programa, como así también para contribuir a la solución de los que ocurren de manera previa al Programa.</p>	<p>1) Diseñar protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D, que permitan la articulación con mecanismos de contención como el Observatorio Nacional de Violencias (ONV), el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), o el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR).</p> <p>2) Establecer mecanismos de articulación interinstitucional para: (a) derivar los casos identificados a las áreas del GoC que correspondan para actuar oportunamente (Defensor o Comisario de Familia), (b) articular con los responsables de la “comunicación estratégica” para adoptar los enfoques internos y externos (ej promover acciones Departamentales y Municipales que promuevan la detección, prevención e inclusión, basada en el trato adecuado).</p>

6.2 Riesgos y consideraciones ambientales asociados con el Programa

- 143 **Esta sección proporciona una visión general de los riesgos ambientales asociados con este Programa, que se basan uno de los Principios Básicos (PB) de la ESSA, PB 1.** El PB 1 comprende aspectos generales de gestión ambiental y social, tiene como objetivo promover la sostenibilidad ambiental y social en el diseño del Programa, evitar, minimizar o mitigar los impactos adversos y promover la toma de decisiones informadas relacionadas con los impactos ambientales y sociales del Programa.
- 144 **El Riesgo Ambiental fue considerado “Bajo” ya que esta iniciativa no implica ninguna reubicación física, creación o reforma de infraestructura física en el terreno.** Tampoco implica ningún impacto a los hábitats naturales o la biodiversidad, o alta contaminación, o recursos arqueológicos; de igual manera, no existen riesgos naturales asociados al proyecto, tampoco riesgos altos con relación a la salud y seguridad de los trabajadores. La fase operativa puede presentar ciertos riesgos e impactos asociados a la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs), cuando sea necesario el recambio de equipamiento informático de servidores y terminales del sistema que integrarán las diferentes bases de datos y el sistema integrado del RSH.
- 145 **Como el Programa no tiene intervenciones sobre el terreno dado que su objetivo es apoyar al GoC en la implementación y mantenimiento de un registro social dinámico e integrado (RSH) para mejorar la selección y entrega de programas sociales seleccionados, no son esperables otros impactos ambientales.** Sin embargo, es importante considerar que los programas que integrarán el RSH consideran o podrán considerar beneficios que indirectamente tendrán correlación con el ordenamiento territorial y los sistemas de uso del suelo, dado que la mayoría de las poblaciones vulnerables y los impactos de la pobreza se presentan en las zonas rurales dispersas.

- 146 **Colombia registra falencias de los planes de ordenamiento territorial (POT)⁵⁴ los cuales se encuentran desactualizados en el 86% del territorio nacional.** Adicionalmente, sólo un 3% de los casos contemplan el ámbito rural dentro del instrumento de ordenamiento⁵⁵. Lo propio sucede con los planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA). Según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) de 2015, tan solo 1% de las 309 subzonas hidrográficas del país cuentan con planes aprobados⁵⁶.
- 147 **Las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y sus respectivas zonas amortiguadoras, los páramos, humedales, territorios colectivos y resguardos indígenas, entre otros, no se encuentran bien delimitados o se encuentran en proceso de delimitación más precisa.** Esto conlleva una presión inadecuada y conflictos por su uso, al tiempo que se dificulta la planificación integral del territorio y su aprovechamiento sostenible. Esta situación es particularmente preocupante en municipios afectados por el conflicto, ya que allí se encuentra el 42% de los bosques y el 50% de los Parques Nacionales Naturales (PNN) del país, como se explica en el Documento CONPES 3850 Fondo Colombia en paz.
- 148 **El IDEAM 2016 informó que 85% de las alertas tempranas de deforestación reportadas en el último semestre de 2015, se dieron en jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en zonas de conflicto⁵⁷.** Asimismo, en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la falta de un ordenamiento territorial integral participativo, sumado a las debilidades institucionales de las autoridades ambientales, han incidido en dinámicas de inadecuado uso y ocupación del suelo. En general, en las regiones de conflicto, cerca del 25% del territorio tiene conflicto de uso del suelo por sobre o subutilización. La composición y estructura de los suelos se ven afectadas por actividades de tala rasa del bosque natural, la tala selectiva para comercialización, quemas, establecimiento de cultivos de uso ilícito, y potrerización para ganadería extensiva en el 25% de los PNN. El IDEAM confirmó una tendencia de reducción de deforestación en el año 2019 mediante una reducción del 19,2%, seguida de la tasa del 10% en el año 2018. Además, la disminución de la deforestación en los PNN fue del 7% en 2019 y del 12 % en el 2018.
- 149 **Para reducir la deforestación el GoC incentivó emprendimientos bajo esquemas de uso sostenible de la biodiversidad, la bioeconomía y la economía forestal, los incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales y en 2019 la creación del “Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación” (Conaldef⁵⁸).** Bajo acuerdos de conservación más de 3.000 familias campesinas están preservando más de 97.000 hectáreas de bosque natural y además se están implementando proyectos agroambientales y forestales. Adicionalmente, otras 17.000 familias indígenas tienen más de 14 millones de hectáreas en acuerdos de conservación.
- 150 **La ESSA confirma que el sistema actual para gestionar los aspectos ambientales del Programa está razonablemente cubierto por la normativa y las capacidades institucionales.** La Ley 1672 de 2013 y el Decreto 284 de 2018 establecen la Política pública de gestión integral de RAEEs. Los destinos contemplados de los RAEEs son: (1) un programa post consumo con ocho

⁵⁴ Incluidos los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) y los planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT).

⁵⁵ CONPES 3867 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>

⁵⁶ Sesenta subzonas más se encuentran en formulación del POMCA con recursos del Fondo de Adaptación.

⁵⁷ Las mayores alertas se reportan en Corpoamazonía, 24% del total del país. El segundo y tercer lugar corresponden a Cormacarena (16,2%) y CDA (14,4%), seguidos de Corponor, Corporinoquia, Corantioquia y Corponariño que concentran entre el 4,5 y 5,6% de las alertas tempranas para este periodo.

⁵⁸ Está conformado por los ministerios de Ambiente, Defensa, Justicia, Minas, la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional.

corrientes que carecen de costos económicos (recuperación) y (2) entrega a un gestor habilitado. El IDEAM es la entidad oficial que releva y reporta estos datos en el territorio nacional.

- 151 **Principio básico 1.- Resumen de los hallazgos:** Ciertas intervenciones bajo el Programa requerirían sostener las actuales acciones de mitigación y enfoques sostenibles para gestionar mejor los efectos ambientales del Programa. Los lugares más alejados pueden presentar desventajas para la gestión y el tratamiento final de RAEEs. Las deficiencias pueden estar vinculadas con la falta de atractivo económico de los prestadores de dicho servicio ligados a los bajos volúmenes generados.
- 152 **Colombia cuenta con importante normativa y medios de abordaje para relacionar el ordenamiento territorial y los sistemas de uso del suelo.** Las vinculaciones podrían generarse a partir de la integración del RSH de las poblaciones vulnerables especialmente en las zonas rurales dispersas.
- 153 ***El Ordenamiento Territorial se sustenta en la Constitución Política de Colombia y la Ley N° 152 de 1994, que establecen Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial para cada municipio.*** Así se prevé que deben construirse de acuerdo con las necesidades y situación de la entidad territorial respectiva y deben incluir a todos los grupos de población existentes, garantizando el enfoque diferencial de género, etnicidad y discapacidad. La ley 388 de 1997 establece que los municipios deben formular y desarrollar los planes de ordenamiento territorial, para promover el ordenamiento de su territorio, y el uso equitativo y racional del suelo, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de altos riesgos.
- 154 ***La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N° 1454 de 2011 contribuye a la organización político-administrativa del territorio colombiano*** de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio. Además, define las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas; y establecer las normas generales para la organización territorial. Especialmente considera los aspectos de *Multiethnicidad*, para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales. De esta forma podrán formular planes de desarrollo y gestión territorial en las zonas legalmente tituladas. Crea la *Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)*⁵⁹, un organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.
- 155 **El Decreto-Ley 893 del 28 de mayo de 2017 creó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** como “*instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el acuerdo final en articulación con los planes territoriales en los municipios priorizados*”. Los PDET se formulan por una sola vez, con una vigencia de 10 años, y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Dichos planes deben incorporar en el diseño y ejecución el enfoque étnico y ser construido de forma participativa, amplia y pluralista a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

⁵⁹ Depende de la Dirección Descentralización y Desarrollo Regional de la Subdirección General Territorial del DNP.

156 **Se espera que el Programa propuesto contribuya a incrementar los beneficios ambientales vinculados al uso del suelo** al mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y que estos disminuyan su presión sobre el ambiente y adopten estrategias sostenibles.

6.3 Cambio Climático (CC), fenómenos meteorológicos extremos y riesgos de desastres.

157 **Colombia está constituida por una amplia diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática**, que en su conjunto representan una potencial amenaza para el desarrollo social y económico del país. Los fenómenos El Niño y La Niña, afectan los regímenes de precipitaciones causando eventos de origen hidrometeorológico como sequías, inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa, entre otros.

158 **La ocurrencia de eventos naturales peligrosos, son un indicador de la alta vulnerabilidad de las comunidades localizadas en áreas propensas a estos fenómenos.** La distribución territorial de estas consecuencias no es uniforme y, en general, los municipios que son más afectados por la materialización de estas amenazas ambientales son, usualmente, aquellos con los más bajos niveles de desarrollo. Además, la reiteración y combinación de estos fenómenos naturales agrava aún más la situación e impide y retrasa el desarrollo y el bienestar social.

159 **En Colombia el 87% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa.** Los incrementos poblacionales, las dispersiones de los asentamientos humanos y las localizaciones de los bienes en áreas expuestas a fenómenos hidrometeorológicos son factores determinantes en el aumento del riesgo, que a su vez están estrechamente ligadas con las condiciones de pobreza.

160 **El Cambio Climático y el aumento de los incidentes de fenómenos meteorológicos extremos (olas de calor, sequías, inundaciones, tormentas, etc.) requieren una determinación clara para adaptar los sistemas.** En este caso, la salud humana en general y los grupos vulnerables en particular. En la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, Colombia ha definido identifica la relación climática con la salud humana, por las diferencias de temperatura y precipitación en lapsos climáticos, así como la relación con el vector *Aedes aegypti* como vector de un número importante de virus que afectan la población colombiana (dengue, en particular). El aumento en las temperaturas nocturnas mínimas en el piedemonte de los Andes y con cambios en el ciclo hidrológico inducidos por el fenómeno de Oscilación del Sur de El Niño (ENSO) favorecen el desarrollo de vectores.

161 **Aproximadamente 23 millones de colombianos viven en áreas de transmisión endémica de dengue y 13 millones en áreas de transmisión endémica de malaria, y alrededor del 85 por ciento del territorio colombiano presenta características ecológicas, climáticas y epidemiológicas adecuadas para la transmisión de la malaria⁶⁰.** Se ha demostrado que solo un cambio de temperatura de dos grados (de 24 ° C a 26 ° C) aumenta más del doble el número de mosquitos infecciosos, lo que vincula las variaciones de temperatura y precipitación con un aumento en la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores de la malaria y fiebre del dengue. En comparación con las tasas de incidencia de 2000-2005, se espera un aumento del 11 por ciento y 35 por ciento en los casos de malaria y dengue (76,641 y 228,553, respectivamente) para escenarios de 50 y 100 años, debido al aumento del Cambio Climático en la temperatura global y la precipitación. A corte semana epidemiológica 24 de 2019, se han notificado 40.031 casos de

⁶⁰ Informe del Evento. Malaria Colombia, Primer Semestre 2019. INS

malaria, un 34% más de casos que con el mismo corte de periodo del año 2018. Se han observado picos de aumento de los casos de malaria en los años 2002, 2010 y 2016, lo que puede deberse al comportamiento cíclico de la enfermedad, incluso, esto puede estar influenciado por las variaciones climáticas asociadas a el fenómeno del Niño-Oscilación del sur (ENOS).

- 162 **La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) planea, articula, implementa y evalúa procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo (Intervenciones prospectivas, intervenciones correctivas y protección financiera) y Manejo de Desastres (Preparación y ejecución para la respuesta y preparación y ejecución de la recuperación).** En 2018 ha elaborado el Atlas de riesgo de Colombia con el objetivo dar a conocer diversos estudios y avances en relación con la evaluación de las diferentes amenazas de origen natural y tecnológico, y los resultados de la evaluación probabilista del riesgo para diferentes amenazas, basados en métricas del riesgo apropiadas para la toma de decisiones. Además, el Atlas presenta mapas de amenaza sísmica, inundación, tsunamis, ciclones tropicales, incendios forestales, sequía y movimientos en masa a nivel nacional. A nivel departamental se presentan perfiles de riesgo multi-amenaza con mapas de la pérdida anual esperada para representar el riesgo físico, y los resultados del índice integral del riesgo de desastres para dar cuenta del impacto potencial, teniendo en cuenta factores de agravamiento asociados con la fragilidad socioeconómica y la falta de resiliencia a nivel municipal.
- 163 **El DNP ha creado el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)* en el marco del CONPES 3700.** Este plan tiene el propósito que el país pueda adaptarse y reducir el riesgo y los impactos socioeconómicos asociados al cambio y la variabilidad climática. Es un documento clave en el proceso de formulación de los Planes Sectoriales y Territoriales de Adaptación. El PNACC, coordinado por el DNP, se implementa en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el IDEAM y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Además, son miembros del PNACC, son las comunidades, los agentes privados, el gobierno en todos sus niveles. Los Nodos Sectoriales y Territoriales de Cambio Climático (NSTCC) son los mecanismos de coordinación y flujo de información, entre el gobierno nacional y los territorios. Las autoridades ambientales locales definen estructuras de funcionamiento, Planes de Acción, y actividades concretas de adaptación prioritarias a nivel local.
- 164 **El IDEAM mediante un modelo dinámico analiza los datos del clima y la fase del fenómeno ENOS.** Realiza predicciones climáticas para las distintas regiones de Colombia que se integran, por ejemplo, en el Boletín Epidemiológico Semanal del INS.
- 165 **La Subdirección de Salud Ambiental del MSPS en el año 2016 plantea los “Lineamientos para la Formulación de Planes de Adaptación al Cambio Climático, desde el Componente de Salud Ambiental”.** Además, se está elaborando Plan Sectorial del Sector Salud en su carácter más amplio en el marco del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.
- 166 **Dada la vulnerabilidad de Colombia ante los efectos del Cambio Climático y desastres naturales,** el Ministerio de Hacienda ha desarrollado una estrategia que hace parte del PND. La estrategia busca evaluar, reducir y manejar el riesgo fiscal del país. De tal manera, se reduce el impacto socioeconómico en la población y la presión sobre el gobierno nacional en momentos de emergencia.
- 167 **Las personas y hogares incluidos en el RSH al estar geolocalizados pueden estar asociados a variables climáticas, de salud ambiental, y de riesgos geofísicos, entre otros.** De esta manera, el GoC puede planificar en base al conocimiento de la distribución de la población que está enfrentada a cada tipo de riesgo potencial, como así también, que capacidad de respuesta tiene que

disponer (en función de los registrados) ante los diferentes tipos de eventos. El índice integral del riesgo de desastres elaborado por la UNGRD se ha obtenido utilizando los resultados del riesgo físico y una serie de variables socioeconómicas relevantes que dan cuenta del impacto que pueden tener los daños y pérdidas en cada sitio. De esta manera, el RSH tiene el potencial para desarrollar estrategias de mitigación y respuesta efectiva a desastres naturales.

168 **La disponibilidad de información georreferenciada de vulnerabilidad social, asociada a los eventos climáticos adversos y las consecuencias que generan, permite implementar con eficacia y eficiencia políticas públicas de contención social.** Estas podrán incorporar un enfoque de derechos humanos y de género, que contemple la infancia, la población bajo la línea de pobreza, y/o indigencia, habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija, los adultos mayores, las personas con discapacidad, la población correspondiente a grupos étnicos e indígenas, los migrantes, y la población rural,

Tabla N° 3: Nivel de preocupación con los posibles impactos y riesgos ambientales.

Impactos Ambientales / Riesgos	Estado actual	Nivel de preocupación
Generación de RAEEs Incremento en la generación de RAEEs	1) Completo marco normativo. 2) Sistema de información monitoreo auditoría y Fiscalización 3) Sistemas de gestión y disposición final 4) Necesidad de información continua de posibles generadores. 5) Necesidad de búsquedas de aprovechamientos integrales de los RAEEs. 6) Existe un Plan de Gestión de RAEEs con recupero de componentes de AEEs, en etapas iniciales.	Bajo Se requiere mantener el sistema de capacitación de los responsables de adquisición de aparatos y equipos electrónicos, de los usuarios, y de los responsables de los inventarios para una rápida y adecuada gestión y disposición final de los componentes.
Cambios de uso de suelo o intensificación de actividades degradantes	Existen personas / hogares que habitan en ANP o zonas de riesgo, que son o podrán ser parte de registros actuales y futuros, que pueden aumentar la presión sobre el suelo y activar a diferentes impulsores de la degradación.	Bajo El proceso de Paz y el programa Fondo de tierras están diseñados para promover el ordenamiento territorial y consecuentemente disminuir las presiones sobre el suelo. La tendencia confirmada de reducción de deforestación, basada en un marco de gobernanza interinstitucional, aporta lecciones aprendidas.

Tabla N° 4: Oportunidades ambientales de mejora que entrega el Programa.

Estado actual	Oportunidades - Impactos positivos promovidos por el Programa
Riesgo: Predisposición de ciertas áreas geográficas a sufrir efectos geofísicos	
El 86% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa.	La posibilidad de articular la información de riesgo geofísico con los registros georreferenciados del Sisbén IV y RSH permitirán conocer con exactitud la cantidad de población vulnerable y su situación, para poder establecer estrategias de mitigación y respuesta

<p>El DNP con el UNGRD y otros actores institucionales conforman el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.</p> <p>El DNP ha creado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) con la concurrencia da la UNGRD, el IDEAM y los Nodos Sectoriales y Territoriales de Cambio Climático (NSTCC)</p>	<p>a emergencias (prevención, sistemas de alerta temprana, planes de evacuación, asistencia ante eventos catastróficos, entre otros).</p>
<p>Riesgo: Los efectos del Cambio Climático repercuten en la salud y en los medios de vida de la población</p>	
<p>Alrededor del 85 % del territorio colombiano presenta características ecológicas, climáticas y epidemiológicas adecuadas para la transmisión de la malaria.</p> <p>El DNP ha creado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) con la concurrencia da la UNGRD, el IDEAM y los Nodos Sectoriales y Territoriales de Cambio Climático (NSTCC)</p>	<p>La posibilidad de articular la información de riesgos agroclimáticos (sequías, inundaciones, aumentos de temperatura y variaciones en la humedad ambiente) con los registros georreferenciados del Sisbén IV y RSH permitirán conocer con exactitud la cantidad de población vulnerable y su situación, para poder establecer una planificación adecuada a cada circunstancia (prevención, sistemas de alerta temprana para prevención de enfermedades respiratorias, a la vista, enfermedades vectoriales causadas por mosquitos, entre otros).</p> <p>El IDEAM monitorea las variaciones del Cambio Climático y genera reportes que, sistematizados y validados, podrían ser articulados con el UNGRD e integrarse a futuro en el RSH.</p>

6.4 Análisis de brechas

169 En el siguiente cuadro se analizan las brechas de capacidades detectadas en la ESSA, para atender los riesgos identificados en la etapa previa y que servirán para establecer las medidas que integren el Plan de Acción del Programa (Capítulo 7) y además realizar las Recomendaciones que permiten maximizar los beneficios y mejorar el desempeño durante la implementación del Programa (Capítulo 8).

Tabla N° 5: Análisis de Brechas

Roles y Responsabilidades	Análisis de brecha
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	
<p>Responsable de la administración del Sisbén IV y del RSH, con el mandato de mantener información socioeconómica precisa y actualizada de los hogares, así como rastrear y evaluar la implementación de los programas sociales a lo largo del tiempo.</p>	<p><i>Datos de la Demanda incompletos.</i> A la fecha 1.100 (de 1.103) municipios terminaron la encuesta del Sisbén IV. La información no se pudo completar debido a la crisis sanitaria producida por el coronavirus. Muchos de los encuestados con anterioridad a la pandemia, y como consecuencia de ella, pueden haber empeorado su condición socioeconómica con respecto al momento del relevamiento.</p> <p><i>Deficiencias en la coordinación de programas.</i> Solo recientemente el gobierno ha podido hacer un cruce entre diferentes registros administrativos y registros de beneficiarios con el Sisbén (i) algunos programas no han sido previamente parte de Sisbén (ej. Registro de Víctimas del conflicto armado); la información de programas sociales implementados por otros niveles de</p>

Roles y Responsabilidades	Análisis de brecha
	<p>gobierno no se recibe de forma continua y oportuna; (ii) Ausencia o limitada interoperabilidad entre Sisbén y programas sociales.</p> <p><i>El inicio del Sisbén IV se vio retrasado</i> por múltiples razones, entre ellas la pandemia del COVID-19. La integración con la base maestra y luego con el RSH demanda la necesidad de actualizar e implementar una metodología sistemática (bajo el nuevo escenario del RSH) bajo los conceptos del CONPES 3877.</p> <p><i>Implementación:</i> El CONPES 3877 determina que cada programa firmará un Contrato Social con sus beneficiarios. Aún la integración de la información no cuenta con un sistema de gobernanza que simplifique las interacciones con los ciudadanos / hogares a registrarse y los pasos para ser beneficiarios, mantenerse en el RSH, o salir.</p> <p><i>Problemas de conectividad</i> (i) La conectividad de la última milla para municipios, personas / hogares que serán parte aportante del RSH aún presenta dificultades estructurales, (problemas de conectividad y problemas de robustez de la gestión de la información en varios municipios). (ii) el equipamiento de terminales informáticas y servidores que opere las cargas de información desde los municipios en general requiere actualizaciones y capacitación de los recursos humanos.</p> <p><i>La persistencia de inequidades</i> especialmente en los territorios más pobres de los centros poblados y rural disperso se encuentra asociada, entre otros factores, a la necesidad de fortalecimiento institucional a nivel municipal. Las necesidades de fortalecimiento se deben detectar mediante una mejora de la supervisión de las entidades territoriales que permitan diagnosticar las áreas y enfoques a robustecer. Además, el riesgo de dejar de lado a los más necesitados se presenta por dificultades de comunicación para que el beneficiario sepa cuando, como, y donde debe articular con el RSH. Este riesgo se potencia ante la falta de articulación de los actores gubernamentales (comunicación interna).</p> <p><i>Ausencia de Bases de Datos y de protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D.</i> La inexistencia de bases de datos de VBG-D no permiten su integración en el RSH, y por lo tanto generar políticas públicas vinculadas al RSH. Por otro lado, la ausencia de protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D, representa una oportunidad establecer mecanismos de articulación interinstitucional para: (a) la asistencia inmediata, (b) articular con los responsables de la “comunicación estratégica” para adoptar los enfoques internos y externos (ej promover acciones Departamentales y Municipales que promuevan la detección y prevención, basada en el trato adecuado).</p> <p><i>Ausencia de articulación de Bases de Datos de riesgos climáticos y geofísicos.</i> Si bien existe un “Atlas de Riesgo de Colombia”, no existe en la actualidad una vinculación de dicha información con las bases de datos del RSH</p>
Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	
<p>Ser el pilar de implementación de los programas sociales que integran el RSH, en particular de Familias en Acción. Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, brinda protección a los grupos poblacionales de adultos mayores en estado de</p>	<p><i>Los indicadores más desfavorables se expresan con más fuerza en los grupos étnicos.</i></p> <p>La población perteneciente a grupos étnicos presenta desventajas en indicadores de pobreza, vulnerabilidad y salud.</p> <p>Los grupos poblacionales con pertenencia étnica presentan mayores privaciones que la población no étnica en inasistencia escolar, rezago escolar y acceso a cuidado a la primera infancia, mortalidad. Los grupos más desfavorecidos se encuentran en los sitios con más dificultades estructurales para su vinculación, con municipios con recursos escasos para afrontar un</p>

Roles y Responsabilidades	Análisis de brecha
indigencia o de pobreza extrema.	nuevo esquema con demandas para la atención y conectividad de nuevos y más personas con necesidades potenciadas por la pandemia de COVID-19.
Las Corporaciones Autónomas Regionales	
Otorgarán o negarán la licencia ambiental para la construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, aprovechamiento, recuperación/reciclado y/o disposición final de RAEEs.	<p><i>Dispar disponibilidad territorial de operadores de recuperación y gestión de RAEEs.</i></p> <p>La recuperación de materiales se ven influenciadas por las variaciones de mercado.</p>

BORRADOR

7. EL PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA (PAP).

- 170 Las áreas prioritarias identificadas en el Programa y los correspondientes indicadores vinculados a los desembolsos (DLI) no recomiendan actividades / acciones que causen un daño significativo al medio ambiente. Tampoco recomiendan acciones que resulten en impactos ambientales y sociales adversos que sean sensibles, diversos o sin precedentes o irreversibles.
- 171 La ESSA propone las siguientes acciones del Programa relacionada con los cuatro Indicadores de desembolso DLI para abordar las brechas identificadas.

DLI 1: Cobertura nacional ampliada del Registro Social de Hogares.

- 172 Contribuirá a determinar eficazmente, quién necesita apoyo de qué programas, mediante el establecimiento de metas de cobertura incremental de la población nacional dentro del RSH. Además, permitirá el reemplazo del barrido censal periódico por un sistema continuo basado en la demanda, que enriquece al RSH con la incorporación de bases de datos adicionales que no han sido previamente parte de Sisbén.
- 173 Acción del Programa⁶¹ 1: Aumentar la cobertura del RSH. Mediante metas de cobertura incremental se incorporará a la población nacional dentro del RSH. Además de la liberación de la base del Sisbén IV a los programas, se deberán verificar las modificaciones que ha impuesto los efectos de la pandemia de la COVID-19 modificando las condiciones y puntajes logrados por los censados antes de la pandemia.
- 174 Acción del Programa 2: Actualizar e implementar una metodología sistemática para revisar y ajustar los criterios de inclusión y exclusión. Esta acción permite evitar errores de inclusión y exclusión por el diseño al poder corregirlos de manera temprana. Además, resulta a su vez consistente con en el requisito de definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios (CONPES 3877).

DLI 2: Integración efectiva de los datos de la demanda y de la oferta en el Registro Social de Hogares.

- 175 Este DLI proporciona un panorama completo y actualizado de las necesidades de la población, se basará en los datos sobre la demanda auto-declarada proporcionados a través de Sisbén. Para actualizar dinámicamente la información se interrelacionará con otras bases de datos administrativas que contengan información pertinente de la población. Así, vinculará en un solo sistema, la información actualizada sobre la demanda, con la información sobre la oferta, proporcionando un panorama más completo a nivel de hogar, zona geográfica y nacional de las necesidades y la cobertura de los principales programas sociales.
- 176 Acción del Programa 3: Incorporación incremental de los registros de beneficiarios. La articulación de las bases de datos se alcanza mediante el apoyo a la interoperabilidad con el RSH de tres bases de datos administrativas críticas. Estas bases proporcionaran datos adicionales relacionados con la identificación de las personas, los ingresos estimados y la prueba de vida. Además, apoyara la incorporación incremental de los registros de beneficiarios de al menos siete programas sociales clave, la inclusión de los cuatro principales programas de transferencia de efectivo gestionados por el DPS y de tres programas prioritarios adicionales. La verificación de los resultados estará a cargo de la *Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento*.

⁶¹ Acción del Programa correspondiente al PAP (Plan de Acción del Programa).

177 **Acción del Programa 4: Mejorar la supervisión a las entidades territoriales en materia de implementación del RSH y contribuir a la creación de capacidades locales sustentado en las necesidades detectadas en la supervisión.** Será necesario garantizar que se cuente con capacidades institucionales robustas y de calidad para la integración de datos a las bases de datos, el acceso a las consultas, actualización de datos, y a los PQRS para evitar la generación de riesgos de implementación (inclusión -exclusión inadecuadas).

DLI 3: *Implementación del Contrato Social entre Familias en Acción y sus beneficiarios.*

178 **Para garantizar que el paso a un registro dinámico e integrado (RSH) se traduzca igualmente en una asignación más dinámica de los beneficios de los programas,** los programas sociales deberán definir una duración fija de los beneficios, así como criterios de entrada y salida, y comunicarlo eficazmente a los beneficiarios. El PforR apoyará la aplicación inicial de este enfoque con el programa emblemático de transferencia de efectivo “*Familias en Acción*”⁶², respaldado por un contrato social documentado que se firmará entre el programa y sus beneficiarios.

179 **Este DLI apoyará el establecimiento de objetivos para la adopción progresiva del Contrato Social (CS) entre *Familias en Acción* y sus beneficiarios,** con el fin de alcanzar finalmente el 100% de cobertura de los beneficiarios del programa. La verificación de los resultados estará a cargo de la *Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento*, que contendrá información sobre qué beneficiarios del programa han firmado o no el Contrato Social.

180 **Acción del Programa 5: Implementación del Contrato Social entre Familias en Acción y sus beneficiarios.** El CS establecerá la obligación de los beneficiarios de mantener actualizada su información personal en el RSH, para que los hogares puedan entrar y salir de los programas sociales de forma dinámica, según sus necesidades y circunstancias específicas. Así, al establecer límites temporales y de umbrales de bienestar, la implementación de los programas sociales será más efectiva en términos de alcance y más equitativa en la distribución.

DLI 4: *Marco institucional reforzado con enfoque centrado en el ciudadano.*

181 **Bajo el objetivo del Gobierno de promover un enfoque más centrado en el ciudadano,** la implementación del RSH requerirá del diseño e implementación de medidas institucionales que involucrarán al GoC en distintos niveles de la administración (nacional y subnacional), a los ciudadanos y a las OSC.

182 **Acción del Programa 6: Refuerzo del Marco institucional.** *Se fortalecerán las capacidades institucionales nacionales* (dotación de personal, las comunicaciones, la supervisión y el seguimiento y evaluación, entre otras), que se apoyarán en *asignaciones de roles y responsabilidades* claramente establecidas en reglamentos y la vinculación con los ciudadanos mediante un *nuevo un portal ciudadano* en un sistema existente de quejas y compensaciones dentro de Sisbén. El *Portal ciudadano* está destinado a facilitar la interacción del ciudadano con el RSH al reducir sus actuales costos de transacción al permitirles consultar sus propios datos contenidos en el RSH, solicitar servicios, monitorear las acciones, presentar PQRYs, sin trámites personales. Esto requerirá una combinación de diferentes modalidades, incluyendo el registro en persona en un municipio, el registro en línea a través de un sitio web, el registro telefónico, así como la divulgación activa para poblaciones vulnerables remotas y de difícil acceso. Esta transición también

⁶² El programa Familias en Acción desarrollará sus acciones bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados, en el marco de este programa. Ley 1.532 de 2012

requerirá reforzar los recursos humanos a nivel central y local (apoyando las interacciones tanto en persona como por teléfono y medios digitales), así como capacitar al personal sobre el nuevo enfoque y modalidades adicionales de registro. La verificación de los resultados estaría a cargo de la *Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento*.

183 **Acción del Programa 7: Establecer una estrategia de comunicación (i) interna y (ii) externa.** Se requerirá de una “*estrategia de comunicación*” (que es diferente a una “*campana de comunicación*”), para mitigar el riesgo de dejar de lado a los más necesitados, con problemas de conectividad o posibilidades de acceder al conocimiento de los beneficios y servicios que pueden generar confusión en las personas / hogares con exclusiones involuntarias. La *estrategia de comunicación interna* destinada a los actores gubernamentales es tan importante como la “*externa*” destinada a las personas / hogares, y permite eficientizar el trabajo de los servidores públicos en su trabajo articulado con otros organismos como en la información y atención que tienen que brindar a las personas / hogares que se incorporaran en el RSH.

184 **Acción del Programa 8: Integración de bases de datos que contribuyan a la adaptación al Cambio Climático y la reducción de la vulnerabilidad a los riesgos geofísicos.** El RSH tendrá la potencialidad de mejorar la adaptación a los efectos del CC y la posibilidad de mitigación y respuesta adaptativa de protección social a los riesgos geofísicos y ambientales. La vinculación de los datos integrados con los sistemas climáticos y geofísicos sustentan la capacidad de los programas para ampliar la cobertura de los hogares para la prevención y en la respuesta a las crisis. A partir del Sisbén IV los datos de los hogares serán georreferenciados por primera vez, lo que permitirá al Gobierno comprender exactamente dónde están ubicados los hogares, y consecuentemente su vinculación con riesgos geofísicos, y sus vulnerabilidades por las variaciones climáticas. La interacción de los Sistemas de monitoreo del clima (ej: ENOS) con el RSH pueden adelantar eventos de sequías, inundaciones, etc. y las consecuencias a la salud, la economía y la cultura de esas poblaciones. De igual manera la interacción del RSH con el Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) genera oportunidades de prevención y acción inmediata y oportuna ante eventos climáticos o geofísicos.

Tabla N° 6: Plan de Acción del Programa (PAP)

Acción del PAP	DLI / PAP	Fecha de vencimiento	Agencia responsable	Medición de finalización
(1) Cobertura nacional ampliada del Registro Social de Hogares. Aumentar la cobertura del RSH Mediante metas de cobertura incremental de la población nacional dentro del RSH	DLI 1	1) Marzo de 2021. 2) Reportes anuales Septiembre de 2021 / 22 / 23	DNP Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	1) Informes agregados de cumplimiento a la gestión municipal (ejecución y liquidación) preparados por Enterritorio. 2) Municipios con barrido de Sisbén IV terminado y base liberada a los programas. Registros en Base maestra consolidada del RSH.
(2) Actualizar e implementar una metodología sistemática para revisar y ajustar los criterios de determinación, identificación y selección de beneficiarios.	PAP	1) Actualizar la metodología sistemática de revisión dentro de los primeros tres meses de inicio del Programa. Al finalizar el primer año de	DNP Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	Documento que establece la metodología de sistematización validado por DNP. Documento que valide la metodología.

		implementación del RSH 2) Validación de la metodología. A los 2 años de implementación del RSH.		
(3) Integración efectiva de datos de demanda y oferta en el Registro Social de Hogares: Incorporación incremental de los registros de beneficiarios	DLI 2	Reportes anuales	DNP y DPS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	Base maestra verificada mensualmente
(4) Mejorar la supervisión a las entidades territoriales en materia de implementación del RSH y contribuir a la creación de capacidades locales sustentado en las necesidades detectadas en la supervisión.	PAP	Reportes anuales	DNP Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	Informes semestrales con las acciones de mejora establecidas
(5) Implementación del Contrato Social entre Familias en Acción y sus beneficiarios	DLI 3	1) Septiembre 2021 2) Septiembre 2022 - Septiembre 2023	DPS.	1) Definir el formato, contenido y mecanismo de operación del contrato social para el programa Familias en Acción 2) Número de beneficiarios de Familias en Acción que han firmado un Contrato Social con el programa y que esto sea reflejado en el registro de beneficiarios del programa.
(6) Refuerzo del Marco institucional del RSH	DLI 4	1) Efectividad del proyecto	DNP Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.	1) Reglamento oficial del RSH aprobado. 2) Manual operativo oficial aprobado. 3) Portal de Atención Ciudadana, con funcionalidad de consulta del ciudadano activada
		2) Septiembre 2021.		
		3) Septiembre 2021		
(7) Establecer una estrategia de comunicación (EC) (i) interna y (ii) externa.	PAP	Diseño de la EC Tres Meses de iniciado el Programa.	DNP Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	Documento de la EC publicado. Documento anual de revisión y ajuste adaptativo en base a evidencias.
(8) Integración de Bases que contribuyan a la	DLIs 1 a 4	1) Dentro del Primer año.	DNP	1) Elaboración de una propuesta acordada y validada con las

adaptación la prevención y mitigación de vulnerabilidad frente a los riesgos geofísicos, y la prevención, y adaptación al Cambio Climático.	/ PAP	2) Al tercer año de inicio del Programa.	Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida	autoridades competentes (UNGR-, IDEAM, Min. de TIC, Otros). 2) Integración en el RSH.
--	-------	--	--	--

BORRADOR

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Conclusiones

- 185 **La ESSA concluye que el Programa tiene un riesgo ambiental bajo y social moderado.** Los riesgos ambientales del Programa al tratar con RAEEs están razonablemente cubiertos por la normativa y las capacidades institucionales de Colombia. Requerirán atención, para abordar otros desafíos ambientales, la posibilidad de mejorar las condiciones de acceso de los ciudadanos y su relación con el uso del suelo y el ordenamiento territorial. La configuración institucional tiene el potencial de desarrollar la capacidad requerida para enfrentar los riesgos y desafíos ambientales potenciales. El Programa tiene un riesgo social moderado considerando la posibilidad de incurrir en errores al inicio de la implementación en las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de ciudadanos. No se anticipa ninguna adquisición de terrenos, ya que el Programa no es compatible con ninguna construcción.
- 186 Las áreas de resultados se centran en establecer un nuevo Registro Social de Hogares que integre de manera dinámica la información de la demanda con la información sobre la oferta de programas sociales, como principal instrumento de focalización de los programas sociales en Colombia para contribuir a reducir la pobreza extrema. Además, el Programa contempla la inclusión de pueblos indígenas, minorías étnicas y otras comunidades vulnerables vinculadas a las poblaciones rurales dispersas, habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija, las víctimas del conflicto armado y los migrantes y colombianos retornados.
- 187 Se detecta como brecha la falta de Bases de datos que permitan la integración de los problemas de violencia (VBG-D) en el RSH, por lo que se incorporan recomendaciones al respecto.
- 188 Se ha detectado la oportunidad de generar sistemas de información para proteger a los ciudadanos y hogares que integran el RSH, sobre los efectos del Cambio Climático de manera directa e indirecta y por riesgos geofísicos, a la integridad y la salud de las personas. Este hallazgo resulta relevante en base a la existencia de información sistematizada en un Atlas de riesgo de Colombia, con alcance departamental, con perfiles de riesgo multi-amenaza y mapas de la pérdida anual esperada para representar el riesgo físico, y los resultados del índice integral del riesgo de desastres para dar cuenta del impacto potencial, teniendo en cuenta factores de agravamiento asociados con la fragilidad socioeconómica y la falta de resiliencia a nivel municipal. Además, muchas de las poblaciones más pobres y vulnerables se encuentran viviendo en zonas de amenaza sísmica alta o media, o ante un alto potencial de inundación, y soportando una amenaza alta y media por movimientos en masa. La articulación de la información resulta relevante para la elaboración de distintas políticas públicas de prevención, elaboración de protocolos de respuesta de emergencia contingencia adecuados para cada sitio y tipo de población. Adicionalmente, evitar los efectos e impactos del CC y de eventos geofísicos (traumáticos directos e indirectos de alto impacto en los medios de vida y la salud de las poblaciones más pobres y vulnerables altamente expuestas), resulta en abordar una de las causas estructurales de pobreza y desigualdad.

8.2 Recomendaciones

- 189 Continuar con la implementación del plan de divulgación y sensibilización nacional y regional para RAEEs que se encuentra previsto en el Decreto 284 de 2018, dado que la metodología dinámica de integración de datos, consultas y acceso a los beneficios del RSH, a lo largo de su vida útil, generará

la necesidad de recambios por actualización, desperfectos u obsolescencia de aparatos y equipos eléctricos y electrónicos, en todos los municipios de Colombia.

- 190 Establecer procedimientos y alternativas para que los ciudadanos / hogares cuenten con mecanismos seguros accesibles y con asistencia adecuada que les permitan ingresar datos e información para el acceso, permanencia y notificación de novedades en el RSH. Considerando especialmente las particularidades asociadas al acceso en los centros poblados y rural disperso.
- 191 Para los pueblos Indígenas, comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom es recomendable avanzar con definición de nuevos y ampliados mecanismos de vinculación basada en las nuevas necesidades del RSH para poder contar con los medios, humanos, materiales y económicos que permita establecer un enfoque diferencial para las adecuaciones socio culturales que contemple su identidad étnica y cultural, formas de organización social y características lingüísticas para cada grupo étnico.
- 192 Para todos los casos de participación de partes interesadas, se recomienda establecer un registro documentado de la participación, que incluirá una descripción de las partes interesadas consultadas, un resumen de las opiniones recibidas y una breve explicación de cómo se tuvieron en cuenta las opiniones, o las razones por las que esto no sucedió. El procedimiento para establecer la gobernanza del RSH debe clarificar los mecanismos de integración, articulación interinstitucional e interoperabilidad de todas las bases y registros existentes y a crearse, especialmente de los grupos más vulnerables.
- 193 Diseñar protocolos de atención de denuncias de casos de VBG-D, que permitan la articulación con mecanismos de contención como el Observatorio Nacional de Violencias (ONV), el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), o el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR).
- 194 Establecer procedimientos o mecanismos que promuevan la articulación del RSH con las entidades pertinentes para promover el uso de la información para el diseño de planes de ordenamiento territorial y protección ambiental de zonas de alto valor de conservación.
- 195 Durante a emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19, se promoverá el mantenimiento del distanciamiento individual responsable para todas las actividades del proyecto incluidos los procedimientos para el PQRSD. Se establecerán los procedimientos para cumplir con todos los aspectos ambientales, de salud y seguridad ocupacional y con la comunidad, establecidos en la normativa nacional, regional y municipal contemplando las buenas prácticas y recomendaciones específicas del MSAL, de la OMS y otros organismos competentes con medidas preventivas y protocolos ligados a la COVID -19.

9. EL PROCESO DE CONSULTA

- 196 Para la elaboración de la ESSA la evaluación de los sistemas se inició con recopilación de información de la Constitución Nacional y de la normatividad de Colombia. Además, se consultaron fuentes de datos secundarias que se validaron y complementaron mediante consultas y entrevistas con los principales interesados. También fueron **entrevistados funcionarios y técnicos de diferentes áreas del DPS / DNP** para recopilar pruebas, conocimientos funcionales y preocupaciones.
- 197 Las consultas se iniciaron el **XX de agosto** de 2020, las entrevistas se realizaron de manera virtual como consecuencia de la pandemia por COVID-19, realizándose un taller con las autoridades de **DNP /DPS** para completar y validar las secciones de las cuestiones ambientales y sociales.
- 198 Una nueva ronda de consultas se realizó entre el **XX** y **XX** de **noviembre de 2020** y permitió profundizar los aspectos sociales de ESSA. Para la evaluación de los sistemas ambientales y sociales, foco del Programa de "*Apoyo al desarrollo del registro social de hogares en Colombia*", se llevaron a cabo discusiones y consultas con las partes interesadas clave, **vinculadas al DNP y al DPS (MSyPS? SIVIGE? MADS/IDEAM?)**. Específicamente se puso especial énfasis en las direcciones vinculadas con los alcances del Programa. Las entrevistas comprendieron las siguientes dependencias: **COMPLETAR**
- 199 Un borrador del informe de la ESSA se compartió con el GoC y con la sociedad civil mediante correo electrónico para su consideración y opinión. Los hallazgos del borrador del informe de la ESSA se revelaron en un taller virtual de divulgación, los días **XX** y **XX** de **XX** de **2020/21**. Los participantes incluyeron representantes de varias instituciones y organizaciones: Por el GoC participaron del **COMPLETAR**.
- 200 Los participantes respaldaron los hallazgos del borrador del informe de la ESSA, al tiempo que enfatizaron cuestiones sobre **COMPLETAR**. Un resumen de esta reunión de consulta pública se presenta en el anexo A.
- 201 El documento se enriqueció con la interacción de los talleres y el DNP lo publicará por un plazo de 15 días en la página web del DNP para comentarios públicos antes de la finalización de la ESSA. **COMPLETAR con LINK de la publicación**
- 202 La publicación se realizó **XX** de **XX** de **2020/21** y el **XX** de **XX** de **2020/21** el GoC informa mediante correo electrónico (que se adjunta en el anexo) **los comentarios e interacciones recibidas** sobre la publicación de la Evaluación Social y Ambiental ESSA.

ANEXO A

Taller de divulgación de la ESSA

203 Los hallazgos del borrador del informe de la ESSA se revelaron en un taller virtual de divulgación, los días XX de XX de 2020/21. Los participantes incluyeron representantes de varias instituciones y organizaciones: Por el GoC participaron COMPLETAR. Por la OSC participaron COMPLETAR.

204 El taller comenzó con comentarios introductorios del responsable de la ESSA del Banco Mundial, que presentó el instrumento PforR y las principales disposiciones del "Programa de Apoyo al desarrollo del registro social de hogares en Colombia". Después de la introducción, se presentaron los hallazgos y recomendaciones de la Evaluación de los Sistemas Sociales y Ambientales. Los participantes de la reunión fueron invitados a compartir sus comentarios y sugerencias sobre los hallazgos y las recomendaciones del informe de la ESSA.

Los comentarios que surgieron de esta discusión y que fueron presentados luego como correcciones de texto en el formato digital por el MSPS se presentan en la siguiente tabla, con las respuestas del equipo del Banco Mundial.

Comentarios	Respuestas / resoluciones

Participantes del proceso de entrevistas y talleres

Dependencia del Gobierno de Colombia	Cargo	Apellido	Nombre

ANEXO B

BIBLIOGRAFÍA

"Análisis de Situación de Salud -ASIS- 2018 Dirección de Epidemiología y Demografía MSPS Bogotá D.C, junio de 2019"

Análisis de Vulnerabilidad y Riesgo por Cambio Climático en Colombia. - 3ra comunicación Nacional de Cambio Climático - IDEAM

Analysis of Disaster Risk Management in Colombia A Contribution to the Creation of Public Policies. The World Bank, Colombia - GFDRR

Aportes al desarrollo sostenible desde la identificación de la problemática de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos hospitalarios en 24 hospitales de Bogotá-Colombia Carolina Díaz, Artículo de investigación científica y tecnológica

Bases del Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Gobierno de Colombia.

Brechas de género y desigualdad: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Bogotá 2017 ONU Mujeres Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 DANE

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

"Climate Risk and Adaptation Country Profile - Vulnerability, Risk Reduction, and Adaptation to Climate Change Colombia 2011 Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)"

Colombia - Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015 Ministerio de Salud Protección Social - Colombia, Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia) - Colombia Report generated on: May 30, 2017

Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia BID 2016

Encuestas de Calidad de Vida DANE 2019 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2019>

Escenarios de cambio climático 2011-2100 IDEAM PNUD http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022965/documento_nacional_regional.pdf

Frontera resistencia y vulnerabilidad de mujeres migrantes emprendedoras en Colombia Alvarez Sanhes Yolanda, Castro Mazanet Diana Carol 2020

"Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes

y políticas a nivel nacional y territorial DNP 2012"

Human Development Statistical UNDP update 2018

Informe Defensorial Violencias Basadas en Genero y Discriminación Defensoría del Pueblo Colombia 2019

Instrumentos de protección social, Caminos latinoamericanos hacia la universalización Cecchini, Simone-Filgueira, Fernando-Martínez, Rodrigo-Rossel, Cecilia CEPAL 2015

"IX Informe periódico de Colombia comité para la eliminación de la discriminación CONTRA LA MUJER Gobierno de Colombia octubre 2017"

Lineamientos para la atención integral del Ciudadano DNP 2020.

Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible 2016

Malaria Informe de evento Primer semestre 2019 INS

Manual Operativo Familias en Acción Versión 5.1 2006

Manual Operativo Ingreso Solidario 2020

"Migración desde Venezuela a Colombia - impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Banco Mundial 2018"

"Observatorio Nacional de Violencias Línea de Violencias de Género ONV Colombia Guía Metodológica de la Línea de Violencias de Género LVG Ministerio de Salud y Protección Social Bogotá D.C., Colombia 2016"

Plan de trabajo anual en seguridad y salud en el trabajo. Grupo gestión del talento humano Secretaria General Instituto Nacional de Salud Enero 2019. <https://www.ins.gov.co/Transparencia/SiteAssets/Paginas/planeacion/MIPG/PLAN%20SST.pdf>

Plan departamental de la gestión de Riesgo Archipiélago de San Andres Providencia y Santa Catalina 2012

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático -PNACC de Colombia <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/476-plantilla-cambio-climatico-%2032#documentos>

Presentación Plan de respuesta sectorial al fenómeno migratorio – Ministerio de Salud y Protección Social Dr. Julio Saenz – Asesor despacho del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios-4 de mayo de 2018

Protocolos servicio al ciudadano DNP 2019

Proyecto Nacional Piloto de Adaptación – INAP The world Bank - GEF - INS - IDEAM <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/476-plantilla-cambio-climatico-%2032#documentos>

Reporte de situación sectorial - Seguridad Alimentaria y Nutrición Agosto de 2020 GIFMM-R4V

Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial Documento de consulta - Departamento de Seguridad Social Organización Internacional del Trabajo Agosto 2006

Sistema Integrado de Información de Violencias de Género –SIVIGE marco Normativo Conceptual y Operativo ONU Mujeres Colombia 2017 <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2016/12/sivige>

Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems World Bank Group <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>

Tercera Comunicación Nacional de Colombia Resumen Ejecutivo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. www.cambioclimatico.gov.co; www.ideam.gov.co; www.minambiente.gov.co; www.co.undp.org.

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe CIDH 2019