



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Debates actuales y políticas públicas sobre desigualdad y pobreza: Revisión del Programa para la Inclusión Social - DPS**

**César Augusto Moreno Monastoque**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Bogotá, D.C., Colombia

2017

# **Debates actuales y políticas públicas sobre desigualdad y pobreza: Revisión del Programa para la Inclusión Social - DPS**

**César Augusto Moreno Monastoque**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Ciencias Económicas**

Director:

Doctor en Economía, César Augusto Giraldo Giraldo

Línea de Investigación:  
Economía y Gestión Pública

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Bogotá, D.C., Colombia  
2018

## **Resumen**

El ámbito teórico que determina la serie de concepciones, estrategias y metodologías referentes a la comprensión y tratamiento de la pobreza, la desigualdad y la inclusión social en Colombia, se incorpora sistemáticamente bajo los lineamientos de los organismos multilaterales mediante la aplicación del esquema de focalización reflejado de programas asistenciales de cuya efectividad y nivel de impacto no se tiene certeza. La directiva de tales programas ha sido exclusivamente de talante discrecional presidencialista y han requerido una serie de transformaciones institucionales y adaptaciones operativas que no necesariamente se ajustan a la realidad o al menos al parecer, la desconocen.

**Palabras clave: Pobreza, desigualdad, inclusión social, políticas públicas, focalización.**

## **Abstract**

The theoretical scope that determines the series of conceptions, strategies and methodologies refers to the understanding and treatment of poverty, inequality and social inclusion in Colombia, is systematically incorporated into the guidelines of multilateral organizations through the application of the targeting scheme reflected welfare programs of its effectiveness and level of impact is not certain. The implementation of the programs has been exclusively presidential discretionary and have required a series of institutional transformations and operational adaptations that do not necessarily conform to reality or at least apparently do not know it.

**Keywords: Poverty, inequality, social inclusion, public politics, targeting.**

Contenido	
JUSTIFICACIÓN .....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	3
PERSPECTIVAS SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD .....	3
PRECISIONES CONCEPTUALES.....	6
ADOPCIÓN DE PERSPECTIVAS DE POLÍTICA SOCIAL CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA.....	10
ANÁLISIS DE GESTIÓN DEL PROGRAMA MI NEGOCIO .....	19
Observaciones sobre el Programa Mi Negocio .....	27
ANÁLISIS Y DEBATES DE POLÍTICA PÚBLICA .....	29
<b>CONCLUSIONES</b> .....	36
BIBLIOGRAFÍA.....	37

## JUSTIFICACIÓN

Colombia históricamente ha presentado niveles de pobreza considerablemente altos no obstante presentar una disminución moderada pero constante durante los últimos años. Para el año 2016 la pobreza alcanzó el 28% lo que significa que 13.506.067 de colombianos se encuentran en esta condición, siendo más dramática la situación en zonas rurales (38,6%). De otra parte, en la pobreza multidimensional cuyo indicador considera dimensiones diferentes a la pobreza monetaria, se observa una caída muy importante entre 1997 y 2016 al pasar del 60,4% al 17,8% sobre el total de la población. Para este momento se encuentran 8.585.999 de personas en situación de pobreza multidimensional.

Los datos consolidados establecen que en Colombia la pobreza por ingresos se ha reducido a un ritmo mucho más lento que la pobreza multidimensional y la velocidad de la reducción de la pobreza monetaria en las zonas rurales es igualmente menor que en las zonas urbanas.

Por otra parte, a pesar de que la tasa de desempleo ha mantenido una leve tendencia a la baja en los últimos ocho años (de 11,7% en agosto 2009 a 9,1% en agosto 2017), los niveles de empleo informal son críticos y revelan una realidad oculta de desprotección social y laboral, pobreza y vulnerabilidad. La situación es más compleja que en otros Estados de la región por la ausencia estatal en una gran parte del territorio aunado al fenómeno incesante del narcotráfico y las consecuencias del conflicto armado. Según un informe realizado por el gobierno reflejado en el CONPES 3616 de 2009 se estableció que la mayor parte del empleo asalariado es informal para la población en situación de desplazamiento, teniendo en cuenta las bajas proporciones de ocupados con afiliación a seguridad social en salud, pensiones o riesgos profesionales.

Para hacer frente a la situación de pobreza y desigualdad de oportunidades se ha desarrollado una serie de programas gubernamentales de emprendimiento como el denominado “Mi Negocio” a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual se diseñó como estrategia de generación de ingresos propios para población pobre, vulnerable y desplazada.

Ante la crítica situación social se requiere un análisis profundo sobre la gestión de programas sociales, específicamente sobre el diseño institucional de la política de generación de ingresos, que para este caso, será efectuada al Programa “Mi Negocio. En este sentido, se realizará una aproximación conceptual y de contexto que enmarca la adopción de políticas públicas en la mencionada entidad, así como al desarrollo operativo mediante el análisis del programa cuyo diseño y gestión gira exclusivamente en torno a la implementación del mecanismo de focalización. Finalmente el ánimo del presente trabajo es el de profundizar y continuar el debate sobre la pertinencia de la acción pública en torno a mecanismos como la focalización.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enfoca en establecer analíticamente la forma en que se lleva a cabo la política pública de inclusión social de generación de ingresos por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS observando detalladamente su evolución institucional lo cual conlleva elementos políticos, para tratar de discutir el enfoque teórico que conceptualmente justifica la intervención estatal. Igualmente se realizará una revisión en el diseño de la política en sus aspectos estratégico, estructural y operativo tomando como ejemplo el Programa de Emprendimiento denominado “Mi Negocio” que como todos los programas a cargo del DPS se centra en la asignación de recursos a través del mecanismo de focalización, para finalmente obtener pistas sobre la efectividad o no de dicha política mediante un balance del diseño institucional. Se aclara que el trabajo no es un estudio de caso rigurosamente hablando como tampoco una evaluación como tal de programa o de sus impactos.

Inicialmente se realizará una contextualización de la manera como en los últimos años se ha consolidado el discurso dominante acerca de la pobreza, la desigualdad, el desarrollo y la inclusión social vía generación de ingresos, para en otro acápite, reflejar detalladamente la adopción de concepciones instrumentadas a través de lo que inicialmente fue un programa presidencial y que posteriormente dio origen al organismo cabeza del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. En dicho proceso organizacional (estructura y enfoques) se evidencia la participación e influencia de los organismos internacionales y multilaterales. La descripción de la adopción de políticas se realiza con base a los preceptos planteados en la norma, los propósitos enunciados en los programas y los intereses políticos que rodean la toma de decisiones.

Una vez presentadas las transformaciones organizacionales que ajustaron su actuación a una política social restringida al ámbito de la focalización, se detallará la forma como se estructura operativamente la política de generación de ingresos para la inclusión productiva por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del Programa denominado “Mi Negocio” mediante un esquema de análisis sobre procesos de planificación y gestión. Se tratará de encontrar elementos en la gestión que obstaculizan o facilitan el cumplimiento de los objetivos del Programa y con ello, el propósito de la entidad.

Finalmente se realizará una serie de discusiones con respecto a la coherencia del discurso frente al instrumento de intervención (focalización) mediante reflexiones críticas sobre la acción estatal y la forma de operación de los programas orientados a generar valor público.

## OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Realizar un ejercicio de discusión sobre aspectos conceptuales y operativos de la política social de inclusión productiva a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante el análisis de elementos de gestión del programa de Emprendimiento “Mi Negocio”, como de contexto institucional y político.

1. Plantear el contexto del debate actual sobre temas de pobreza, desigualdad, desarrollo y realizar las precisiones conceptuales respectivas.
2. Analizar los mecanismos por los que se institucionalizan en Colombia las concepciones y herramientas de intervención social contra la pobreza y la desigualdad, desarrollados por los organismos multilaterales.
3. Describir la estructura y gestión estratégica del Programa “Mi Negocio” como insumo de análisis de política institucional de generación de ingresos e inclusión social.
4. Abrir la discusión sobre la pertinencia del enfoque de asistencia focalizada atendiendo a los elementos desarrollados en los capítulos anteriores del trabajo.

## PERSPECTIVAS SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Aunque anteriormente algunos teóricos abordaron el fenómeno de la desigualdad, éste no se hizo evidente durante todos estos años en las agendas de los organismos multilaterales como un problema de dimensiones sociales y económicas importantes; más bien sí se reparó en la pobreza como epicentro del discurso del desarrollo de los países rezagados económicamente, muy probablemente en respuesta a la posible expansión del comunismo en occidente y las demandas sociales derivadas.

Recientemente y sobre todo a partir de la última crisis económica mundial ocurrida en 2008 se ha dado relevancia al fenómeno de la desigualdad por las repercusiones que tiene para el desarrollo de la sociedad. A pesar de que es posible generar un inventario de las probables consecuencias económicas que conlleva la desigualdad y de reconocer el deterioro del tejido social que esto genera, se puede pensar que dicha afectación aún no ha sido dimensionada de manera profunda en el ámbito económico<sup>1</sup>, tal como lo plantea Raghuram Rajan.

---

<sup>1</sup> La desigualdad puede incluso ser un factor importante en la crisis financiera o en la inestabilidad macroeconómica.

La desigualdad ha llegado a ser un tema de estudio abordado desde diferentes enfoques de acuerdo al campo epistemológico en el que se enmarque el análisis (sociología, historia y economía principalmente) y por lo tanto, dentro de un contexto histórico, social, económico, político y cultural subyacente. Pero su problematización y abordaje le concierne finalmente y de manera exclusiva al Estado, el cual deberá nutrirse de las diferentes perspectivas (corrientes o bloques de pensamiento) que le ofrezcan reales alternativas de solución.

Por el contrario en lo que respecta a la pobreza, a partir de los años cincuenta se ha estado produciendo un cambio significativamente relevante en su concepción económica y filosófica concomitante con la implementación de políticas cuya incidencia se refleja en un claro cambio de trayectoria de la tasa de crecimiento a nivel mundial (evidentemente ha crecido a un ritmo mucho menor). Para los años sesenta se pone en cuestión el paradigma económico predominante utilitario clásico como base para la acción pública contra la pobreza y la desigualdad<sup>2</sup> y más adelante con la evolución de la noción de desarrollo, tanto pobreza como distribución adquieren un peso relevante en el análisis económico y político, de tal forma que para el año 2000 la Declaración del Milenio llega a acoger como primer objetivo mundial para el desarrollo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Ya para el año 2015 el primer objetivo de desarrollo es la erradicación de la pobreza en todas sus formas. Por esta razón la importancia de la pobreza y la desigualdad es que se asumen como dos problemas centrales para las concepciones del desarrollo y su mensurabilidad.

Inicialmente (por los años cincuenta) una de las claves de la denominada Teoría del Desarrollo fue planteada por Rostow a través de un modelo de crecimiento económico estructurado por etapas orientado al desarrollo capitalista de cualquier país. Rostow planteaba que el desarrollo iniciaba con la superación de la economía tradicional (etapa de subdesarrollo) y terminaba con un florecimiento de la industrialización y el consumo masivo; Otro planteamiento sobre el desarrollo basado solamente en el crecimiento económico fue formulado por Kuznets quien planteó que la desigualdad presentada en una etapa inicial de desarrollo sería superada con el aumento en la productividad, el empleo y los salarios al concentrar los recursos solo en quienes tuvieran la posibilidad de realizar inversiones en infraestructura y bienes de capital y que además tuvieran capacidad de ahorro suficiente para generar los niveles de crecimiento con los cuales finalmente se corregiría la distribución; sin embargo la evidencia empírica refuta este planteamiento. En la misma línea, la teoría del goteo (trickle down) consideraba irrelevante el problema distributivo ya que el crecimiento económico por sí mismo pondría fin a la polarización económica. El

---

<sup>2</sup> RAVALLION, Martin. The Economics of Poverty. History, measurement and policy. Oxford University Press. 2016

crecimiento sería logrado a través de la reducción de impuestos a las empresas y a la riqueza como forma de estímulo de la inversión empresarial a corto plazo para beneficio de toda la sociedad a largo plazo. Bajo esta concepción la ONU en 1960 declaró inocentemente una década de crecimiento con una meta del 6% para salir de la pobreza.

Entre los años sesentas y setentas el interés se centró en fricciones e imperfecciones del mercado competitivo. Pero con el inicio de los debates de justicia y bienestar social, se influenciaron muchas teorías del desarrollo. En este sentido fue muy amplia la contribución de la Teoría de la Justicia planteada por Rawls.

En los años ochenta en Latinoamérica se estableció un objetivo consistente en mejorar las condiciones de vida de los individuos. La pobreza remitió a una visión enfocada a la supervivencia y de esta manera, a las formas de combate centradas en necesidades básicas insatisfechas (NBI). La CEPAL impulsó su implementación.

Volviendo a las concepciones del desarrollo, El PNUD plantea mediante el informe de Desarrollo Humano de 1990 que “el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano” para lo cual se propone la ampliación de las oportunidades de los individuos y el acceso a los ingresos, no como fines en sí mismos, sino más bien como medios de consolidación del bienestar, entendido éste último como el disfrute de una vida prolongada, saludable y creativa. En ese orden de ideas el concepto de desarrollo incluye “...una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y derechos humanos garantizados... Las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas”<sup>3</sup>.

Los conceptos y mecanismos diseñados para contrarrestar la pobreza y de paso la desigualdad (en el sentido de igualar las oportunidades) se basaron en la concepción de la multidimensionalidad de la pobreza y su relatividad.

Desde la perspectiva multidimensional se buscó la integración social de los individuos en situación de vulnerabilidad y como se verá más adelante, la concepción de protección social cambiaría de enfoque y se orientaría hacia temas de manejo del riesgo social, línea en la que se inscriben los mecanismos de lucha contra la pobreza focalizados como es el caso de las Transferencias Monetarias Condicionadas.

---

<sup>3</sup> Esto basado en gran parte en el enfoque planteado por Amarty Sen en sus trabajos.

## PRECISIONES CONCEPTUALES

Para complementar los planteamientos expuestos anteriormente con los que se ha afianzado la concepción actual de pobreza y desigualdad, a continuación se realizará una precisión conceptual de tales términos.

Lo primero que hay que establecer es que la pobreza es un problema distinto a la desigualdad a pesar de que ambos fenómenos se encuentren relacionados o de que incluso la pobreza implícitamente refiera a la distribución del ingreso y la renta. Para Ravallion<sup>4</sup> el crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza pero en los países en desarrollo la desigualdad inicial es tan críticamente problemática, que dificulta la superación de la pobreza. Una profunda brecha del ingreso y la riqueza e incluso de las capacidades<sup>5</sup> pone en riesgo una sociedad en la medida en que la persistencia de tal condición de desventaja puede llevar a situaciones de pobreza, vulnerabilidad o incluso mantener las ya existentes o profundizarlas. Las dimensiones de la desigualdad pueden perpetuar ciclos de pobreza intergeneracionalmente<sup>6</sup>.

Para Sen "... la privación relativa (entendida como carencia o desventaja respecto a un grupo o a otros individuos) desde el punto de vista de las rentas puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades". La pobreza relativa se convierte así en una línea de pobreza bastante utilizada en países de ingresos altos, la cual se basa en la noción de carencia respecto a unos referentes de grupos ubicados en la media o la mediana de la distribución.

**Pobreza:** La pobreza se define como la necesidad, estrechez o carencia de lo necesario para el sustento de vida. También se establece como restricción, condición o incapacidad de una persona para alcanzar un nivel mínimo de vida. La interpretación de este concepto, remite a la discrepancia de enfoques sobre las causas originarias y las políticas para eliminarla.

La pobreza de acuerdo al BM (1990)<sup>7</sup> se precisa como la imposibilidad de obtener un mínimo nivel de vida. Este nivel se basa en el consumo, en "el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas" valorado como paridad de poder adquisitivo.

Para Amartya Sen la pobreza debe concebirse como privación de capacidades básicas y no exclusivamente como falta de ingresos, sin embargo no deja de considerar que la falta de renta es una causa principal de la pobreza. Para Sen la ausencia de condiciones materiales que generan

---

<sup>4</sup> RAVALLION, M. (2001). "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages", World Development, 29(11):1803-1815

<sup>5</sup> La desigualdad como la pobreza tiene una lectura diferente si se concibe como diferencias en ingresos o como desigualdad de oportunidades y/o ampliación de capacidades.

<sup>6</sup> Beyond 2015 Campaign, "A Holistic and Human Rights-Based Approach for Addressing Inequality in the Post-2015 Development Agenda," (2012), 3.

<sup>7</sup> La línea más utilizada de pobreza planteada por el BM es la de un dólar diario para determinar la existencia de la pobreza extrema.

bienestar hace referencia a la incapacidad de un individuo para insertarse en la sociedad<sup>8</sup> precisamente por la ausencia de los medios que debiera disponer para ello. La definición de pobreza realizada por la Organización de la Naciones Unidas que incorpora la expresión “pobreza humana”, recoge el concepto ofrecido por Sen referido a las capacidades, definiendo pobreza como la no existencia de oportunidades ni de opciones de vida aceptables (PNUD, 1997).

El autor plantea que para comprender la naturaleza y causas de la pobreza se debe trasladar la atención de los medios a los fines y sobre todo a las libertades (entendidas como las capacidades que se tienen para lograr un fin). En este sentido para Sen educación es en sí mismo desarrollo y como el enfoque de desarrollo se centra en el desarrollo humano, la reducción de la pobreza también es desarrollo per se, ya que el aumento en los niveles de pobreza se asocia a la violencia, el crimen, los problemas de salud y la deslegitimidad. Por esta razón el autor recalca que no deben realizarse inversiones sociales con el enfoque estricto de privación de renta ya que la reducción de la pobreza de renta no debe ser la motivación última de la política contra la pobreza.

**Desigualdad:** La desigualdad de ingresos o desigualdad económica hace referencia a la disparidad de ingresos y bienes (de la renta procedente del capital y trabajo y del patrimonio) que existe entre individuos y/o países. La desigualdad es producto de la inequitativa distribución (aquí la relación entre estos dos términos), razón por la cual, cuando se aborda el problema de la distribución en la teoría desarrollista actual, se hace alusión tácita a la desigualdad. En la teoría clásica se hace referencia al conflicto distributivo. La desigualdad por lo tanto es un concepto “relacional” según Claire Melamed y Emma Samman<sup>9</sup>, una medida relativa de comparabilidad.

La desigualdad también se puede entender como aquellas ventajas de opciones materiales que no tienen unas personas respecto a otras que sí las tienen. Para Sen la desigualdad del ingreso es un vector de resultado siendo lo más importante la desigualdad de oportunidades. Para Atkinson la desigualdad en el ingreso puede generar desigualdad de oportunidades si las condiciones iniciales fueran las mismas entre individuos.

Cuando se habla de desigualdad debe distinguirse metodológicamente la desigualdad por resultados la cual es medida por el ingreso, la riqueza o el gasto (que se debe a una combinación de diferencias en las oportunidades y los esfuerzos individuales y talento) de la desigualdad de oportunidades que es atribuida a diferencias en las circunstancias que van más allá del control del individuo. Sin embargo hay una gran dificultad de separar el esfuerzo de la oportunidad. El esfuerzo de los padres por ejemplo, corresponde a la oportunidad para los hijos. Rawls señala que

---

<sup>8</sup> Se refiere a lo que en políticas públicas se ha denominado inclusión social. Del lado contrario, el autor también se refiere a la dificultad de algunos individuos de participar adecuadamente en la vida de la comunidad lo que genera “exclusión social”

<sup>9</sup> ROBERT, Maryse. La Desigualdad y la Inclusión Social en las Américas. Organización de Estados Americanos. 2011

la distribución de las oportunidades y de los resultados son igual de importantes para llegar a entender la propia naturaleza y alcance de la desigualdad en el mundo.

Rawls supone un velo de la ignorancia sobre la posición social en la que se encontrarían los individuos en el mundo real, lo que supondría: primero: la igualdad en un primer momento como conjunto más extenso de libertad con los mismos derechos para todos; segundo: la desigualdad en un posterior momento, solamente cuando ésta conduce a situaciones eficientes bajo el “principio de la diferencia<sup>10</sup>” derivado de las elecciones sociales.

Por otra parte, el Banco Mundial adopta el concepto de igualdad de oportunidades para el análisis de las políticas. A partir del Informe sobre el desarrollo mundial 2006 el concepto de igualdad de oportunidades no solo convergía al concepto de equidad sino que se planteó de forma más operacional, intentando lograr un mecanismo de fácil articulación a las políticas. Finalmente surgió el índice de oportunidades humanas, que mide una tasa de acceso a varias oportunidades básicas ajustada según los niveles de desigualdad, gracias a la propuesta de Amartya Sen.

De otra parte, respecto a la forma de medir la desigualdad, es necesario aclarar que la medición de la concentración del ingreso y/o la riqueza a través del índice GINI<sup>11</sup> trae consigo problemas metodológicos y de información que afectan los resultados. El problema radica para algunos casos en la confiabilidad de los datos; para el caso de Colombia por ejemplo, la información con la que es posible hallar el índice corresponde a la encuesta de hogares la cual recoge información poco certera sobre los ingresos de las personas debido a que éstas, por cuestión de seguridad o con el interés de ocultar los verdaderos ingresos, no ofrecen la verdadera información. La debilidad de la información en Colombia también se refleja en la escasa y poco organizada información fiscal contenida en los sistemas de información integrados a nivel nacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

En cuanto a la relación entre pobreza, distribución y crecimiento, se observan las siguientes características del desarrollo económico de algunas economías mundiales (ver **cuadro No. 1**) con lo que se puede colegir que: primero, no necesariamente una reducción del crecimiento conlleva un aumento de la pobreza (al parecer no hay relación lineal); segundo, el crecimiento no es neutro en términos distributivos; Tercero, no siempre con una disminución de la desigualdad se presenta una disminución de la pobreza y viceversa.

**Equidad:** En una acepción, la equidad es una forma justa de aplicación del derecho, lo que introduce un principio de justicia a la igualdad; es por esa razón que se considera que el propósito

---

<sup>10</sup> El principio de la diferencia plantea que las diferencias son permitidas únicamente si todas las partes involucradas están mejor.

<sup>11</sup> Existe una serie de índices como el de Theil, sensible a transferencias de personas por debajo de la media. En todo caso la robustez del resultado de la desigualdad se obtiene al observar toda una serie de indicadores que permitan afirmar el comportamiento de la desigualdad.

de una sociedad justa es la de garantizar los mecanismos por los cuales haya equidad mediante la aplicación de derechos y obligaciones independientemente de la clase social, por ejemplo, la educación ofrecida a todos los individuos sin distinción alguna. La equidad acepta la desigualdad en un sentido amplio de las diferencias existentes entre individuos<sup>12</sup>, sin embargo por los criterios de equidad, el Estado es responsable de proporcionar a los individuos las capacidades para que puedan gozar de libertad política y puedan competir en el mercado. En este sentido, hace referencia a las mismas oportunidades (condición de igualdad inicial) para todas las personas a tener el acceso potencial a bienes sociales y económicos.

**Cuadro No. 1**

PAÍS	COMPORTAMIENTO CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD
CHINA	Aunque las tasas de crecimiento en China sean inusitadas y la reducción de la pobreza no tenga precedentes, la desigualdad ha aumentado de manera importante
INDIA	A pesar de lograrse crecimiento económico en India, los trabajadores en general no se han beneficiado debido a que la economía se basa en el avance tecnológico que remunera a los profesionales de esa rama lo cual ha aumentado la desigualdad, sin embargo la pobreza se ha mantenido en los niveles anteriores.
BRASIL	En Brasil a pesar de que se presenta un bajo crecimiento económico y de que haya desempleo la pobreza se ha reducido en niveles remarcables y la desigualdad se ha reducido moderadamente.
MÉXICO	En México se mantiene el desempleo a pesar del crecimiento económico, sin embargo se han mejorado las condiciones laborales así como el ingreso y se ha reducido la pobreza y la desigualdad.
SUDÁFRICA	En Sudáfrica se observa un aceptable crecimiento con aumento del desempleo (en ese país hay muy poco empleo por cuenta propia) con una reducción de la pobreza por el tipo de política pública implementada.

La equidad por ejemplo supondría en algún momento algunas desigualdades con el objeto de que la carga tributaria sea justa (la equidad se origina cuando cada quien paga según su capacidad). Una tarifa progresiva por ejemplo, de acuerdo al nivel de ingresos puede ser considerada desigual pero justa, precisamente por la característica de equidad (que entre más se gana, más paga)

<sup>12</sup> La igualdad de oportunidades se presenta cuando una persona tiene el mismo acceso potencial a un bien o servicio social o económico como cualquier otra y la igualdad por resultados quiere decir que una persona recibe la misma cantidad del bien o servicio social o económico que cualquier otra.

En el planteamiento de Rawls, la equidad consistiría en la maximización del bienestar de aquellos que en la sociedad se encuentran en la peor situación, lo que implica que la inserción (inclusión) social se logra igualando las oportunidades al comienzo (dotaciones iniciales) para que el mercado se encargue de la asignación de los recursos<sup>13</sup>. Más adelante veremos cómo esta concepción es adoptada en Colombia a través del enfoque de pobreza y desigualdad.

En los años noventa el paradigma de satisfacción de las necesidades se basó en el principio de equidad mediante el tratamiento desigual de los socios económicamente desiguales (discriminación positiva) precisamente para la superación de las diferencias.

**Focalización<sup>14</sup>:** Es un instrumento por el cual se identifica la población pobre o vulnerable para orientar a ella el gasto social. Dicho mecanismo responde a los nuevos preceptos orientadores del análisis económico sobre temas de inequidad y pobreza vistos anteriormente, por lo que se aproxima al principio de justicia equitativa con fundamento en el Contrato Social (con el que se reclama trato preferente a los más necesitados).

De acuerdo a los planteamientos observados en conceptos como pobreza, el ingreso no es tomado como variable definitoria de la focalización, ya que constituye solo un medio. Esto porque el enfoque de Sen se aleja del utilitarismo filosófico dando prevalencia al bienestar como vector de realizaciones cuya disponibilidad constituye las capacidades. Sin embargo, más allá de esto, se encuentra la libertad que comprende las capacidades y no solo al vector de realizaciones: la libertad de ser agente con habilidad para hacer actos valiosos.

Para Franco<sup>15</sup> la focalización permite mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; la focalización además aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

## ADOPCIÓN DE PERSPECTIVAS DE POLÍTICA SOCIAL CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA

A continuación se realizará una revisión sucinta sobre el desarrollo e implementación de algunas políticas orientadas a la superación de la pobreza y la condición de vulnerabilidad en Colombia. Se evidenciará la incorporación de enfoques y lineamientos articulados al modelo

---

<sup>13</sup> La focalización llegará más adelante a erigirse como el mecanismo de asignación de recursos a los más necesitados para que puedan alcanzar las mismas oportunidades teniendo en cuenta que al aumentar el bienestar de un individuo con la peor situación sin reducir el bienestar del resto, representa un aumento del bienestar general.

<sup>14</sup> Se considera importante establecer la definición de este instrumento

<sup>15</sup> FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1996

económico imperante mediante injerencia de los organismos multilaterales que en los últimos años configuró el diseño institucional de entidades como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS.

Remitiéndonos a los años cincuenta, sesenta y setenta en referencia a las políticas de desarrollo en América Latina, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones – ISI fracasó en Colombia por la incapacidad del Estado para implementar adecuadas políticas de modernización del agro y de producción de bienes intermedios y de capital, en parte debido a la precaria estructura institucional requerida para afrontar tales retos. La dependencia de la deuda y el deterioro permanente en los términos de intercambio entre otros aspectos, fueron definitivos para el fracaso del modelo en nuestro país. Aun así, el desmantelamiento de dicho modelo también tuvo implicaciones sociales fuertes como la erosión de la base social sindical y la reestructuración de la acción política territorial entre otras muchas situaciones.

Aunque en los años sesenta y setentas, se presentó un periodo interesante de expansión económica en Latinoamérica, ésta no fue suficiente para eliminar la pobreza. Al contrario de lo establecido por la estrategia del “goteo” el desarrollo fue heterogéneo y benefició solo a una pequeña parte de la población.

Con los años ochenta llegan las políticas de ajuste del Estado frente a las obligaciones de la deuda traducidas en condiciones de implementación de políticas monetarias, cambiaria y fiscal. En ese momento la pobreza era abordada de manera residual a través de las redes de protección como lo vamos a ver, en el caso colombiano, más adelante.

El papel otorgado al Estado es fundamental para entender las formas de abordar la pobreza. La posición del Banco Mundial en los años ochenta sobre el Estado (en línea con la postura neoliberal) es que éste no podría regular el mercado, sin embargo, más adelante, tal postura cambia estratégicamente hasta el punto establecerse una relación de complementariedad entre Estado y mercado. Así mismo, luego de concebir el libre mercado ajeno a las regulaciones estatales, se dio importancia al Estado para la dirección de la estrategia económica. La concepción de la burocracia también cambió: después de considerarse como rémora de la eficiencia estatal, se optó por recomendar la burocracia profesional (tecnocracia). Todo esto en el marco del neoinstitucionalismo teorizado por Douglas North, el cual otorgaba estabilidad a la interacción entre individuos a través de las instituciones en las cuales se inscribían las elecciones de manera limitada para restringir la incertidumbre<sup>16</sup>. Así se plantearon reglas de juego en temas de ordenamiento jurídico, políticas económicas no distorsionantes, lineamientos de inversión en

---

<sup>16</sup> GIRALDO, César (2007a). ¿Protección o desprotección social? Bogotá: Desde Abajo, Cesde, Universidad Nacional de Colombia.

servicios sociales básicos e infraestructura y de protección a grupos vulnerables y al medio ambiente.

Siguiendo con lo anterior, para Estrada:<sup>17</sup>“el neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal costo-beneficio, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal (privatización de la seguridad social), al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto”

A principios de los años ochenta el gobierno colombiano intentó intervenir las zonas afectadas por la violencia a través del Plan Nacional de Rehabilitación – PNR (programa de la Secretaría de Integración Popular, dependencia adscrita a la Presidencia de la República en 1982) para lo cual establece un discurso de fortalecimiento de la participación ciudadana para la gestión de su propio desarrollo en el sector rural, de igualdad de oportunidades y de descentralización administrativa. Para ello se abordó una estrategia de caracterización económica de regiones, con funciones de producción, distribución y de apertura de frontera económica<sup>18</sup>.

Inicialmente se abordó regional y localmente la problemática del conflicto armado pero luego se tomaron en cuenta indicadores socio-económicos para realizar estrategias en pos de la “erradicación de la pobreza absoluta” ya de moda por los organismos internacionales. En el marco de esto, se generaron mecanismos de concertación entre gobiernos seccionales, entidades ejecutoras y comunidades. Operativamente se consolidaron Comités de Trabajo para la atención de aspectos sectoriales de orden técnico o financiero cuya participación social fue determinante a la hora de seleccionar los proyectos de inversión productiva. Las inversiones fueron localizadas en áreas rurales de los municipios atendidos por el PNR como instrumento básico de descentralización, establecido por la Ley 12 de 1986.

Enmarcado en el inicio de la estrategia de reducción del Estado y ajuste fiscal, en 1988 el programa PNR hace crisis debido a las políticas restrictivas del gasto público y las limitaciones del flujo de recursos de crédito externo (consecuencia de los lineamientos del Consenso de Washington). Esto aunado a los problemas normativos de ejecución presupuestal que terminó de afectar la incorporación de las partidas financiadas con el crédito externo que redundó en la paralización de los proyectos. La desconfianza hacia el Gobierno aumentó por el recrudecimiento de la violencia en 1989, año en que fueron asesinados 2.342 campesinos y muchos más miembros del partido Unión Patriótica.

---

<sup>17</sup> Estrada Álvarez, Jairo Construcción del modelo neoliberal en Colombia: 1974- 2004. Bogotá. Ediciones Aurora.

<sup>18</sup> DANE, Presidencia de la República, El Plan Social por la Paz. Una Estrategia de Participación Comunitaria. Bogotá, 1986

Ya para los años noventa se restringe la noción de política social a aquella dirigida a los pobres. La nueva concepción del manejo social del riesgo justificaría finalmente algunos mecanismos de intervención “social” a la población pobre, orientando a quienes no se consideran como pobres a los mecanismos del mercado para repartir el riesgo<sup>19</sup>. En este sentido Holzmann y Jorgensen<sup>20</sup> plantearon una visión adoptada en el marco de los cambios de rol del Estado, consistente en el rechazo de la seguridad social por considerar que reduciría los esfuerzos individuales. Giraldo señala que los principios de mercado que enmarcan la concepción de políticas públicas los cuales serían determinantes para la política social fueron: disciplina fiscal, focalización del gasto y subsidio a la demanda, impuestos neutrales, privatización y descentralización fiscal.

Para el año 1993 el PNR se financió con los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social creado mediante un artículo transitorio de la Constitución Política en 1991 y ya en el año 1994 el PNR fue transformado en la Red de Solidaridad Social. Mediante la Ley 368 de 1997<sup>21</sup> adquirió el carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República teniendo como funciones la ejecución de gran parte de la política “social” del Estado. En este momento ya se había comenzado a hablar de la focalización en los programas de la política de inversión social.

El artículo 30 de la ley 60 de 1993, definió la focalización como estrategia de la asignación del gasto público de servicios sociales de acuerdo a las recomendaciones y los enfoques académicos prevalecientes a nivel orbital. El CONPES Social fue encomendado para la definición de criterios técnicos de identificación, selección de beneficiarios y asignación del gasto público social. Actualmente el CONPES 100 de 2006 de Focalización del Gasto presenta lineamientos para mejorar la Focalización del Gasto Social.

Hay que recordar que la focalización hizo parte de un enfoque de política social aplicado en América Latina denominado política compensatoria social que no buscaba la sustitución de una estrategia de desarrollo social a largo plazo pero sí articularse con ella y complementarla. Brodersohn<sup>22</sup> estableció que las características de dicha política eran entre otras el corto plazo, la provisión de servicios para suplir las necesidades básicas de la población afectada por el ajuste y la

---

<sup>19</sup> Surge en 1994 el SISBÉN Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales con el que se clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas (estratificación preponderantemente) implicando el desmonte de la seguridad social de la clase media-baja y exponiéndola a situaciones de vulnerabilidad.

<sup>20</sup> HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen (2002). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. Febrero del 2000. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>21</sup> Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> BRODERSOHN, Víctor 1992. De las Estrategias de Desarrollo Social a los Programas de Compensación Social. OEA. Departamento de Estudios Económicos Sociales. Buenos Aires

promoción de una gestión social innovadora con gerentes sociales. Del núcleo central de la implementación de esta política surgió la focalización y a través de ella se intentó orientar los recursos de los programas a una población objetivo debidamente discriminada con el fin de superar el enfoque de homogeneidad en la atención. Para la CEPAL<sup>23</sup> la focalización “... consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales claramente identificada y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita”.

En este sentido la focalización se presentó como herramienta de racionalización del gasto que permitía la consolidación de un modelo de subsidios a la demanda por el cual las entidades públicas entrarían a competir en el mercado para brindar servicios direccionados a los pobres en el supuesto de mayor eficiencia en el marco de un nuevo pacto entre Estado y sociedad<sup>24</sup>.

La política social dirigida a la población pobre se comienza a enfocar en un nuevo discurso basado en el suministro exclusivo de oportunidades para la acumulación de capital humano de tal forma que fuera posible la generación de ingresos por parte de la población con mayores carencias y en situación de exclusión social, a través de la productividad (generación de capacidades productivas) lo que implicaría la retribución del mercado como forma de inclusión.

En 1993 el PNUD por su parte advierte sobre el requerimiento de una reforma social para soslayar la inestabilidad social y política que caracterizaban a Latinoamérica, las cuales podrían afectar la gobernabilidad y las propias reformas económicas. De esta forma se recoge de manera perentoria en América Latina la noción de inclusión como una forma política para revestir de legitimidad a las propias políticas macroeconómicas y compensatorias implementadas.

A pesar de lo complejo que puede llegar a ser la definición del gasto social<sup>25</sup>, de acuerdo a lo planteado en el CONPES 20 de 1993, el Gasto Social corresponde a aquella parte del Gasto Público que hace referencia a bienes y servicios en cuya distribución se aplica los mecanismos de mercado (rivalidad o al menos exclusión) y que además, tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares. La política social en Colombia se refiere realmente, en gran medida, a la provisión de bienes públicos preferentes los cuales se acondicionan al suministro del mercado mediante la asignación de precios.

---

<sup>23</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.

<sup>24</sup> SARMIENTO Libardo (compilador) (1994). Presentación del Libro “Pobreza ajuste y equidad” op.cit.

<sup>25</sup> El cual podría hacer referencia al conjunto de la sociedad en toda la dimensionalidad referente a los elementos materiales que el Estado debe garantizar para la proyección del individuo como ciudadano.

Para establecer los alcances de lo que puede llegar a ser entendido como gasto social, deben considerarse aspectos como el Sistema de Protección Social, políticas sectoriales (la educación, la salud, vivienda), servicios públicos y saneamiento básico, asistencia social, políticas de ciclo de vida. La Corte Constitucional por su parte, mediante Sentencia C-151 de 1995 habla de inversión social y la define como aquellos recursos dirigidos a sectores sociales que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas en el marco constitucional del trato de igualdad a los iguales y de desigualdad a los desiguales. Esto representa el espaldarazo más importante desde la Corte a la interpretación de “inversión social” de manera restrictiva.

En el año 1997 mediante la Ley 368, el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR se convierte en Red de Seguridad Social, un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En la misma ley se crean el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Sus funciones entre otras, fue la ejecución de políticas de inversión focalizada y la promoción actividades de cogestión con entidades sin ánimo de lucro para la operación directa de dichos programas sobre la población objeto. Como se observa, la ejecución directa de las acciones estatales a través de programas “sociales” se realiza con apoyo de fundaciones.

Para el año 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) con la justificación de implementar medidas para hacer frente a los efectos negativos del ciclo económico<sup>26</sup> sobre la población más vulnerable. Esto, en sintonía con lo planteado por el BID acerca de la creación de redes de protección eficaces y bien focalizadas<sup>27</sup>; sin embargo la iniciativa había sido tomada e impulsada por el FMI que en 1999 había establecido con el Gobierno Nacional un plan macroeconómico de sostenibilidad fiscal para: 1) consolidar la disciplina monetaria 2) lograr una reducción del déficit fiscal 3) desarrollar una reestructuración del sistema financiero 4) implementar una política de financiamiento externo compatible con el ajuste macroeconómico<sup>28</sup>. De allí surgen los programas de transferencias monetarias condicionadas como Familias en Acción. Igualmente el FMI recomendó al gobierno la creación de una Red de Apoyo Social mediante financiación del BM o del BID para lo cual debería disponer del 0,3% del PIB durante cuatro años<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> La crisis económica colombiana se consolida a partir del año 1996 y se agrava en 1999

<sup>27</sup> BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998). “Progreso económico y social en América - Informe 1998-1999”. BID, Washington D.C.

<sup>28</sup> CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL. 2002

<sup>29</sup> ACUERDO DE MONITOREO Y APOYO DEL FONDO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS. FMI – Min Hacienda, Bogotá. 1999 y 2000

La RAS fue una estrategia implementada en medio de una crisis de financiamiento institucional que afectó entre otras entidades al Instituto Colombiano de bienestar Familiar (ICBF) por la disminución de ingresos parafiscales que redujo a su vez la capacidad de ejecución de programas enfocados a la niñez y la familia de los hogares más pobres<sup>30</sup>. La RAS por medio del programa de transferencias monetarias condicionadas suple entonces la red institucional de entidades estatales cuya estructura no permitía la atención de situaciones de pobreza coyuntural<sup>31</sup>.

De otra parte, el recrudecimiento del conflicto armado justificó la implementación del Plan Colombia que a pesar de plantearse hacia la mitigación del flujo de cultivos ilícitos y el restablecimiento de las condiciones sociales y económicas, comprendía un componente militar preponderante que preocupaba a la comunidad internacional. El componente social se solucionó por medio de la propuesta del RAS para la obtención de recursos ante la Unión Europea con el aval del FMI, BM y el BID. Esto se articuló muy bien a los lineamientos sobre subsidios y transferencias monetarias alrededor del mecanismo de focalización implementado ya en América Latina como se mencionó anteriormente.

Desechada la Red de Seguridad Social por pertenecer al gobierno anterior de Samper (1994 – 1998) la ejecución de la RAS se realizó a través de la Unidad Coordinadora Nacional adscrita al Plan Colombia y bastante cercana al Departamento de la presidencia (de Pastrana 1998 – 2002), y junto con sus programas pasó a ser parte del Fondo de Inversión para la Paz lo que permitió el financiamiento del componente de fortalecimiento institucional y desarrollo social del Plan Colombia.

Para el año 2002 se establece el Sistema de Protección Social mediante la Ley 789 constituido como políticas de reducción de vulnerabilidad y mejoramiento de calidad de vida, que haría parte el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones, riesgos profesionales, protección al cesante) Paralelamente se constituye el Sistema de Promoción Social que incluye la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar mediante la que se instituye el concepto de expansión de oportunidades mediante la lógica de corresponsabilidad de las poblaciones beneficiarias de la que se hablará más adelante.

En el año 2004 los organismos multilaterales (BM y FMI) incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, los ministerios sociales, el sector privado y la academia entre otros, impulsan la Misión

---

<sup>30</sup> NÚÑEZ, Jairo y CUESTA, Laura (2006). “Colombia: Programa Familias en Acción”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 227-280.

<sup>31</sup> GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina: Caso Familias en Acción. 2209

para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERDP a través del Departamento Nacional de Planeación – DNP. El objeto de dicha misión fue la de elaborar estudios para la comprensión de los mecanismos determinantes de la pobreza y la desigualdad, pero también para la formulación de propuestas de políticas públicas para su reducción, lo que permitió la consolidación de políticas cuyo instrumento de focalización fue ajustado con fundamentos conceptuales y técnicos que no dejaban duda de su neutralidad.

En el año 2005 Colombia acoge el compromiso de cumplir con las metas y objetivos acordados en la Cumbre del Milenio mediante el CONPES 91 de 2005. Concomitantemente, como forma de lucha contra la desigualdad se definieron metas concretas hacia los años 2010 y 2019 en temas de cobertura total de salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento básico enmarcadas en el Plan de largo plazo denominado Visión Colombia 2019 y en cuanto a la pobreza y a la pobreza extrema se propuso una reducción que llevara los indicadores al 39% y al 8% respectivamente para el año 2010. También se estableció en ese momento la meta de estabilizar socio económicamente a la población desplazada mediante la restitución de derechos y el acceso preferente a servicios básicos con el CONPES 3400 de 2005, por el que se establece las metas de priorización y recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia<sup>32</sup>.

Ese mismo año la Red de Seguridad Social pasó a convertirse en ACCIÓN SOCIAL (Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional), con la adscripción del Fondo de Inversión para la Paz (con el que se financia el componente social del Plan Colombia). Los programas a cargo fueron: Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Socio-laboral. Los programas de infraestructura fueron completamente focalizados.

La Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema (RED JUNTOS, hoy denominada RED UNIDOS<sup>33</sup>) se implementó con ocasión del CONPES 102 de 2006 ante el diagnóstico emitido por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERDP. El objetivo de la RED JUNTOS fue la construcción de estrategias que permitieran romper las trampas de pobreza, mejorar las estructuras de implementación de la focalización, y establecer objetivos y mecanismos de articulación de programas. La RED JUNTOS se basó en el programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción (en plena expansión) y su objetivo de cohesión social blindó al segundo gobierno de Uribe Vélez (2006 – 2010) frente a las críticas respecto al manejo de derechos humanos y políticas sociales. Se

---

<sup>32</sup> La Agencia de la ONU para los refugiados - ACNUR participó activamente en la orientación de los lineamientos generales de este CONPES.

<sup>33</sup> Compuesta actualmente por 35 entidades del Estado

pretendió con la RED el desarrollo de redes sociales para la incorporación de hogares pobres y en situación de desplazamiento y la superación de tal condición a través de la integración de la oferta de servicios sociales como una “respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema”<sup>34</sup>. La familia fue el centro de atención y la intervención se enmarcó en la corresponsabilidad que ésta debía asumir para la superación de su condición, mediante compromiso escrito.

ACCIÓN SOCIAL estuvo a cargo de la atención a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia mediante los programas: Red Juntos, Programa de Generación de Ingresos, Protección de Tierras y Patrimonio de Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria.

Otro referente normativo de política pública en Colombia (concordante con el Auto 008 de 2009 proferido por la Corte Constitucional) se halla con el CONPES 3616 de 2009 por el cual se crea la Política de Generación de Ingresos (PGI) con el objetivo de “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada”. El propósito fue el desarrollo de capacidades y la generación de oportunidades para la acumulación de activos en el mediano y largo plazo (estabilización económica). Por medio de este CONPES, se desarrolla específicamente una de las 9 dimensiones del CONPES 102 de 2006, la de ingresos y trabajo como complemento a la política social de la RED JUNTOS.

La política establecida en el CONPES 3616 de 2009 se concentró en propender por un aumento del potencial productivo de la población (mejorar la oferta de mano de obra) más que en potenciar la demanda, por lo cual se ofreció más apoyo a los proyectos productivos que potencialmente generaran empleos. Aunque esta norma manifiesta el no desconocimiento del diseño de estrategias para la incorporación laboral de la población en puestos generados por la inversión y desarrollo de infraestructura, este aspecto sí quedó más bien relegado en la práctica.

Como una de las premisas del marco conceptual de la política de generación de ingresos se planteó el enfoque territorial para la autogestión del desarrollo en aprovechamiento de las particularidades y la participación de autoridades y actores locales. Sin embargo no se establecieron los mecanismos de articulación interinstitucional, sectorial y regional necesarios para su implementación. Finalmente se determinó la necesidad de “consolidar una arquitectura institucional sólida con capacidad y cobertura progresiva” respaldada en mecanismos de evaluación monitoreo y seguimiento para la evaluación de las capacidades, acumulación de activos y nivel de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos.

---

<sup>34</sup>PÁGINA OFICIAL RED UNIDOS <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/red-unidos.aspx>

El marco conceptual, de manera general, recogió los planteamientos de la RED JUNTOS y estableció unos componentes de política que reiteran la misma fórmula sobre el incremento de capital humano, social y productivo, pero además planteó un Sistema de Promoción Social consolidado a manera de sustituto de uno de Protección Social. Conceptualmente se reconoció que el desarrollo desigual en Colombia (el cual conduce a la diferenciación del acceso a bienes y servicios esenciales como educación, agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y vivienda) dificulta la superación de las condiciones de pobreza. También fue planteado el hecho de que el desarrollo asimétrico incidió históricamente en el muy bajo recaudo por tributación de algunas regiones y por ende, en su grado de desarrollo.

Una vez Acción Social se convierte en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS en el año 2011, este Departamento se establece como el organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación cuyos programas dirigidos a las víctimas del desplazamiento forzado y población vulnerable se enmarcan igualmente en lo establecido en la Ley 1448 de 2011 denominada Ley de Víctimas<sup>35</sup>. Otro referente importante de acción fue la Sentencia T-025 de 2009, Ley de Seguridad Alimentaria, entre otros.

Dentro de los objetivos estratégicos del DPS se encuentra la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, la consolidación de la clase media, la generación de condiciones de equidad y la reconciliación (especialmente en los territorios), así como a la inclusión social de los hogares y las comunidades mediante la articulación e implementación de la oferta social de entidades públicas y empresa privada y finalmente mejorar la gestión de los procesos de soporte de la entidad y fortalecer la comunicación estratégica y la participación ciudadana por lo que formula, coordina, ejecuta y articula las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para tal fin.

## ANÁLISIS DE GESTIÓN DEL PROGRAMA MI NEGOCIO

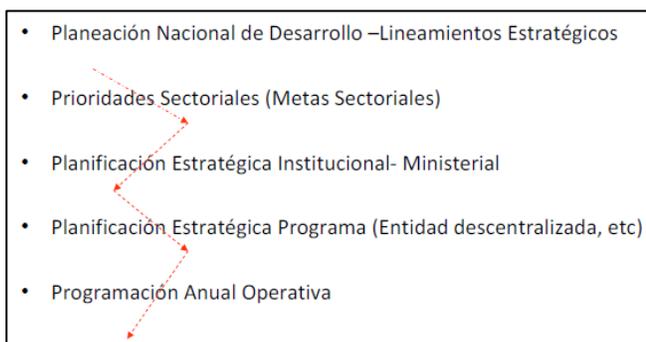
**Proceso de planeación:** La planeación estratégica (PE) (Cuadro No. 2) es un enfoque de políticas públicas promovida en América Latina por la CEPAL que hace énfasis en el diseño y ejecución de las mismas. Es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Por la que se establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición

<sup>36</sup> IPES, CEPAL. Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. 2009

Cuadro No. 2 Esquema Planeación Estratégica



Fuente: CEPAL Planificación Estratégica en Organizaciones  
Públicas Seminario 2009

Para el caso del DPS La entidad cuenta con un plan estratégico sectorial (para el cuatrenio) del cual se desprende el plan Institucional anual. Esto con el fin de establecer una estrategia integral basada en líneas de acción de las que se genera la oferta institucional.

En el gráfico No. 3 se muestra los objetivos estratégicos directamente relacionados con la Dirección de Empleo Público<sup>37</sup> que hace parte del DPS y específicamente con el Grupo Interno de Trabajo de Emprendimiento que a su vez, hace parte de esa Dirección. Allí se gestiona el Programa de Emprendimiento “Mi Negocio”. La gráfica está modificada para recoger solamente los objetivos institucionales o estratégicos a los cuales contribuye el programa de emprendimiento.

Sobre el primer objetivo institucional o estratégico que se observa en el Cuadro No. 3 el Plan Estratégico de la entidad señala que desde octubre 2015 se han desarrollado mesas de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación para la construcción de una Política de Inclusión Social y Productiva y durante el año 2016 se suscribió convenio de cooperación y asistencia técnica con el BID para el mejoramiento del Plan Estratégico.

Cuadro No. 3 Objetivos Estratégicos relacionados con la DIP

<sup>37</sup> Dependencia perteneciente a la Subdirección de Programas y Proyectos



Fuente: Plan Estratégico 2017 DPS

La Dirección de Inclusión Productiva y su Grupo Interno de Trabajo de Emprendimiento a cargo el Programa “Mi Negocio” (así como los demás grupos que hacen parte de la Dirección) se enfocan al cumplimiento del segundo objetivo estratégico mediante la estrategia asociada (Cuadro No. 3) para lo cual los retos de la vigencia 2017 son: La culminación de la fase formativa de los 27.965 emprendedores vinculados con el plan de negocio definido por cada uno de ellos; la capitalización de hasta dos millones de pesos a través de la compra de maquinaria e insumos a los emprendedores de acuerdo con los elementos aprobados en el plan de negocio; la ejecución de visitas de monitoreo y acompañamiento a las unidades productivas para la verificación de la puesta en marcha de las mismas y finalmente, la realización de talleres de competencias transversales y laborales generales a los emprendedores.

Por otra parte, otro componente de la planeación es el Plan Institucional el cual se elabora a partir de la formulación del Plan Estratégico y está compuesto por los Planes de Acción. El Plan de Acción a su vez se define como el instrumento mediante el cual las dependencias programan y realizan el seguimiento a los productos y actividades previstas anualmente. Los Indicadores de Producto establecidos por dependencia en el Plan Estratégico o Institucional (ver cuadro No. 3) serán las Estrategias establecidas por áreas del Plan de Acción (ver cuadro No. 4) y las Metas del Plan Estratégico (cuadro No. 3) serán los productos concretos que se generan en el Plan de Acción (cuadro No. 4) constituidos por estudios, informes, metodologías, etc. que junto a las actividades para cada uno de los productos se registra en el Sistema de Información para la Formulación y Seguimiento a la Planeación Institucional – SISGESTIÓN (ver cuadro No. 4) teniendo en cuenta la ruta crítica, es decir, la secuencia de actividades de mayor duración que determina el tiempo para alcanzar un producto esencial para lograr la meta del objetivo estratégico.

El Plan de Acción recoge insumos (inversión y costos asociados), actividades o procesos, productos y resultados (de efectos directos e indirectos) e impactos (considerados dentro de los resultados) en una secuencia lógica que se añade valor al proceso de transformación total, lo que debe reflejarse en la Cadena de Valor.

Cuadro No. 3 Metas por objetivo estratégico del Plan Institucional (sólo programa de emprendimiento y empleabilidad)

DEPENDENCIA	LINEAMIENTO	OBJETIVO INSTITUCIONAL	INDICADOR DE PRODUCTO	META	MEDIDA
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios	Implementar acciones para el mejoramiento de la empleabilidad	Personas con fortalecimiento de capacidades para su empleabilidad	9815
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios	Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo	Unidades de negocio individuales urbanas fortalecidas y/o capitalizadas	27807
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios		Hogares vinculados a iniciativas de seguridad alimentaria, proyectos productivos y fortalecimiento del capital humano y social.	1500
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios	Implementar intervenciones integrales	Mecanismo de participación ciudadana para el control social Implementados	1
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones		Insumos entregados para el componente de Seguridad Alimentaria	18080
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios		Hogares víctimas vinculados en la intervención V	9840
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios		Insumos entregados para el componente de seguridad Alimentaria a Hogares Intervención V	9840
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios		Hogares vinculados al Programa IRACA	1000
DIRECCIÓN DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA	Equidad	Coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios		Estrategia de Articulación Interinstitucional para la sostenibilidad de las intervenciones de la DIP en el marco del CONPES de Inclusión Social y Productiva formulada	1

Fuente: Plan Estratégico DPS 2017

que deben encaminarse al logro del Objetivo Institucional o Estratégico (Cuadro No. 3): “coordinar e implementar las acciones que contribuyan a la generación de condiciones para la equidad y la reconciliación en los territorios”, en la medida en que se alcance el indicador de producto del Plan Estratégico (cuadro No. 3): “Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo” al desarrollarse la estrategia del Plan de Acción (Cuadro No.4): “Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo” a través del cumplimiento de actividades y productos “Unidades de negocios individuales urbanas fortalecidas y/o capitalizadas.

La metodología de Cadena de valor no sustituye la formulación de proyectos<sup>38</sup> sino que es parte de una formulación integral de proyectos que serán formulados, viabilizados, registrados y aprobados en el BPIN (Banco de Proyectos y Programas de Inversión) para la asignación de recursos presupuestales SUIFP (Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas). Como la metodología se está implementando hasta ahora, solo tiene un alcance de programación y ejecución de la inversión pero no recoge los insumos y resultados. Respecto a la programación, la Cadena de Valor inicia por la estructuración de un árbol de problema en el que se identifica una situación negativa (problema central) el cual deberá ser convertido en el objetivo general del proyecto de inversión.

Cuadro No. 4 Metas Plan de Acción Dirección de Inclusión Productiva (solo Programa Emprendimiento)

PRODUCTO	NOMBRE ESTRATEGIA	META
Estrategia de Articulación Interinstitucional para la sostenibilidad de las intervenciones de la DIP en el marco del CONPES de Inclusión Social y Productiva formulada	Implementar intervenciones integrales	1
Mecanismo de participación ciudadana para el control social Implementados	Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo	1
Documentos Metodológicos aprobados	Implementar intervenciones integrales	8
Hogares vinculados a iniciativas de seguridad alimentaria, proyectos productivos y fortalecimiento del capital humano y social.	Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo	1500
Unidades de negocio individuales urbanas fortalecidas y/o capitalizadas	Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo	27807

Fuente: DPS

La Cadena de Valor consolida la operatividad de los proyectos por medio de la Ruta Operativa de los mismos (programación de actividades específicas de los proyectos). Dicha Ruta Operativa estructura los Planes Operativos que para el caso de la Dirección de Inclusión Productiva permite la ejecución de sus programas y concretamente de sus proyectos mediante operadores privados o sin ánimo de lucro. Cada programa a cargo de un operador genera un Plan Operativo Anual.

La planificación Operativa anual es un componente fundamental de los presupuestos por programas y constituyen el conjunto de actividades que valorizan los insumos requeridos para su realización<sup>39</sup>. El Plan Operativo Anual debe estar articulado con los objetivos estratégicos lo que para este caso resulta complejo toda vez que no hay una articulación entre la operatividad del programa (Plan Operativo y Cadena de Valor) y la planeación estratégica (Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional). Para el caso del Programa de Emprendimiento “Mi Negocio”, se

<sup>38</sup> DNP, Manual Conceptual de la Metodología General Ajustada. 2012

<sup>39</sup> *Ibidem*

establece como objetivo de la Cadena de Valor (la cual refleja la operatividad de todos los proyectos del Programa “Mi Negocio”) “desarrollar capacidades y generar oportunidades de la población sujeto de atención para la creación de proyectos productivos como mecanismo para el mejoramiento de la generación de ingresos” (Cuadro No.5), a lo cual se adscriben unos productos y actividades que no están articulados con el Plan de Acción.

Por otra parte, es importante resaltar el hecho de que el Plan de Acción debe ser presentado cada año el mes de noviembre ante del DNP para la anualidad siguiente el cual tiene como insumos los Proyectos de Inversión (establecidos como información operativa en la cadena de valor) como se explicó anteriormente, pero estos últimos deben presentarse el mes de marzo para aprobación presupuestal lo que implica un incidencia importante en la concordancia de los instrumentos de planificación lo que a su vez puede afectar el seguimiento y la articulación de estrategias. De hecho, en la práctica el POA se utiliza como instrumento equivalente a la planificación estratégica y en ocasiones sustituye los objetivos estratégicos como lo plantea la CEPAL en el diagnóstico de la planificación por programas.

Cuadro No. 5 Cadena de valor Programa “Mi Negocio”

OBJETIVO	PRODUCTO
Desarrollar Capacidades y Generar Oportunidades de la Población sujeto de atención de Prosperidad Social orientadas a la creación y/o desarrollo de proyectos productivos para el mejoramiento de la capacidad de generación de ingresos 83119	Servicio de formación para el emprendimiento a Unidades Productivas Urbanas para población en situación de vulnerabilidad o víctima de desplazamiento forzado
	Emprendimientos productivos apoyados

Fuente: DPS

**Proceso de Ejecución:** Los proyectos son llevados a cabo a través de operadores que en su mayoría son empresas sin ánimo de lucro mediante convenios o contratos (licitaciones) para lo cual dichas fundaciones deben cumplir con requisitos financieros, logísticos y administrativos que permitan la implementación sin contratiempos de las actividades establecidas en la ruta operativa que como se dijo, serán reflejadas específicamente en los diferentes Planes Operativos Anuales

(cada proyecto a cargo de una fundación generará una ruta operativa y por ende, un POA). El objetivo inmediato de los proyectos (en este caso de emprendimiento) se recoge en la Cadena de Valor (ver cuadro No. 5)

En la actualidad se están ejecutando los recursos del año anterior (2016) a través de 6 proyectos para la capitalización de unidades productivas individuales por valor de \$56.465.338.056 quedando a la espera de iniciar la ejecución de los recursos de la vigencia 2017 por un valor de \$98.100.708.231, recursos que deberán pasar a reserva presupuestal para el año 2018. Es de anotar que todos los proyectos que iniciaron el segundo semestre de 2016 se prorrogarán por seis meses más, es decir, que culminarán entre los meses de mayo y junio del año 2018 y que los retos esperados para el 2017 de acuerdo a la Planeación Estratégica no se lograrán sino en el 2018, eso sin contar con las prórrogas que se realicen.

Para efectos de minimizar el riesgo de que los recursos no lleguen a la población objetivo, se utiliza la focalización la cual se viene ajustando de manera permanentes y se define con base en criterios como municipios receptores y expulsores de población desplazada, índice de pobreza multidimensional, misión para la transformación del campo NBI, etc. De esta manera el DPS define los municipios donde serán realizadas las diferentes intervenciones. Por su parte, los criterios de inclusión se basan en datos del SISBÉN, (a cargo del DNP), de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Red Unidos, etc.

Un criterio de inclusión es contar con edad de entre 18 y 65 años, pero se prioriza a las personas de entre 36 y 65 debido a que según la Gran Encuesta Integrada de Hogares la población del quintil 1 y 2 entre 36 a 60 años de las zonas urbanas del país, se caracterizan por tener primaria como nivel educativo y por ser trabajadores por cuenta propia.

La corresponsabilidad y de alguna forma, participación de los beneficiarios se condiciona a la suscripción de un acta de compromiso, la asistencia del 80% de los talleres de formación, la construcción del plan de negocio y la definición de idea de negocio o actividad productiva. Igualmente se requiere a los participantes asistir a la feria de proveedores y cotizar los elementos requeridos, así como dar uso a la capitalización de maquinaria e insumos y permitir el acompañamiento y seguimiento del gestor.

En la primera etapa denominada alistamiento, el socio operador realiza la socialización en territorio y los eventos de preinscripción masiva mediante convocatoria abierta o cerrada (cuando se tenga un listado de elegibles previamente) Finalmente se realiza la inscripción luego de haberse realizado el proceso de priorización por parte del DPS.

La segunda etapa corresponde a la formación para el plan de negocio que comprende la exposición de diez temáticas (talleres de competencias transversales y laborales), dos sesiones de

asesoría técnica y dos visitas a los participantes. Mediante los criterios de aprobación de negocios, el socio operador orienta la definición de ideas viables. Existe una serie de actividades, activos e insumos restringidos para la financiación por temas de seguridad, espacio público, etc. El socio operador verifica el cumplimiento de criterios de viabilidad, rentabilidad y potencial de crecimiento

En una cantidad muy importante, los negocios escogidos por los participantes con mayor frecuencia son las tiendas, confecciones, misceláneas, salas de belleza, restaurantes, comidas rápidas, salas de internet, fruterías, alquiler de lavadoras, panaderías, papelerías y producción de tamales entre otros.

Es importante aclarar que la información final del negocio escogido y los detalles del mismo no alimenta ninguna base de datos del DPS por lo que la información del desarrollo del negocio permanece en los archivos del operador. Tal documentación que se devuelve al DPS una vez liquidado el convenio o contrato suscrito.

Es importante también recabar en el tipo de capacitación impartida (la calidad de la misma y el enfoque del emprendimiento) toda vez que es un ejercicio importante para el desarrollo local e incluso para el éxito de un emprendimiento, lo cual requiere de idoneidad, conocimiento, experticia y una capacidad grande de comprender las dinámicas del entorno y las potencialidades del mismo. La validación de la idoneidad del personal encargado de capacitar y formar no es una responsabilidad directa del DPS, ni siquiera de los supervisores, se deja al criterio de las fundaciones (operadores) y no se tiene en cuenta un estudio previo del contexto regional a profundidad.

En la siguiente etapa se realiza la aprobación del negocio mediante un comité que da el aval para acceder a activos (dotación de insumos, maquinaria, equipos, entre otros) una vez analizada la viabilidad técnica, la rentabilidad y la sostenibilidad del proyecto productivo. A medida que se van aprobando los planes de negocio se va surtiendo la etapa de capitalización. El monto de capitalización es de \$2.000.000 para cada participante, representados como se dijo en materiales y suministros para la implementación del negocio.

Los participantes contarán con visitas en las que se verifica la puesta en marcha del proyecto productivo y primeros acompañamientos técnicos al participante en los últimos seis meses del proyecto. Esta etapa está comprendida por tres talleres grupales, cuatro visitas a los participantes y tres encuentros.

Finalmente, la última etapa de fortalecimiento solo se enfoca aproximadamente al 25% de los mejores proyectos productivos capitalizados para recibir asistencia técnica en estrategias de articulación con oferta complementaria en materia de emprendimiento durante 5 meses. Para este

efecto, las trece visitas que incluyen talleres de competencias laborales generales son discriminadas así: diagnóstico de la unidad productiva, construcción del plan de mejoramiento de hábitos, monitoreo y seguimiento a la ejecución del plan de mejoramiento y elaboración de la estrategia de sostenibilidad.

## Observaciones sobre el Programa Mi Negocio

Aunque los planes de acción ponderan actividades por producto en aras de realizar un ejercicio de planeación lo más completo posible, al momento de realizar el seguimiento del cumplimiento de los propósitos de la entidad solo se observa el nivel del avance de la gestión administrativa y financiera pero no de la operación como tal, que es en últimas la información requerida para cuantificar los logros. En este momento los indicadores de ejecución (por actividades de cada proyecto) no están articulados a las estrategias y productos del Plan de Acción y menos a los objetivos estratégicos, en parte por la dificultad que existe al determinar con exactitud el porcentaje real de las actividades (avance técnico) del proyecto de acuerdo al requerimiento efectivo de recursos por actividad. En este sentido la evaluación por actividades no recoge adecuadamente los insumos, los medios, los recursos y las metodologías que de manera específica se establecen para cada proyecto. Incluso la cadena de valor que es la metodología que recoge la operación de todos los proyectos se encuentra hasta ahora en fase de diseño y no permite la generación de la información de insumos y resultados.

La medición de un objetivo estratégico con base a las metas de gestión de los programas (capacitación y capitalización de unidades productivas para el caso de “Mi Negocio”) o del nivel de ejecución presupuestal no permite esclarecer el grado de cumplimiento real del propósito de la entidad en alguno de los aspectos misionales (superación de la pobreza, reducción de la desigualdad de oportunidades, desarrollo de emprendimientos productivos sostenibles, logro de inclusión social y económica, etc.), por lo que se podría afirmar que la generación real de valor público finalmente no se cuantifica.

La medición del impacto de acuerdo a los niveles esperados de productividad y sobre todo de sostenibilidad así como de las capacidades adquiridas en los procesos de formación o capacitación por los participantes (que puedan evidenciarse incluso en aplicación a otros proyectos de tipo laboral, rural, académico, político, social etc.) deben ser sistematizados y analizados, toda vez que esta información puede llegar a constituirse como insumo para la adecuada elaboración de indicadores que den cuenta de los logros de los programas en general. De igual manera debe

contarse con una estadística y documentación de los casos de fracaso para sobre ello, realizar ajustes o análisis que contribuyan a fortalecer las intervenciones.

El seguimiento y monitoreo de la evolución de las unidades productivas por participante solo es realizado en el marco del desarrollo del proyecto (que es de 18 meses sin contar los meses de prórroga si los hay), situación que no permite obtener información de su sostenibilidad en un periodo de tiempo adecuado para documentarlo. Esto también es necesario para establecer un balance del beneficio social por unidad productiva teniendo en cuenta que el costo de intervención por participante se acerca a los \$4.000.000 incluyendo el valor de los costos administrativos y operativos que debe reconocérsele al operador (over head). Hay que anotar que el valor de dichos costos aumenta significativamente cuando el operador es un organismo internacional como la FAO, la OIM, etc. llegando a superar en ocasiones incluso el 12% del valor total del Convenio.

De otra parte, el hecho de aplicar la misma estrategia de intervención para todos los proyectos hace que la problematización se vuelva automática. Reemplazar la estrategia por un esquema elimina el proceso completo de diagnóstico, análisis, diseño y retroalimentación de la política pública. En este sentido la implementación de la Cadena de Valor no se realiza como ejercicio riguroso de planeación porque el árbol de problemas siempre es el mismo; la ruta operativa por lo tanto sólo es ajustable en los cronogramas (la línea de intervención es idéntica) y por cuestiones logísticas. En estos términos la etapa de problematización<sup>40</sup> se encuentra lindada al mecanismo recurrente de intervención (focalización) desconociéndose para la estructuración de la acción pública aspectos importantes de la realidad: socio-culturales, económicos, políticos, regionales, etc. En este sentido se estandariza la intervención asumiendo homogeneidad en las regiones y en la condición “individual” de los participantes. Esta situación debe reconsiderarse debido a que la política social se trata de “... un proceso dinámico que no se puede ver de forma aislada de las condiciones políticas y sociales”<sup>41</sup>.

Las unidades de negocio por sus características corresponden a emprendimientos unipersonales de bajo impacto, en ocasiones con el riesgo de hacer uso inadecuado del espacio público (por lo general al frente de su sitio de residencia) o en el mismo lugar en que habitan. En este sentido, el informe de la Veeduría Especial del Fondo de Inversión para la Paz<sup>42</sup> establece que la promoción de la asociatividad en anteriores programas de este estilo, logró potencializar liderazgos y el fortalecimiento de procesos de emprendimiento con una mayor expectativa de convocatoria, envergadura y sostenibilidad.

---

<sup>40</sup> Al elaborar el marco lógico de los proyectos de inversión y la cadena de valor respectiva.

<sup>41</sup> GIRALDO, César. Política Social Contemporánea en América Latina. Desde Abajo. 2013.

<sup>42</sup> VEEDURÍA ESPECIAL DEL FONDO ESPECIAL PARA LA PAZ. Informe de Seguimiento, programa de generación de ingresos y empleabilidad. Bogotá. 2013

Finalmente se encuentran otras observaciones con respecto a la línea metodológica: primero, no hay en las actividades una etapa de participación en la cual los “participantes” puedan fungir como involucrados en el diagnóstico e identificación del problema y menos llegar a aportar sobre las formas de intervención más adecuadas (alternativas) para su posible solución. Solamente existe un comité que evalúa los proyectos el cual está integrado por un representante de la autoridad local, un funcionario del DPS, un representante de la comunidad y un capacitador por parte del operador. En este sentido, los aportes de los ciudadanos pueden desempeñar un papel fundamental en la orientación, diseño y ejecución de la política pública. Segundo, las prórrogas de los convenios y contratos que postergan la implementación del programa es una situación que debe ser revisada profundamente para establecer las implicaciones y el costo que ello conlleva así como la manera en que impacta la programación y desarrollo del proyecto como tal. Tercero, en lo referido al proceso de evaluación, como la entidad hasta ahora está desarrollando metodologías que permiten realizar un adecuado seguimiento, no es posible desarrollar el proceso completo de política pública a través de este programa que conlleve control, evaluación, retroalimentación y ajustes.

## ANÁLISIS Y DEBATES DE POLÍTICA PÚBLICA

En Colombia la configuración de políticas encaminadas a la reducción de la pobreza vía generación de ingresos se ajusta en los últimos años de manera progresiva a las visiones y planeamientos concebidos en el seno de paradigmas foráneos que desconocen la posibilidad de planteamientos y estrategias diferentes. Esta situación conduce a la réplica de modelos estratégicos de intervención sin ningún atisbo de crítica, seguimiento ni valoración durante de los últimos siete periodos de gobierno.

De acuerdo a la evolución institucional de las entidades en Colombia cuyo enfoque es la atención de la población en condición de vulnerabilidad, desplazamiento o victimización, la política pública fue concebida sobre el eje de la participación de la población afectada por el conflicto o el abandono estatal para el diseño de sus propios proyectos de desarrollo local. Tal perspectiva fue paulatinamente reorientada a la incorporación de nuevas concepciones respecto a la pobreza y la desigualdad y sobre todo a la implementación de la metodología de focalización la cual para el caso del Programa “Mi Negocio” termina desplazando el proceso de problematización, generación de alternativas y la forma de intervención a cambio de una aplicación sistemática de recursos de carácter asistencial.

Paradójicamente a la focalización sí se le realizan revisiones y ajustes permanentes que hacen más sofisticado el mecanismo; de hecho el Programa “Mi Negocio” establece una etapa para la focalización de acuerdo a unas bases de datos muy bien consolidadas de diversas entidades las cuales filtran refinadamente a las personas que se preinscriben en el Programa<sup>43</sup>. De esta manera se asegura en un alto porcentaje, que la población en condición de pobreza, vulnerabilidad o desplazamiento sea la que recibe el beneficio. En todo caso, la metodología de focalización es revisada de manera permanente más que los propios programas, la gestión y los resultados. El análisis se realiza permanentemente sobre el medio y no sobre la base del perfeccionamiento de la política pública más allá de su instrumentalización.

Retomando el tema de la participación de la población, se puede decir que el déficit de ciudadanía y la incapacidad institucional, como lo afirma ALONSO<sup>44</sup>, se refleja y reproduce en políticas desmaterializadas (focalizadas) que soslayan la provisión de políticas universales por un esquema de atención meramente asistencial<sup>45</sup>. Esto suprime el derecho a la participación social, económica y política de un fragmento de la sociedad considerada paradójicamente como “excluida”. La individualización también caracteriza las políticas de focalización en el sentido de que a los participantes les recae toda la responsabilidad de la superación de su condición a pesar de que no se les garantiza el mejoramiento de las circunstancias de su entorno (un participante atendido en el Programa “Mi Negocio” solo tendrá opción para contar con los insumos, pero sus condiciones generales de ubicación, infraestructura, seguridad social, educación, salud, seguridad, seguirán siendo las mismas).

En estas circunstancias, el bienestar no será un derecho sino una oportunidad que debe luchar cada participante en un ámbito exclusivamente personal de acuerdo a las capacidades supuestamente mejoradas. En este sentido una idea de emprendimiento no tendrá diferencia en las motivaciones (por oportunidad o por necesidad). No es posible equiparar la sustancialidad del trabajo (con las instituciones de seguridad social y mecanismo de integración social que conlleva) con una política de generación de ingresos (para el caso del programa analizado) que inherentemente puede propiciar la reproducción de actividades de escasa productividad y baja remuneración con un riesgo inmanente del aumento en la informalidad y la precarización laboral<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Las dificultades presentadas en la asignación del puntaje y en la manipulación de la encuesta SISBÉN que permiten entre otras cosas el ingreso de colados, actualmente intentan ser superadas mediante la implementación de la versión 4.0. Otra dificultad se presenta en los mecanismos de determinación de condición de víctima de la base de datos de la Unidad de Víctimas.

<sup>44</sup> ALONSO, L. Ciudadanía, Sociedad del Trabajo y Estado de Bienestar: Los Derechos Sociales en la Era de la Fragmentación. En Ciudadanía y Democracia. Madrid. Pablo Iglesias.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Para el periodo comprendido entre 2002 y 2012 se observa un aumento de la tasa de ocupación en la que se incluye una alta participación de la informalidad.

Por lo general la población desplazada atendida por el Programa de Emprendimiento se encuentra permanentemente expuesta a grandes riesgos en términos de seguridad, condiciones habitacionales, estabilidad emocional, etc., situación que dificulta sin duda el éxito de cualquier programa compensatorio (aislado<sup>47</sup> de otras estrategias públicas) a pesar de que se encuentre perfectamente focalizado. Por el contrario se requiere un abordaje integral en aras de recomponer el tejido social. Para Villatoro<sup>48</sup> El enfoque de desarrollo de activos, capital humano y capacidades debe virar a una integralidad institucional en el que la articulación sectorial resulta ser fundamental para el logro de los objetivos.

La variedad de programas atomizan la intervención así como a la comunidad. Diferentes programas de distintas entidades pueden beneficiar a un mismo individuo u hogar y por otro lado los programas de la misma entidad pueden enfocarse en un mismo territorio generando fragmentación en los proyectos que podrían fortalecerse con la unión de la comunidad. Los proyectos deben tener un carácter regional que atienda a las necesidades de la comunidad sin tener que descontextualizarla de su realidad. Hay que tener en cuenta que la desigualdad es más crítica e incluso ha registrado aumentos inter-regionalmente que al interior de las regiones, de acuerdo a lo encontrado por SÁNCHEZ<sup>49</sup>. Esto puede obedecer a la asimetría de desarrollo regional lo que llevó a la incapacidad de generación de recursos propios.

Si la estrategia de focalización no logra igualar las oportunidades mediante un Programa, las circunstancias que explican la falta de capacidades continuarán estando directamente asociadas con las diferencias en resultados y opciones (desigualdad de oportunidades) lo que a su vez afectará la posibilidad incluso de beneficiarse de oportunidades básicas o impedirá el acceso a otras<sup>50</sup>. En ese estadio, se presume que se estaría replicando más bien la condición de desigualdad e incluso de trampa de pobreza. Para MERCAU<sup>51</sup> “... una política social efectiva debe tener un alto contenido productivo de modo de actuar preventiva y eficazmente sobre sus causas”.

De todas formas la metodología se aplica recurrentemente como fórmula, sin recoger evidencias concretas de la efectividad de cada uno de los programas diseñados en la promoción

---

<sup>47</sup> Sobre el desarrollo del capital humano, El Departamento Nacional de Planeación sugiere que la superación del asistencialismo mediante una oferta de servicios estatales orientados a la consolidación de un sistema de promoción social, se debe basar en la necesidad de la clarificación de criterios y objetivos de los programas dirigidos al incremento de la productividad vía acumulación de capital humano entre otros, es decir de la fijación de umbrales mínimos y condiciones de salida de los programas. En ese sentido, se propone un marco conceptual que recoja un planteamiento integral y articulado con las entidades encargadas de la ejecución del gasto social para la definición y diseño de política efectiva orientada a la implementación de un adecuado Sistema de Promoción Social.

<sup>48</sup> VILLATORO, Pablo (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”, Documento de la CEPAL preparado para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionados, Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007.

<sup>49</sup>

<sup>50</sup> Roemer

<sup>51</sup> MERCAU, Raúl SUONI, Andrea, ¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza, Mendoza, UNC-FCE, noviembre 2001.

social, incluso sin lograr establecer hasta qué punto la “focalización eleva la magnitud el impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales”<sup>52</sup>, en este sentido, no se está cumpliendo con lo establecido en la política de generación de ingresos (CONPES 3616) con respecto a la “evaluación de las capacidades, acumulación de activos y nivel de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos”

Lo anterior va en contravía incluso de las razones por las cuales se argumentó el cambio del papel del Estado respecto a los mercados y la sociedad ya que una de las premisas de la Gerencia Pública<sup>53</sup> se fundamentó en la racionalidad de los recursos y sobre todo en los resultados de los mismos. En este caso no se cuantifica el beneficio del programa como tampoco los resultados en términos de impacto real. El análisis del diseño estratégico, estructural y operativo para evaluar la gestión de la acción pública, se soslaya (lo que sí va en línea con el nuevo modelo de Estado). Lo mínimo que se podría exigir de un Estado no regulador que ha reducido sus políticas públicas a la acción por programas es la evaluación permanente de sus impactos.

Sobre el desarrollo del capital humano, concepto adoptado por la institucionalidad en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación sugiere que la superación del asistencialismo mediante una oferta de servicios estatales orientados a la consolidación de un sistema de promoción social, se debe basar en la necesidad de la clarificación de criterios y objetivos de los programas dirigidos al incremento de la productividad vía acumulación de capital humano entre otros, es decir de la fijación de umbrales mínimos y condiciones de salida de los programas. En ese sentido, se propone un marco conceptual que recoja un planteamiento integral y articulado con las entidades encargadas de la ejecución del gasto social para la definición y diseño de política efectiva orientada a la implementación de un adecuado Sistema de Promoción Social<sup>54</sup>.

Tendría que verse en qué medida la eficiente y eficaz gestión de programas focalizados permite la igualdad de oportunidades a corto plazo o si como lo establece Dufflo es una cuestión de actitud y reconocimiento del apoyo por parte de los participantes mientras a largo plazo se equilibran los mercados. Esto último muy en línea con la visión de que la asistencia es merecida y encausada a los pobres buenos<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> SCHEJTMAN, A. Gestión local y Seguridad Alimentaria: Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. B. Kilsberg (comp) Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1989

<sup>53</sup> Conocida mundialmente como management, es un modelo de administración pública que sujeta la política a los resultados establecidos y desconoce el análisis de los procedimientos.

<sup>54</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la Asistencia a la Promoción Social: Hacia un Sistema de Promoción Social en Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. Bogotá. 2008

<sup>55</sup> LAUTIER, Bruno (2002a). Pourquoi faut-il aider les pauvres ? ne étudie critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté. Mimeo, París.

Las políticas compensadas deben sopesarse frente a las políticas estructurales<sup>56</sup>, sin embargo la tarea es compleja teniendo en cuenta que en ocasiones las políticas compensadas pueden tener un impacto estructural y viceversa. Por ejemplo, un programa de subsidio mínimo<sup>57</sup> puede llevar al ahorro y la inversión y un programa de reforma agraria utilizada en los más pobres<sup>58</sup> puede aumentar la equidad en los resultados. Sin embargo con referencia a la focalización, el autor plantea que la universalización supone una mayor reducción de la desigualdad de oportunidades.

De cualquier forma, la focalización de por sí no es perversa. Hay común acuerdo en la necesidad de los subsidios sociales a los grupos de menores ingresos y en que la focalización es un instrumento útil para generar en ellos condiciones mínimas de vida digna a pesar de que haya algún impacto verificable en ese sentido, lo debatible es que se afirme que todo programa basado en la focalización logre per se, permite extraer de la pobreza o lograr la igualdad de oportunidades mediante programas de generación de ingresos a una cantidad significativa de la población por lo menos a mediano plazo. Por esta razón se requiere observar la calidad de la gestión de los programas y establecer un balance.

En un estudio realizado por SANCHEZ<sup>59</sup> la reducción de la incidencia, la brecha y la intensidad de la pobreza en los últimos años, está relacionada con el efecto crecimiento, es decir, asociada al incremento de ingresos mientras que la redistribución (políticas sociales de asistencia) ha contribuido mínimamente a la reducción de los indicadores de pobreza; sin embargo, la poca reducción de la desigualdad tuvo efectos importantes en la intensidad de la pobreza, lo que quiere decir que los programas sociales de subsidios como Familias en Acción del DPS no extrae de la pobreza a los beneficiarios sino que al mejorar su ingreso, mejora el bienestar de quienes son más pobres entre los pobres, es decir que los programas asistenciales alivian la situación de los más vulnerables. En este sentido, Páez<sup>60</sup> plantea que si las políticas sociales compensatorias no logran la transformación de las capacidades y las oportunidades productivas, éstas tendrían que ser puestas en práctica recurrentemente y en todo caso, solo evitarían que la pobreza tuviera consecuencias más graves sobre el bienestar de las personas.

Debe revisarse en qué medida el aumento de los ingresos están explicados por el aumento de la informalidad teniendo en cuenta el diagnóstico referenciado en el CONPES 3616 de 2009 y

---

<sup>56</sup> Las políticas estructurales alteran las asignaciones iniciales para la reducción de inequidades en el acceso a recursos y a oportunidades productivas

<sup>57</sup> Política compensada pero universal

<sup>58</sup> Política estructural focalizada

<sup>59</sup> SÁNCHEZ, Roberto. Descomposiciones de los cambios den la pobreza en Colombia 2002 – 2012 en Revista Desarrollo y Sociedad. No. 75

<sup>60</sup> PAES, Ricardo. La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades

en este sentido, debe determinarse si el programa de generación de ingresos (emprendimiento) “Mi Negocio” promueve la efectiva salida de la informalidad o por el contrario, como se señaló anteriormente puede impactar de manera negativa los propósitos, al impulsar la informalidad en el mejor de los casos. Por esta línea Angulo<sup>61</sup> considera difícil la superación de la pobreza si la informalidad persiste ya que afecta incluso a la clase media. El mencionado autor va más allá y afirma que la “política social” en general, ha reducido la pobreza en una mayor proporción que la generación de ingresos. Angulo establece que la falla de inclusión productiva en los jóvenes compromete la movilidad social intrageneracional y reforzando la hipótesis de la informalidad, establece que la conformación de la clase media resulta de la mejora en la calidad de vida incluso en presencia de la informalidad. Pero los beneficios a la clase media llegaron en cierto momento vía subsidios como resultado de la distorsión de la información según lo determinó la Contraloría General de la República en su encuesta para 1994. En ese momento los hogares más pobres del decil 1 recibieron el 6,6% de todos los subsidios y los más ricos en el decil 10 recibieron el 8,2%, mientras que los hogares entre los deciles 5 y 9 recibieron más del 10%.

Importante resulta reflexionar sobre la reflexión de Martínez y Sánchez-Ancochea<sup>62</sup>, “la inclusión productiva hace referencia a la participación laboral de las personas mediante relaciones monetarias, lo que implica la necesidad de una creación suficiente de empleos formales de calidad (bien remunerados) tanto privados como públicos. Por su parte la inclusión social hace referencia al acceso a los servicios sociales básicos encaminados a garantizar un mínimo de bienestar, independiente de los ingresos de los hogares. Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población del país, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea”. De acuerdo a esto, la inclusión productiva es efectiva a través del empleo o por medio de la generación de este a través de emprendimientos considerables generadores de puestos de trabajo.

Por otra parte, desde la política de generación de ingresos, específicamente en lo relacionado con el autoempleo, TENUITA<sup>63</sup> propone desarrollar una perspectiva de eficiencia social de proyectos más allá del enfoque empresarial tradicional, basado en un nivel de sostenibilidad de emprendimiento familiar mucho mayor que el individual siempre y cuando la retribución variable de los miembros de la familia (participantes del proyecto) tuvieran un costo de oportunidad igual a cero, o al menos inferior al retorno del proyecto. Para el caso del Programa

---

<sup>61</sup> ANGULO, Roberto y Gómez Natalie. Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción Estudio de caso de Colombia. Seminario Regional: "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas" Guatemala, 2014.

<sup>62</sup> MARTÍNEZ, Juliana y SÁNCHEZ – ANCOCHEA, Diego. Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation. Monograph. Palgrave MacMillan, 2013.

<sup>63</sup> TENUITA, Paola. Calidad del Gasto Social Focalizado: Reinserción Laboral de los Pobres. 6°. Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Buenos Aires. 2003.

“Mi Negocio” es evidente que la familia no está concebida como unidad de intervención integral a pesar de haber sido planteado por la Red Juntos y la Misión Social en su momento. De hecho, comprender la familia como sujeto de intervención de las acciones de promoción social es una consideración realizada en el año 2008 por el Departamento Nacional de Planeación<sup>64</sup>.

Otro momento corresponde a la micro focalización mediante la aplicación de criterios de ingreso de acuerdo a la caracterización y priorización de quienes se pre inscribieron para la asignación de cupos. La definición de criterios de ingreso al Programa tiene en cuenta las carencias multidimensionales y heterogéneas de la población por lo que PAES<sup>65</sup> recomienda la creación de un indicador sintético que permita consolidar en una escala las diversas necesidades. En línea con lo planteado anteriormente referente a la capacidad que deben tener o desarrollar los participantes del programa para que se puedan beneficiar de él, PAES propone que los criterios de priorización deben recoger dichas capacidades<sup>66</sup>, no solo basarse en las carencias<sup>67</sup> para poder establecer una tasa de retorno de la inversión sobre la potencialidad del grupo seleccionado; sin embargo este planteamiento recaba en la existencia de los pobres malos y buenos de la que ya se hizo mención.

De otro lado como cualquier programa de focalización de recursos en cualquier sitio del mundo puede verse afectado por dinámicas clientelistas las cuales justificarían su prolongación sin necesidad de la realización de evaluación de logros o de impacto en la población, se sugiere hacer una revisión de los aspectos políticos que contextualizan la creación, mantenimiento o ampliación de la cobertura de un programa, lejos de los aspectos técnicos que argumenten su idoneidad, no obstante la transparencia de los procesos de focalización y priorización.

Una de las características de los programas que conllevan focalización es la configuración de redes sociales sin cierre horizontal<sup>68</sup> lo que inhibe la participación y la acción colectiva y facilita el intercambio de votos por favores individuales. En este orden de ideas puede hablarse de una especie de desigualdad política y de utilización clientelista por parte de una instancia pública en cualquier momento.

Siguiendo con lo anterior, el Banco Mundial aludiendo malversación de recursos y falta de capacidad política local alerta sobre riesgos de ingobernabilidad y ataca la descentralización ante la reducción del poder directo y la pérdida de toma de decisiones macroeconómicas por parte del

---

<sup>64</sup> *Ibidem*

<sup>65</sup> *Ibidem*

<sup>66</sup> El hecho de priorizar personas de entre 35 y 65 años del Programa mi Negocio, intenta ir en por el camino de la selección menos refinada de las potencialidades dejando para los programas de empleabilidad las personas con menores edades y mayor nivel educativo

<sup>67</sup> Para el caso del Programa, personas con mayores dificultades o más vulnerables: individuos entre 35 y 65 años, madres cabeza de familia, discapacitados, etc.

<sup>68</sup> ADELANTADO et al. Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales focalizadas en América Latina. En Estado, Gobierno, Gestión Pública. No.11. Chile. 2008

gobierno central<sup>69</sup>. El interés de este planteamiento puede radicar en la intención por recuperar funciones que generan réditos políticos en cuanto a la recaudación y la represión “como requerimiento para el diseño y gestión de los programas de transferencias monetarias condicionadas los cuales van a ser manejados, desde algún organismo adscrito a la Presidencia de la República de cada uno de los países donde se han puesto en marcha”<sup>70</sup>

## CONCLUSIONES

Es evidente que en Colombia los conceptos, estrategias y metodologías referentes a la comprensión y tratamiento de la pobreza han sido incorporados sistemáticamente de acuerdo a los lineamientos realizados por los organismos multilaterales con base a un pensamiento dominante revestido de técnica e institucionalidad. Incluso la propia metodología de diseño de política pública se esquematiza atendiendo a conceptos amplios como gestión por resultados y planificación estratégica cuyos modelos homogéneos se orientan a una política de tipo más bien tecnocrática.

La política pública a cargo del DPS orientada a la reducción de la pobreza mediante programas de generación de ingresos no recoge la integralidad que la debe caracterizar para la construcción de proyectos de emprendimiento sostenibles toda vez que no tiene en cuenta la característica del tipo de carencias ni al entorno regional. De hecho, las normas que enmarcan los propósitos rescatan los proyectos con enfoque regional pero no se evidencia en la actuación del Estado. Una política aislada puede generar elementos que perpetúen la condición de riesgo (vulnerabilidad) si su diseño se realiza de manera automático sin tener en cuenta los aspectos socio económicos locales y regionales.

El refinamiento permanente de los mecanismos de focalización y priorización puede dirigir los recursos a la población en peores condiciones pero si no se realiza igualmente un constante seguimiento y ajuste a la gestión y diseño de la política y sobre todo a sus resultados (nivel de ingresos sostenibles), más allá de tener en cuenta indicadores de cobertura, no es posible garantizar el éxito de las políticas. El cumplimiento de un programa va más allá del servicio prestado, debe establecerse con el impacto a mediano plazo. En este sentido, los mecanismos que articulan la planeación operativa con la estratégica deben conectarse adecuadamente en aras de permitir con mayor precisión el nivel de logro de los propósitos principales de una entidad con base en el desarrollo de las actividades. Es necesario implementar lo antes posible en el DPS las metodologías de evaluación de la gestión del Programa.

---

<sup>69</sup> En Colombia los niveles de corrupción regional son similares y están relacionados con los presentados a nivel nacional.

<sup>70</sup> GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina: Caso Familias en Acción

Se hace necesario revisar hasta qué punto la focalización ha permitido mejorar la estructuración de los programas como se plantea teóricamente toda vez que resulta ser inaplicable la identificación del problema y la caracterización de la población para el diseño de medidas diferenciadas.

Existen muchos elementos en la implementación de la política de generación de ingresos que pueden tenerse en cuenta para potenciar las unidades productivas y hacerlas más eficaces, entre ellos : las circunstancias locales y regionales; la asociatividad incluso familiar en rescate del hogar como unidad de intervención; la revisión del tipo de unidades aprobadas que conlleven un mediano impacto (no solo enfocadas a servicios y comercio); el análisis del beneficio teniendo en cuenta los costos de administración en que se incurre al delegar en un operador privado la intervención, así como el costo generado por la postergación del programa mediante prórrogas que por lo común se presentan.

Determinar el impacto puede dar luces sobre la posibilidad del cambio de enfoque hacia una política estructural integral o incluso universal, o para ofrecer escenarios nuevos de acción pública. Es necesario pensar que el beneficio debe redundar en el entorno local y a su vez irradiarse a toda la sociedad.

Se observan evidencias circunstanciales en el hecho de que la renuencia a implementar políticas que refuercen las instituciones laborales y que generen empleos dignos pueda ser explicado por el interés de mantener un poder centralizado cuya figura presidencial se oriente a los réditos políticos más que al desarrollo social con validación efectiva de la democracia participativa.

Finalmente no queda claro en qué forma concreta se generan condiciones de equidad o de reducción de desigualdad de oportunidades a través del programa del DPS ni la forma en que se plantea su medición luego de la intervención de los programas, en este caso, de emprendimiento para la generación de ingresos.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO DE MONITOREO Y APOYO DEL FONDO A LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS. FMI – Min Hacienda, Bogotá. 1999 y 2000

ADELANTADO et al. Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales focalizadas en América Latina. En Estado, Gobierno, Gestión Pública. No.11. Chile. 2008

ALONSO, L. Ciudadanía, Sociedad del Trabajo y Estado de Bienestar: Los Derechos Sociales en la Era de la Fragmentación. En Ciudadanía y Democracia. Madrid. Pablo Iglesias.

ANGULO, Roberto y Gómez Natalie. Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción Estudio de caso de Colombia. Seminario Regional: "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas" Guatemala, 2014.

BEYOND 2015 Campaign, "A Holistic and Human Rights-Based Approach for Addressing Inequality in the Post-2015 Development Agenda," (2012)

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998). "Progreso económico y social en América - Informe 1998- 1999". BID, Washington D.C.

BRODERSOHN, Víctor 1992. De las Estrategias de Desarrollo Social a los Programas de Compensación Social. OEA. Departamento de Estudios Económicos Sociales. Buenos Aires

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECÓNOMICA Y SOCIAL – CONPES 102 de 2006. Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECÓNOMICA Y SOCIAL – CONPES 3616 de 2009. Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza extrema y/o desplazamiento.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECÓNOMICA Y SOCIAL – CONPES 100 de 2006. Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL. 2002

DANE, Presidencia de la República, El Plan Social por la Paz. Una Estrategia de Participación Comunitaria. Bogotá, 1986.

DECRETO 441 de 2017. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Reglamentación del Art. 24 de la Ley 1176 de 2007 sobre el instrumento de focalización de los servicios sociales.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la Asistencia a la Promoción Social: Hacia un Sistema de Promoción Social en Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia. Bogotá. 2008

FRANCO, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1996

GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina: Caso Familias en Acción. 2209

GIRALDO, César. Política Social Contemporánea en América Latina. Desde Abajo. 2013.

\_\_\_\_\_. ¿Protección o desprotección social? Bogotá: Desde Abajo, Cesde, Universidad Nacional de Colombia. 2007

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen (2002). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. Febrero del 2000. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Banco Mundial, Washington D.C.

IPES, CEPAL. Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. 2009

LAUTIER, Bruno (2002a). Pourquoi faut-il aider les pauvres ? ne étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté. Mimeo, París

MERCAU, Raúl SUONI, Andrea, ¿Más y Mejor Bienestar en las Provincias? Ensayos sobre Economía y Gestión de las Políticas Sociales en Mendoza, Mendoza, UNC-FCE, noviembre 2001.

NÚÑEZ, Jairo y CUESTA, Laura (2006). “Colombia: Programa Familias en Acción”, en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.), Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 227-280.

PAES, Ricardo. La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades

PAEZ, Ricardo et al. Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington. 2008

RAVALLION, Martin. The Economics of Poverty. History, measurement and policy. Oxford University Press. 2016

RAVALLION, M. (2001). “Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages”, World Development, 29(11):1803-1815

ROBERT, Maryse. La Desigualdad y la Inclusión Social en las Américas. Organización de Estados Americanos. 2011

SÁNCHEZ, Roberto. Descomposiciones de los cambios den la pobreza en Colombia 2002 – 2012 en Revista Desarrollo y Sociedad. No. 75

SARMIENTO Libardo (compilador) (1994). Presentación del Libro “Pobreza ajuste y equidad” op.cit.

\_\_\_\_\_. Desigualdad del ingreso en Colombia: Un Estudio por Departamentos. Cuadernos de Economía. Vol. 36, No. 72. 2017

SCHEJTMAN, A. Gestión local y Seguridad Alimentaria: Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. B. Kilsberg (comp) Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1989

TENUTTA, Paola. Calidad del Gasto Social Focalizado: Reinserción Laboral de los Pobres. 6°. Congreso Nacional de Estudios de Trabajo. Buenos Aires. 2003.

VEEDURÍA ESPECIAL DEL FONDO ESPECIAL PARA LA PAZ. Informe de Seguimiento, programa de generación de ingresos y empleabilidad. Bogotá. 2013

VILLATORO, Pablo (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras”, Documento de la CEPAL preparado para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionados, Brasilia, 20 y 21 de noviembre de 2007.