

**Superación de la Pobreza Extrema en Colombia**

**Diego Alejandro Herrera Díaz**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Puerto Carreño**

**Diciembre 12 del 2019**

**Superación de la Pobreza en Colombia en los Últimos Años**

**Diego Alejandro Herrera Díaz**

**Trabajo de Grado para Optar por el Título de Especialista en Gestión Pública**

**Director:**

**Lina María Andrade Restrepo**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia – Unad**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Puerto Carreño**

**Diciembre 12 del 2019**

## INDICE GENERAL

1. Introducción .....	5
2. Planteamiento del Problema .....	7
3. Justificación .....	8
4. Objetivos .....	9
4.1 Objetivo General.....	9
4.2 Objetivos Específicos.....	9
5. Marco Conceptual y Teórico .....	10
5.1 Concepto de Pobreza y Vulnerabilidad .....	13
5.2 Pobreza y personas pobres .....	13
5.3 Línea de Pobreza .....	15
5.4 ¿Qué es la Pobreza Monetaria?.....	18
5.5 Pobreza Multidimensional.....	20
5.6 Indicadores determinantes para identificar una familia pobre en Colombia.....	21
5.7 ¿Qué determina que una familia siga siendo pobre?.....	24
5.8 Estrategia para la superación de la pobreza - Red Unidos .....	28
6. Indicador Integrado de Pobreza.....	40
6.1 Resultado de la implementación de las políticas de superación de pobreza extrema en Colombia.....	41
6.2 Programas Prosperidad Social.....	42

6.3 Programas ICBF.....	46
6.4 Programas de la Unidad de Atención a las Víctimas.....	48
6.5 Disminución de la pobreza extrema en Colombia.....	56
7. Indicadores de pobreza monetaria e IPM en la última década.....	59
7.1 Afectación del IPM Nacional por la Crisis Migratoria.....	60
8. Inversión Social.....	63
9. Conclusiones.....	74
10. Referencias .....	75

## 1. Introducción

Colombia como Estado Social de Derecho y en busca de garantizar los fines del Estado, en especial, al que refiere el artículo dos de la constitución política; por la cual, promueve generar niveles de equidad social entre la población en aras de que todos los ciudadanos se le garanticen sus derechos y tengan la oportunidad garantizar la convivencia pacífica; ejecuta programas, subsidios y proyectos para la población vulnerable en un marco de promoción social.

La promoción social es el resultado de la ejecución de una serie de estrategias, proyectos, o subsidios, que de manera integral y con corresponsabilidad de las familias involucradas a mejorar sus condiciones socioeconómicas y permiten determinar que han alcanzado un nivel de satisfacción de sus necesidades básicas; superando la pobreza extrema y llevándola a un nivel donde se rompan las trampas de pobreza que la estancan.

La presente monografía hace una investigación de cómo ha sido el proceso de superación de pobreza extrema en Colombia en la última década con el propósito de establecer una muestra del desarrollo de las políticas públicas que en esta materia ha conllevado ha buenos resultados o no; evaluando según al criterio del lector las cifras presentadas y consolidadas por el Departamento Nacional de Estadística - DANE , teniendo en cuenta el reto que Colombia asume al comprometerse inicialmente con el cumplimiento de los objetivos del milenio y posteriormente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. También, hace una trazabilidad de la gestión del gobierno nacional y plasmar las estrategias o acciones que se han encaminado en pro de conseguir este objetivo y los indicadores que demuestran la efectividad o ineficiencia por parte de este.

Inicialmente se definirá que es pobreza y pobreza extrema, exponiendo desde varios pensadores diferentes puntos de vista; además, como se caracteriza en Colombia y los indicadores que determinan si una familia u hogar viven en dichas condiciones. Seguido a esto se mostrarán indicadores de superación de pobreza monetaria y pobreza; y se finalizará exponiendo las entidades, programas o proyectos que se han creado o han tenido continuidad para la superación de la pobreza o pobreza extrema y las cifras de inversión social.

## 2. Planteamiento del problema

Colombia es un país en vía de desarrollo, donde los últimos años ha habido disminuciones en los indicadores de pobreza multidimensional y pobreza monetaria; pero aún las cifras siguen siendo muy altas. Por ello, una de las prioridades de los gobiernos en aras de cumplir constitucionalmente los fines del Estado y los objetivos de desarrollo sostenible – ODS, ha sido promulgar políticas, planes y proyectos que buscan contribuir a diezmar estas brechas sociales y garantizar los derechos ciudadanos.

Los resultados de los datos que se presentarán a continuación reflejan como en los últimos años (2009 al 2018) en Colombia los indicadores con los cuales se mide la pobreza: pobreza monetaria, pobreza extrema y la pobreza Multidimensional, han disminuido con un leve aumento en el 2018 de la pobreza multidimensional, según las cifras presentadas por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Por lo cual, el presente documento desea dar respuesta a: ¿Cuáles son las políticas de superación de pobreza extrema en Colombia?, ¿Cómo ha sido el resultado de su implementación en la última década?, ¿Cuánto se ha invertido en estas políticas? y precisar si los esfuerzos durante este tiempo han sido fructíferos.

### 3. Justificación

La importancia de esta monografía radica en plasmar una muestra de la última década de los esfuerzos que el gobierno Colombiano por medio de sus políticas para la radicación de la pobreza extrema ha desarrollado en pro de garantizar los fines del Estado colombiano y los compromisos internacionales, asumidos en la cumbre del Milenio de las Naciones Unidas desarrollada en el año 2000; además, definir los conceptos de pobreza y vulnerabilidad, ¿que determina que una familia u hogar sea pobre en Colombia?, ¿qué es pobreza monetaria? y ¿qué es pobreza multidimensional?; plasmar como ha ido adelantándose progresivamente en estos últimos diez años las políticas públicas en superación de la pobreza, que metodologías ha desarrollado el Estado para la promoción o mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los Colombianos, ¿Cómo ha sido la inversión en los sectores considerados sociales? , ¿Cómo ha impactado a la población?, ¿qué son trampas de pobreza? y ¿Cómo superarlas?; ¿Cuáles son los indicadores que miden la pobreza? y ¿qué programas sociales le apuntan a la superación de los mismos?. También, desde un punto de vista misional, cuáles son las entidades que adelantan o articulan los esfuerzos para la superación de la pobreza y ¿cómo la crisis migratoria Venezolana de los últimos años ha afectado los indicadores de Promoción social?.

La recopilación y presentación de esta información busca que el lector de forma subjetiva determine como ha sido la gestión de los gobiernos en su lucha contra la pobreza extrema y a partir de ahí, vislumbrar un panorama diferente.

## **4. Objetivos**

### **4.1. Objetivo General**

Exponer cómo ha sido la superación de la pobreza en Colombia en la última década.

### **4.2. Objetivos Específicos.**

- Ilustrar los avances en superación de pobreza extrema en los últimos diez años como una muestra que determina la implementación de políticas públicas en esta materia.
- Identificar las estrategias o programas de promoción social que se han ejecutado en los últimos diez años en pro de la superación de la pobreza extrema.
- Analizar la gestión de los gobiernos nacionales en adelantar las políticas públicas para la superación de la pobreza extrema.
- Establecer la eficiencia del gasto público invertido en relación con los indicadores de Superación de Pobreza Extrema.

## 5. Marco Conceptual y Teórico

Para comprender que es la pobreza y la pobreza extrema; además, como se mide en Colombia, quienes son las personas vulnerables y las trampas de pobreza, como evitarla y las medidas de superación que el Estado ha propuesto para tal fin; es necesario conocer estrategias, metodologías y políticas que nos permita tener una visión y nos brinden claridad sobre el tema. En primera instancia se va a hablar sobre la política pública para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos, la cual buscaba dar respuesta al siguiente panorama socioeconómico:

A mediados del período 2000-2010 se produjo una nueva organización institucional para la erradicación de la pobreza, centrada en la integralidad. Las cifras del fenómeno para la época resultaban preocupantes: en el año 2002 el 57% de la población se encontraba en pobreza por ingreso, mientras en septiembre de 2005 se registraban 20,3 millones de pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI-, de los cuales 6 millones en pobreza extrema, situación que demandó la atención nacional e internacional buscando, además, el cumplimiento de los objetivos del Milenio, CONPES Social de 2005, y las metas planteadas en la Visión Colombia 2019. (Contraloría, 2014, pág. 10)

A raíz de esto y comprometido con el cambio, Colombia adopta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, los cuales se crean por medio de un acuerdo de 193 países en el año 2000, en una alianza convocada por las Naciones Unidas en los que busca: mejorar las condiciones de pobreza, salud, educación, igualdad de género, trabajo, infraestructura, cambio climático y justicia. Este pacto obliga al Estado no solo a rendir cuentas a nivel nacional, también deben de cumplir con metas internacionales.

En el 2004 se creó la misión Para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad-MERPD-, entidad que está encargado de profundizar en el diagnóstico y la formulación de estrategias específicas para la reducción de estos fenómenos.

La pobreza y la pobreza extrema son dos de los problemas sociales más importantes que enfrenta Colombia. A partir de 2007 se ha implementado en el país una estrategia integral que busca reducir estas problemáticas: la Red UNIDOS. A partir de la definición de unos indicadores básicos de intervención (logros familiares), la Estrategia busca reducir la incidencia de trampas de pobreza en los hogares más pobres del país. Así mismo, la Estrategia utiliza una metodología integrada de medición de pobreza que permite determinar el Estado de los hogares en los dos indicadores oficiales de medición de pobreza en Colombia: el índice de pobreza multidimensional – IPM – y pobreza monetaria. No obstante, lo anterior, el levantamiento de información que hace la Estrategia a los hogares beneficiarios de la intervención no se hace en períodos fijos de tiempo ni a todos los hogares de manera simultánea. (Martínez, 2016, pág. 9).

Fue así como el Estado Colombiano inicio de forma directa la lucha contra la pobreza extrema, con una política pública formada estrategia institucional y con el reto de tener indicadores de promoción social.

Surgida en 2007 como una política transversal e intersectorial, la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o Red JUNTOS que posteriormente, en junio de 2010, cambió su nombre a Red UNIDOS, ha buscado impactar en forma directa en las condiciones de vida de 1.500.000 familias a través de una intervención descrita como “integral orientada a acercar la batería de servicios del Estado a las familias más pobres del país (Castaño & Méndez, 2007, pág. 20)

Dentro de la integralidad inicialmente se establecieron nueve dimensiones (identificación, salud, ingresos y trabajo, educación, nutrición, dinámica familiar, ahorro, vivienda y acceso a la justicia) y 45 logros que debían de superar las familias en un tiempo inferior a cinco años, a través de tres componentes:

**Acompañamiento Familiar:** se realiza por medio de Cogestores sociales, los cuales se convierten en orientadores y guías en la elaboración y ejecución de un plan familiar que permita superar los diferentes logros de cada una de las dimensiones.

**Gestión de Oferta:** como las familias de la Red Unidos son las que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, estas deben de ser priorizadas por los programas y proyectos sociales que tiene el Estado y por medio de sus entidades focaliza y atiende.

**Fortalecimiento institucional:** este último componente se refiere a la capacidad que debe desarrollarse para atender las demandas de las necesidades de las familias; es decir, si una familia tiene necesidades de vivienda, el Estado por medio de la entidad competente debe de aumentar la oferta para cubrir dicha necesidad.

Estas dimensiones y logros paulatinamente se fueron modificando en cada cambio metodológico que tuvo la estrategia desde el 2010 hasta el 2018, en el cual se estableció como indicador de promoción social el Índice de pobreza multidimensional y el Indicador de ingreso.

Además:

Partiendo de un enfoque multidimensional de la pobreza, la Red Unidos pretende no solo mejorar en el corto plazo las condiciones de vida de los hogares atendidos, sino también asegurar, mediante el cumplimiento de determinados indicadores de gestión o logros básicos familiares, que los hogares no regresen a su situación de miseria. Dado su diseño

y alcance en la Red convergen programas de atención con enfoque de ciclo de vida, de generación de ingresos y generación de capacidades, que pretenden ser un esfuerzo continuo e intersectorial de atención a los más pobres (Acción Social, 2009).

### **5.1. Concepto de Pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad**

La pobreza es una condición social o económica por la cual atraviesa una población, la cual no le permite satisfacer unas necesidades básicas, como: alimentación, vivienda, agua potable, educación, empleo y acceso a servicios públicos.

La pobreza puede estar arraigada a muchos factores: económicos, sociales, tecnológicos, político o administrativos, guerra, desastres naturales, explotación, entre otros.

Con el objetivo de medir la pobreza, esta generalmente se determina en factores monetarios los cuales establecen una línea de pobreza, lo que representa un ingreso mínimo para satisfacer a las necesidades básicas. Por lo anterior, se puede decir que la pobreza es relativa, ya que dependiendo del contexto puede variar, como ejemplo: no es lo mismo una persona pobre monetaria en Estados Unidos que en Colombia, ya que los indicadores de satisfacción de necesidades básicas difiere del ingreso per cápita del país.

Un hogar, familia o persona que tenga un nivel inferior a esta línea de pobreza, se considera que vive en pobreza extrema o indigencia.

La vulnerabilidad es una situación de capacidad disminuida, donde una persona o familia no puede resistir en decaer a los efectos de un peligro. En cuanto a la pobreza, se puede entender como el riesgo

### **5.2 Pobreza y personas pobres**

Actualmente existen muchas definiciones de pobreza y personas pobres. Según plantea

dos significados de pobreza, la primera definición indica que: “Es una situación que significa que no tenemos, o difícilmente tenemos, lo suficiente para seguir vivos” (Domínguez, & Carballo 2006, pág. 33). En la segunda definición cita a Hagenaaars (1986, pág. 33) donde: “Es una situación en la que no tenemos lo suficiente para vivir una vida que es considerada normal en la sociedad”.

“Según el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), el primer enfoque se utiliza cuando se estudian sociedades en vías de desarrollo o en situaciones de miseria, mientras que el segundo enfoque se adopta en el estudio de este fenómeno en sociedades desarrolladas” (I.N.E., 1993, pág. 7).

Como se puede apreciar en los conceptos anteriormente expuestos, la pobreza es concebida como una privación de acceso a lo esencial para vivir; ahora se expondrá otros conceptos que determinan la pobreza como un factor integral:

“En adelante, diremos que un individuo es pobre cuando su nivel de vida está por debajo de un determinado nivel mínimo” (Bosch, Escribano y Sánchez, 1989; pág.48), aunque sabemos que “el nivel de vida es un concepto multidimensional, como argumenta” (Sen, 1983), ya que se compone de un conjunto de requisitos que determinan la capacidad de participar en la vida social de la comunidad con un nivel mínimo aceptable. El Consejo de Europa haciéndose eco 33 de todas estas disquisiciones sobre pobreza, recomienda que se consideren pobres aquellas personas, familias o grupos de personas a quienes las limitaciones de recursos culturales, materiales y sociales, les excluye del tipo de vida mínimo considerado aceptable en el Estado en que residen (OCDE, 1984).

Ahora una concepción de la pobreza desde lo material:

“tratamos la pobreza como pobreza económica, puesto que está vinculada a las carencias de recursos económicos de las personas, para el consumo de bienes y servicios económicos. De este modo, un estándar de pobreza está basado en el nivel de recursos de la familia que se juzgan necesarios para tener un nivel de vida mínimamente adecuado. Por lo tanto, el elemento central de este trabajo gravita sobre la privación económica, tratando con el concepto, definición y medición de la pobreza económica, o lo que muchos llaman pobreza material”. (Foster, 1984, pág.32)

Desde tres puntos de vista diferentes se ha mostrado como se concibe la pobreza. En Colombia, para la superación de esta, se estipulan dos indicadores, la pobreza multidimensional (integral) y el indicador de ingresos (pobreza monetaria). Estos indicadores fueron acoplados en la metodología de promoción por hogares de la política pública de Superación de Pobreza – Red Unidos.

### **5.3 Línea de Pobreza.**

Si el ingreso Per cápita del hogar es menor al valor de la línea de pobreza del DANE para el respectivo dominio geográfico en el mes en que se realizó la caracterización, entonces el hogar es pobre por ingresos.

En el artículo ¿Qué es ser pobre? del autor Alfonso Monsalve Solórzano publicado el 18 de septiembre de 2011 en el periódico en línea “el mundo.com” define la pobreza “con el hecho de si los individuos pueden o no satisfacer sus necesidades básicas. (Monsalve, EL MUNDO.COM, 2011)

Más adelante el mismo autor sugiere que “la clasificación internacional distingue entre pobreza extrema o indigencia y pobreza. Un pobre extremo, que está entonces por debajo de la

línea de pobreza, sería aquel cuyos ingresos no le permiten satisfacer, de manera adecuada, sus requerimientos nutricionales” (Monsalve, EL MUNDO.COM, 2011).

Es de resaltar que el ingreso Per cápita difiere en cada país según su economía. Un ejemplo resulta en comparar un ciudadano pobre en Colombia en el año 2017 con un ciudadano americano, el primero no es considerado pobre si gana más de \$250.620 pesos mensuales, equivalentes a \$ 88.3 dólares (tasa de cambio para la fecha); el segundo debe de ganar más de \$647.75 dólares por persona para no ser considerado pobre, esto equivale a \$ 1.837.666 pesos mensuales. En ambos casos, los ingresos o recursos de las personas deben de ser capaces cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, vivienda y recreación, quien no le alcance para obtener esto, se convierte en necesidades insatisfechas y, entre más necesidades sin satisfacer mayor será su nivel de pobreza.

Otros acercamientos sobre línea de pobreza son:

El Banco Interamericano de Desarrollo - BID dice que un pobre extremo es alguien que gana menos de un dólar americano al día (\$1.800, \$54.000 al mes – datos del 2011).

Teniendo en cuenta lo manifestado por el BID, el cálculo por año dependiendo del valor del dólar o tasa de cambio respecto al peso colombiano, se presenta en el siguiente cuadro, donde se determina la pobreza extrema por un valor monetario en los últimos diez años y la línea de pobreza por cada año:

Tabla 1

*Tasa de cambio del dólar en Colombia los Últimos Diez Años* (corte 31 diciembre de cada año)  
(Dólar Colombia, s.f.).

<b>Año</b>	<b>Tasa de cambio</b>	<b>Línea de Pobreza/ valor mensual en pesos</b>
2018	3.249 pesos por dólar	\$ 97.740
2017	2.984 pesos por dólar	\$ 89.520
2016	3.000 pesos por dólar	\$ 90.000
2015	3.149 pesos por dólar	\$ 94.470
2014	2.392 pesos por dólar	\$ 71.760
2013	1.926 pesos por dólar	\$ 57.780
2012	1.768 pesos por dólar	\$ 53.040
2011	1.942 pesos por dólar	\$ 58.260
2010	1.811 pesos por dólar	\$ 54.330
2009	2.044 pesos por dólar	\$ 61.320

Otras organizaciones, como la Organización para la Cooperación y el Desarrolla Económicos dicen que un pobre extremo ganaría dos dólares al día, unos \$3.600 pesos de hoy, lo que equivale a \$138.000 pesos al mes (para el 2018) . Un pobre sería aquel que además de la canasta nutricional puede satisfacer –precariamente - algunas de las otras necesidades básicas.

(Monsalve, EL MUNDO.COM, 2011)

En Colombia, en el 2009 se consideraba que un hogar estaba en condición de pobreza cuando estando conformado por cuatro personas, tenía un ingreso inferior a \$1.100.000 pesos mensuales, es decir, \$275.000 por persona/mes y \$9.166 pesos diarios por persona, equivalentes a cinco dólares/día.

Aunque hay datos del valor del ingreso que debe percibir una familia u hogar para determinar si es pobre o no, no hay dato que especifique el ingreso que debe de percibir una familia para pertenecer a la clase media; es decir, se desconoce el parámetro para que una familia supere el acceso básico. Por otra parte, no se puede solo por medio de un valor monetario determinar la línea de pobreza de un hogar o familia, por ejemplo: una familia con uno o dos integrantes con discapacidad o enfermedad degenerativa gastaría mucho más de los recursos obtenidos en salud, dejando de lado (aún más): alimentación, vivienda, recreación y educación; otro ejemplo, una familia de campo que no tiene recursos económicos, pero su granja o finca produce los alimentos para vivir y por medio del trueque obtiene acceso a mejorar sus condiciones de vida es pobre por ingresos según las mediciones anteriores, pero su realidad es otra.

#### **5.4 ¿Qué es la pobreza monetaria?**

Se piensa a la pobreza monetaria como “unidimensional y solo se concibe como la falta de ingresos. Por otro lado, la noción multidimensional define la pobreza como la ausencia de oportunidades o de acceso a unos mínimos de “capacidades” necesarios para el desarrollo de cada persona” (DNP, 2017, pág. 1).

Como se determinó en el punto anterior, la pobreza monetaria es la insuficiencia para acceder a alimentos, vivienda, vestido, educación, salud y transporte. En Colombia el cálculo de la pobreza monetaria está a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el cual, para poder calcularla, debe primero identificar la línea de pobreza y el ingreso per cápita disponible de las unidades de gasto. Esta última se calcula con encuestas en los hogares donde se determina el mercado laboral, “distribución del ingreso, necesidades básicas

insatisfechas, índice de condiciones de vida y otros aspectos de las condiciones de vida de los hogares” (DANE, 2012, pág. 15).

Esta batería de preguntas que componen la encuesta, es aplicada en varias regiones del país, por lo cual estos indicadores varían dependiendo la zona geográfica y las circunstancias socioeconómicas de su contexto.

El método para el cálculo de la pobreza monetaria en Colombia fue creado de forma conjunta por el Departamento Nacional de Planeación – DNP y el DANE, en un documento técnico con el nombre: Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) - Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010<sup>1</sup>. Este documento fue publicado en el año 2012 para determinar por regiones la pobreza monetaria y a partir de esta definir la pobreza extrema.

Además de concebir la pobreza desde perspectivas diferentes, cada medida por separado permite orientar acciones diferentes de política pública (gráfico 1). Mientras que las variables del IPM son más susceptibles de ser modificadas de forma directa por políticas públicas de inclusión y protección social —acceso a bienes y servicios públicos—, el incremento del ingreso de un hogar responde, en mayor medida, al crecimiento económico del país y a empleos de calidad (Angulo & Gómez, 2014).



Figura 2. Superación de la Pobreza (Fuente: DNP-DDTS- Grupo de estudios territoriales con base en Angulo y Gomez (2014); Bhagwati (1988); DNP (2012); y, Stiglitz (2012)).

<sup>1</sup> [https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf)

La dualidad que debe de existir para que la pobreza monetaria y multidimensional de forma conjunta se vaya logrando en las familias y hogares debe de ser liderada por el gobierno quien es el encargado de orientar el rumbo propicio para que paulatinamente y significativamente se logre disminuir. Por esto, la importancia de los gobernantes nacionales, departamentales y municipales deben de trabajar de forma articulada y estratégica, de tal forma que se logre la inclusión productiva y social en los Colombianos.

### **5.5 Pobreza Multidimensional**

Otro concepto importante es el Índice de Pobreza Multidimensional, concepto que fue elaborado por:

el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), a partir de la metodología desarrollada por Alkire y Foster (2009), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas y los hogares en un conjunto de dimensiones. La medición permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de las mismas (Martínez, 2016, pág. 17).

Este indicador de medición de pobreza fue acogido en Colombia y en especial, es utilizada para determinar junto con la pobreza monetaria la metodología de superación de pobreza extrema en la Red Unidos y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las demás familias u hogares.

El Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia, en adelante IPM-Colombia, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación” (Angulo, Díaz y Pardo, 2011), identifica 15 indicadores de bienestar en 5 dimensiones las cuales se resumen en la figura 1. El índice está construido para que cada dimensión tenga el mismo peso y a

su vez, cada indicador tenga el mismo peso dentro de la dimensión. (Martínez, 2016, pág. 32)

Angulo sostiene que “En Colombia se considera que un hogar, y todas las personas que lo conforman, son multidimensionalmente pobres si tienen privaciones en el 33% de las variables o más que conforman el índice” (Angulo, 2011, pág. 22)

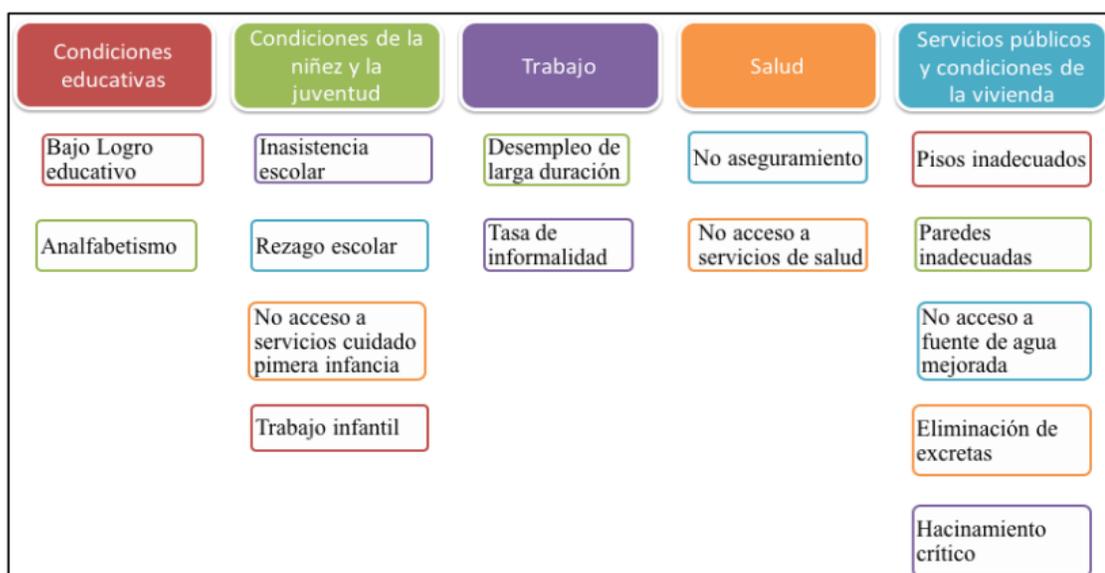


Figura 3. Dimensiones y Variables IPC – Colombia 2012. (ANSPE, 2013)

La Red Unidos en su metodología de promoción familiar determina que una familia o hogar vive en pobreza extrema por IPM si tiene más de tres privaciones de los quince indicadores de bienestar del IPM. Por ejemplo: una familia que vive en hacinamiento crítico no tiene acceso a servicios de cuidado de primera infancia, desempleo de larga duración y presenta bajo logro educativo.

## 5.6 Indicadores determinantes para identificar una familia pobre o pobre extrema en Colombia.

A parte de la pobreza monetaria y el IPM mencionados anteriormente, se debe de

profundizar aún más y preguntarnos que conlleva a que una familia sea pobre.

A continuación, se relacionan varios puntos de vista con la respuesta a este interrogante:

“las trampas de pobreza a nivel teórico y las define como situaciones en las que un país se encuentra en un equilibrio de bajo nivel de renta per cápita explicadas por razones macroeconómicas como la conjunción de altas tasas de crecimiento de la población con una elevada propensión al consumo y un tamaño estrecho del mercado que desalienta el ahorro y la inversión. (Ceron, 2010)

El autor muestra cómo, desde el punto de vista teórico, se puede evidenciar la existencia de trampas de pobreza en los modelos de Harrod, Solow y Ramsey, haciendo endógena la tasa de crecimiento de la población (Martínez, 2016, pág. 12)

Del anterior autor podemos inferir que no solo basta con superar los dos indicadores por los cuales se mide la pobreza en Colombia, sino que son muchas más las variables que hay que tener en cuenta para definir la pobreza en un Estado.

Accinelli y Sánchez (2010, pág. 3 - 43) analizan las trampas de pobreza desde la teoría de juegos partiendo del punto de que todos los agentes siguen una conducta imitativa guiada por el objetivo de maximizar sus utilidades en cada período (racionalidad de corto plazo). Según los autores, la trampa de pobreza se superaría si en un momento dado, el porcentaje de agentes económicos con un perfil alto (aquellos con intereses en invertir en tecnología o en superación personal), supera un determinado valor umbral, el cual depende de los costos de educación y los incentivos (premios, exenciones impositivas, o bonos) dadas a los agentes de altos perfiles.

La política para la superación de la pobreza extrema – Red Unidos, en su metodología de

acompañamiento familiar y comunitario del año 2012, determino problemáticas sociales que conllevan a trampas de pobreza, las cuales difieren de las planteadas del autor anterior; por lo cual, abordaba cinco problemáticas sociales: embarazo adolescente, consumo de sustancias psicoactivas, trabajo infantil, violencia intrafamiliar y violencia sexual; con un enfoque en la prevención y corresponsabilidad familiar. Aunque pueden ser muchas las variables sociales a tener en cuenta como trampas de pobreza, estas fueron priorizadas en su momento por el alto desarrollo identificado en las familias más vulnerables.

Otros autores definen de forma diferente las trampas de pobreza:

Núñez y Cuesta (2006, Pág. 143), definen las trampas de pobreza como círculos viciosos que atrapan a los hogares en la pobreza y que se mantienen o empeoran generación tras generación. Así mismo, identifican las trampas de pobreza de hogares y comunidades que afectan más directamente a los pobres colombianos impidiéndoles salir por si solos de esta situación. Los autores identifican trampas de pobreza en dos niveles: a nivel de los hogares o trampas familiares se mencionan las trabajo infantil, bajo nivel educativo, capital de trabajo, no aseguramiento, acceso a información, desnutrición, tamaño del hogar, uso de tierras, criminalidad y violencia, e, identificación. Un segundo nivel, las trampas de pobreza regionales, incluyen la trampa Física y geográfica, fiscal, ambiental, baja calificación, y, desplazamiento forzado. Las trampas son descritas en este estudio desde la intuición económica y no se presentan evidencia empírica que sustente la existencia de las trampas mencionadas.

En el caso de Colombia, se debe de considerar otras circunstancias que conllevan a la pobreza:

Ayala (2014, pág. 29) muestra que la permanencia del conflicto armado en Colombia

merma la formación de aspiraciones económicas entre los habitantes de las zonas en las cuales éste se presenta, lo cual puede desincentivar la inversión en capital humano, llevando a que en dichas zonas se presenten trampas de pobreza.

Para los colombianos, es una realidad que la pobreza la arraiga más el conflicto interno con los grupos al margen de la ley; estos grupos son alimentados por la inequidad social y la falta de oportunidades. El siguiente autor, sugiere una forma de superación de la inequidad social y las trampas de pobreza:

Ponce citado por Martínez (2012, pág. 5) analiza la educación como uno de los factores determinantes para superar la pobreza y vulnerabilidad y, en tal sentido, su configuración como trampa de pobreza intertemporal para el caso de México. Mediante la utilización de un modelo probit con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2010 y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) de 2009, encuentra que un elemento importante para superar el círculo vicioso de la pobreza en el núcleo familiar es que los padres hayan terminado como mínimo la educación media básica. El estudio muestra que la situación educativa del jefe del hogar (bien sea hombre o mujer) tiende a reproducirse entre los miembros del hogar. Más que el sexo del jefe de hogar lo que prima y condiciona al hogar en su conjunto es el nivel educativo alcanzado. (Martínez, 2016, pág. 23)

### **5.7 ¿Qué determina que una familia siga siendo pobre en Colombia?**

Antes de empezar a describir que determina que una familia sea pobre en Colombia, es necesario conocer un postulado de Adam Smith, muy acertado a la realidad:

la pobreza es el resultado de un proceso histórico-económico con profundas repercusiones políticas y sociales. La inquietud permanente de Smith por encontrar

siempre la causa última de las cosas lo llevó a preguntarse acerca de la persistencia de la desigualdad y, por ende, de la pobreza. Para ello, acude a argumentos morales y psicológicos en donde el tema del orden social surge: si la inequidad está asociada con la propiedad de la riqueza, los poseedores de dicha riqueza promoverán un orden social que los favorezca, aun en detrimento de otras clases. Pero ¿cómo es posible garantizar la estabilidad social en un entorno de desigualdad? (Pardo, 1987, pág. 1)

Para dar respuesta al anterior interrogante:

Smith citado por Perez, Lozano, Esquerra, & Pardo, cree que el hombre y las instituciones, a pesar de sus limitaciones, algo pueden hacer para evitar que la injusticia social y la miseria aumenten. La subordinación de los pobres en una sociedad mercantil puede reducirse a través de un sistema de justicia que limite la influencia directa o fuerte de los poseedores de propiedad sobre el destino de los pobres. El gasto en justicia que haga el gobierno importaría además al revelar la conveniencia de la aplicación del principio de utilidad, más exactamente el de la utilidad pública. Al hacerse evidente su beneficio, motivaría a los hombres a acatar la magistratura civil. (Perez, Lozano, Esquerra, & Pardo, 2000, pág. 1)

Por lo anterior, y partiendo de los planteamientos de Smith respecto a la pobreza, el rol del gobierno es el de propiciar la justicia social y propender condiciones económicas para que aquellos que estratégicamente o por esfuerzo logren generar los mejores niveles de vida.

Para el filósofo Karl Marx, plantea la pobreza desde tres escenarios diferentes:

El primero de ellos, es la pobreza material. Karl Marx (1848) La esencia del ser humano es buscar los medios materiales indispensables para vida; podemos deducir que el ser humano, al

no conseguir esos medios indispensables de vida, padecería una miseria material o pobreza material, entendida como la ausencia de riqueza: mercancías, valores de uso, medios de producción, capitales. (colectivo la trocha, s.f.).

Desde este punto de vista materialista, se puede inferir en la necesidad del acceso a unos bienes o recursos básicos que le permita al ser garantizar la subsistencia mínima. Por ello, es necesario que el Estado Colombiano propicie estas condiciones en sus habitantes a través de la administración de los recursos que se le confiere al gobierno y a las estrategias que determine para ello.

El segundo de los argumentos, es escudriñar una visión de pobreza, que no tenga como esencia, las condiciones de miseria material en las que se encuentra el obrero y la inmensa mayoría: la pobreza espiritual (cultural) e intelectual. El actual sistema cohesionan un sin número de factores: existen ciertas relaciones sociales y de producción capitalista, la infraestructura económica, embrión de la estructura superior (Estado), conformada por las posiciones políticas, ideológicas, jurídicas. La subestructura ideológica orienta la vida colectiva de la nación, aliena al pueblo y a la clase obrera. El obrero no posee ninguna forma superior, ni inferior y posee una pobreza espiritual, una necesidad de conciencia y de respeto. (colectivo la trocha, s.f.).

En este segundo argumento, Marx sugiere que el ser debe superar la pobreza espiritual o intelectual; razón por la cual las personas pobres no cuentan con herramientas cognitivas que les otorgue visualizar un panorama real de superación de pobreza.

El tercer argumento, Efectos del dominio internacional del capital y del nuevo orden social. Esclarecer las consecuencias, a grandes rasgos, de la dispersión por el mundo, de

capitales de países industrializados y de países que lograron entrar en el nuevo orden social de forma a ventajosa, como Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos. La dominación de estos países ha causado diversos estragos en el mundo. En la dominación británica en la india encontraremos pruebas y razonamientos que esclarecen esta idea (colectivo la trocha, s.f.).

Igual que como lo planteaba Marx en su época, en la actualidad, la pobreza también es determinada por un factor económico; en una economía globalizada, la ventaja la tienen las potencias desarrolladas sobre países en vía de desarrollo, esta ventaja es aprovechada para la manipulación hacia los intereses de los más poderosos y conlleva desigualdades que afectan el desarrollo productivo de una nación.

Una vez conocido dos enfoques diferentes, volvemos para definir como se caracteriza un pobre en Colombia:

En Colombia el Departamento Nacional de Planeación - DNP ha definido dos indicadores para medir la situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia; estos son: el indicador de ingresos y el índice de pobreza multidimensional.

El no cumplimiento de estos dos indicadores puede entenderse desde una perspectiva estatal o familiar.

Desde el punto de vista Estatal, el Estado no cuenta con los recursos suficientes o las políticas públicas adecuadas para que su población mejore su calidad de vida; desde el punto de vista familiar, la familia no puede por si misma superar las brechas de la pobreza. Por lo anterior, las estrategias encaminadas a promover socioeconómicamente una familia deben de ser un dueto, que por medio de la corresponsabilidad familiar y el acceso a oportunidades que brinde el

Estado permita el tránsito progresivo de la pobreza extrema a la pobreza moderada y posteriormente a la clase media. También, se debe de considerar que estos métodos que miden la calidad de vida y el recurso mínimo monetario para vivir, ya que son muchos más factores lo que determinan su condición.

### **5.8 Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos**

La Red UNIDOS (antes Red Juntos) se crea a partir del documento CONPES Social 102 de 2006, y “es una de las recomendaciones de política entregadas al gobierno nacional por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERPD. Creada en 2004 para profundizar el conocimiento de los mecanismos que determinan la pobreza y recomendar estrategias de largo plazo para reducirla en el país. Núñez y López (2007); Además, para dar cumplimiento a compromisos internacionales sobre superación de pobreza y pobreza extrema, como los objetivos de desarrollo sostenible concertados en la cumbre del Milenio. “La meta inicial de la Estrategia fue atender a 1.500.000 familias que para 2006 se consideraban como pobres extremos”. Consejo de Política Económica y Social (2006).

La Red Unidos fue adoptada por una estrategia de promoción social ejecutada en Chile, la cual tenía como nombre Chile Solidaria, la cual tuvo resultados significativos en cuanto a la superación de la extrema pobreza. El gobierno nacional en el 2009, inicia la ejecución de la de la estrategia por medio de la Acción Social, entidad que promovió la importancia de la estrategia en “identificar las dificultades de cada familia y dar atención integral en esas áreas problemáticas....esta estrategia se consideró que las familias para resolver las trampas de pobreza de forma óptima deberían alcanzar 45 logros en 9 temáticas que llamaron dimensiones” (Contraloría General de la República, 2014, p. 10 )

El cuaderno “Política pública: red para la superación de la pobreza extrema 2008-2014

muestra en unos cuadros los componentes que se debían tener para la revisión de la pobreza de las familias; en el cuadro 1, se establece las dimensiones y objetivos medidos a los núcleos familiares de la Red , los logros asociados a las nueve dimensiones (ver figura 4).

<b>Dimensiones y objetivos medidos a los núcleos familiares de la Red</b>	
<b>Dimensiones</b>	<b>Objetivos</b>
Identificación	Los miembros de la familia cuentan con los documentos esenciales que los identifican como ciudadanos colombianos y les permiten el acceso a los servicios sociales del estado
Ingresos y trabajo	La familia accede a ingresos autónomos (monetarios o en especie) a través de diferentes medios de sustento
Educación y Capacitación	Los niños, niñas, jóvenes y adultos acceden al sistema educativo y permanecen en él, adquiriendo competencias básicas, ciudadanas y laborales que contribuyen a su desarrollo integral
Salud	Mediante el acceso preferente al sistema de salud, las personas reciben los servicios de atención y participan en los programas de promoción y prevención. Así, la familia reduce la mortalidad evitable y la morbilidad. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS-.
Nutrición	Todos los miembros de la familia cuentan con una nutrición adecuada y tienen buenos hábitos en el manejo de alimentos.
Habitabilidad	La familia cuenta con condiciones de habitabilidad segura, acordes con su contexto cultural.
Dinámica familiar	La familia cuenta con un tejido familiar fortalecido y mecanismos saludables de convivencia y de expresión de afecto.
Bancarización y Ahorro	La familia está inserta en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Adicionalmente, crea una cultura de ahorro para lograr metas propuestas por sí mismas.
Apoyo para garantizar el acceso a la Justicia	La familia beneficiaria tiene acceso a los servicios de la justicia formal y no formal para la solución de sus conflictos, conocimiento de sus derechos, fomento de los valores y fortalecimiento de la convivencia de manera oportuna y eficaz.

Figura 4. Dimensiones de la Red Unidos (ANSPE, 2013)

### Logros Asociados a las nueve Dimensiones

1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños y niñas entre 7 y 17 años tienen tarjeta de identidad y las personas mayores de 18 tienen cedula de ciudadanía.
2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.
3. La familia incluida en el SISBEN tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparecen los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.
4. Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tiene un mecanismo de sustento.
5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.
6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanza un nivel de capacidad que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.
8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados algún programa de atención integran el cuidado, nutrición y educación inicial.
9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no haya terminado el ciclo básico (hasta 9° grados), estén siendo atendidos por el servicio educativo formal o un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.
10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.
11. Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica o tecnológica o acceden a programas de formación para el trabajo.
12. Los niños y las niñas menores de 15 años no están vinculados a actividades laborales.
13. Los integrantes de las familias están afiliados al sistema general de seguridad social en salud.
14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS.
15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.
16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y HiB), los niños y niñas entre 1 y 2 años tiene una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas).
17. Las gestantes de las familias están adscritas y asisten a controles prenatales o reciben atención institucional del parto.
18. Los menores de 10 años de las familias están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo.
19. Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno, y conocen los resultados.
20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.
21. La familia práctica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos.
22. La familia consume alimentos variados y de manera saludable. .
23. Los niños y niñas menores de seis meses reciben al menos cuatro de los meses recomendados de lactancia materna exclusiva.
24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.
25. La familia dispone o transforma la basura.

26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.
27. La vivienda cuenta con espacio diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.
28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños y niñas duermen separados de los adultos.
29. La vivienda no tiene pisos de tierra.
30. Los miembros de la familia cuenta con implementos para dormir y alimentarse.
31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.
32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.
33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.
34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.
35. La familia accede a la conformación y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual.
36. Los miembros de la familia conoce los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de creación para niños, niñas y jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familias, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en algunos de ellos.
37. Las familias con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.
38. La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.
39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona con discapacidad.
40. La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales.
41. La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, créditos y seguros.
42. La familia si lo desea, accede a los servicios financieros y grupos de ahorro y crédito.
43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada para la resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.
44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia y accede a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
45. La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.

*Figura 5. Logros a Superar en la Red Unidos (ANSPE 2013)*

Estas dimensiones y logros tienen un tiempo estimado de cumplimiento de cinco años, dependiendo de la caracterización, que por medio de una Línea Base Familiar – LBF, se identifican que logros inicialmente ya cuenta la familia, cuales no les aplica y cuales están por alcanzar.

Para conseguir esos 45 logros se contemplaron tres estrategias: la primera, es el acompañamiento familiar, que consiste en asignarles a las familias un cogestor que les

ayude a identificar sus carencias, a diseñar un plan de vida y a facilitarles el acceso a la oferta estatal disponible para solventar sus problemas; la segunda, consiste en lograr la priorización de la oferta estatal hacia las familias que hacen parte de JUNTOS, que les permita conseguir una atención preferente, completa y simultánea para poder obtener los logros. El tercer componente es el fortalecimiento institucional, que apunta a acompañar a los municipios en los procesos organizativos y de priorización, para que puedan atender adecuadamente a estas familias. (Contraloría, 2014, pág. 15)

La Red Unidos desde su implementación ha tenido varios cambios en su metodología de acompañamiento familiar, comunitaria y de promoción social. Por ejemplo:

En enero del 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, a través del DNP, reformular la Política de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento (Auto 008 de 2009), por lo que el gobierno consideró oportuno implementar la nueva medida a través de la Red JUNTOS, pues resultaba apropiada para completar las acciones que hasta la fecha se habían impulsado en el marco de la política social, las cuales no estaban impactando apropiadamente los indicadores de pobreza extrema, pues la tendencia de su descenso contrario a otros indicadores era lenta. La nueva política se plasmó en el documento CONPES 3616 de 2009 “Lineamientos de la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, estableciendo como uno de sus objetivos la necesidad de diseñar e implementar una estrategia para acelerar la superación de este fenómeno. (Contraloría, 2014, pág. 13)

La siguiente acción gubernamental, con alguna incidencia sobre la política de lucha contra la pobreza extrema, se dio en el inicio del 2011, cuando se tomaron medidas que

introdujeron modificaciones a las “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015” por medio del documento CONPES Social 140 de marzo 2011, y se refieren a la inclusión de nuevos indicadores y al ajuste en las líneas de base, y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados y cambios en fuentes de información, quedando el compromiso que estas serán consideradas junto con las metas iniciales, en las Bases del PND. (Contraloría, 2014, pág. 13)

Estos ajustes metodológicos en la promoción de los hogares y familias, han reducido gradualmente las dimensiones y logros, pasando de la primera de 9 a 5 dimensiones y en la segunda de 45 a 15 logros; adoptando como indicador de promoción el IPM. Esto de cierta forma ha facilitado la consecución de objetivos de promoción social para presentar por parte del gobierno indicadores positivos contra la pobreza y pobreza extrema.

Antes de cumplirse el primer año del actual gobierno, sus objetivos iniciales en materia social se vieron impactados por la expedición de la Ley 1448 de 2011, con la que se brindó mayor reconocimiento a los derechos de las víctimas de la violencia. Esta medida fue uno de los motivos para que el gobierno estableciera un conjunto de disposiciones que produjeron una reforma institucional, especialmente en las entidades dedicadas a la atención de la pobreza y varios temas cercanos y altamente relacionados. Por ello, para cumplir con las nuevas obligaciones se transformó a la Agencia para la Acción Social en el Departamento Para la Prosperidad Social-DPS, creando con ese acto el sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, centralizando en él la fijación de políticas, planes, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. (Contraloría, 2014, pág. 14)

Con esta acción, se fortaleció la estrategia Red Unidos, ya que amplió la cobertura de los grupos poblacionales a atender, quedando focalizados para acompañamiento por parte de la estrategia: familias pobres extremo por caracterización del Sisben, grupos étnicos con acompañamiento con enfoque diferencial y población víctima del conflicto armado.

Esta norma hizo al DPS ente rector del nuevo sector, encargado de la competencia de impulsar las medidas para la reducción de la pobreza y la consolidación de la paz. El sector quedó dotado de una política más unificada al habersele sumado como entidades adscritas el ICBF, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica y la ANSPE. (Contraloría, 2014, pág. 14)

La creación del DPS dio fin a la Agencia presidencial Acción Social, quien era la entidad que venía atendiendo las políticas sociales de forma centralizada.

El nuevo sector buscó especializar a cada una de sus entidades en temas específicos de la atención a los pobres extremos y los vulnerables. Así, el DPS además de ser rector del sector también quedó con las funciones de ejecutor de varios programas enfocados a las poblaciones pobres como: Familias en Acción, Ingreso para la Prosperidad Social, Paz, Desarrollo y Estabilización, Familias en su Tierra, Infraestructura y Hábitat, Programa Especial Línea Desarraigados, Generación de Ingresos y Empleabilidad, Activos para la prosperidad y Empleo de Emergencia. (Contraloría, 2014, pág. 14)

A pesar de la especialidad de cada una de las entidades y su autonomía presupuestal y financiera, por mandato del gobierno nacional, estas deben de trabajar de forma articulada, por

lo cual se creó por medio del Decreto 2094, un espacio institucional al cual se llamó Comité Sectorial. Este comité tiene a cargo las siguientes funciones:

1. Dirigir y orientar la planeación estratégica del sector.
2. Dirigir y articular a las entidades del sector administrativo en la implementación, desarrollo y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG.
3. Hacer seguimiento a la gestión y desempeño del sector y proponer estrategias para el logro de los resultados, por lo menos una vez cada semestre.
4. Hacer seguimiento, por lo menos una vez cada semestre, a las acciones y estrategias sectoriales adoptadas para la operación y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y proponer los correctivos necesarios.
5. Dirigir y articular a las entidades del sector administrativo en la operación de las Políticas de Gestión y Desempeño y de las directrices impartidas por la Presidencia de la República y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en materia de Gobierno y Seguridad Digital.
6. Las demás que tengan relación directa con la implementación, operación, desarrollo y evaluación del Modelo en su integridad, en el respectivo sector.

El ICBF quedó con sus antiguas funciones como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF, siendo sus objetivos propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger a los niños, niñas y adolescentes y garantizarle sus derechos. La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial implementa, ejecuta y hace seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canaliza, articula y coordina la intervención institucional en las regiones de consolidación y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos. La Unidad

de Atención y Reparación Integral a las Víctimas coordina el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y ejecuta la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas. El Centro de Memoria Histórica recepciona, recupera, conserva, compila y analiza el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano. (Contraloría, 2014, pág. 14)

Por último, la entidad encargada de promover las acciones necesarias para la superación de la pobreza extrema en Colombia fue la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE. Esta fue creada por medio del Decreto 4160 del 2011 y su misión fue:

Acompañar a las familias más vulnerables para que superen su situación de pobreza y exclusión, en alianza con los entes territoriales, las entidades del gobierno central, las organizaciones sociales y el sector privado, objetivo que se trazó alcanzar en el 2020, cuando espera haber erradicado la pobreza extrema. (Contraloría, 2014, pág. 14)

Otro aspecto importante que tenía como misión la ANSPE, eran los objetivos estratégicos, los cuales se resumen en:

- (1) lograr que 350.000 familias superen la pobreza extrema;
- (2) Coordinar la oferta de la estrategia Red UNIDOS de acuerdo a los servicios de las 26 entidades que la conforman;
- (3) Apoyar la gestión del conocimiento en los temas de prosperidad social;
- (4) Implementar nuevas estrategias, metodologías y herramientas encaminadas a apoyar la erradicación de la pobreza extrema y crear vínculos con la empresa privada para que hagan parte en la lucha contra esta. (Contraloría, 2014, págs. 14,15)

Lastimosamente la ANSPE no tuvo continuidad, ya que por razones fiscales el 30 de Diciembre del 2015 el gobierno nacional decidió por medio del decreto 2559, fusionar la ANSPE y el DPS.

(Martínez, 2016, pág. 40) Durante 2012 se realizó el primer ejercicio de evaluación de los resultados de la Red más allá del número de hogares acompañados: La investigación de Fedesarrollo (2012), adelantada con información de 623.000 familias que habían avanzado en el esquema de intervención de Red UNIDOS hasta la fase de seguimiento, encontró que el 65% de las familias habían gestionado entre 1 y 3 logros y que solamente el 10% había logrado un avance de 6 logros o más. Fedesarrollo (2012) Teniendo en cuenta que algunas familias tenían más de tres años en la estrategia y que el reporte de logros gestionados después de Línea Base Familiar –LBF– era de 21%, el estudio concluyó que existía un bajo avance en el cumplimiento de los logros dado el presupuesto invertido en la estrategia.

Otra evaluación que se le hizo a la Red fue la adelantada por el DNP:

(DNP, 2012), no arrojó resultados concluyentes debido a que las familias de control no se mantuvieron aisladas y, al contrario, fueron contactadas por los Cogestores Sociales para temas relacionados con la estrategia, en especial para el levantamiento de Línea Base Familiar y Gestión de Oferta para el cumplimiento de Logros. No obstante, lo anterior, mediante la aplicación de un modelo panel de efectos fijos, los evaluadores concluyeron que no había evidencias claras y contundentes de que el acompañamiento familiar tuviese un impacto sobre la gestión de logros, ni sobre el acceso de las familias a la oferta institucional. (Martínez, 2016, pág. 40) El estudio abordó familias que llevaban, al

menos, 18 meses de atención por parte de la estrategia, por lo cual se esperaba que presentaran avances significativos en los logros.

Para el año 2016, la estrategia red unidos tuvo un rediseño, el cual buscaba fortalecer por medio articulación institucional y acceso preferente; el acceso prioritario a programas del Estado (tanto a nivel nacional, Distrital, departamental y municipal). Para ello, se promovió ante el congreso de la republica el proyecto de Ley Red Unidos, el cual tuvo la aceptación necesaria dentro de las bancadas partidistas y se logró convertir en Ley de la Republica (Ley 1785 del 2016). Esta ley, obliga a todos los actores involucrados en promover la superación de la pobreza extrema a crear un documento marco (documentos que compromete a las administraciones con la lucha contra la pobreza; además, articula los planes de desarrollos de nivel nacional con los territoriales), con programas y proyectos enfocados a la superación de esta y obtener mejores resultados. También, se redujo el número de dimensiones y logros a superar por parte de las familias, los cuales se concentran en cinco dimensiones (Ingresos y Trabajo, Identificación, Salud y Nutrición, Educación y Capacitación y Habitabilidad) y 26 logros, los cuales se presentan en la siguiente gráfica:



Figura 6. Nueva Metodología de Acompañamiento - Dimensiones y Logros (Fuente: DPS 2018)

Con posterioridad a la definición de los criterios de promoción o graduación de familias, la Red UNIDOS, y, en general, la política pública de superación de pobreza extrema ha establecido como el principal indicador de seguimiento el número de “hogares promovidos”. En el período 2012–2015, según datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2016), se han promovido 362.000 hogares de la Red UNIDOS en todo el país de acuerdo con la metodología de promoción descrita a continuación.

## 6. Indicador integrado de pobreza Red UNIDOS

Como se mencionó anteriormente la Red Unidos ha tenido cambios metodológicos, en especial, aquellos que tienen que ver con la promoción de los hogares. La siguiente metodología de promoción familiar es la más reciente y es la aplicada para evaluar que una familia no se encuentra en pobreza extrema.

Muñoz citado por Martínez establece que El esquema de promoción de los hogares vinculados a la Red UNIDOS es un cálculo de la “condición suficiente”, incluye una metodología que permite calcular, de manera simultánea, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Este cálculo puede asimilarse a un “método integrado de pobreza” en el cual la población pobre se identifica como la unión de los conjuntos de los pobres detectados por ambos métodos (LP e IPM), y no su intersección. (Martínez, 2016, pág. 42)

Lo que plantea Muñoz, es que una familia u hogar para no ser considerada en situación de pobreza extrema, debe de superar los dos indicadores, el IPM y el de pobreza monetaria.

Siguiendo a Muñoz (1999), de la aplicación del método de medición integrado de la Red UNIDOS se pueden identificar los siguientes grupos de hogares:

- a) Los hogares pobres por LP y pobres por IPM o Pobres crónicos
- b) Los hogares pobres por LP y no pobres por IPM o pobres recientes
- c) Los hogares no pobres por LP y pobres por IPM o pobres inerciales
- d) Los hogares no pobres por LP y no pobres por IPM A su vez, esta clasificación puede ser expresada gráficamente como se muestra en la siguiente figura:

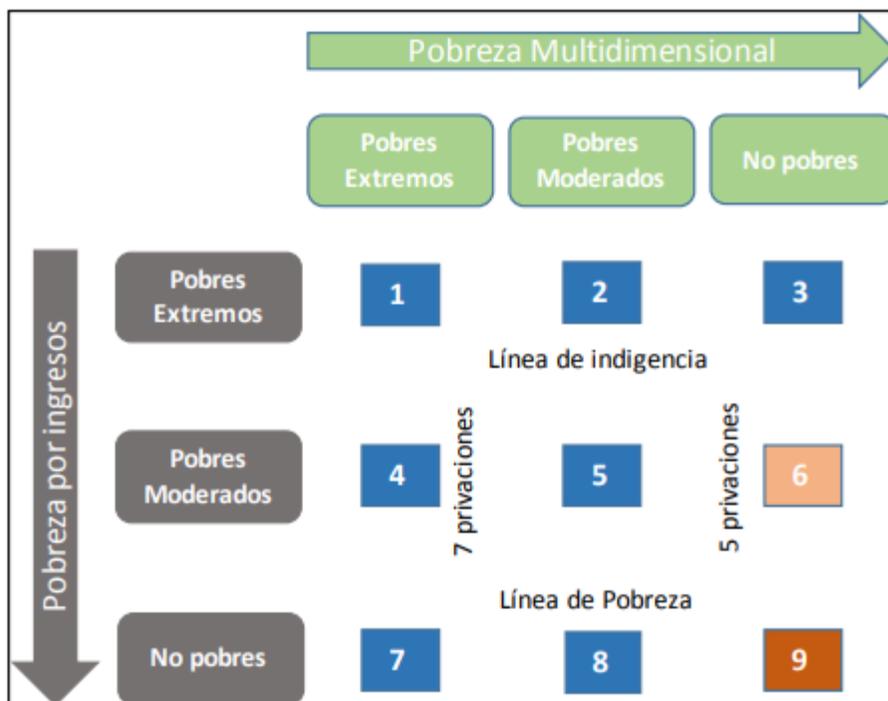


Figura 7. Resultado de Cruce de Pobreza Multidimensional vs Pobreza Monetaria (ANSPE, 2013)

De acuerdo con la representación gráfica de los resultados, los hogares que no son pobres por ingresos ni pobres por IPM se encuentran ubicados en el cuadrante 9 y son los hogares promovidos por la Estrategia. Por otra parte, los hogares cuyo resultado de la encuesta de promoción se ubican en cuadrantes 6, es decir, pobres moderados por ingresos y no pobres por IPM, requieren una condición adicional para ser promovidos, la cual es “Acceder a una oferta de generación de ingresos”.

Pese a que técnicamente no existe una definición de pobreza extrema en el IPM Colombia, Red Unidos establece que es la situación en la cual se encuentra un hogar con 3 o más privaciones.

## 6.1 Resultado de la implementación de las políticas de superación de pobreza extrema en Colombia

Colombia en los últimos diez años se ha destacado por disminuir los indicadores de pobreza y romper con las trampas de pobreza que atan a las familias a vivir una generación más con muchas más dificultades que le permitan mejorar sus condiciones socioeconómicas; es así, que el gobierno nacional por medio de los siguientes programas del Estado ha impactado de forma positiva a la población más vulnerable por medio del sector de la inclusión social, el cual lo integran el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. A continuación, se describen los más importantes:

## **6.2 Programas Prosperidad Social**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tiene como misión principal: “diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social” (Prosperidad Social, s.f.), por lo cual promueve los siguientes:

**Familias en Acción:** va dirigido a la población en primera infancia y adolescencia, con un complemento al ingreso condicionado en asistencia en salud y educación; además, a la formación de capital humano por medio del acceso a la oferta complementaria generada por la articulación institucional en familias indígenas, Sisbén, víctimas del conflicto y Red Unidos.

**Jóvenes en acción:** este programa busca disminuir la deserción en los jóvenes de 16 a 24 años de edad en la educación superior por medio de una ayuda económica para su sostenimiento.

**Red de seguridad alimentaria:** En sus diferentes metodologías (urbano, rural, comunitario o indígena), el programa busca mejorar las condiciones alimenticias de las personas más vulnerables, promover “hábitos y estilos de vida saludables mediante la implementación de *huertas caseras o comunitarias y educación nutricional*” (Prosperidad Social, s.f.). Este

programa propicia que las familias se empoderen y sean las encargadas de producir sus alimentos. “Por medio de la metodología de "Aprender Haciendo" se busca que las familias cuenten con un espacio en el cual se construya, fortalezca y compartan conocimientos en torno a la seguridad alimentaria y nutricional.” (Prosperidad Social, s.f.)

**Empleo para la Prosperidad:** “acerca a sus participantes a oportunidades de trabajo formal a través del fortalecimiento en habilidades y competencias claves para el desempeño laboral.” (Prosperidad Social, s.f.). Durante el desarrollo del mismo los beneficiarios reciben acompañamiento y ayudas complementarias.

**Dirección de Infraestructura Social y Hábitat:** este programa va dirigido a complementar obras de infraestructura, en especial, en zonas donde residen población vulnerable. “Trabaja por mejorar la calidad de vida de los colombianos con pequeñas obras como centros comunitarios, mejoras en colegios, puentes sobre quebradas, pavimentación de vías rurales.” (Prosperidad Social, s.f.) También, interviene en el mejoramiento de viviendas por medio del programa 50 Mil Mejores Casas, el cual busca: “el arreglo de viviendas que no cuentan con baños, cocina, o pisos.” (Prosperidad Social, s.f.)

**Dirección de Inclusión Productiva:** al igual que los anteriores programas, los cuales focalizan a población vulnerable, este se enfoca en “generar oportunidades de empleo y emprendimiento para poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y víctimas en las zonas urbanas y fortalece las capacidades de la población en pobreza extrema de las zonas rurales para que generen sus propios ingresos sostenibles (Prosperidad Social, s.f.)

**Mi Negocio:** Es el programa que cumple el sueño de los colombianos de tener su negocio propio. Inicia con la capacitación del futuro empresario a través de talleres en temáticas empresariales para construir un plan de negocio estructurado. Luego contempla la capitalización

de los negocios con la compra de maquinaria e insumos y finaliza con un proceso de acompañamiento personalizado que busca brindar asistencia técnica a la medida para velar por el funcionamiento de los negocios en el tiempo.

Además, el programa selecciona a los mejores emprendedores para direccionar sus negocios hacia oferta complementaria en materia de emprendimiento provenientes de los sectores público y/o privado como por ejemplo el acceso a créditos con bancos, la posibilidad de participar en convocatorias de capital semilla, entre otros. (Prosperidad Social, s.f.)

**IRACA:** dirigido a población “afrocolombiana e indígena para contribuir al desarrollo integral y recuperar las tradiciones propias. Se enfoca en tres líneas de acción : acceso a alimentos para autoconsumo, promover iniciativas productivas, el liderazgo y el empoderamiento de las comunidades.” (Prosperidad Social, s.f.)

**Familias En Su Tierra:** este programa acompaña en su retorno a aquellas familias víctimas del conflicto armado que fueron desplazadas de su territorio y que “por medio acceso a alimentos para autoconsumo, el impulso a iniciativas productivas, el fortalecimiento al liderazgo y la mejora de sus condiciones de habitabilidad” (Prosperidad Social, s.f.) contribuyan al fortalecimiento de sus condiciones socioeconómicas.

**Empleo para la Prosperidad:** “acerca a sus participantes a oportunidades de trabajo formal a través del fortalecimiento en habilidades y competencias claves para el desempeño laboral. También brinda acompañamiento y apoyos complementarios durante la implementación del programa.” (Prosperidad Social, s.f.)



Fase 1: Entender el Problema

Fase 2: Construir alternativas

Fase 3: Desarrollar Prototipos

Fase 4: Pilotear y Evaluar

Fase 5: Formalización/Implementación

Social (Fuente: DPS 2018)

Figura 8. Innovación

**Emprendimiento Colectivo:** busca fortalecer organizaciones microempresariales por medio del acceso a maquinaria, materia prima y otros elementos que les permita potencializar su capacidad empresarial. “Así mismo, brinda asistencia técnica de acuerdo con las necesidades que se identifiquen para cada una de las iniciativas que hacen parte del proceso de atención y acompañamiento.” (Prosperidad Social, s.f.)

**Innovación Social:** construye de forma incluyente con todos los actores alternativas de soluciones por medio de la innovación a través de la Metodología de Innovación Social denominada El Siriri, la cual se compone de 5 fases y diferentes herramientas para ser aplicadas en cada una de ellas.

Para finalizar y antes de presentar el último programa de prosperidad social, cabe mencionar que dentro del proceso de articulación que tiene la entidad con entes territoriales (Alcaldías, Gobernaciones, Distritos o Corregimientos) u otros actores (como organizaciones

sociales, organizaciones internacionales, acuerdos, regionales entre países, etc.); esta entidad en su plena autonomía, puede determinar acuerdos cofinanciados que busquen los objetivos misionales en superación de la pobreza y la pobreza extrema en el país.

**Programa Paz y Desarrollo:** este grupo de trabajo de Prosperidad Social está encargado a incentivar acciones que:

favorezcan la cultura de paz, la democracia y el Estado de Derecho y la estabilidad territorial, y fomentar condiciones de vida digna y oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos, consolidando relaciones de confianza entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, e identificando insumos para la formulación y ejecución de políticas públicas a través de planes, programas y proyectos para la recuperación territorial.  
(Prosperidad Social, s.f.)

### **6.3 Programas ICBF**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF tiene como misión “Trabajar con transparencia y buen gobierno para promover el control social y la participación ciudadana. desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas”. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

Para lograr esto, ha desarrollado los siguientes programas de atención, prevención e intervención:

**Primera Infancia:** La Convocatoria Protagonistas de Primera Infancia es un proceso de movilización social que busca identificar, reconocer y sistematizar las mejores prácticas del país en atención, cuidado y promoción del desarrollo integral a la primera infancia, a través de 5 categorías, en las cuales se reconocerán las 25 experiencias que cumplan de

manera sobresaliente con los criterios de evaluación establecidos en cada una. Este proceso se enmarca en la Línea Estratégica de Movilización Social de Ley 1804 de 2016 de Cero a Siempre, que busca transformar imaginarios en los cuales la niñez efectivamente sea lo primero. La Convocatoria Protagonistas de Primera Infancia es realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en convenio con la Corporación Juego y Niñez. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

Por ser autoridad legítima ante la constitución, al tener la potestad de definir medidas de protección sobre los niños, niñas y adolescentes; evitando así la violación a sus derechos fundamentales, el ICBF tiene diseñado los siguientes mecanismos de intervención.

**Protección:** acciones institucionales que promueven el restablecimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres gestantes, mujeres lactantes cuantos estos han sido vulnerados, amenazados o inobservados basados en el cumplimiento de los principios del interés superior y prevalencia de sus derechos (Programas de adopciones, Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, Coordinación de autoridades administrativas, Restablecimiento de derechos y Proyecto sueños). (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

Con el fin de buscar que los adolescentes conozcan sus derechos, deberes y promocionar en ellos las herramientas que les brinda el Estado por medio de las instituciones; el ICBF cuenta con metodologías para dar a conocer las rutas de atención para el acceso. Por lo cual ofrece el programa:

**Niñez y adolescencia:** Promueve la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los 6 y 17 años, previniendo su vulneración y gestionando la

activación de rutas de restablecimiento, reconociéndolos como sujetos de derechos y promocionando la corresponsabilidad de la familia, sociedad y Estado en su protección integral (Prevención del embarazo adolescente, Acciones masivas de alto impacto social, Generaciones con bienestar, Construyendo juntos entornos protectores). (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

El siguiente programa se centra en la atención a la familia y comunidad como actores fundamentales en la protección, cuidado y desarrollo de los NNA; la entidad busca generar espacios de buenas prácticas, que propicien o potencialicen el desarrollo del ser desde lo social.

**Familias y comunidades:** La Dirección de Familias y Comunidades adelanta acciones encaminadas al fortalecimiento de las capacidades familiares y comunitarias para su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos y corresponsables en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes para promover su consolidación en entornos protectores libres de violencia contra las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes mediante escenarios de aprendizaje con relaciones respetuosas y democráticas. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

En la nutrición de los niños, la entidad tiene diferentes programas, los cuales van desde la gestión hasta la primera infancia, y alimentación escolar. Además, cuando se identifican casos de desnutrición se brindan ayudas nutricionales de emergencia y se les hace un seguimiento hasta lograr la estabilización del menor.

**Nutrición:** “Bienestarina y otros alimentos de valor nutricional, Estrategia de prevención y atención de la desnutrición infantil, encuesta nacional de Situación nutricional en Colombia,

Educación alimentaria y nutricional y política nacional de seguridad alimentaria y nutricional”.

(Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

Para culminar el ICBF desde diferentes escenarios busca la articulación con los diferentes actores en territorio, para ello creo el:

**Sistema nacional de bienestar familiar:** Es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, s.f.)

#### **6.4 Programa de la unidad de Víctimas.**

La ley 1148 del 2011, es la política pública que busca reparar de forma integral a las familias víctimas del conflicto armado en Colombia, e inició por medio del decreto 4802 del 2011 la creación de la unidad para la reparación integral a las víctimas, entidad encargada de desarrollar o ejecutar esta misión, por medio de los siguientes programas:

**Reparación Colectiva:** es un conjunto de medidas administrativas individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que posibilitan el goce efectivo de los derechos de estas víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y garantías de no repetición, reconociendo su condición de víctimas y dignificándolas a través de la materialización de sus derechos constitucionales; desde el reconocimiento de los daños colectivos que han afectado comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones,

grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, con el fin de contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, a través de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

Dicha norma, por medio de la articulación que se describe en su artículo 172: “una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral” (Congreso de Colombia, pág. 60) y artículo 173:

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. (Congreso de Colombia, pág. 61)

Para dar cumplimiento a los dos artículos anteriores, la entidad creó internamente un grupo de articulación, el cual tiene a cargo:

**Grupo de Oferta:** La Oferta Institucional es el conjunto de bienes o servicios que resultan de la ejecución de planes, programas y proyectos de entidades públicas o privadas. Su propósito es orientar, atender, impactar y transformar las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado colombiano, en aras de aportar al goce efectivo de sus derechos en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011.

La Unidad en la gestión de Oferta Institucional e interinstitucional tiene un rol, el cual “se encuentra orientado a promover acciones en materia de acceso, oportunidad, pertinencia y sostenibilidad de la población víctima en los programas y servicios que ofrece el Estado colombiano”. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

Para facilitar el proceso de articulación con todos los actores responsables del proceso de reparación colectiva, se diseñó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, el cual promueve:

La Coordinación Nación – territorio, es el área encargada de facilitar la relación estratégica entre las entidades de orden nacional, departamental y municipal, Relación que permite garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y desarrollar el componente transversal de fortalecimiento institucional a través de la articulación entre los distintos niveles de gobierno y el diseño de estrategias encaminadas en apoyar y asistir técnicamente a las entidades territoriales.

La subdirección de Coordinación Nación – territorio se encarga de construir los criterios de certificación territorial en articulación con las áreas de la Unidad y entidades del SNARIV competentes en materia de prevención, protección, atención, asistencia y

reparación integral a las víctimas. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

Las víctimas del conflicto armado en un proceso de participación crearán comités que los representarán en todas las instancias, local, departamental y nacional; donde expondrán sus inquietudes, quejas, denuncias o propuestas, para que de forma conjunta con la institucionalidad el proceso de reparación integral sea más sencillo y también, para que se les garantice la no repetición.

Las garantías que brinda la ley 1148 del 2011, no solo cubre a ciudadanos colombianos residentes, sino también, aquellos que por el hecho víctimizante han tenido que abandonar el país. El trámite de su reparación se realizará por medio de las embajadas y consulados.

En cuanto a prevención, atención, asistencia, ayuda humanitaria, la subdirección de prevención y atención a Emergencias a definido los siguientes programas:

**En Materia de Prevención:**

- Adelantar, en coordinación con otras entidades competentes, las acciones con el objeto de identificar y prevenir las fuentes del riesgo, su magnitud, inminencia y las capacidades de las autoridades locales con el fin de activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En este aspecto, la ley de víctimas garantiza medidas de no repetición a la población que ha sido afectada por este flagelo y toma medidas articuladas con las autoridades no solo administrativas, sino militares que garanticen su seguridad.

- Diseñar la metodología de elaboración de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno y asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en su adopción e implementación.

#### **En Materia de Atención:**

El Estado por medio de sus instituciones busca atender de la forma más rápida posible a las familias o personas víctimas del conflicto, es así como coordina:

- Implementar, con las entidades competentes, las acciones para brindar la atención oportuna e integral y realizar seguimiento a las emergencias humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

#### **En Materia de Asistencia:**

Mientras se repara a la familia de forma integral como lo estipula la ley 1148, se asiste con:

- Brindar la ayuda humanitaria en los términos establecidos en los artículos 47 y 63 la Ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias, en coordinación con las demás autoridades competentes (...). Artículo 19, Decreto 4802 de 2011.

Por otro lado, la oficina de Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria realiza:

- acciones presenciales, telefónicas y virtuales con base en la política nacional de atención y asistencia a las víctimas. Estas acciones están orientadas a la gestión de estrategias que proporcionen un acceso eficiente y oportuno de la población víctima a las diferentes

medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

En cuanto a la Dirección de Asuntos Étnicos, es la oficina que se encarga de:

- Articular con las demás direcciones y subdirecciones que las acciones de atención asistencia y reparación integral para los pueblos y comunidades indígenas, el Pueblo Rom o Gitano, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respondan a de forma ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica a la reivindicación de sus derechos en torno al territorio, la identidad cultural y la autonomía y gobierno propio a partir de la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Este proceso de reparación colectiva difiere de la reparación familiar o personal, el cual se lleva por separado con cada uno de los afectados. Ejemplos de reparación colectiva a parte de los psicosocial, son: Escuelas, parques, hospitales, jardines infantiles, etc..., que fruto de la violencia se deterioraron o destruyeron.

Uno de los principales enfoques de esta dirección es la concertación con las comunidades y la articulación con las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que la oferta sea adecuada a las necesidades de los sujetos étnicos conforme a su realidad territorial y que respeten sus usos y costumbres.

Todas las acciones que se realizan desde la Dirección de Asuntos Étnicos están encaminadas a propiciar el diálogo, la participación y el respeto por los derechos derivados de la diversidad étnica y cultural en el marco de las competencias y funciones asignadas a la Unidad.

Adicionalmente, todas las acciones de la Dirección y de la Unidad propenden por el reconocimiento y el fortalecimiento de la capacidad de apropiación y salvaguarda de las expresiones culturales de las comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las del pueblo Rom. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

La oficina de la Unidad para las Víctimas también:

- Desarrolla y acompaña acciones para coordinar, promover y gestionar las modalidades de cooperación internacional, financiera y técnica, con organismos internacionales y de gobiernos extranjeros, que aportan, complementariamente, al desarrollo de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, su inclusión social y la construcción de la paz. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

Por lo tanto, la Unidad para las víctimas busca la cooperación con organismos internacionales, entre ellos, la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación – APC, con el objetivo de avanzar:

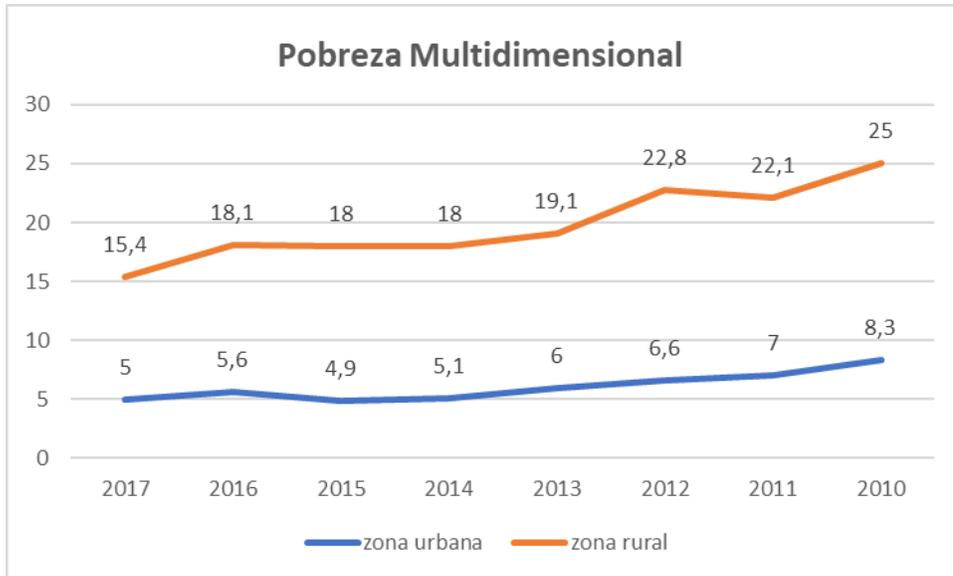
en la gestión técnica para la negociación, formulación, implementación y seguimiento a proyectos marco, política exterior y de cooperación internacional promulgados por el Gobierno Nacional, procurando que la Ayuda Oficial para el Desarrollo recoja los esfuerzos nacionales en materia política, económica y social, acorde al Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades en política pública para la atención, asistencia y reparación

integral de la población víctima del conflicto. (Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, s.f.)

## 6.5 Disminución de la pobreza en Colombia

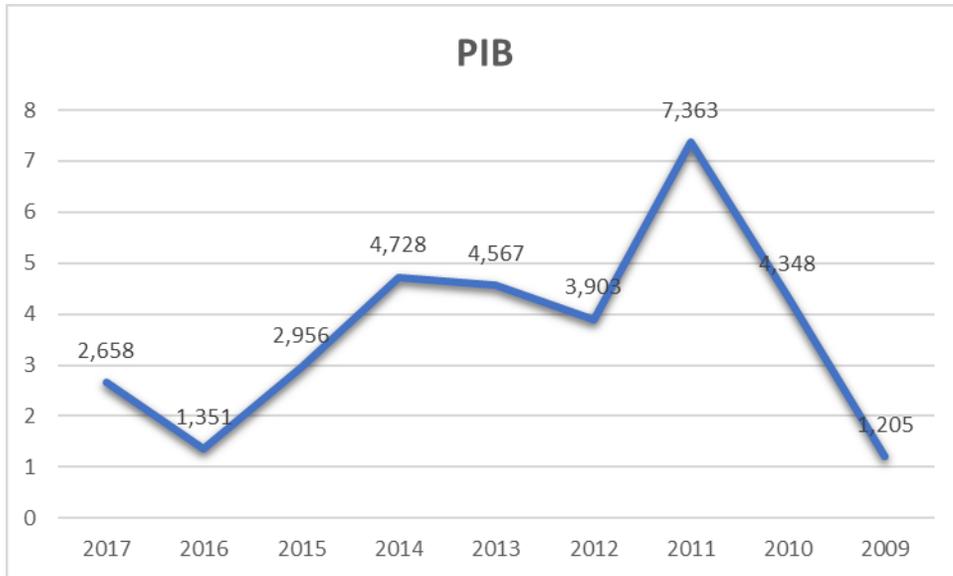
Analizando la información presentada por el DANE, los hogares en situación de pobreza extrema son identificados por tener pobreza multidimensional y pobreza monetaria al mismo tiempo. Esto quiere decir, que por las condiciones socioeconómicas de estas familias presentan privaciones en **salud** (aseguramiento, acceso a los servicios) , **Condiciones de la niñez y la juventud** (malnutrición de los NNA, , atención integral a la primera infancia , inasistencia escolar, rezago escolar, trabajo infantil), **Condiciones educativas** (analfabetismo, bajo logro educativo) , **Servicios públicos y condiciones de la vivienda** (agua potable, eliminación de excretas, hacinamiento, paredes inadecuadas, pisos de tierra ) , **trabajo o generación de ingresos** (ocupación, seguridad social, jubilación, desempleo de larga duración). (DANE, 2012)

Cabe señalar que los esfuerzos de la gestión de los gobiernos han impacto más favorablemente en una reducción significativa en zona rural en comparación a las cabeceras municipales o principales ciudades del país, pero aun así, la brecha sigue siendo bastante amplia a favor de la zonas urbanas. Un ejemplo de esto se muestra la figura 9, donde se ilustra la información consolidada por el DANE, haciendo una comparación del indicador de Pobreza Multidimensional – IPM entre los años 2010 al 2017:



*Figura 9.* Superación de la Pobreza en Zona Urbana vs Zona Rural (Fuente: autor. Datos recopilados de la página del DANE -2019)

Esta disminución tan importante de la pobreza extrema y pobreza multidimensional tiene sus orígenes en el crecimiento económico en el país en los últimos años, lo cual ha permitido que la dinámica económica en el país se active en todos los sectores; a la vez, mejorando la inversión social y esto se ve reflejado en las condiciones socioeconómicas de los hogares. A continuación, se muestra como ha sido el crecimiento del PIC en los últimos diez años:



*Figura 10.* Producto Interno Bruto en Colombia (Fuente: autor. Datos recopilados de la página del DANE - 2019)

Aunque se puede observar que el producto interno bruto tuvo un auge en el año 2011, este no se pudo sostener para los años posteriores; más sin embargo, esto ha ayudado para que el país pueda mejorar la inversión en lo social, en especial, en las acciones que conllevan a la superación de pobreza extrema.

## 7. Indicadores de pobreza monetaria e IPM en la última década.

La pobreza extrema para el 2018 se ubicó en 7,2%, frente a una tasa de 7,4% en el 2017.

El porcentaje de personas clasificadas como pobres respecto al total de la población nacional fue 27,0% en 2018, frente a la tasa de 26,9% de 2017, según las cifras de pobreza monetaria publicadas por el Dane.

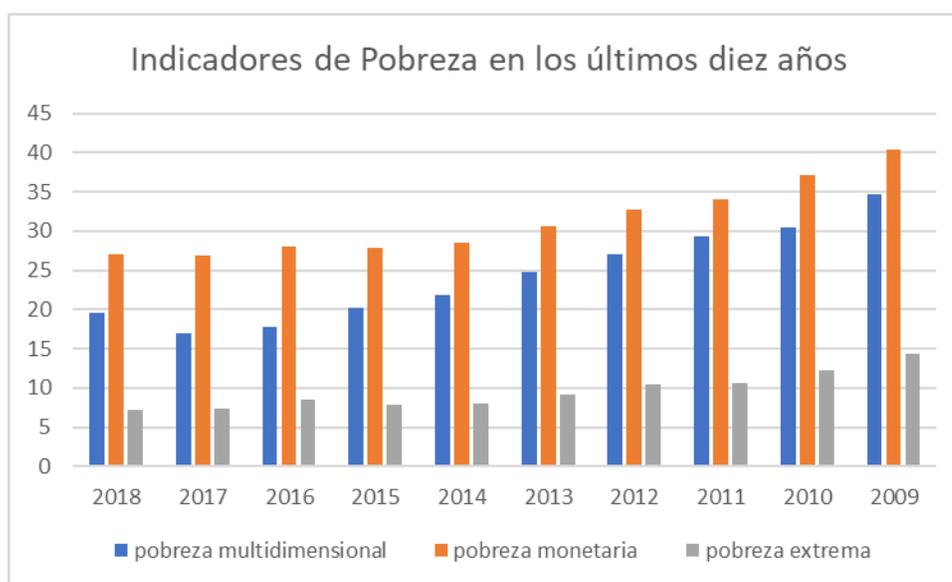


Figura 11. Indicadores de Pobreza (Fuente: autor. Datos recopilados de la página del DANE -2019)

Según los datos mostrados en la figura anterior muestran que “en las cabeceras esta proporción fue 24,4% en los centros poblados y rural disperso 36,1%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras” (EL HERALDO, 2019)

“En 2018, las ciudades que experimentaron el mayor aumento en su incidencia de la pobreza monetaria fueron Pasto, donde pasó de 20,2% a 25,4% y Cúcuta, donde la pobreza monetaria aumentó de 33,5% a 36,2%.” (EL HERALDO, 2019)

Esto se debe a que estas dos ciudades son fronterizas, Pasto frontera con el Ecuador y Cúcuta frontera con Venezuela. Ambas ciudades han afrontado el asentamiento de población migrante venezolana, en la primera tratando de ingresar al Ecuador quedan varados en esta ciudad y en la segunda, es la ciudad Colombiana más cercana al nor-oriental Colombiano.

Por otro lado, “las ciudades que sobresalieron por la reducción de la pobreza monetaria fueron Manizales, donde decreció de 13,8% a 11,9%, y Villavicencio, donde cayó de 19,5% a 18,1%.” (EL HERALDO, 2019)

A parte del factor migratorio, en el último año la devaluación del peso como moneda representativa de la economía colombiana frente al dólar ha sido del 8.91%, lo cual perjudica el acceso a ciertos bienes y servicios; además, el crecimiento económico para el 2018 alcanzó 2.7%, pero según el Dane esto no ha influido de forma positiva a la población:

El informe indica que la pobreza extrema para el 2018 se ubicó en 7,2%, frente a una tasa de 7,4% en el 2017, mientras que la desigualdad en el ingreso presentó un incremento pues el índice Gini nacional para 2018 se ubicó en 0,517, comparado con un valor de 0,508 en 2017. El aumento nacional de la desigualdad refleja una variación del indicador en cabeceras, el cual pasa de 0,488 a 0,497. (EL HERALDO, 2019)

### **7.1 Afectación del IPM Nacional por la crisis migratoria**

La migración de venezolanos y el retorno de colombianos que residían en Venezuela han aumentado la demanda de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, tanto en los locales como los que llegan. La crisis fiscal que atraviesa el país no permite generar acciones por parte del gobierno que mitiguen la sobre demanda en educación, salud, empleo, inseguridad, etc.

Según cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), hasta el pasado mes de agosto (del 2019) unos 2,3 millones de personas habían abandonado Venezuela. De éstas, cerca de 1,2 millones residen en Colombia, el país que acoge el mayor número de migrantes. Un 76% son venezolanos mientras que el otro 24% son colombianos que retornaron al país. La mayoría de ellos se concentran en 8 de los 32 departamentos de Colombia, entre los que se encuentran La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Bogotá (BANCO MUNDIAL, 2018).

Además, son miles los venezolanos que por medio de las trochas cruzan la frontera sin dejar un reporte del ingreso al país en migración, por lo cual estas cifras podrían aumentar significativamente.

De acuerdo con el reporte “Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo”:

Los efectos de la prestación adicional de los servicios de educación, salud, agua, primera infancia, atención humanitaria, servicios de empleo y fortalecimiento institucional serían de entre 0,23% y 0,41% del PIB del país, dependiendo de la capacidad de absorción de cada sector.

Ejemplo de ello es el aumento en la demanda de servicios de salud, que pasó de 125 casos en 2014 a casi 25,000 en 2017. Por otro lado, se estima que al menos 70,000 niños migrantes irregulares se encuentran fuera del sistema educativo actualmente (PORTAFOLIO, 2018)

Este fenómeno ha impactado de forma contundente los indicadores de promoción social en el país, los cuales han aumentado significativamente. Las gestiones del gobierno nacional y la

comunidad internacional para enfrentar esta problemática han sido nulas frente a la avalancha de necesidades que demandan la población migrante; además, el acceso para estos se convierte en la carencia de otros, quitando la oportunidad a la población local del acceso al trabajo o saturando los servicios de salud, educación, etc.

## 8. Inversión Social

En Colombia mediante un proyecto de ley el gobierno nacional pone a consideración del congreso de la republica la aprobación del presupuesto nacional, el cual tiene una vigencia de un año, y en caso de aprobarse, se convertiría en El Presupuesto General de la Nación.

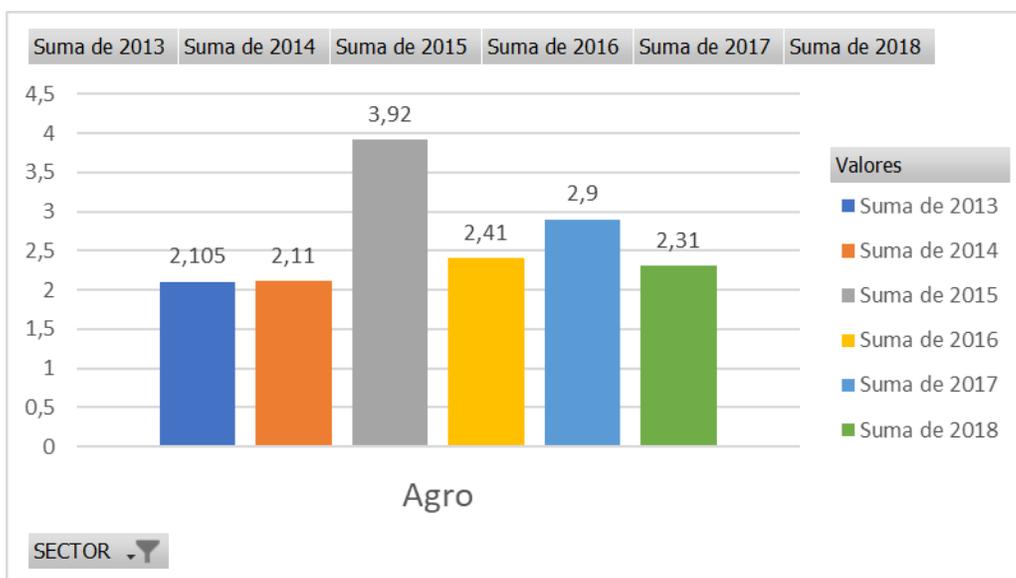
Dentro del presupuesto público se contemplan unos sectores de inversión y gastos. Con base en estos presupuestos se analizará como ha sido el monto ejecutado en el sector social. Como el presupuesto no especifica un monto de sector social y esto varía de un presupuesto a otro. Por ejemplo: el sector de postconflicto antes no hacía parte y ahora está incluido para el presupuesto General de la Nación 2018- 2019.

Por lo anterior, se sumarán los sectores donde se invertirá y gastará en lo social, describiendo año por año los sectores sumados y así poder evidenciar como ha crecido o disminuido estos valores; los cuales van ligados a la superación de la pobreza en el país.

Tabla 2  
*Presupuesto social por sectores en Billones de pesos*

<b>PRESUPUESTO NACIONAL POR SECTORES</b>	<b>CIFRAS EN BILLONES DE PESOS</b>					
<b>SECTOR</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Educación	27,27	27,38	29,3	31	35,4	37,4
Salud o Protección Social	18,004	18,13	18,89	20,86	23,3	24,7
Postconflicto					1,82	2,4
Justicia	2,647	2,66	2,61	2,914	3,86	4,22
Inclusión social	8,747	9,374	10,563	10,174	11,6	11,2
Vivienda	3,533	3,675	3,81	3,4	3,81	3,82
Ambiente y desarrollo	0,492	0,624	0,676	0,548	0,755	0,688
Trabajo	24,45	24,45	26,02	25,14	26,9	27,4
Transporte	7,356	8,065	7,25	5,93	6,26	5,53
Agro	2,105	2,11	3,92	2,41	2,9	2,31
Deporte	0,272	0,357	0,436	0,26	0,587	0,551
Cultura	0,342	0,394	0,441	0,374	0,408	0,396
<b>TOTAL</b>	<b>49,944</b>	<b>51,709</b>	<b>103,916</b>	<b>103,01</b>	<b>117,6</b>	<b>120,615</b>

Se recopilaron datos desde el 2013 hasta el 2018, donde se evidencia el incremento de un más del 100% del presupuesto nacional, pasando de 49.9 billones de pesos en el sector social al 120.615 para el año 2018. En las siguientes gráficas se ilustra la inversión social y como el crecimiento económico del país se articula con las cifras de superación de pobreza y pobreza extrema, consecuentemente ha mejorado las condiciones socioeconómicas de la población y el crecimiento de algunos sectores de inversión (no todos los sectores han aumentado, algunos han disminuido):



*Figura 12.* Inversión en agro en los últimos seis años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

Como se evidencia en la figura 12, el sector agrario en el país es uno de los más afectados por el presupuesto por su baja inversión, lo cual contribuye a que las brechas urbano – rurales en el país sean bastantes amplias a favor del primero, lo cual genera incertidumbre del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias campesinas donde se concentra la mayor cantidad de necesidades básicas insatisfechas y por ende población en situación de pobreza extrema.

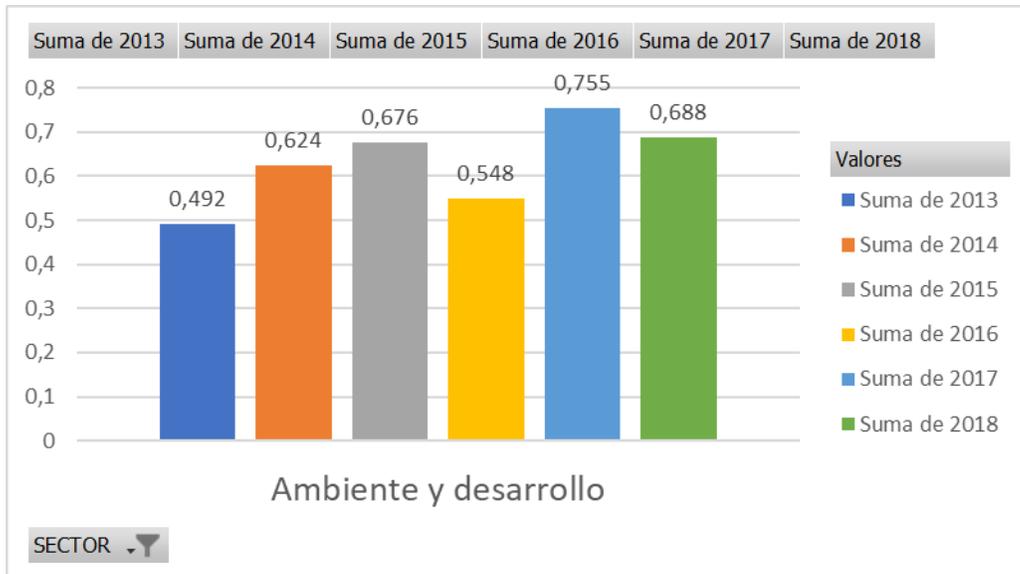
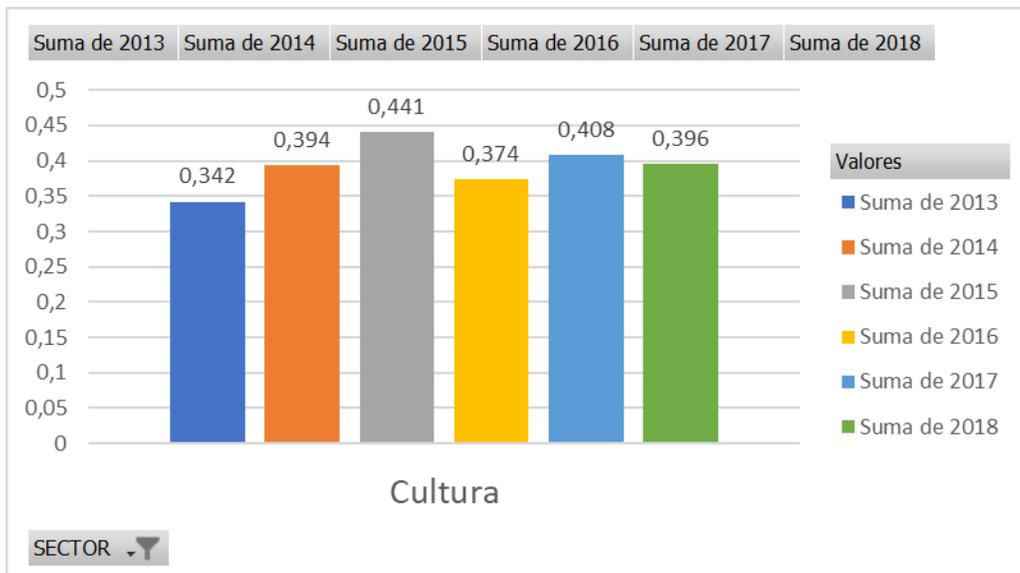
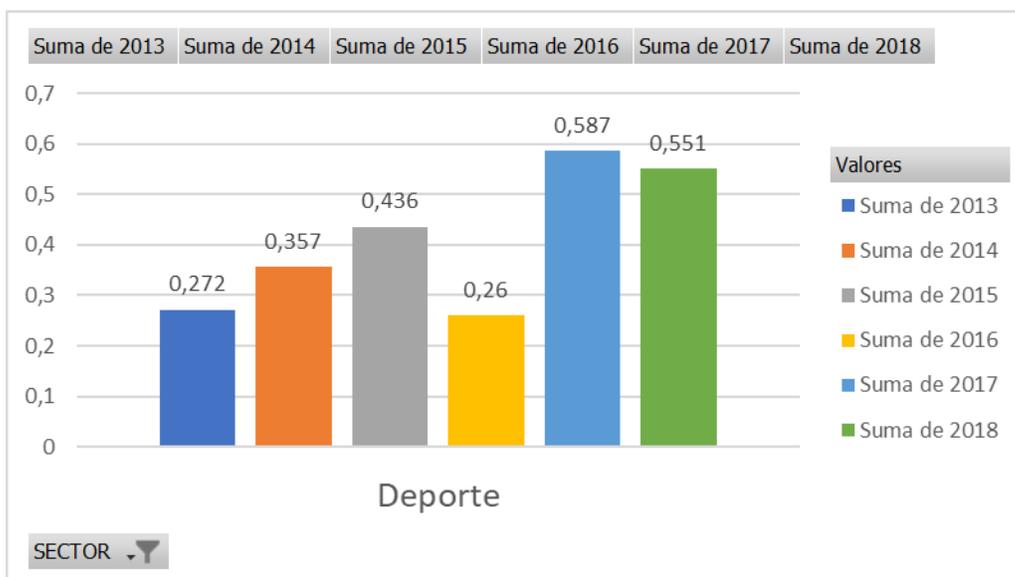


Figura 13. Inversión en Ambiente y Desarrollo en los Últimos Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

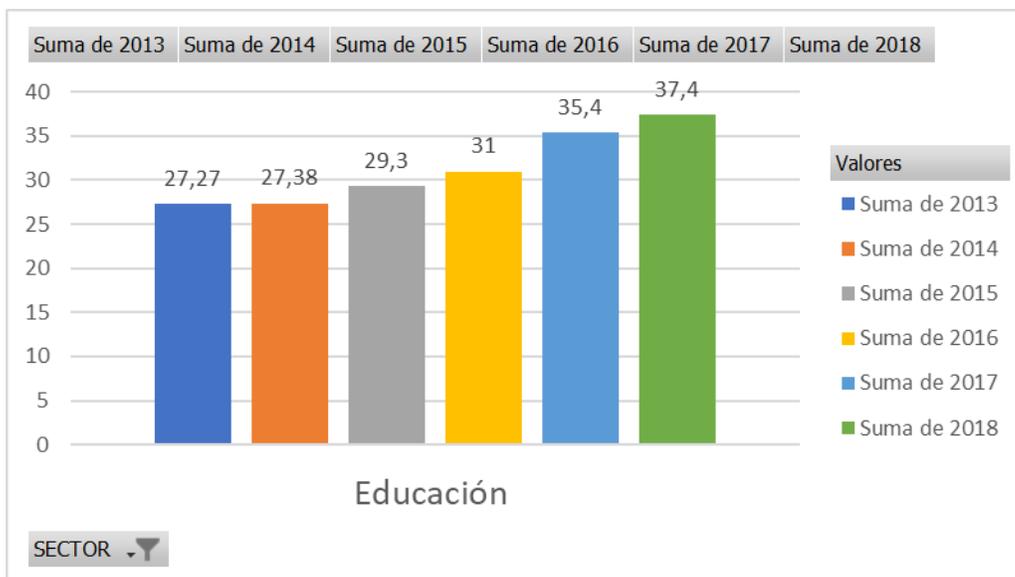
Aunque no se visualiza una gran disminución en este sector, los recursos con que cuenta son pocos al momento de enfrentar situaciones ambientales que conllevan al deterioro de la salud y a la conservación de los ecosistemas. un ejemplo de esto es la minería ilegal, la tala indiscriminada de árboles, la lucha contra el cambio climático, etc.



*Figura 14.* Inversión en cultura en los últimos seis años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

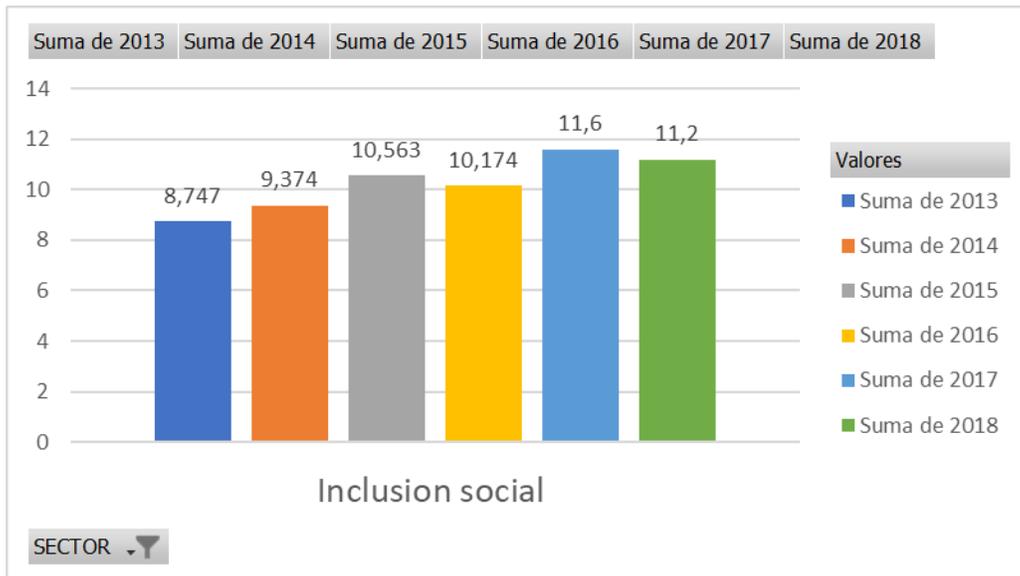


*Figura 15.* Inversión en deporte en los últimos años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)



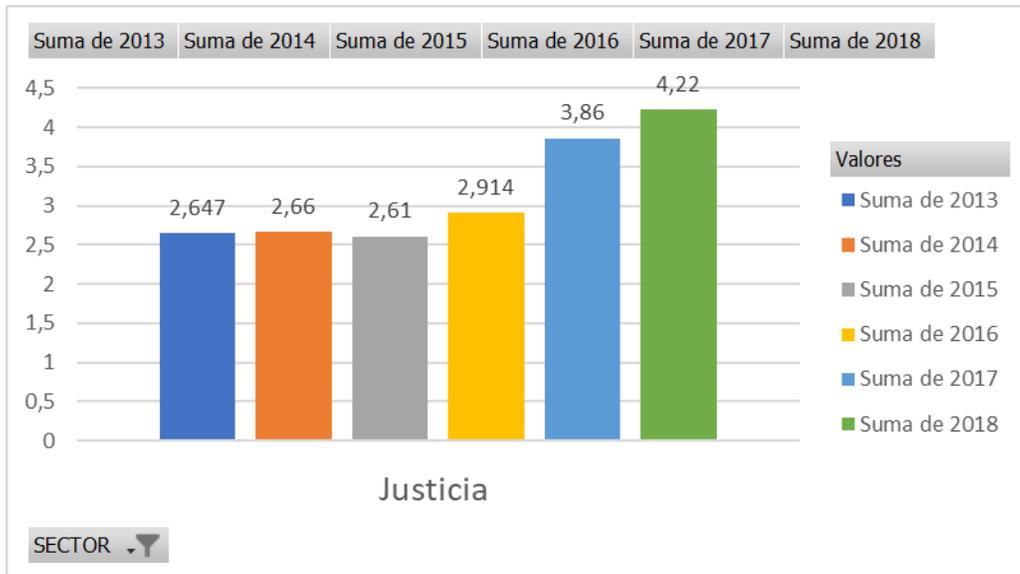
*Figura 16.* Inversión en educación en los últimos seis años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

Si bien el rubro de educación ha aumentado significativamente, los gremios sindicales consideran que el Estado tiene una deuda histórica con la educación y que a pesar del aumento este no alcanza para suplir todas las necesidades que afronta.

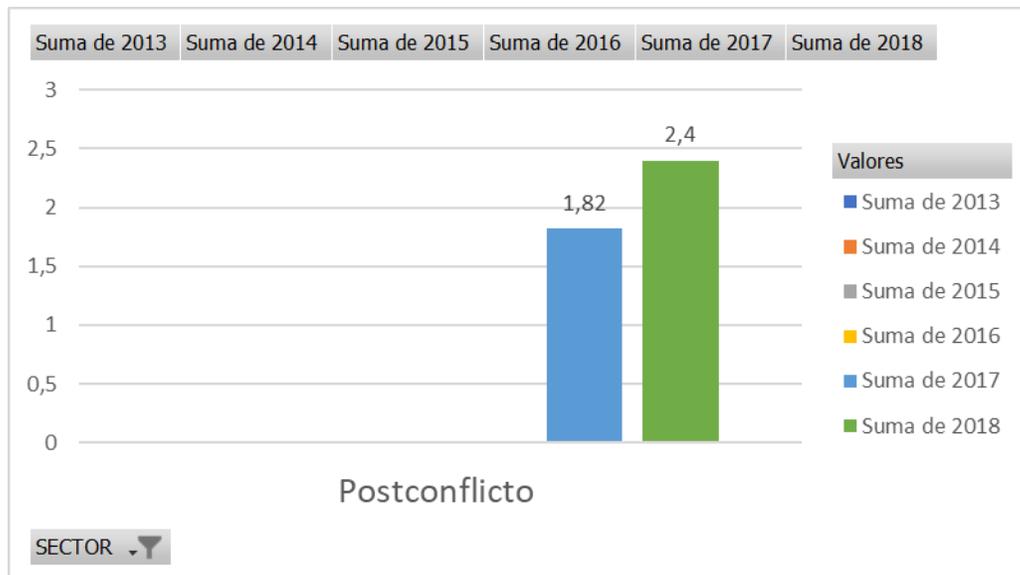


*Figura 17.* Inversión en Inclusión Social en los Últimos Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

La inversión en la inclusión social ha tenido altibajos, de este rubro se alimentan programas importantes como los que promueve DPS para la superación de la pobreza extrema en Colombia.



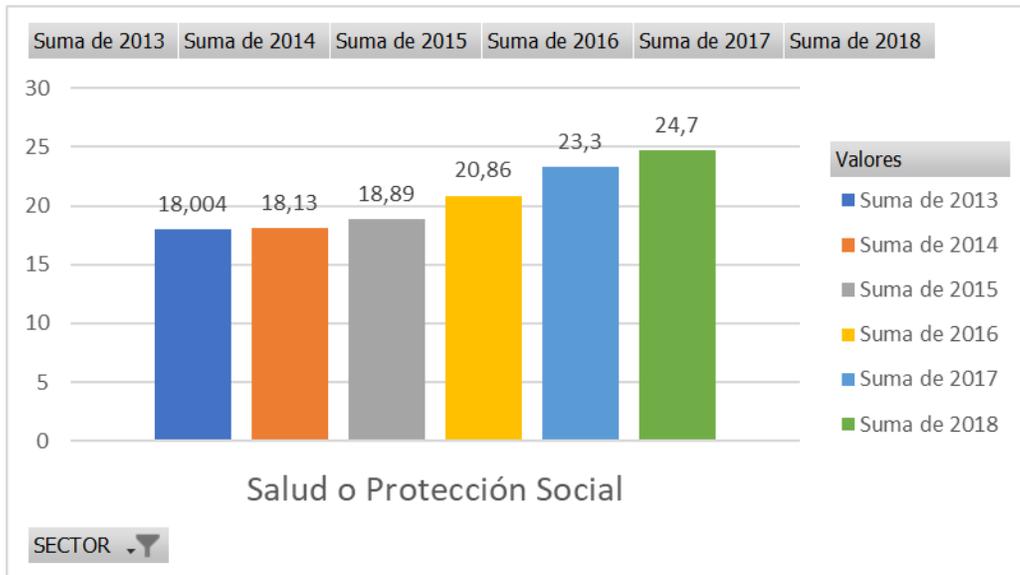
*Figura 18.* Inversión en Justicia en los Últimos Seis Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Acción – PGN -Congreso de la República de Colombia)



*Figura 19.* Inversión en Postconflicto en los Últimos Dos Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

El 24 de Noviembre del 2016 el gobierno Colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC firmaron un acuerdo de paz; por lo cual, el gobierno nacional deberá dejar dentro de su presupuesto un rubro para dar cumplimiento a lo

acordado. Este recurso es sumamente importante ya que la pobreza extrema de las familias víctimas del conflicto armado está ligado al desplazamiento, desaparición, asesinato de alguno o varios de sus miembros que eran la fuerza laboral dentro del núcleo familiar, entre otros factores; lo cual les permitirá agilizar el proceso de reparación integral y restitución de tierras.



*Figura 20.* Inversión en Salud o Protección Social en los Últimos Seis Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

Colombia atraviesa una crisis en el sistema hospitalario, en cuanto a la atención y actividades de promoción y prevención en salud; es por ello, que en los últimos años el gobierno ha priorizado esta necesidad, aumentando la inversión en este sector. Este sector al igual que el de educación, trabajo y vivienda son especialmente importantes al momento de cumplir con los indicadores de pobreza multidimensional.

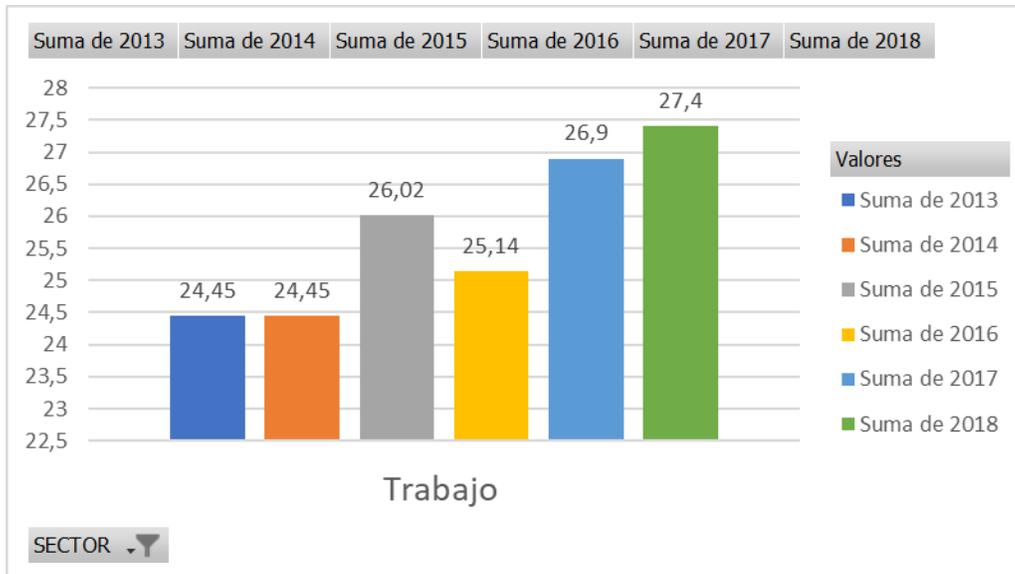


Figura 21. Inversión en Trabajo en los Últimos Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

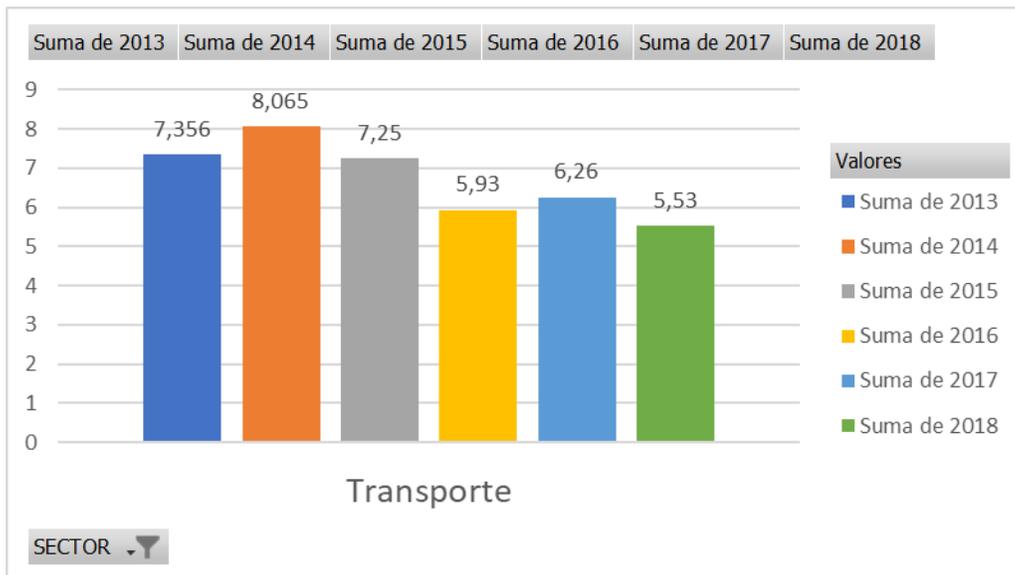


Figura 22. Inversión en Transporte en los Últimos Seis Años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

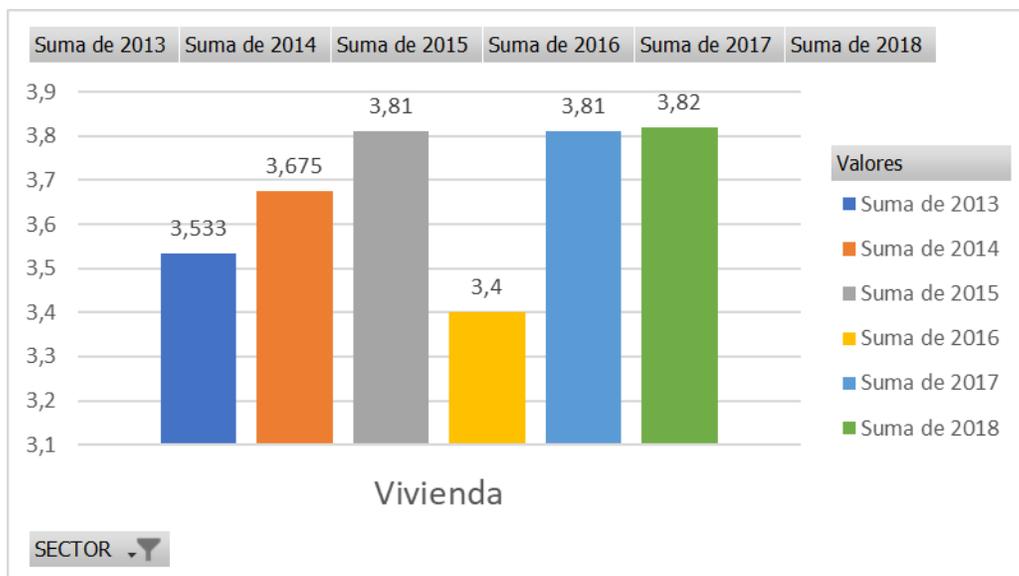


Figura 23. Inversión en vivienda en los últimos años en Colombia (Fuente: Autor. Recopilado del Presupuesto General de la Nación – PGN -Congreso de la República de Colombia)

Según la información de Techo, que es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la superación de pobreza extrema, los índices en Colombia han mejorado desde el 2002. Esto no significa que hayamos solucionado el problema pues, según el Dane, todavía hay 13,5 millones de colombianos que se encuentran en una condición en la que no tienen acceso a servicios básicos como agua y alimentación y que no viven en condiciones dignas. (Pacifista, s.f.)

Aunque el crecimiento económico refleja una disminución en pobreza en Colombia, este no ha sido tan significativo, ya que “Según la OCDE, una familia de bajos recursos tardaría 11 generaciones en alcanzar el ingreso promedio del país.” (RCNRADIO, 2018)

Sin embargo, en Colombia uno de los problemas sociales que mayor causa que haya pobreza y pobreza extrema es la inequidad:

Ha aumentado en los últimos años, y es la desigualdad. Esta la podemos definir como la brecha o la distancia que hay entre los sectores de la población con más ingresos -y por lo tanto, con más oportunidades- y los de menos, que además son quienes menos acceso tienen también a cosas como la educación y la salud. (Pacifista, s.f.)

Según la OCDE, Colombia en la región ocupa el segundo lugar entre los países más desiguales, esto quiere decir, que la brecha entre ricos y pobres cada vez es mayor y se acentúa. “Los altos niveles de desigualdad traban el desarrollo y son una barrera a la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática” (CEPAL, 2019)

Otros datos reflejan que:

el 10 por ciento de la población colombiana más rica gana cuatro veces lo que gana el 40 por ciento más pobre. El 20 por ciento de los ingresos totales en nuestro país están concentrados en solo el 1 por ciento de la población, y la mitad total de los ingresos está en las manos de el 10 por ciento de ella. También, el 1 por ciento de la población más rica del país, junto a algunas compañías transnacionales, poseen alrededor del 81 por ciento de las tierras en Colombia. (Pacifista, s.f.)

Con los datos anteriores podemos inferir que tres de los cinco factores productivos con los que cuenta un Estado para su desarrollo, que son: capital, tierra, trabajo, tecnología y conocimiento; el capital, la tecnología y la distribución de la tierra están acumulados por los que más tienen.

Estos números nos ubican, según cifras del Banco Mundial, como el país con más desigualdad en Latinoamérica, y como el segundo más desigual de todo el hemisferio, solo superados por Haití. En el mundo, somos el séptimo país más desigual.

Existen otras cifras que también son preocupantes, como que “las familias de menos recursos en Colombia les tomaría 11 generaciones para poder alcanzar el promedio de ingresos del país. De todos los países miembros del OCDE, somos el peor en esta clasificación”.  
(Pacifista, s.f.)

El Estado Colombiano en cabeza del Gobierno, debe de proponer políticas públicas que disminuyan la desigualdad en la población, ya que de no hacerlo será el inicio de conflictos sociales aún mayores de los que atraviesa nuestra sociedad en el momento y que pueden desencadenar en violencia desmesurada. La prevención de estos acontecimientos determinará la armonía entre todas las clases sociales que integran la sociedad y propiciará un nuevo modelo que las garantice. Aunque falta mucho para ello, es el momento de iniciar un consenso social, donde el egoísmo particular que predomina no afecte más el desarrollo general y potencialice el desarrollo de todos como sociedad.

## 9. Conclusiones

Una vez realizado el presente documento, analizando toda la información sobre la pobreza y la pobreza extrema en Colombia, puedo concluir desde diferentes perspectivas:

- Diseñar un modelo de gestión que permita que todas las entidades del estado articulen con sus programas y proyectos desde lo nacional, regional y municipal, teniendo como prioridad la superación de la pobreza extrema; e invitar a las organizaciones sociales, agencias internacionales y sector privado a que apoyen y acompañen.
- Desarrollar un sistema de información que permita monitorear y tener datos del desarrollo de la gestión de necesidades básicas insatisfechas y satisfechas por parte de las familias priorizadas por la Red Unidos, para así impulsar programas que permitan el alcance de estos y posteriormente la promoción de familias.
- Ampliar la cobertura de los servicios sociales para que las familias en situación de pobreza extrema cuenten con el acceso.
- Impulsar la corresponsabilidad familiar como motor del autodesarrollo o autogestión de las familias para que superen la pobreza con autonomía y luego de ser promovidas no dependan asistencialmente del Estado.

## 10. Referencias

- Alkire, S. & Foster, J. (2009). *Counting and multidimensional poverty measurement. Revised and updated*. OPHI Working Paper, N° 32 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-32/>
- Angulo, R., & Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa “Más familias en acción”. Estudio de caso de Colombia*. Bogotá: Seminario Regional CEPAL.
- Angulo, R. C. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- ANSPE. (2013). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/SitePages/Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n%20y%20objetivos.aspx>
- Ayala, J. (2014). *Documentos de Trabajo sobre economía regional*. Cartagena: Centro de estudios económicos Regionales.
- BANCO MUNDIAL. (02 de 11 de 2018). Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/11/02/atender-los-retos-a-corto-plazo-clave-para-gestionar-la-migracion-desde-venezuela>
- Castaño, H. L., & Méndez, J. N. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias*. Bogotá D.C.
- CEPAL, I. D. (16 de 01 de 2019). *EL ESPECTADOR*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/economia/desigualdad-en-colombia-el-avance-no-es-suficiente-articulo-834409>
- Ceron. (2010). *Elementos básicos de la teoría de trampas de la pobreza*. Obtenido de <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/handle/123456789/15566>
- colectivo la trocha*. (s.f.). Obtenido de <http://colectivolatrocha.blogspot.com/p/la-clase-obrera-no-tiene-nada-que.html>
- Congreso de Colombia. (s.f.). Ley 1148 de 2011.
- Contraloría. (2014). *Pobreza*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- DANE, D. (2012). *Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad*. Bogotá D.C. .
- Departamento de la Prosperidad Social – DNP (2015). *Política pública para la superación de la Pobreza Extrema. Contraloría de Colombia -2014. Análisis resultado de pobreza multidimensional 2008 – 2014*. DNP.
- Dólar Colombia*. (s.f.). Obtenido de <https://www.dolar-colombia.com/>

- Domínguez, J. D., & Caraballo, A. M. M. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 2, 27-66.
- DNP. (Abril de 2017). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf>
- EL HERALDO. (2019). *Índice de pobreza monetario subió a 27% en 2018: Dane*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/economia/indice-de-pobreza-monetario-subio-27-en-2018-dane-627464>
- Ferreira, A. & Longhi, A. (2014) *Metodología de la Investigación 2*. Córdoba: Brujas. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/primera-infancia>
- INEI. (2017). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016*. LIMA.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/ninez-adolescencia>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/familias-comunidades>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (s.f.). Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>
- La Nación* . (22 de Marzo de 2018). Obtenido de <https://www.lanacion.com.co/2018/03/22/quien-gane-250-620-mensual-colombia-no-pobre-dane/>
- Lerma González, H. (2009) *Metodología de la Investigación*. Series: Colección Educación y pedagogía. Área educación. Edition: Cuarta edición. Bogotá, D.C. : Ecoe ediciones.
- Martínez, J. A. (2016). *Superación de la pobreza extrema en Colombia: Estudio de caso sobre los resultados de la Red UNIDOS*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Monsalve, A. (18 de Septiembre de 2011). *¿Qué es ser pobre?* Obtenido de El Mundo.com: [https://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/que\\_es\\_ser\\_pobre.php#.XcwTJFdKgdU](https://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/que_es_ser_pobre.php#.XcwTJFdKgdU)
- Montoya, J. (29 de ENERO de 2019). *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/corrupcion-en-colombia-en-2018-LB10118267>

- Pacifista. (s.f.). Obtenido de <https://pacifista.tv/notas/oh-sorpresa-colombia-es-el-pais-mas-desigual-de-america-latina/>
- Pardo, E. (1987). *La pobreza en Smith y Ricardo*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/299/3224>
- Perez, M., Lozano, J., Esguerra, C., & Pardo, E. (2000). *Poverty in Smith and Ricardo*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/299/3224>
- Ponce, G. (2012). *Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- PORTAFOLIO. (2018). *PORTAFOLIO*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/los-efectos-de-la-migracion-venezolana-para-la-de-colombia-523005>
- Prosperidad Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>
- Prosperidad Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Que-es-jovenes-en-accion.aspx>
- Prosperidad Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Inclusion-Productiva.aspx>
- Prosperidad Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Inclusion-Productiva.aspx>
- Prosperidad Social*. (s.f.). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Gesti%C3%B3n-y-Articulaci%C3%B3n-de-la-Oferta-Social.aspx>
- RCNRADIO. (15 de 06 de 2018). Obtenido de <https://www.rcnradio.com/economia/colombia-se-raja-en-ranking-de-la-ocde-sobre-desigualdad-social>
- Shambaugh, J. (11 de Diciembre de 2017). *BBC*. Obtenido de News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42315879>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas*. (s.f.). Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/>