

# ECONOMÍA COLOMBIANA

## BRECHAS SOCIALES Y DESIGUALDAD

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS FACTORES  
QUE LIMITAN EL BIENESTAR Y LA EQUIDAD

Número 369



# Nuestros logros no se miden en cifras, los medimos en *sonrisas*



Más de

**860 MIL**  
*familias*

disfrutando en nuestras  
sedes con espacios  
pensados para todos



Más de

**8**  
**MIL**

*sueños*

de tener casa propia  
cumplidos cada año



Más de

**300 MIL**

*propósitos*

educativos y  
de empleo que  
transformaron  
su futuro en el  
último año



Estás a un clic de aumentar el bienestar  
en tus colaboradores en [cafam.com.co](https://cafam.com.co)



Inspirando  
*sonrisas*



Colombia se caracteriza por ser una sociedad con una profunda exclusión social o, si se quiere, por mantener, de manera perversa y discriminatoria a amplias capas de su población, a quienes se les impide potenciar y aprovechar sus habilidades y capacidades para el enriquecimiento de la vida, la ampliación de las libertades, la solidaridad, el sentido de pertenencia, la cooperación y la construcción participativa a través de instituciones y prácticas democráticas.



Luis Jorge Garay Salamanca  
*Economista. Director académico  
de “Colombia entre la exclusión  
y el desarrollo”, estudio publicado  
por la CGR.*



CARLOS HERNÁN  
RODRÍGUEZ BECERRA

CONTRALOR GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

# BRECHAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**EN ESTA EDICIÓN DE LA REVISTA “ECONOMÍA COLOMBIANA” NOS ENFOCAMOS EN UN PROBLEMA QUE HA PERSISTIDO EN COLOMBIA DURANTE MUCHO TIEMPO: LAS BRECHAS SOCIALES.** Profundas desigualdades afectan a diferentes sectores de la sociedad en áreas como la educación, el trabajo, la salud, el medio ambiente y el acceso al agua potable.

Las brechas sociales son un fenómeno de gran importancia y relevancia que nos hacen reflexionar sobre la necesidad de adoptar políticas públicas más inclusivas y mejor focalizadas para superarlas.

En este sentido, es fundamental que la sociedad, la academia, el Estado y la empresa trabajemos juntos en una “cuádruple hélice” para lograr una sociedad más justa y sostenible.

El artículo principal de esta edición se enfocó en analizar y reflexionar, desde un marco conceptual sólido, sobre la situación de estas brechas y desigualdades sociales en Colombia. Se analizaron las medidas de política pública que han demostrado ser más efectivas para reducir las inequidades, así como los retos que aún deben superarse para garantizar una sociedad más justa y equitativa en el país.

Entre estos retos se destaca la necesidad de una caracterización más precisa de las poblaciones con enfoque diferencial, una transversalización

más efectiva de las acciones y recursos y una mejora en la coordinación y articulación interinstitucional. Es esencial que se implementen políticas públicas enfocadas en las inequidades de estos grupos poblacionales para garantizar una inclusión social real y una sociedad más próspera y sostenible para todos.

Se destaca que el enfoque diferencial en la administración pública colombiana busca garantizar la atención, protección y derechos de las poblaciones diferenciales, como mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad, adultos mayores, niños y adolescentes, entre otros. Estas poblaciones presentan las mayores brechas sociales en Colombia y, por lo tanto, son objeto de políticas públicas específicas para reducir las desigualdades.

En cuanto al tema de educación, en esta edición se aborda la reflexión sobre las políticas públicas de inversión en servicio, alimentación escolar e infraestructura educativa, y su falta de relación con las regiones que presentan mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se invita a reflexionar sobre la necesidad de enfocar los presupuestos y políticas públicas en la inversión de recursos en las regiones con mayores NBI, como los llanos, el pacífico, el caribe y el centro sur del país.

El análisis demuestra que la inversión en infraestructura educativa y las transferencias de la

participación para educación del SGP no orientan sus recursos hacia las regiones con mayores NBI, lo que contradice los postulados constitucionales que prioriza a la población pobre para la asignación de recursos. En contraposición, los recursos de alimentación escolar del SGP y los recursos PAE en su asignación per cápita muestran una correlación positiva con las NBI, evidenciando que la política de alimentación escolar realiza inversiones más altas donde resultan mayores las NBI regionales.

En el ámbito laboral, el artículo correspondiente realiza un recorrido histórico por la institucionalidad laboral en Colombia y analiza cómo varias de las reformas propuestas buscaron disminuir la protección social integral asociada al trabajo digno en favor de la generación de empleo.

Aquí se enfatiza la importancia de proteger la dignidad humana como principio rector de las relaciones laborales y se argumenta que el crecimiento económico no debe ser incompatible con los derechos laborales.

No obstante que la situación actual del sistema de salud en Colombia es crítica y requiere una acción inmediata y efectiva para garantizar el acceso a la atención médica, se incluye en la revista institucional de nuestra entidad un artículo que describe cómo, durante los últimos 100 años, la salud ha ganado importancia en las políticas públicas. Desde los años 50 hasta la actualidad se han asignado diferentes porcentajes del presupuesto nacional al sector salud, aunque ha habido altibajos en su participación. Con la implementación de la Ley 100 de 1993, se observa un aumento significativo en la asignación de

recursos y en la cobertura del sistema de salud, aunque la corrupción ha sido un problema recurrente en este ámbito. Se evidencia que, pese a los avances en la cobertura, es necesario seguir trabajando para alcanzar la autonomía sanitaria del país enfocando los esfuerzos en la investigación y producción de procedimientos y medicamentos.

A lo largo de esta edición, se considera el tema de las persistentes brechas y desigualdades sociales en Colombia, a pesar de los avances sociales en la última centuria. Aunque se han mejorado los ingresos, el acceso a servicios públicos y la ampliación de la cobertura educativa y sanitaria, aún hay desafíos estructurales que afectan a amplios sectores de la población, como la pobreza, la discriminación, la corrupción y la violencia. En este contexto, se destaca el importante papel que desempeña la Contraloría General de la República en el seguimiento y control de las políticas públicas sociales en Colombia.

Finalmente, se abordan medidas necesarias para avanzar en la construcción de políticas públicas efectivas que reduzcan las brechas en educación, salud y empleo, especialmente para los grupos vulnerables. Además, se busca generar conciencia sobre la importancia de trabajar de manera coordinada para cerrar las brechas sociales y lograr una sociedad más justa e inclusiva en Colombia.

Esperamos que los artículos que componen esta edición de la revista “Economía Colombiana” resulten de interés para nuestros lectores y contribuyan a la reflexión y el debate sobre varias temáticas y objetivos de política pública centrales y con enfoques cruciales para el futuro de nuestro país. **EC**



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DIRECTOR**

Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
*Contralor General de la República*

**SUBDIRECTOR**

Carlos Mario Zuluaga Pardo  
*Vicecontralor*

**EDITOR**

Óscar Alarcón Núñez

**CONSEJO EDITORIAL**

Beethoven Herrera Valencia  
Ana Elena Monsalvo Herrera  
Margarita Henao Cabrera  
Javier Díaz Molina  
Martha Juanita Villaveces  
Andrés Felipe Giraldo  
Leopoldo Fergusson

**OFICINA DE COMUNICACIONES  
Y PUBLICACIONES**

**DIRECTORA DE OFICINA**  
Lucía Esparza Baena

**ENLACE DESPACHO VICECONTRALOR**

Isabel Cristina Rincón  
Hadar Yesid Suárez  
Diana Carolina Córdoba

**SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN**

Cra. 69 No. 44-35  
PBX: 601 5187000  
e-mail: revista\_economia@contraloria.gov.co

**PRODUCTORA EDITORIAL**

Adriana Prieto Herrera  
adriana@disenoeditorial.com

**DISEÑO EDITORIAL**

Enrique Franco Mendoza

**ASISTENTE EDITORIAL Y CORRECCIÓN**

Jaime Viana Saldarriaga

**DIAGRAMACIÓN, PREPrensa  
ePUB, IMPRESIÓN**

Diseño Editorial Libros y Revistas  
PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com

# ECONOMÍA COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXVIII / ENERO - MAYO 2023

## 4 BRECHAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
*Contralor General de la República*

## 8 BRECHAS Y DESIGUALDADES EN EL SECTOR SOCIAL EN NUESTRO PAÍS

Contraloría General de la República

## 22 COBERTURA DE AGUA POTABLE: NOTABLE RETROCESO EN CUATRO AÑOS

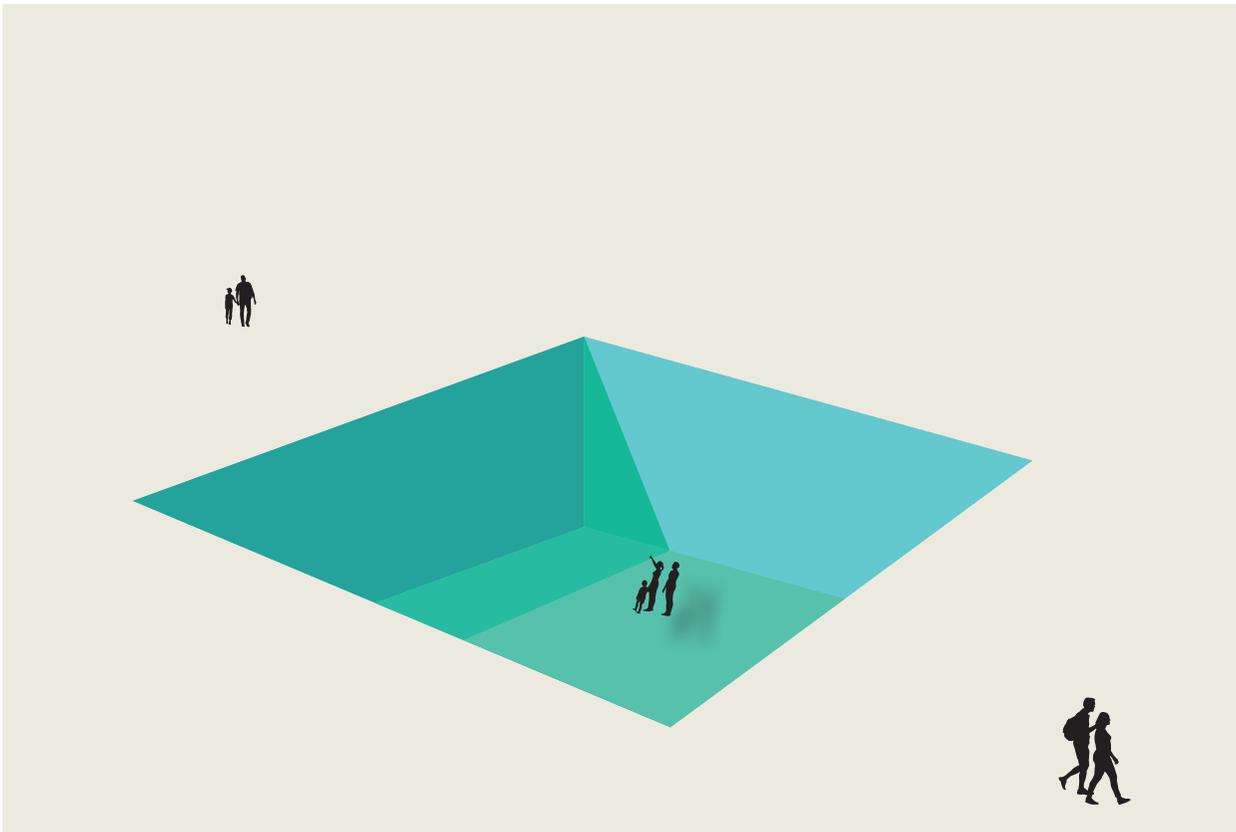
Contraloría delegada para el sector vivienda  
y saneamiento básico

## 34 POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN FRENTE A LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Contraloría delegada para educación, ciencia  
y tecnología, cultura, recreación y deporte.

**FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES**

Investigación y edición gráfica a cargo de: www.disenoeditorial.com. Contraloría General de la República: 4 -Alexander Agudelo-; 20, 51, 52, 76, 113 -Zizza Barroso-; 66, 67, 71, 74 -Delegada para la población focalizada-; 92 -propiedad del autor-; Shutterstock: 9, 10, 14, 23, 53, 103, 107; 92 -archivo personal colaboradores-; archivo autores y/o editoriales: 114; 1,7 -Banco DE Comunicaciones: Alprith.



**52** ESTADO SOCIAL, TRABAJO DIGNO Y REFORMAS LABORALES  
Dirección de estudios sectoriales de la contraloría delegada para el sector trabajo

**66** TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN BENEFICIO DE POBLACIONES CON ENFOQUE DIFERENCIAL  
Contraloría delegada para población focalizada

**76** POBREZA, INCLUSIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS. RETROSPECTIVA DESDE EL CONTROL FISCAL  
Contraloría delegada para el sector inclusión social



**92** INCLUSIÓN FINANCIERA: UNA VISIÓN DESDE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
Jonathan Malagón  
*Presidente de Asobancaria*

**102** CIEN AÑOS DEL SISTEMA DE SALUD: DEL HIGIENISMO A LOS DETERMINANTES SOCIALES  
Contraloría delegada para el sector salud

**114** LECTURAS RECOMENDADAS

- ▶ *El derecho a la contratación pública en Colombia*
- ▶ *Muebles Viejos*
- ▶ *Como nubes tus rebeliones*
- ▶ *El calvario de la Haya*

# BRECHAS Y DESIGUALDADES DEL SECTOR SOCIAL EN NUESTRO PAÍS

8

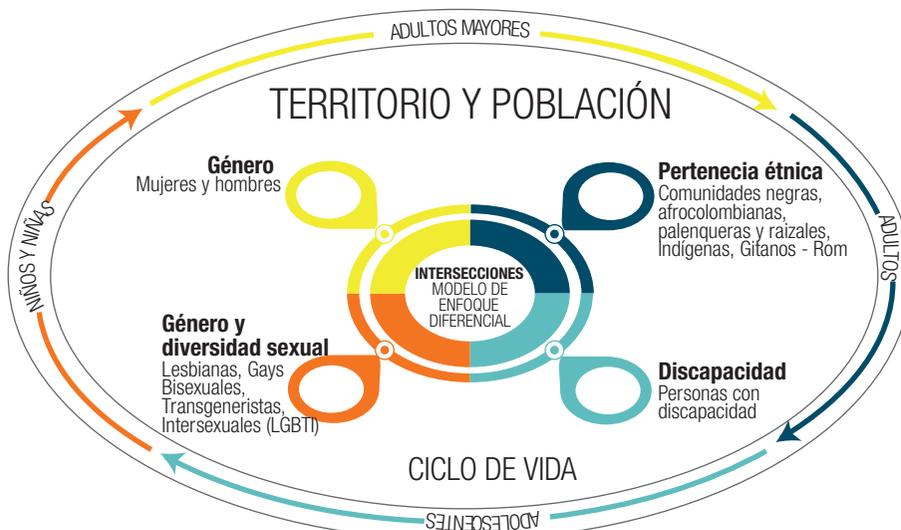
El desafío inmediato es lograr el cierre de estas brechas buscando que las mujeres se inserten en condiciones dignas, equitativas y evitando la segregación, lo cual es esencial para el bienestar de la sociedad y puede generar beneficios como el incremento del PIB del país, la disminución de la presión al sistema de salud y la posibilidad de acceder a una pensión, quitando presión a las finanzas del Estado.

**ES INNEGABLE RECONOCER** los avances sociales en el proceso de cierre de brechas y disminución de la desigualdad que ha logrado el Estado colombiano durante los últimos 100 años: una mejora en los ingresos de buena parte de la población, el acceso a los servicios públicos, disminución de la mortalidad materna e infantil y la ampliación de la cobertura en educación y salud, son solamente algunos de ellos. No obstante, persiste un amplio número de problemáticas sociales estructurales en el país (desempleo, discriminación, corrupción, violencia), que no han permitido avanzar y progresar a la nación al ritmo deseado.

## ASPECTOS ESENCIALES

Las brechas y desigualdades son conceptos que están íntimamente relacionados con la idea de exclusión social. Estas son condiciones que limitan el desarrollo de ciertos sectores de la población y que, a menudo, tienen una influencia significativa en su calidad de vida. En este sentido, las brechas sociales hacen referencia a desigualdades que tiene una población en cuanto a su posibilidad de gozar de una calidad de vida digna y justa (vivienda, servicios de salud, educación, etc.), en relación con otras sociedades que sí gozan de esos de-

**GRÁFICO 1.**  
INTERSECCIONES POBLACIONES SUJETAS DE ENFOQUE DIFERENCIAL



Fuente: elaboración propia CGR.



rechos (CEPAL, 2020), mientras que la desigualdad se refiere a la distribución asimétrica de ventajas y desventajas en una sociedad, y puede estar relacionada con factores sociológicos y culturales como la pertenencia a ciertos grupos étnicos o socioeconómicos (Spicker, 2009; Moszowski Van Loon et al., 2022).

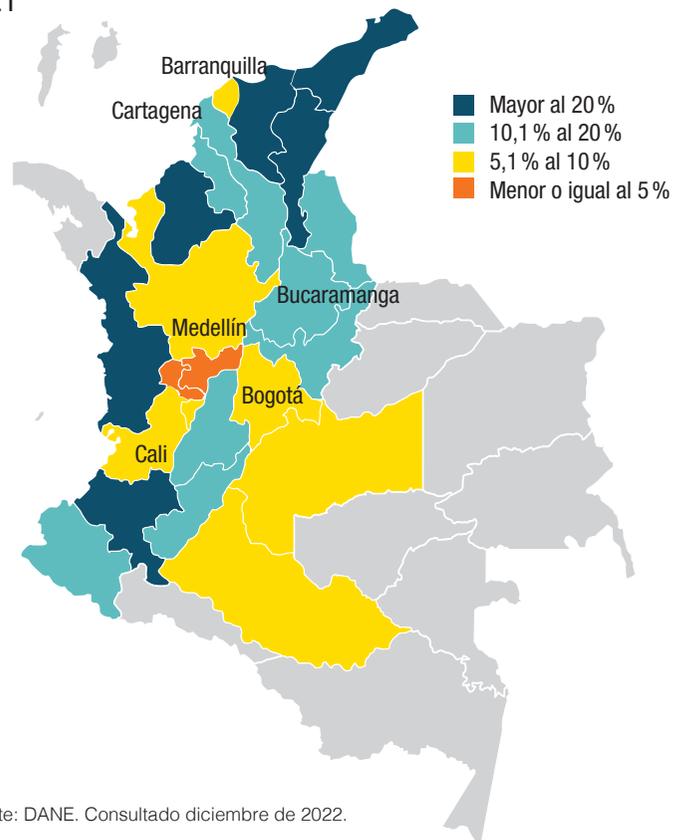
El análisis de las brechas y desigualdades es fundamental para identificar y entender los problemas que enfrentan ciertos sectores de la población en áreas como la educación, la salud, el trabajo, y la búsqueda de la inclusión y focalización de programas y política públicas.

En el caso de la pobreza, se ha avanzado en la comprensión de este fenómeno ahora visto como una situación multidimensional que incluye no solo la falta de recursos económicos, sino también la falta de acceso a servicios básicos como la educación, la salud y la infraestructura pública, así como la discriminación y exclusión de ciertos grupos de la población (CEPAL, 2020; Spicker, 2009).

### AVANCES PARA EL CIERRE DE LAS BRECHAS

Frente a lo anterior, es importante mencionar que antes de la Constitución de 1991, no existía en el país un reconocimiento jurídico y social de las poblaciones que requerían un

**GRÁFICO 2.**  
INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA 2021



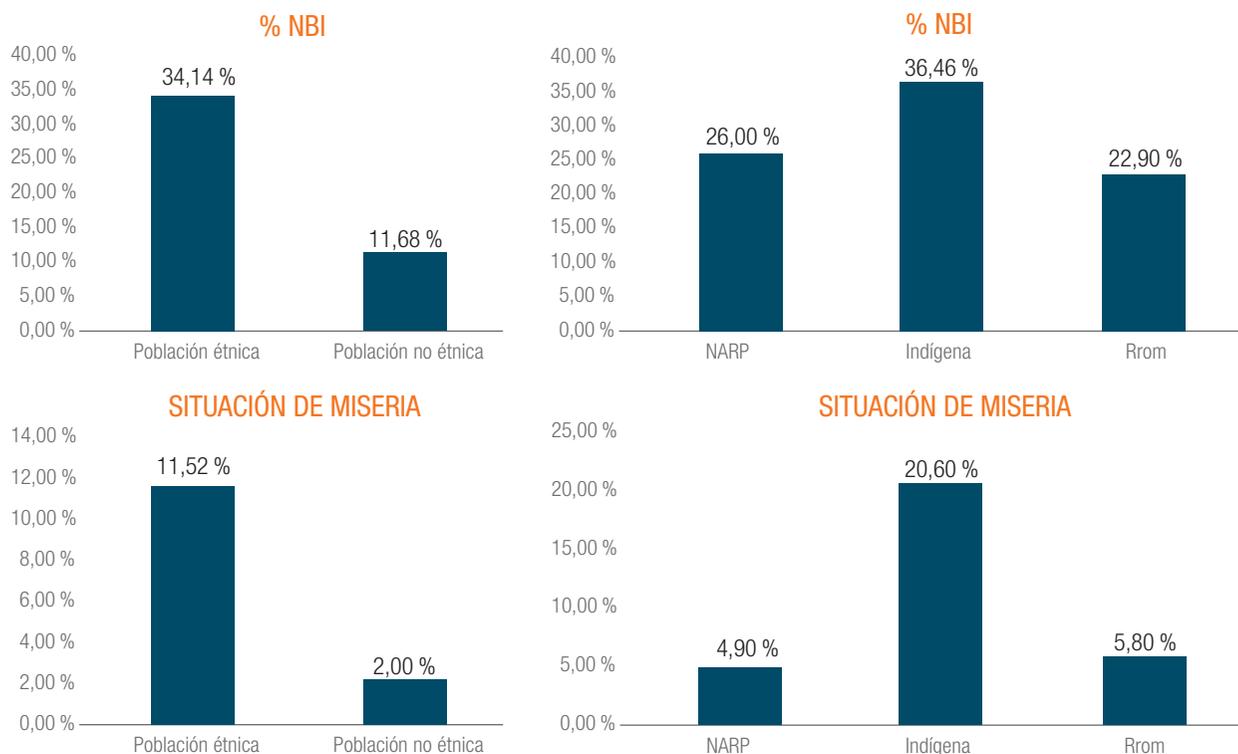
Fuente: DANE. Consultado diciembre de 2022.



trato diferencial. Por ejemplo, en la Constitución de 1886, las mujeres no eran consideradas ciudadanas, lo que impactaba en sus derechos civiles; la sociedad de la época desconocía la diversidad sexual, y la misma era considerada un delito hasta 1980; los derechos de los niños, niñas y adolescentes estuvieron regulados a partir de 1946 (Ley 83) para luego ser desarrollados en el Código del Menor y los programas de atención integral solo se enfocaban en menores de 7 años; los grupos étnicos en Colombia no contaban con reconocimiento jurídico, social y cultural, lo que reflejaba una homogenización de la identidad de la sociedad en términos de una sola lengua, raza y religión.

A partir de la Constitución Política de 1991 se estableció el enfoque diferencial en Colombia, con el objetivo de promover la igualdad y la dignidad humana en diferentes grupos poblacionales asociados al género (mujeres y población LGBTI), pertenencia étnica (negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros - NARP, pueblos indígenas y población Rrom), discapacidad y ciclo de vida (niños,

**GRÁFICO 3.**  
NBI GRUPOS ÉTNICOS vs. POBLACIÓN NO ÉTNICA



Fuente: elaboración propia CGR - DIARI, basado en encuestas y censo DANE 2018.

adolescentes, jóvenes, adultos, y adultos mayores).

Este reconocimiento ha llevado a la implementación de políticas públicas y programas que buscan reducir las brechas y desigualdades en áreas como la educación, salud, trabajo y la inclusión social. A pesar de esto, todavía hay retos por superar en términos de la implementación efectiva de estas políticas y la lucha contra la discriminación y la exclusión en Colombia.

### GRANDES DESAFÍOS Y TAREAS PENDIENTES

El análisis actual de las brechas y desigualdades en Colombia requiere ser analizado a partir de varias miradas. A través de cada uno de los grupos de las diferentes poblaciones focalizadas, descritas previamente, se encuentran aspectos llamativos.

Por ejemplo, el Gráfico 2 ilustra la incidencia de pobreza monetaria y extrema en Colombia, donde se observa que los porcentajes más altos se encuentran en las zonas periféricas del país. Por su parte, el coeficiente de Gini como indicador de desigualdad, muestra una concentración de la riqueza en las mismas áreas geográficas (DANE, 2021<sup>a</sup>), al igual que para las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

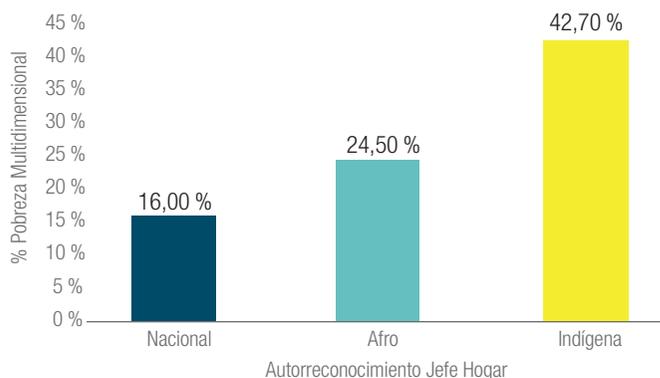
Este concepto de NBI busca determinar si las necesidades básicas de la población están cubiertas y clasifica a los grupos que no alcanzan un umbral mínimo como pobres. En Colombia existen brechas estructurales entre la población rural y urbana, y para dar un ejemplo, la región amazónica, a pesar de su riqueza natural, genera solo el 1% del PIB nacional y tiene una de las mayores tasas de NBI y pobreza monetaria extrema. (IEPRI, 2022, p. 114).

Vale la pena considerar a los grupos étnicos, quienes presentan mayores índices de pobreza multidimensional, necesidades básicas insatisfechas, limitaciones en el acceso a salud y educación, y brechas superiores al 30% en acceso a servicios públicos.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) también presentan altos índices de pobreza multidimensional, y las cifras de muertes por desnutrición en niños con pertenencia étnica presentan un crecimiento sostenido.

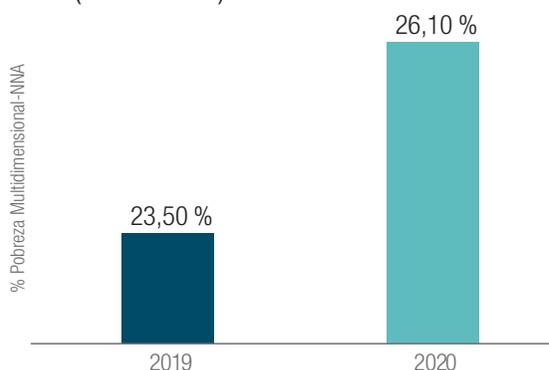
Las mujeres también enfrentan inequidades en el acceso a ingresos propios,

**GRÁFICO 4.**  
PORCENTAJE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN AUTO RECONOCIMIENTO ÉTNICO DEL JEFE DEL HOGAR 2021



Fuente: elaboración propia CGR, basado en censo DANE 2018.

**GRÁFICO 5.**  
PORCENTAJE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL - NNA (0 A 17 AÑOS)



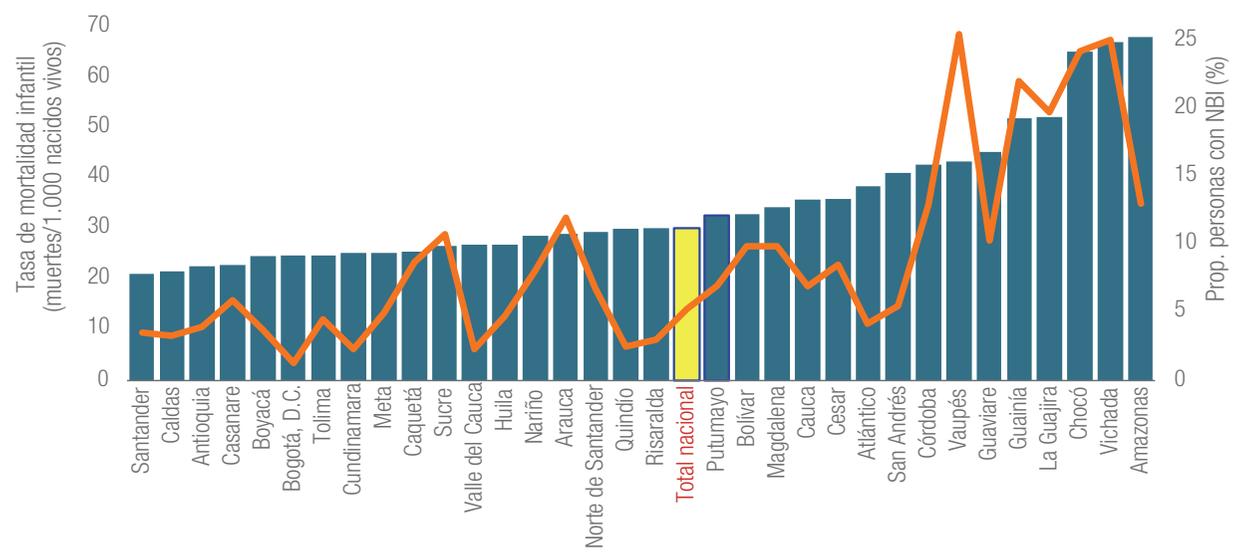
Fuente: elaboración propia CGR, basado en censo DANE 2018.

**GRÁFICO 6.**  
PORCENTAJE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR 2021



Fuente: elaboración propia CGR, basado en censo DANE 2018.

**GRÁFICO 7.**  
**MORTALIDAD INFANTIL Y NBI EN COLOMBIA 2018**



Fuente: elaboración propia CGR, basado en la información de estadísticas DANE y Así Vamos en Salud.  
Nota: Información consultada 15/01/2022, el último año disponible de NBI es 2018.

especialmente en zonas rurales y es estructural en el sentido que se mantiene en el tiempo como lo evidencia el Gráfico 6.

Ahora bien, si se revisan las brechas y desigualdades de los diferentes sectores sociales (salud, educación, trabajo e inclusión social), sin perder de vista las particularidades y ejercicios de conceptualización de cada uno de ellos, es inevitable identificar resultados que se muestran por lo menos, llamativos.

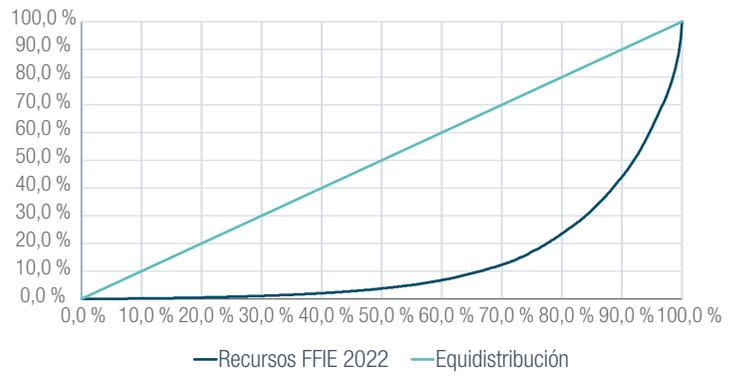
Para el caso del sector salud, su entendimiento desde un enfoque de salud pública ha evolucionado con los cambios sociohistóricos, culturales, políticos y científicos, influyendo en la generación de políticas públicas actuales en el sector (Gómez A., 2002).

Bajo el principio económico de que los recursos son escasos y deben distribuirse de la mejor manera posible para mejorar la calidad de vida y la salud de las personas (Gimeno Ullastres et al., 2006), se ha enfatizado la importancia de combatir las diferencias socioeconómicas (Wilkinson y Pickett, 2009). Margaret Whitehead definió las inequidades en salud como “todas aquellas diferencias en salud innecesarias, evitables y además incorrectas e injustas”, lo que fundamenta el modelo de los Determinantes Sociales de la Salud (DSS) de la OMS (Whitehead, 1992). Los DSS son “las circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, incluidas las fuerzas y sistemas que influyen sobre las

condiciones de la vida cotidiana” (World Health Organization, 2010).

En Colombia, algunas políticas recientes han incorporado la perspectiva de equidad con el objetivo de cerrar brechas sociales y económicas, lo que ha tenido un impacto positivo en la salud poblacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Según lo anterior, los DSS tendrían un impacto directo en los resultados en salud, tal como lo muestra el Gráfico 7.

**GRÁFICO 8.**  
**CURVA DE LORENZ EN EL TERRITORIO NACIONAL. ENTIDADES TERRITORIALES QUE RECIBIERON RECURSOS DEL FFIE - AÑO 2022**



Fuente: elaboración propia CGR, basado en la información del MEN, SIMAT y DANE a 2022.



Entre los retos de las políticas públicas dirigidas a grupos con enfoque diferencial se encuentran superar las brechas de desigualdad, contar con una caracterización, identificación y localización más acertada de las poblaciones, mejorar la transversalización de las acciones y recursos, y la coordinación y articulación interinstitucional.

De otra parte, la educación en Colombia ha enfrentado una importante brecha en infraestructura y recursos, que ha persistido a lo largo del siglo XXI, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para mejorarla. Según el CONPES 3831 del 3 de junio de 2015, existe un déficit de 51.134 aulas y una deficiencia en servicios públicos en las instituciones educativas.

Además, el MEN (2022, pp. 15–16) en mayo del 2022 evidenció que la mayoría de las sedes no cumplen con la norma de sismo-resistencia ni cuentan con estudios o proyectos para subsanar esto, y que el 24 % de los predios tienen riesgos naturales. La falta de infraestructura y recursos adecuados tiene efectos negativos en la calidad de la educación y la permanencia de los estudiantes. El Gráfico 8 ilustra la asignación de recursos en 2022 por medio de la Curva de Lorenz que indica el grado de desigualdad en la distribución de los recursos en el territorio nacional.

Evidenciando que hay una focalización de recursos en ciertas zonas del país que reciben más recursos que otras y específicamente, según los análisis realizados, se encontró que en promedio se destinaron \$588.712 pesos por estudiante a nivel nacional en recursos del FFIE para el año 2022 tomando como denominador el SIMAT<sup>1</sup>.

Las regiones por encima de ese promedio son Pacífico —leve—, Centro Oriente, Centro Sur y Eje Cafetero, mientras que las regiones por debajo son Llanos y Caribe, ubicadas incluso cerca y por debajo del promedio, más una desviación estándar negativa respectivamente, siendo regiones con las NBI altas, lo que sugiere la necesidad de reflexionar sobre cómo se asignan los recursos a las diferentes zonas, especialmente aquellas con mayores NBI.

**GRÁFICO 9.**  
**BRECHA TASA DE DESEMPLEO POR GÉNERO 1975-2022**  
**(PUNTOS PORCENTUALES P.P.)**



Fuente: elaboración propia CGR, basado en la información del Banco Mundial 2022 y DANE 2023.

En lo que respecta al sector del trabajo, se han logrado avances sociales, aunque no al ritmo deseado, como la creación de un servicio público de empleo, el fortalecimiento de los mecanismos de protección al cesante y la implementación y financiamiento de estrategias para proteger a adultos mayores (programa Colombia Mayor) y trabajadores de bajos ingresos (programa de beneficios económicos periódicos —BEPs—), entre otros programas y estrategias gubernamentales.

Sin embargo, aún no se han logrado superar las cifras negativas de los principales indicadores del sector, como la tasa de desempleo y la tasa de informalidad laboral, que indican la ausencia de un importante número de trabajadores dentro del sistema de protección social.

1. El sistema integrado de matrícula SIMAT, permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

Además, estos indicadores no reflejan otras problemáticas sectoriales, como los bajos ingresos de gran parte de la población, el subempleo y la precarización laboral, que han llevado a desigualdades en la distribución del ingreso y al aumento de la pobreza y la pobreza extrema.

En particular, las mujeres son las más afectadas por estas problemáticas, debido a las condiciones sociales y económicas del país, la presión para ejercer roles tradicionales en función del género y la falta de apoyo en el cuidado del hogar. Las cifras de desempleo en el país muestran que la brecha entre hombres y mujeres ha sido negativa para ellas en las últimas décadas, con un pico importante en la década de los 80, y una tendencia al aumento a partir del 2015. Esto ha llevado a un aumento de la vulnerabilidad y la inestabilidad laboral para las mujeres que logran ingresar al circuito laboral del país.

En cuanto a la ocupación informal según el sexo, las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que la participación de las mujeres en esta forma de trabajo es menor, en promedio un 41 %, en comparación con los hombres que es del 59 %.

Durante el periodo 2010-2021, se observa un incremento en la brecha, “aparentemente”

**LA INCLUSIÓN SOCIAL BUSCA SUPERAR MUCHAS DE LAS BARRERAS DESCRITAS Y GARANTIZAR QUE TODAS LAS PERSONAS TENGAN IGUALDADE DE OPORTUNIDADES PARA DESARROLLARSE PLENAMENTE Y PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA SOCIEDAD.**

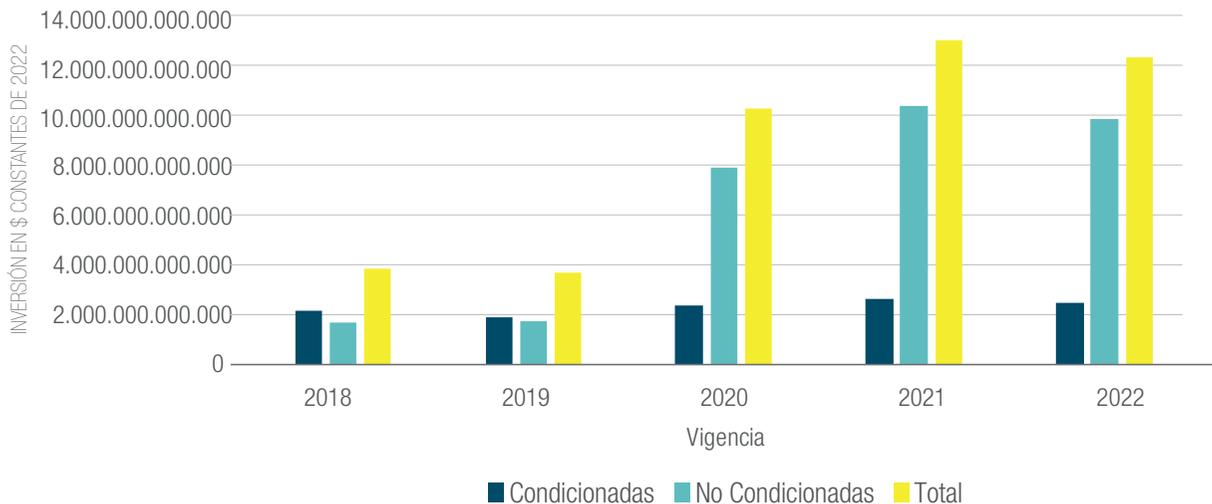
a favor de las mujeres (OIT, 2022). Sin embargo, esta situación refleja la dificultad de las mujeres para acceder incluso a este tipo de ocupaciones de baja productividad y remuneración. No obstante, el trabajo informal se ajusta en muchos casos a la necesidad de las mujeres de disponer de tiempo para ejercer tareas de cuidado en sus hogares, consiguiendo empleo en actividades segregadas como estilistas y manicuristas, que se caracterizan por una alta inestabilidad laboral.

Otro aspecto de las brechas laborales por sexo se refiere a los jóvenes, que son ampliamente ignorados en las políticas estructurales de empleo, lo cual se acentúa en las mujeres debido a una menor presencia en el sistema educativo en las poblaciones de menores ingresos y casos de temprana maternidad, entre otros factores. Si bien la tasa de desempleo promedio entre 1991 y 2021 para el total de jóvenes puede considerarse alta (20,60 %) (Banco Mundial, 2022), la brecha de desempleo entre hombres y mujeres jóvenes es mayor y con tendencia a incrementarse, en la medida en que las políticas no se diseñan para garantizar su permanencia en el tiempo y su sostenibilidad.

Una última brecha laboral examinada, y a su vez la más crítica para las mujeres, se registra en las zonas rurales del país, donde



**GRÁFICO 10.**  
**INVERSIÓN EN TRANSFERENCIAS MONETARIAS 2018-2022**  
**(PESOS CONSTANTES DE 2022)**



Fuente: elaboración propia CGR.

se presentan empleos de baja calidad. De acuerdo con las cifras de la OIT para el periodo 2010-2021, la tasa de participación en la fuerza de trabajo promedio de las mujeres fue de un 41,05 %, frente a un 83,35 % para los varones durante el mismo periodo (OIT, 2022). Esto refleja el importante papel de las tareas del hogar no remuneradas en estas zonas, debido al arreglo menos flexible de asignación de roles, así como las enormes falencias educativas y otras dinámicas existentes en el mercado de trabajo a nivel rural.

Por tanto, el desafío inmediato es lograr el cierre de estas brechas, buscando que las mujeres se inserten en condiciones dignas, equitativas y evitando la segregación, lo cual es esencial para el bienestar de la sociedad y puede generar beneficios como el incremento del PIB del país, la disminución de la presión al sistema de salud y la posibilidad de acceder a una pensión, quitando presión a las finanzas del Estado, entre otros.

De otra parte, la inclusión social busca precisamente superar muchas de las barreras anteriormente descritas y garantizar que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse plenamente y

**PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA SE PRIORIZÓ EL GASTO PÚBLICO SOCIAL PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA Y EL BIENESTAR GENERAL DE LA POBLACIÓN, SOBRE TODO DE LOS CIUDADANOS CON DESVENTAJAS ECONÓMICAS Y SOCIALES.**

participar activamente en la sociedad. La inclusión social es un proceso de construcción social que implica la eliminación de las brechas y la creación de entornos más justos e igualitarios que promuevan el bienestar y la calidad de vida para todos los ciudadanos.

Por todo lo mencionado, para la reducción de la pobreza, objetivo central de agendas globales para el desarrollo, en la Constitución Política de Colombia (artículo 366) se priorizó el gasto público social para la mejora de la calidad de vida y el bienestar general de la población, sobre todo de los ciudadanos con desventajas económicas y sociales, al cubrir sus necesidades insatisfechas de educación, salud, vivienda, nutrición, empleo y servicios públicos.

La implementación de programas en el sector de inclusión social<sup>2</sup> orientados al cierre de brechas sociales para superar la pobreza, como los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)<sup>3</sup> y no condicionadas (TMNC)<sup>4</sup> ejecutados por Prosperidad Social, cobra cada vez más relevancia al punto que varios programas de este tipo se volvieron políticas de Estado y fueron adoptados como medidas prioritarias para mitigar los

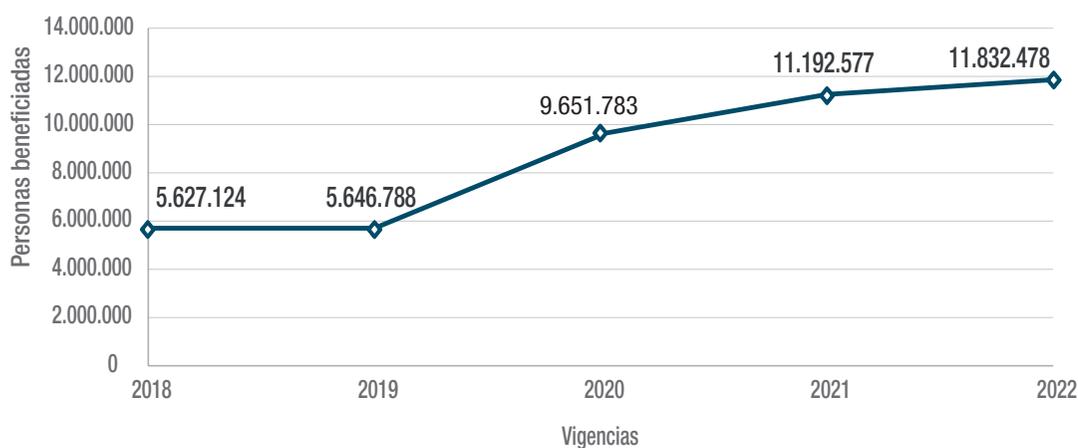
2. El sector de la Inclusión Social y la Reconciliación lo lidera el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (PS), al cual están adscritas las siguientes entidades: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

3. Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

4. Ingreso Solidario, Compensación del Impuesto Sobre las Ventas – IVA y Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor.

## GRÁFICO 11.

## BENEFICIARIOS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS VS NO CONDICIONADAS.



Fuentes: elaboración propia CGR, basado en datos tomados de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) DNP, Informes de Rendición de Cuentas del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y Respuestas de Prosperidad Social en el marco del Estudio a las Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas DES Inclusión Social de 2021.

efectos de la pandemia por Covid-19 en los niveles de pobreza.

En el país se pasó de pagar TM por \$3.67 billones a 5.6 millones de beneficiarios en 2019 (\$650.069/beneficiario) a \$12.32 billones a 11.8 millones de beneficiarios en 2022 (\$1.040.848/beneficiario).

Sin embargo, aunque con los programas de TM referidos se busca contribuir a la superación y prevención de la pobreza<sup>5</sup>; debilidades en su ejecución evidenciadas por la Contraloría Delegada para la Inclusión Social<sup>6</sup>, como el pago total en 2021 de \$22.062 millones a beneficiarios que no cumplen requisitos y con los que podría haberse atendido necesidades insatisfechas de personas que tienen derecho a esas ayudas, para reducir las desigualdades y avanzar en el cierre de brechas de pobreza, definidas por la CEPAL (2020) como las diferencias en indicadores de pobreza<sup>7</sup> entre grupos de población o áreas geográficas.

Según las cifras del DANE, entre 2019 y 2021, 2.151.330 personas más llegaron a la situación de pobreza monetaria y 1.421.881

**POR SEXO Y ETNIA,  
LA POBREZA  
MONETARIA DE LAS  
MUJERES  
DE GRUPOS  
INDÍGENAS  
FUE DE  
63,6 %  
EN 2021 Y LA  
POBREZA  
EXTREMA DE  
34,7 %.**

a la situación de pobreza monetaria extrema, retroceso en la reducción de la pobreza que para el 2021 no alcanzó las cifras previas a la pandemia<sup>8</sup> y que implica que 19.6 millones de personas en el país carecían de los ingresos para suplir sus necesidades insatisfechas.

Por sexo y etnia, la pobreza monetaria de las mujeres de grupos indígenas fue de 63,6 % en 2021 y la pobreza extrema de 34,7 % frente a la pobreza monetaria de 59,6 % y la pobreza extrema de 34,7 % de los hombres de esos grupos mientras en el 2021 la pobreza monetaria de las mujeres de los centros poblados y rural disperso sin ayudas institucionales fue de 53,5 % y la pobreza extrema de 28,6 %, con la particularidad de que las brechas de género persisten aún con las ayudas<sup>9</sup> (DANE, 2022).

Esto sucede pese a que la Constitución de 1991 consagra en su artículo 13 el derecho a la igualdad de todas las personas, y la Ley 732 de 2002 busca favorecer a las mujeres rurales. Aún no hay concreción de estas disposiciones en el mejoramiento de los derechos de estas mujeres, aunque el inicio de la medición de

- Incentivando la asistencia y permanencia escolar, el acceso a la salud, el tránsito de jóvenes bachilleres a programas de educación superior y formación para el trabajo, la reducción de la desigualdad, y el cierre de brechas entre zonas urbano-rurales y centro-periferia.
- Informe Actuación Especial de Fiscalización publicado en octubre 28 de 2022.
- Sobre factores multidimensionales ligados al nivel de bienestar y que miden brechas de desigualdad, ingresos, educación, género u otras (CEPAL, 2020).
- En 2019 la pobreza monetaria fue de 35,7 % y la monetaria extrema de 9,6 % (DANE, 2019) y en 2021 de 39,3 % y 12,2 %, respectivamente (DANE, 2022).
- En 2021 la pobreza monetaria fue 53,5 % para mujeres sin ayudas y 49 % para hombres sin ayudas y 46,5 % para las mujeres con ayudas frente a 42,8 % de hombres con ayudas (una brecha de 4,5 sin ayudas y de 3,7 con ayudas).

brecha de género, la creación de trazadores presupuestales de género y los avances hacia la remuneración de las economías de cuidado, promueven el cierre de brechas de género, y ese proceso se debe agilizar para salvaguardar además la vida de los niños y niñas que nacen y crecen en situación de pobreza o pobreza extrema.

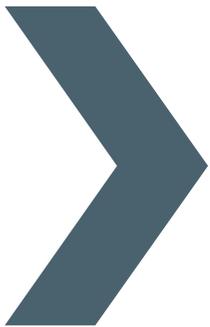
Según el dominio, aunque en las cabeceras la pobreza monetaria aumentó de 32,3% en 2019 a 37,8% en 2021, estuvo por debajo de los niveles de pobreza monetaria de los centros poblados y rural disperso (47,5% en 2019 y 44,6% en 2021), con una diferencia de 15,2 p.p. entre la pobreza monetaria urbana y la rural antes de la pandemia y de 12,5 p.p. entre la pobreza extrema urbana y rural<sup>10</sup>. La informalidad laboral que prima en lo rural, entre otros factores estructurales, impiden que los ingresos de los pobladores rurales les permitan cubrir sus necesidades insatisfechas, más si son pequeños productores.

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto para el periodo 2022-2026 prioriza el cierre de brechas urbano-rurales, mediante la entrega masiva de tierras, la construcción de vías terciarias, el impulso de la economía popular que incluye las actividades rurales agrarias y no agrarias, entre otras medidas de la reforma rural integral como parte del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz. Esto requiere de la acción coordinada de las instituciones involucradas para que la atención sea integral y eficaz no solo en lo económico sino también en lo social.

En 2021, la brecha entre la incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema de la población víctima y el promedio



nacional fue de 10,8 p.p. y de 5,7 p.p. respectivamente y las víctimas de desplazamiento forzado reportan tasas de pobreza levemente superiores frente al total de víctimas. Pese a los esfuerzos realizados por el Estado para la implementación de la Ley 1448 de 2011, el

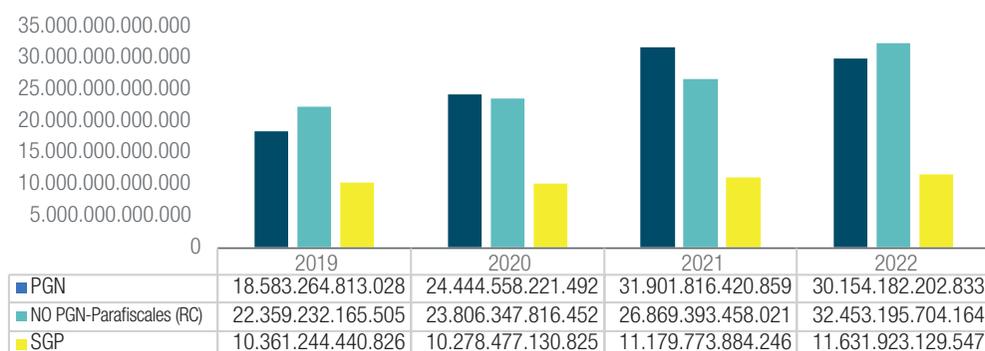


Las brechas sociales hacen referencia a desigualdades que tiene una población en cuanto a su posibilidad de gozar de una calidad de vida digna y justa (vivienda, servicios de salud, educación, etc.), en relación con otras sociedades que sí gozan de esos derechos, mientras que la desigualdad se refiere a la distribución asimétrica de ventajas y desventajas en una sociedad, y puede estar relacionada con factores sociológicos y culturales como la pertenencia a ciertos grupos étnicos o socioeconómicos.

10. La pobreza extrema pasó de 6,8% en 2019 a 10,3% en 2021 en las cabeceras, y de 19,3% en 2019 a 18,8% en 2021 en los centros poblados y rural disperso.

## GRÁFICO 12.

## RECURSOS APROPIADOS SECTOR SALUD 2019 – 2022 (PESOS CORRIENTES)



Fuente: elaboración propia CGR, basado en informes de ejecución presupuestal, elaborado con información de SIIF, ADRES.

Nota: Información consultada 31/12/2022.

cierre de estas brechas exige más celeridad en los procesos de restitución de tierras, reparación e indemnización de las víctimas, sin desatender los demás aspectos de que trata la Ley y disponer de los recursos para su cumplimiento.

Sobre el Índice de Pobreza Multidimensional, tratado en varios apartes de este artículo y que pasó de 17,5% en 2019 a 16% en 2021, vale precisar que el desempleo de larga duración, el trabajo informal y la inasistencia escolar aún superan las cifras que se tenían antes de la pandemia y que requiere la adopción de medidas estructurales para recuperar el retroceso dado por efectos de la pandemia y consolidar una clase media menos vulnerable a la pobreza.

Lograr las metas previstas para reducir la pobreza requiere de un crecimiento económico sostenido por encima del 5% anual, una reducción de la pobreza monetaria al 33% para 2026 y del GINI a 0,49, entre otras medidas<sup>11</sup>. Además, se debe mejorar la focalización de beneficiarios de las TM, ampliar su cobertura, mejorar las condiciones de ingreso, permanencia y salida de los programas, y garantizar la entrega real del subsidio a través de modelos apropiados de pago.

También se debe articular la oferta institucional de programas de superación de la pobreza a nivel nacional y territorial, incluyendo a beneficiarios en condiciones de discapacidad, víctimas del conflicto armado, mujeres cabeza de familia, grupos étnicos, entre otros.

**LOGRAR LAS METAS PREVISTAS PARA REDUCIR LA POBREZA REQUIERE DE UN CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO POR ENCIMA DEL 5% ANUAL, UNA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA AL 33% PARA 2026 Y DEL GINI A 0,49.**

### CIERRE DE BRECHAS Y ACCIONES DESDE EL CONTROL FISCAL

Desde la CGR, se han realizado recientemente importantes análisis como contribución al esfuerzo de todas las entidades del Estado para buscar la disminución de las brechas de inequidad y desigualdades de la población colombiana.

De una parte, la pandemia de Covid-19 puso a prueba la capacidad de respuesta de los sistemas de salud en todo el mundo y evidenció la utilidad de la Contraloría Delegada para el Sector Salud (CDSS) en el control preventivo y concomitante de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que representan una parte importante del Presupuesto General de la Nación (PGN).

A pesar de los avances en indicadores socioeconómicos y sanitarios, aún se mantienen inequidades en el sector salud que han sido evidenciadas por la CGR. Uno de ellos identificó brechas de eficiencia en el gasto en salud por recobros de medicamentos y otro encontró que no necesariamente existe una consistencia entre la inversión per cápita de recursos destinados a los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC) con una disminución en las desigualdades en salud en los departamentos, a través de la medición del índice de desigualdad de la pendiente, por lo cual es necesario seguir evaluando la efectividad de la inversión pública en salud, más allá de su cumplimiento legal (CGR, 2020).

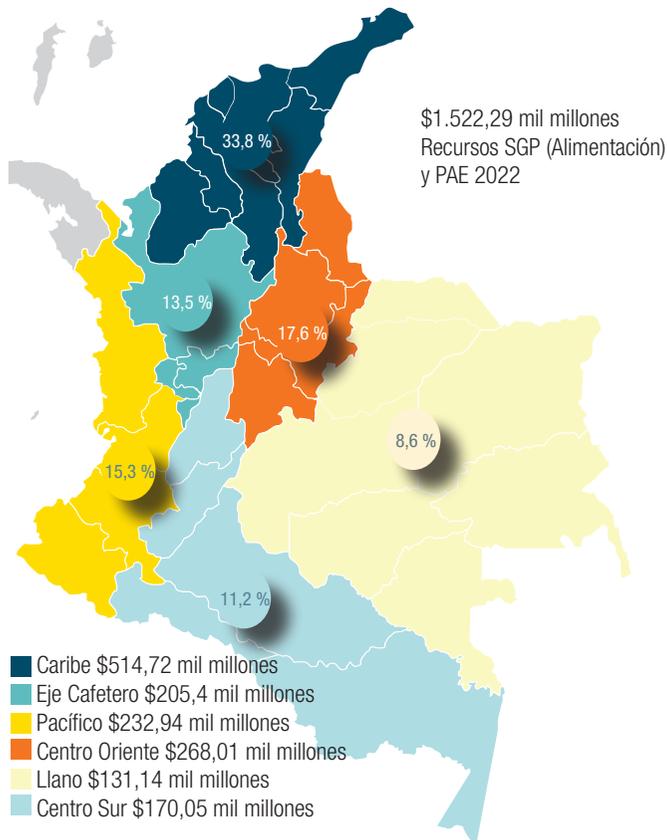
11. De acuerdo al Centro de Estudios Económicos de ANIF.



Para lograr una inclusión social real, se requiere una gestión eficiente de los recursos públicos y una institucionalidad sólida, que promueva la implementación de programas sociales enfocados en las necesidades de la población.

Por su parte, en el sector educación, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte desarrolló un estudio en el cual presenta varios análisis de política pública en educación, entendida la misma como un derecho humano fundamental y una herramienta clave para el desarrollo económico, social y político de un país<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 13.**  
RECURSOS SGP (ALIMENTACIÓN) Y PAE POR REGIONES.  
PESO RELATIVO NACIONAL 2022



Fuente: elaboración propia, basados en la información de Sistema General de Participaciones (SGP) y Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UaPA) a 2022.

Los análisis traen a colación dos reflexiones, por un lado, la inversión en infraestructura educativa en Colombia, específicamente, la asignación de recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) y la asignación de recursos para alimentación escolar en el año 2022. A su vez, la delegada Sectorial realizó un análisis de la política pública de alimentación escolar en Colombia en el año 2022.

Esta política busca contribuir a la permanencia de los estudiantes en el sistema y proporcionar nutrientes durante la jornada escolar. Los recursos destinados a la política pública de alimentación en 2022 ascendieron a \$1.522,29 mil millones, distribuidos desigualmente por regiones, lo que sugiere una focalización de recursos en algunas zonas del país. El análisis incluyó una comparación per cápita por estudiante registrado en el SIMAT, encontrando que los recursos asignados en promedio para el año 2022 son de \$218.262 pesos por estudiante a nivel nacional.

Las regiones que recibieron más recursos per cápita —por encima del promedio— son la región Caribe, Centro Sur y Llanos, mientras que Pacífico, Eje cafetero y Centro Oriente reciben menos recursos. Sin embargo, al analizar la asignación de recursos per cápita en relación con los porcentajes promedio de NBI por región, se encontró una mejor congruencia entre la asignación de recursos y los NBI.

Aunque la política de alimentación escolar en Colombia según este análisis está focalizada hacia donde más NBI existen, hay espacio para mejorar el programa, sobre todo el seguimiento y el inicio a tiempo de la entrega del alimento junto con el inicio de la jornada escolar que ha sido parte de los hallazgos más recurrentes y de esta forma cerrar brechas en las diferentes regiones del país.

Igualmente, la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo (CDST) adelantó el seguimiento a través de auditorías y actuaciones especiales

12. La Constitución Política de Colombia reconoce la educación como un derecho fundamental en el Artículo 67.

de fiscalización al Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional (Auto 110 de 2013) debido al caos en el traslado de funciones del Instituto de Seguros Sociales a Colpensiones, y que fue levantado mediante la Sentencia 774- de 2015, con gran impacto sobre la calidad de vida de muchos adultos mayores y sus familias en el país.

Finalmente, en el año 2022, la Contraloría Delegada de Inclusión Social (CDIS) realizó una Actuación Especial de Fiscalización a los recursos públicos destinados por Prosperidad Social en 2021 para TMC y TMNC, incluyendo los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del IVA. El informe reveló debilidades en la ejecución de las transferencias, como la identificación de beneficiarios que no cumplían con los requisitos, lo que resultó en hallazgos fiscales por \$22.062 millones (CGR, 2022).

**ES ALENTADOR SABER QUE LA CGR, A TRAVÉS DE SUS DELEGADAS CON ENFOQUE SOCIAL, ESTÁ TRABAJANDO EN EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN COLOMBIA.**

## CONCLUSIONES

Entre los retos de las políticas públicas dirigidas a grupos con enfoque diferencial se encuentran superar las brechas de desigualdad, contar con una caracterización, identificación y localización más acertada de las poblaciones, mejorar la transversalización de las acciones y recursos, y la coordinación y articulación interinstitucional. La implementación efectiva de políticas públicas que aborden las inequidades de estos grupos poblacionales es fundamental para garantizar una sociedad más justa y equitativa en Colombia.

Para finalizar, es alentador saber que la Contraloría General de la República, a través de sus delegadas con enfoque social, está trabajando en el seguimiento y control de las políticas públicas sociales en Colombia.

Es necesario seguir avanzando en la construcción de políticas públicas efectivas que

## AUTORES



**Katherine Mena Asprilla**



**Pedro Alexander Rubio**



**Diego Tascón**



**Juan Carlos Cobo-Gómez**



**Héctor Mario Londoño Ríos**



**Jorge Uriel Mejía**



**Mario Camilo León Martínez**



**Liliana Rodríguez Sánchez**



**Ivonne Andrea Ordóñez Monak**



**Andrea Elizabeth Granja Zambrano**



**Diego Alejandro Chaves Martínez**

- **Juan Carlos Cobo-Gómez**, *Director de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte*
- **Diego Alejandro Chaves Martínez**, *Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo*
- **Katherine Mena Asprilla**, *Profesional de la Dirección de Estudios Intersectoriales de la Contraloría Delegada de Política Focalizada*
- **Héctor Mario Londoño Ríos**, *Director de Estudios Intersectoriales de la Contraloría Delegada de Política Focalizada*
- **Ivonne Andrea Ordóñez Monak**, *Profesional de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Salud*
- **Mario Camilo León Martínez**, *Director de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Salud*
- **Andrea Elizabeth Granja Zambrano**, *Directora de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para la Inclusión Social*
- **Liliana Rodríguez Sánchez**, *Profesional Despacho Vicecontralor General de la República*
- **Pedro Alexander Rubio, Diego Tascón, Jorge Uriel Mejía**, *Profesionales de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para la Inclusión Social*

aborden la problemática de la pobreza, disminuyendo las brechas en educación, salud, empleo y en especial atención con los grupos vulnerables. Para lograr una inclusión social real, se requiere una gestión eficiente de los recursos públicos y una institucionalidad sólida, que promueva la implementación de programas sociales enfocados en las necesidades de la población.

Debemos seguir trabajando en la construcción de un futuro más equitativo e inclusivo para todos los sectores de la sociedad, para garantizar el acceso a los derechos fundamentales y reducir las brechas de desigualdad. Solo de esta forma podremos avanzar hacia un desarrollo sostenible y próspero para Colombia. **EC**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANIF (2022). Asociación Nacional de Instituciones Financieras. Desarrollo del campo y cierre de brechas de desigualdad y pobreza. Centro de Estudios Económicos.
- Banco Mundial (2022). DataBank. Washington D. C., Estados Unidos. Consultado el 17 de febrero de 2023 en <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia>
- CEPAL. (2020). Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448- Ley de víctimas. Bogotá.
- CGR (2022). Contraloría General de la República. Informe Actuación Especial de Fiscalización. 28 de octubre de 2022.
- CGR (2020). Contraloría General de la República. Dirección de Estudios Sectoriales Sector Social. Brechas de eficiencia en el gasto en salud por recobros. El caso de cuatro medicamentos.
- DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá, Colombia. Consultado el 17 de febrero de 2023 en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos#:~:text=La%20Gran%20encuesta%20integrada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20como%20sexo%20>
- DANE (2021a). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Incidencia de la pobreza monetaria en Colombia. 2021. Consultado en <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4ea794a5543b4b709aaefcc74e3d4b8e>
- DNP (2015). Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3831. “Declaración de importancia estratégica del Plan nacional de infraestructura educativa Para la implementación de la jornada única escolar”.
- Gaudin Yannick y Payeron Rebeca (2020). Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: Una perspectiva conceptual-metodológica. Documentos de proyectos. CEPAL y FIDA.
- Gimeno Ullastres, J. A., Rubio Romero, S., & Tamayo Lorenzo, P. (2006). *Economía de la salud: fundamentos*. Ediciones Díaz de Santos.
- Gómez A., R. (2002). La noción de salud pública: consecuencias de la polisemia. *Rev. Fac. Nal. de Salud Pública*, 20(1), 101–116
- Hosseini Shokouh, S. M., Arab, M., Emamgholipour, S., Rashidian, A., Montazeri, A., & Zabolli, R. (2017). Conceptual Models of Social Determinants of Health: A Narrative Review. *Iranian journal of public health*, 46(4), 435–446. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28540259>
- IEPRI. (2022). *Construir la paz y cuidar la vida (doctoral dissertation, New York University)*.
- Martín-Martín, A., Orduna-Malea, E., Thelwall, M., & López-Cózar, E. D. (2018). Google Scholar, Web of Science, and Scopus: A systematic comparison of citations in 252 subject categories. *Journal of informetrics*, 12(4), 1160–1177.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). La Equidad en salud para Colombia. Brechas internacionales y territoriales.
- Moszowski Van Loon, A., Galindo Cumplido, S. Y., & Reyes Valdez, A. (2022). Educación y desigualdad entre los mexicanos. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 2(2), 1–35. <https://doi.org/10.48102/ifi.2022.v2.n.2.239>
- OIT (2022). Organización Internacional del Trabajo. ILOSTAT (ILO Data Explorer). Ginebra, Suiza. Consultado el 17 de febrero de 2023 en <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>
- Spicker. (2009). Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados. <https://www.researchgate.net/publication/242712446>
- Whitehead, M. (1992). The concepts and principles of equity and health. *International journal of health services: planning, administration, evaluation*, 22(3), 429–445. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/1644507>
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Penguin Books.
- WHO (2017). World Health Organization. Health Equity Assessment Toolkit Built-in Database Edition.
- WHO (2010). World Health Organization. A conceptual framework for action on the social determinants of health. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44489>

# COBERTURA DE AGUA POTABLE UN NOTABLE RETROCESO EN CUATRO AÑOS

Pese a una relevante destinación de recursos financieros, durante el periodo 2018-2022, no se logró satisfacer la imperiosa y vital necesidad básica de provisión de agua potable a una proporción muy significativa de la población que carece de la prestación de un servicio adecuado de acueducto, con especiales deficiencias en las zonas rurales.

**EL GOBIERNO NACIONAL PRETENDE** fortalecer la planeación y la eficiencia de la prestación, cobertura, calidad y continuidad del servicio de agua potable para reducir las brechas entre regiones. Sin embargo, la política no identificó de manera precisa la población por regiones y el contexto socioeconómico que requieren acciones para la solución del problema.

Adicionalmente, a pesar de la asignación significativa de recursos financieros para proyectos de acueducto, la implementación no logró expandir la cobertura del servicio público y no contribuyó siquiera a beneficiar una población superior al crecimiento demográfico, en tanto que persistieron significativas debilidades en materia de calidad y continuidad del servicio, a la par con la persistencia de importantes brechas regionales y urbano-rurales.

Pese a una relevante destinación de recursos financieros, durante el periodo 2018-2022, en Colombia no se logró satisfacer la imperiosa y vital necesidad básica de provisión de agua potable a una proporción muy significativa de la población que carece de la prestación de un servicio adecuado de acueducto, con especiales deficiencias en las zonas rurales del país.

## LAS NECESIDADES INSATISFECHAS DE AGUA POTABLE

De acuerdo con cifras del DANE originadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 (CNPV-2018) al comienzo del periodo de Gobierno 2018-2022 Colombia contaba con 48.258.494 habitantes, de los cuales el PND identificó como línea base 44.214.643 personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable,

lo que significa que más de 4.000.000 de habitantes no contaban con este servicio, lo que representa más del 8% del total de la población.

En el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 se indica que “...para las áreas urbanas se alcanzó una cobertura nacional urbana de 96,0% en acueducto<sup>1</sup>...”, y para esa misma anualidad también se hizo manifiesta una discriminación en la cobertura del servicio de agua potable de las zonas rurales frente a las áreas urbanas, puesto que, de acuerdo con el CNPV-2018, la brecha rondaba el 23,9% (cobertura de acueducto urbano 97,8% y rural de 73,9%)<sup>2</sup>

A las anteriores deficiencias de cobertura se suman las de calidad del agua, cuyo indicador principal (IRCA) mostraba que en el año 2017, el 31% de la población analizada tuvo suministro de agua no apta para consumo humano, generando riesgos relevantes para la salud y la calidad de vida de la comunidad.

Por otra parte, se identificaron al comienzo del periodo de gobierno, debilidades en materia de continuidad del servicio público de acueducto, como municipios con menos de 20 horas diarias de disponibilidad del servicio.

## LOS COMPROMISOS DEL PND 2018-2022

El Gobierno Nacional de acuerdo con el diagnóstico realizado para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, contempló que la provisión de agua debía dirigirse al cierre de brechas existentes entre zonas rurales y urbanas, así como a extender la cobertura del servicio, para con ello contribuir al desarrollo de economías de escala, y de paso a la promoción de la regionalización.



» Para 2018 todavía más de 4.000.000 de habitantes no contaban con acceso a soluciones adecuadas de agua potable, lo que representa más del 8% del total de la población.

Para cumplir con esta política se pretendía, entre otras cosas, fortalecer la planeación y la eficiencia en la prestación, cobertura, calidad y continuidad del servicio de agua potable y, por esta vía, aportar al cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Así mismo, el Gobierno se planteó una serie de estrategias y retos, entre los que se destaca el de fortalecer los Planes Departamentales de Agua (PDA), así como los instrumentos normativos de regulación de mercados regionales, garantizar el mejoramiento del Índice de Riesgo de Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA), promover la disminución en las pérdidas de agua<sup>3</sup>, lograr la identificación de fuentes alternativas y sostenibles de abastecimiento<sup>4</sup> y el mejoramiento de deficiencias asociadas al desempeño de las empresas prestadoras y, a la vez, proveer asistencia técnica de forma oportuna de tal manera que se reflejara en la ejecución de proyectos del sector.

Dentro del diagnóstico del PND 2018-2022 no se evidenció un análisis regional que permitiera focalizar las acciones y recursos a ser invertidos en las regiones con el fin de solucionar los problemas más agudos, relacionados con cobertura, calidad del agua y continuidad del servicio, teniendo en cuenta la localización concreta de la población con mayores necesidades.

Por otra parte, en relación con las metas e indicadores diseñados por el gobierno, solo se plantearon los relacionados con el problema de cobertura en acceso a agua potable, pero no se tuvieron en cuenta, de manera discriminada aspectos relacionados con la calidad del agua, ni sobre continuidad del servicio, situación que dificulta y no permite realizar un seguimiento a cada uno de los ámbitos de la problemática identificada.

En el contexto descrito, la CGR revisó los aportes del Gobierno al cumplimiento de estos objetivos y metas planteadas dentro del PND, con el fin de establecer la eficacia en el suministro de agua en términos de cobertura, calidad y continuidad del servicio público, en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional; revisión que se efectuó durante el año 2022, con datos del año 2021, reportados por las entidades del Estado.

En términos generales, se observó que la política identifica la problemática del sector y la población objetivo en general, más no la focalización de esa población por regiones y el contexto socioeconómico al cual deben apuntar las acciones para la solución del problema público.

Adicionalmente, se encuentran falencias de planteamiento de metas e indicadores para toda la variedad de la problemática pública; igualmente, se considera que las metas propuestas para el cumplimiento de esta política quedan cortas, frente a los grandes retos que tiene el país

1. CONPES 4004 de 2020, Pág.24.

2. Datos tomados del CONPES 4004 DE 2020, Cuyas cifras se basaron en cálculos del DNP con información de la GEIH (DANE, 2017).

3. Pérdidas que se encontraban a la fecha del diagnóstico en el orden del 40%.

4. Como puede ser la utilización de agua subterránea.

en materia de acceso a los servicios de agua potable, ya que las metas propuestas no alcanzan siquiera a cubrir las proyecciones de crecimiento demográfico, y de otra parte, se distancia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados, que el país se comprometió a alcanzar para el año 2030.

### LOGROS Y REZAGOS IDENTIFICADOS

#### En materia de cobertura del servicio público de acueducto

- ✓ En términos de cobertura del servicio de agua potable, si bien se están cumpliendo las metas planteadas en el PND 2018 – 2022, sus objetivos anuales fueron bajos, tanto que no alcanzan a cubrir ni siquiera el incremento poblacional de los mismos períodos, lo que hace que no se esté ampliando la cobertura en términos reales a nivel nacional. Gráfico 1.
- ✓ Al realizar una comparación entre la cobertura urbana y la rural, se encuentra que a nivel urbano se presentó la misma situación que a nivel nacional, y los avances de las metas no alcanzaron a cubrir el aumento de la población. Sin embargo, a nivel rural la situación es diferente, pues las cifras permiten ver que sí se avanzó en la reducción de ese déficit ya que el número de personas a las cuales se les estaba dando soluciones adecuadas de acceso a agua potable es mayor que el número de personas en que aumentó la población rural en Colombia. Se han superado ampliamente las metas planteadas para los años 2019 y 2020 (122% para 2019 y 39% para 2020), aunque fueron poco ambiciosas frente a la dimensión de los retos, el crecimiento demográfico y la necesaria contribución a los ODS. Gráfico 2.

### GRÁFICO 1.

#### AVANCE DEL INDICADOR “PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE” VS INCREMENTO DE LA POBLACIÓN EN COLOMBIA

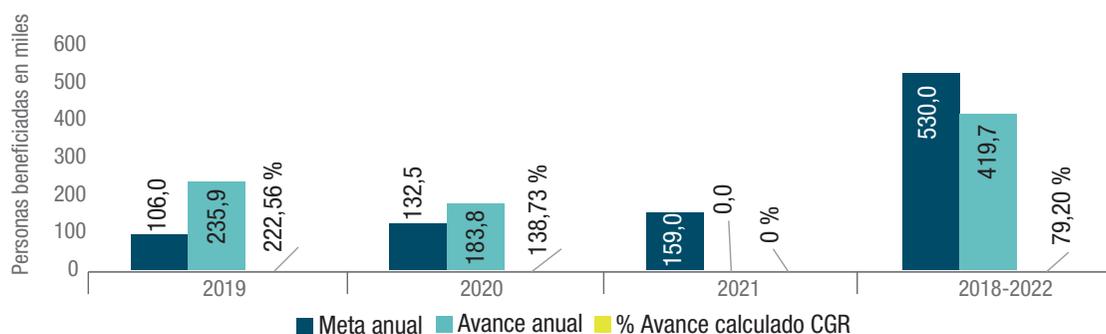


Fuente: los datos de proyección de población provienen del DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

- ✓ Si bien en el PND 2018 – 2022 se diagnosticaron problemas relacionados con cobertura, calidad del agua y continuidad del servicio, únicamente se plantearon metas con indicadores relacionados directamente con la cobertura en el servicio de agua potable, lo que impidió que se pudiera medir cuantitativamente el avance relacionado con los demás indicadores que presentaban problemas propios de la política.
- ✓ Los indicadores de cobertura reportados en Sinergia – DNP, se basaron en datos provenientes de la GEIH<sup>5</sup>, es decir, no son datos provenientes de los

### GRÁFICO 2.

#### COMPORTAMIENTO ANUAL DEL INDICADOR “PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE EN ZONA RURAL”

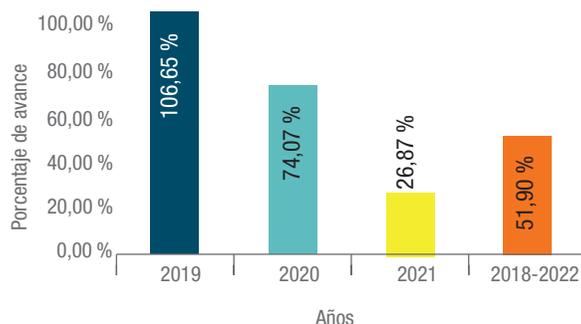


Fuente: elaboración propia, con datos de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1506/5895>.

programas y proyectos específicos bajo la órbita del MVCT; al provenir de una encuesta nacional, se observa que vienen de datos expandidos que de por sí ya tienen un margen de error importante, y el hecho de que se expandan con la proyección de población del Censo 2005, le da un componente adicional de incertidumbre a esos datos. Además de lo anterior, es preciso señalar que existen unos datos de proyección de población mucho más actualizados, provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

- ✓ En lo referente al indicador denominado “*personas beneficiadas con proyectos que mejoran calidad, continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado*”, no se cumplieron las metas anuales, conforme a lo programado inicialmente por el Gobierno Nacional; puesto que se benefició a 5.604.980, de las 8.100.000 personas que se tenía previsto beneficiar hasta 2021, es decir el 69% de la meta; lo que indica que cerca de 2.500.000 personas programadas no contaron con esta atención. Así las cosas, la meta del cuatrienio alcanzó el 51,9%, situación que evidencia el atraso del indicador. Gráfico 3.
- ✓ En relación con el indicador “*Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable (Pacífico)*”, se observa que el cumplimiento del indicador para el cuatrienio es del 73,73%. No obstante, se aprecia que las metas anuales planteadas son tan bajas, que aún en tiempos de pandemia se superaron hasta en un 200%. Por otra parte, la región pacífica en comparación con las otras regiones del territorio nacional presentó un bajo porcentaje de

**GRÁFICO 3.**  
COMPORTAMIENTO ANUAL DEL INDICADOR  
“PERSONAS BENEFICIADAS CON PROYECTOS QUE  
MEJORAN EL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO”

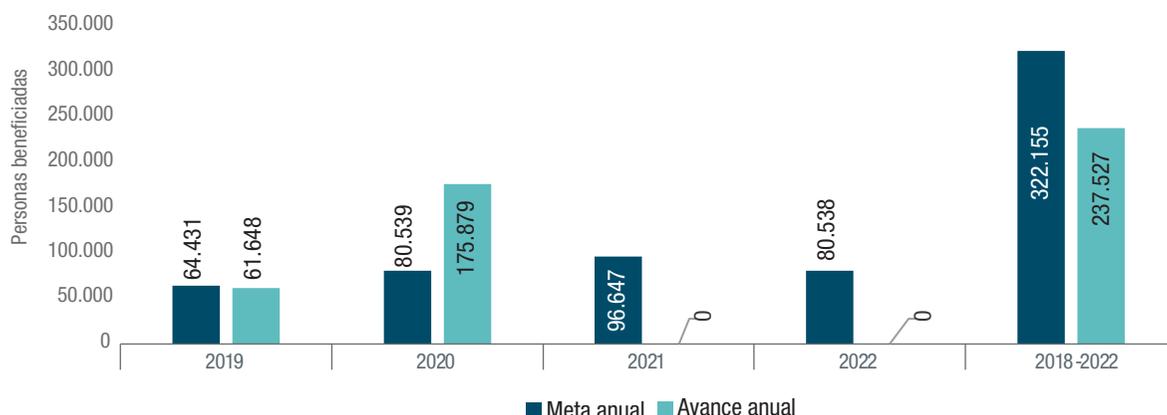


Fuente: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1510/5912/76>, marzo 29 de 2022.

cobertura de acueducto, evidenciando una brecha entre las zonas urbana y rural. Gráficos 4 y 5.

- ✓ En cuanto al indicador *Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable (Seaflower)*<sup>6</sup>, se observa que no se cumplió con los objetivos propuestos, puesto que el reporte generado a marzo 29 de 2022 es de 0%. Lo anterior se evidencia en que no se registraron proyectos terminados, ni avances periódicos de proyectos en ejecución de ningún tipo durante el periodo. Gráfico 6.
- ✓ El avance en el indicador “*Nuevas Conexiones Intradomiciliarias*” está basado en la cantidad de inmuebles que son apoyados financieramente con recursos asignados al Programa de Conexiones Intradomiciliarias (PCI) del Viceministerio de Agua y

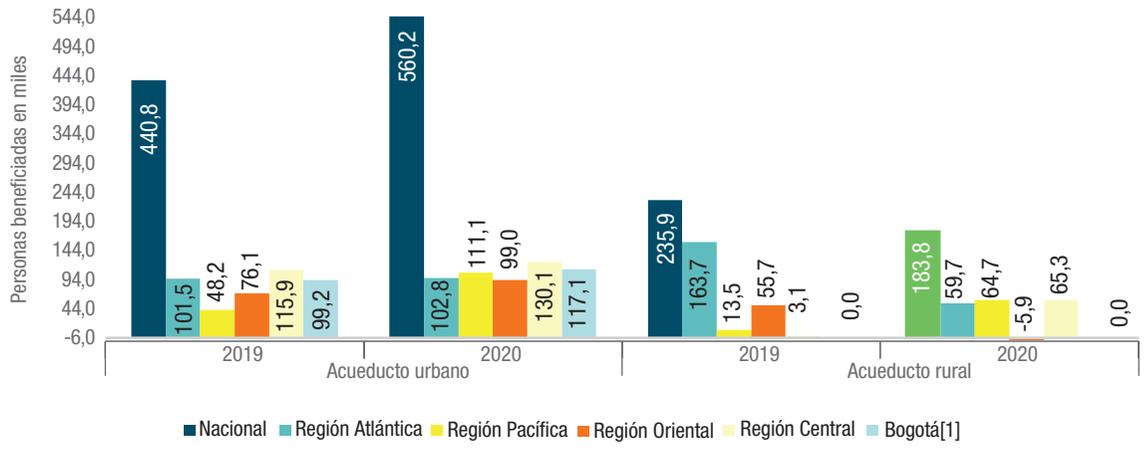
**GRÁFICO 4.**  
COMPORTAMIENTO ANUAL DEL INDICADOR “NUEVAS PERSONAS  
CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE (PACÍFICO)”



Fuente: datos de Sinergia – DNP - 2022. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5919/76>, marzo 29 de 2022.

5. Gran Encuesta Integrada de Hogares.
6. Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**GRÁFICO 5.**  
**NUEVAS PERSONAS CON ACCESO A ACUEDUCTO URBANO Y RURAL POR REGIONES**



Fuente: equipo DES-CDSVSB, información Oficio del DNP al MVCT (2019 y 2020); Reporte de nueva población atendida con servicio de acueducto y alcantarillado (Gran Encuesta Integrada de Hogares 2019-2020).  
 [1] NOTA: la información referente a Bogotá (centros poblados y rural disperso) se encuentra incluida en la información de la región Oriental.

Saneamiento Básico, donde, así los proyectos para la ejecución de esos recursos estén en etapa de viabilización, contratación o ejecución y no se tenga la certeza de cuándo va a culminar su ejecución, se toman como culminados, lo que no refleja la realidad de cuantas conexiones intradomiciliarias efectivamente han sido terminadas, que es lo verdaderamente importante.

que efectivamente durante el periodo evaluado (2018-2020), se redujo la brecha en cobertura urbano - rural en 2,59 % al pasar de 27,84 % en 2018 a 25,25 % en 2020, evidenciando de esta forma que no hay un avance significativo con miras al cumplimiento del ODS 6 de tener una cobertura en agua potable del 100 % en el año 2030. Gráfico 7.

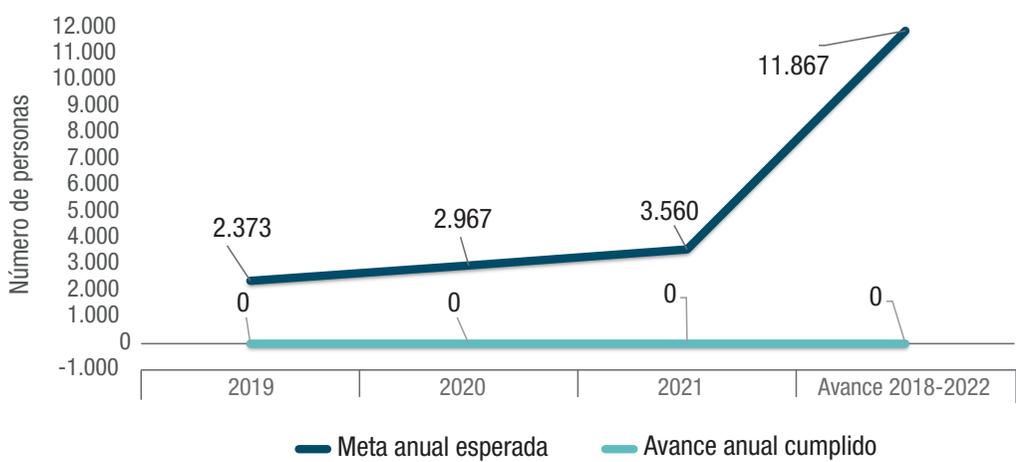
**Brecha en cobertura urbano - rural**

- ✓ De acuerdo con los datos de cobertura de personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable, tanto a nivel urbano como rural, se puede concluir,

**Calidad del agua**

- ✓ La toma de muestras para la obtención de datos del IRCA en el año 2020 se vio afectada por di-

**GRÁFICO 6.**  
**COMPORTAMIENTO ANUAL DEL INDICADOR “NUEVAS PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE (SEAFLOWER)”**

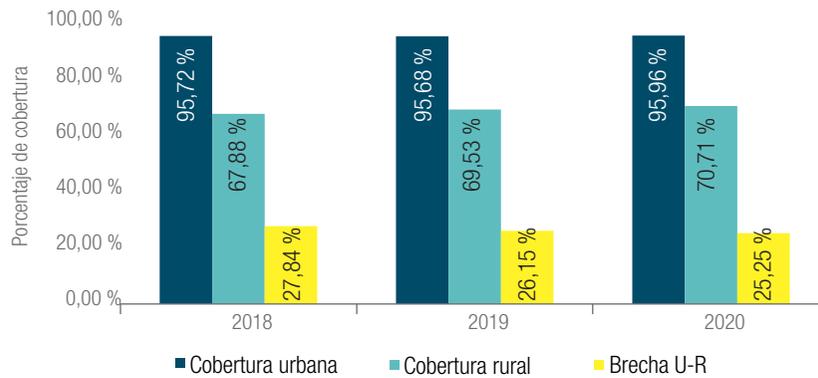


Fuente: datos <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5914/76>, marzo 29 de 2022.



Los avances en las metas de cobertura no alcanzan a cubrir el crecimiento demográfico, a la vez que persisten rezagos y brechas en calidad y continuidad en el servicio público de acueducto.

**GRÁFICO 7.**  
POBLACIÓN URBANA CNPV 2005 VS “PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE EN ZONA URBANA”



Fuente: los datos de proyección de población provienen del DANE, censo 2005 y los datos de cobertura urbana y rural provienen de Sinergia – DNP.

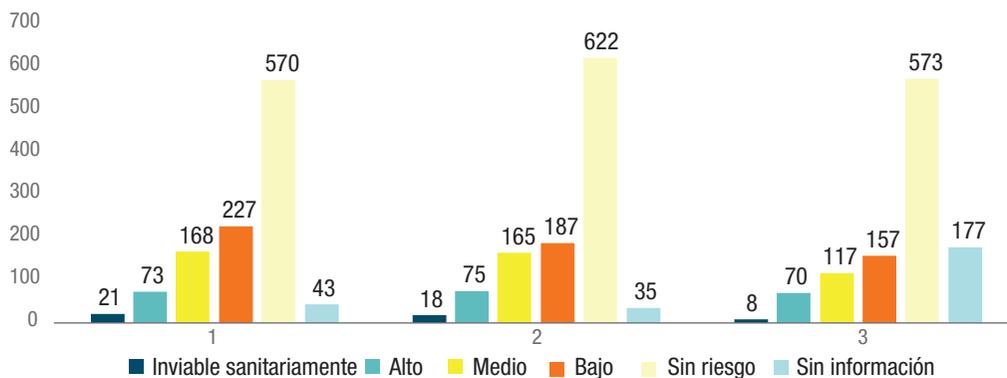
ferentes factores, entre ellos, por la pandemia del COVID 19, lo que ocasionó que de tener 35 municipios sin información en el año 2019, se haya pasado en el año 2020 a 177, situación que impide que con los datos estadísticos del IRCA se obtenga información que permita ver si hay un avance real de la calidad del agua para consumo humano en el país, los años de referencia son 2018 (1), 2019 (2) y 2020 (3). Gráfico 8.

El gráfico 8 muestra que para el año 2020 de aquellos municipios que se contó con información solo se proporcionó agua potable a 573, en tanto que en 355 municipios se suministró agua no apta para consumo humano.

El gráfico 9, muestra los ocho municipios que se clasifican como inviables sanitariamente.

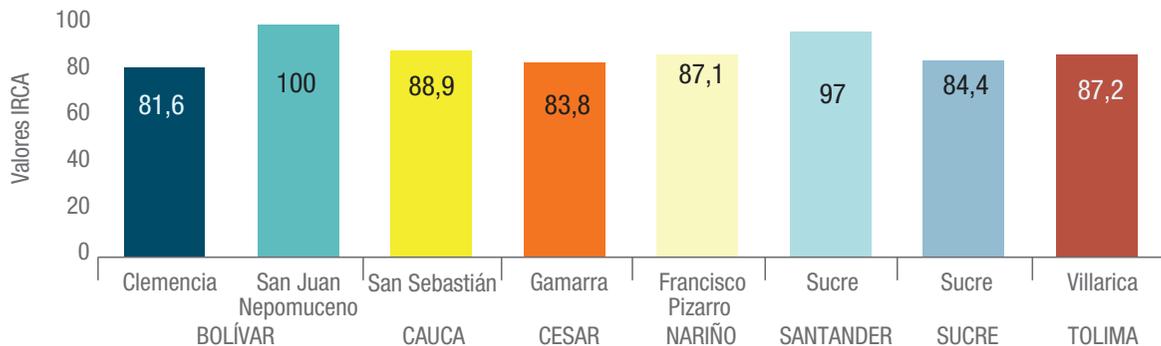
En la ilustración del mapa –gráfico 10– se pueden apreciar la localización de los ocho municipios que tienen un IRCA (2020) superior a 80,1, clasificados en la categoría de inviables sanitariamente.

**GRÁFICO 8.**  
EVOLUCIÓN IRCA URBANO (CANTIDAD DE MUNICIPIOS)



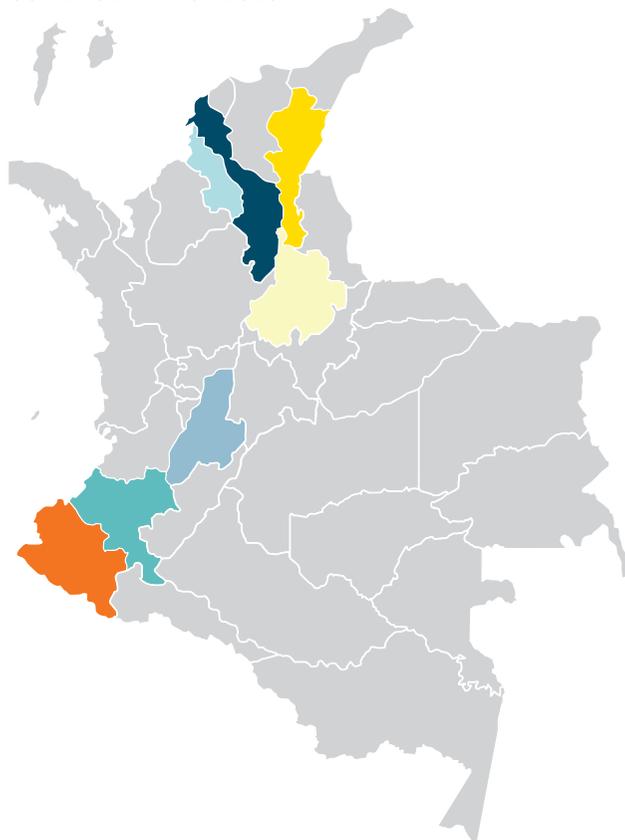
Fuente: elaboración propia con datos entregados por el MVCT, mediante oficio Sigedoc MVCT 2022EE0011803 de 11 de febrero de 2022.

GRÁFICO 9.  
MUNICIPIOS INVIABLES SANITARIAMENTE CON BASE EN IRCA 2020



Fuente: elaboración propia tomado de datos entregados por el MVCT, mediante oficio Sigedoc MVCT 2022EE0011803 de 11 de febrero de 2022.

GRÁFICO 10.  
MUNICIPIOS INVIABLES SANITARIAMENTE  
CON BASE EN IRCA 2020



- Bolívar- Clemencia 81,6 y San Juan Nepomuceno 100 %
- Cauca - San Sebastián 88,9 %
- César - Gamarra 83,8 %
- Nariño - Francisco Pizarro 87,1 %
- Santander - Sucre 97 %
- Sucre - Sucre 84,4 %
- Tolima - Villarrica 87,2 %

### Continuidad en la prestación del servicio durante los años 2019 y 2020

- ✓ Se observa una disminución en la continuidad en la prestación del servicio de agua potable entre los años 2019 y 2020 en 12 de los 32 departamentos del territorio nacional –gráfico 11– y en 14 departamentos el promedio en el suministro de agua para el año 2020 no alcanzó a cubrir las 20 horas/día. Además, es importante hacer claridad que existen municipios que no cuentan con información de continuidad, por lo tanto, el valor puede reflejar cifras sesgadas.

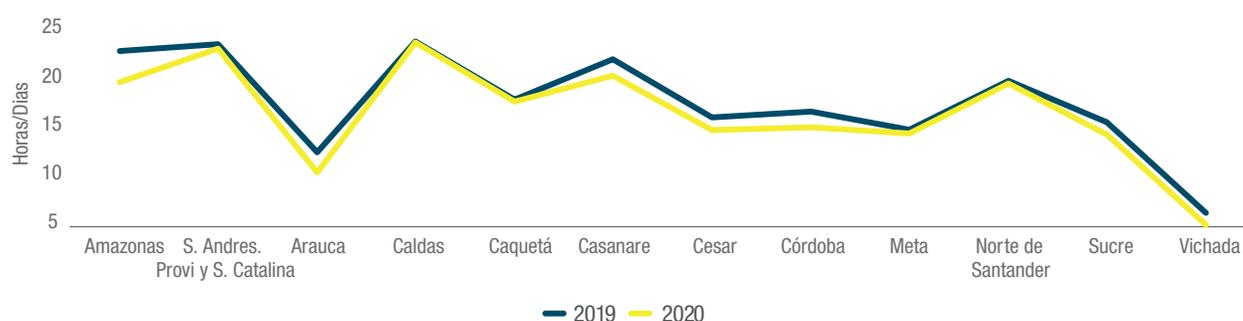
### Compromisos Internacionales

- ✓ Respecto a los compromisos internacionales que tiene Colombia en materia de agua potable, y específicamente sobre los ODS, se observa que para el ODS 1 “Fin de la Pobreza”, la política aporta a través del indicador de hogares sin acceso a fuentes de agua mejorada del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), reduciéndolo en un 0,8%, pasando de 11,7% en el 2018 a 10,9% en el 2021. Gráfico 12.
- ✓ En cuanto al ODS 6 “Agua Limpia y Saneamiento”, si bien es cierto que se está cumpliendo con las metas propuestas en este ODS, el grado de avance que sobrepasa el 100% (medido a través del indicador del PND “Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable”), indica que las mismas son poco ambiciosas y que en realidad la política de agua potable no contribuye de manera eficiente a asegurar el acceso a los



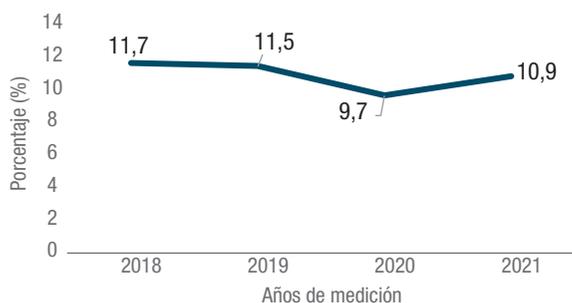
Se contó con una asignación relevante de recursos financieros para proyectos de acueducto por más de \$4 billones y, sin embargo, la gestión desplegada para la ampliación de la cobertura del servicio público de acueducto no contribuyó siquiera a beneficiar una población superior al crecimiento demográfico.

**GRÁFICO 11.**  
DEPARTAMENTOS QUE PRESENTAN DISMINUCIÓN EN CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA (HORAS/DÍA)



Fuente: oficio de respuesta de la SSPD a requerimiento de la CGR, con radicado 20224021850601 de fecha 25-04-2022, anexo Excel 005.

**GRÁFICO 12.**  
HOGARES SIN ACCESO A FUENTES DE AGUA MEJORADA (%)

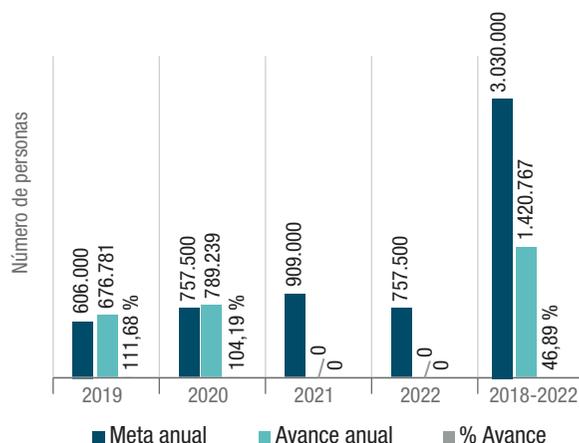


Fuente: elaboración propia con datos tomados DANE, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.

servicios públicos básicos adecuados. Gráficos 13, 13 a y 13 b.

- ✓ En relación con el ODS 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, el aporte al cumplimiento del mismo se realiza a través de la disminución de los déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda; en este sentido se puede concluir que el déficit cuantita-

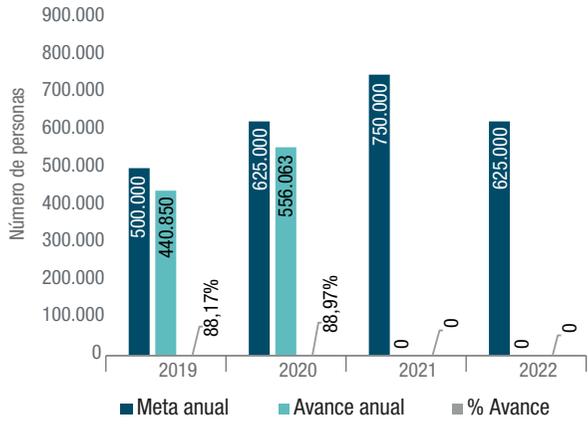
**GRÁFICO 13.**  
PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE TOTAL PAÍS



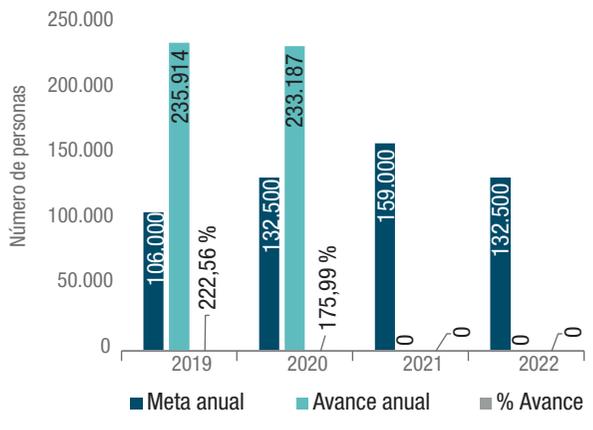
Fuente: elaboración propia, con datos de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1506/5895>.

tivo tiene un avance que, a pesar de no haber terminado el cuatrienio, la meta planteada en el PND para este indicador ya se encuentra en un nivel que sobrepasa el 100 % de cumplimiento, por tanto, se considera que sí le está aportando en alguna medida al cumplimiento del ODS; y respecto al déficit cualitativo, ha presentado altibajos duran-

**GRÁFICO 13A.**  
PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE EN ZONA URBANA



**GRÁFICO 13B.**  
PERSONAS CON ACCESO A SOLUCIONES ADECUADAS DE AGUA POTABLE EN ZONA RURAL



Fuente gráficos 13A, 13B: elaboración propia, con datos de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1506/5895>.

te este cuatrienio, lo que ha ocasionado que a diciembre de 2021, el avance apenas llegara al 12%, es decir, que, aunque sí se presentó una reducción del déficit cualitativo, este es mínimo, y por tanto es mínima su contribución al cumplimiento del ODS. Gráficos 14 y 14 a.

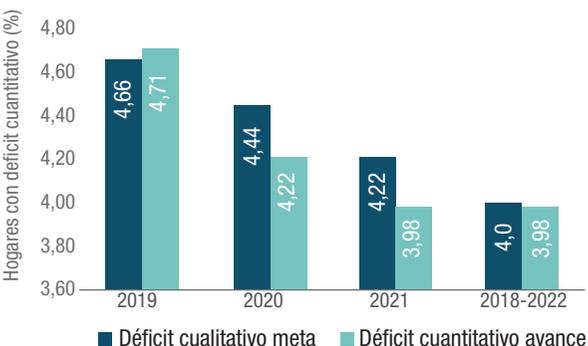
**Recursos Asignados**

- ✓ Los recursos asignados a proyectos de acueducto entre los años 2018 y 2021 fueron aproximadamente \$4,24 billones, distribuidos en

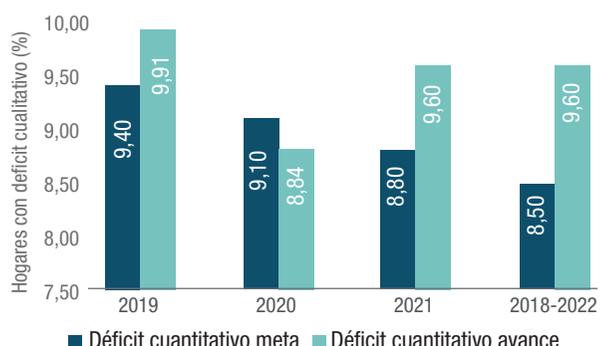
416 proyectos, el 24% (aprox. \$1,03 billones) correspondiente a aportes de la Nación, el 16% (aprox. \$668 mil millones) a contrapartidas de otras fuentes, el 58% (aprox. \$2,44 billones) en aportes combinados y el 2% (aprox. \$98 mil millones) por otros aportes. Los proyectos se encontraban en diferentes etapas, desde procesos de contratación hasta liquidación. Gráfico 15.

- ✓ Si se compara el déficit de personas con acceso a agua por departamentos frente al presupuesto asignado, se observa que este no es consecuente con las necesidades de cada región, dado que los recursos no se

**GRÁFICO 14.**  
HOGARES URBANOS CON DÉFICIT CUALITATIVO (%)

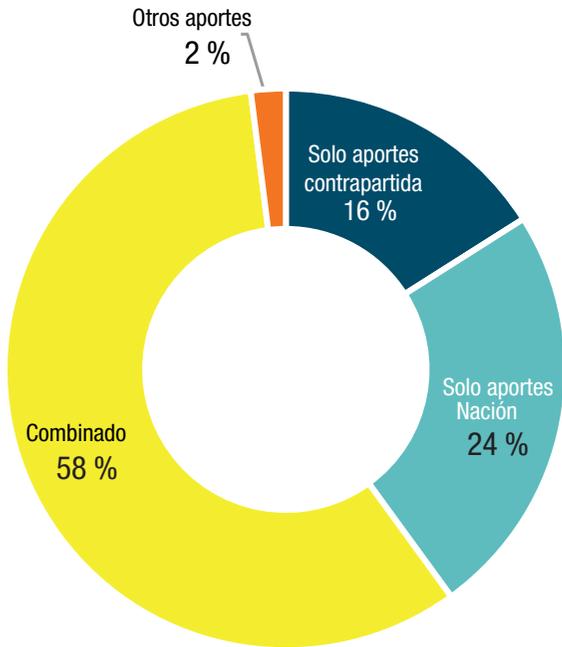


**GRÁFICO 14A.**  
HOGARES URBANOS CON DÉFICIT CUALITATIVO (%)



Fuente: elaboración propia datos tomado del aplicativo Sinergia- DNP [1].  
[1] <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1508/5906/76>; <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1508/5905/76>.

**GRÁFICO 15.**  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ACUERDO  
CON SU FUENTE DE FINANCIACIÓN PARA  
LOS AÑOS 2018 A 2021 NÚMERO DE PROYECTOS



Fuente: elaboración propia con datos tomados de respuesta a oficio MVCT No. 2022EE0011803.

asignaron teniendo como principal factor de priorización el déficit presentado.

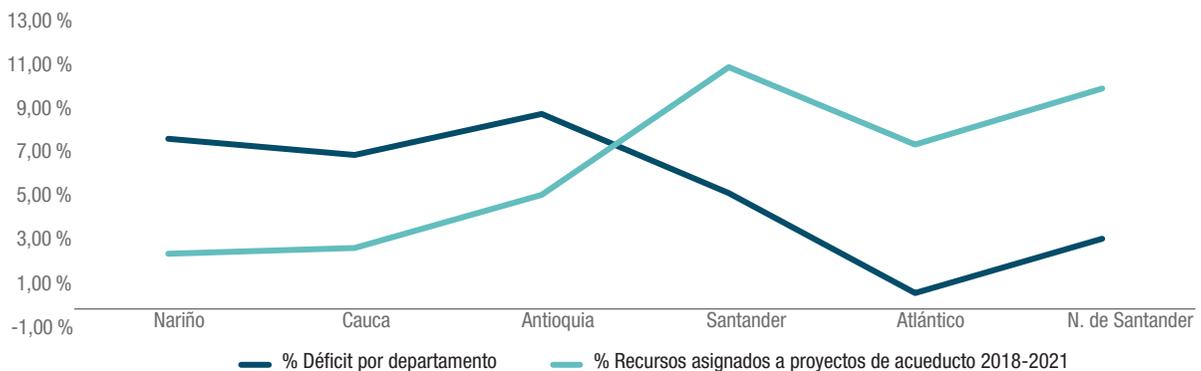
- ✓ Las diferencias más grandes entre los porcentajes de déficit y los de recursos asignados (a favor y en contra), se pueden apreciar en el gráfico denominado “Departamentos con mayores diferencias entre déficit y recursos asignados”. Gráfico 16.

**Proceso de evaluación de la calidad en la prestación del servicio**

- ✓ De acuerdo con lo reportado por la SSPD, la información disponible para el proceso de evaluación de la calidad en la prestación del servicio es adecuada, sin embargo, no se evidenció un indicador que recoja la calificación general de la prestación del servicio público de agua potable y que permita valorar el nivel en el que se encuentra tanto cualitativa como cuantitativamente.

De acuerdo con lo expuesto, se contó con una asignación relevante de recursos financieros para proyectos de acueducto, por más de \$4 billones, y sin embargo, la gestión desplegada para la ampliación de la cobertura del servicio público de acueducto no contribuyó siquiera a beneficiar una población superior al crecimiento demográfico, en tanto que persistieron significativas debilidades en materia de calidad y continuidad del servicio, a la par con la persistencia de importantes brechas regionales y urbano-rurales. **EC**

**GRÁFICO 16.**  
DEPARTAMENTOS CON MAYORES DIFERENCIAS ENTRE DÉFICIT DE PERSONAS  
CON ACCESO A AGUA POTABLE Y RECURSOS ASIGNADOS



Fuente: elaboración propia con datos tomados de respuesta oficio MVCT No. 2022EE0011803.



## AUTORES



**Daissy Durán  
Núñez\***



**Juan Carlos  
Ardila\***



**Yessica Paola  
Montoya\***

\* Funcionarios de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el sector Vivienda y Saneamiento Básico.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE-. Octubre 2021, Información Técnica. Tomado de la Gran Encuesta nacional de calidad de vida (2018-2020). Información técnica recuperada de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, estadísticas por tema, abril – mayo 2022, incremento de la población en Colombia. Información técnica recuperada de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, Encuesta Calidad de Vida 2021, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=Informaci%C3%B3n%202021&text=Con%20respecto%20al%20bienestar%20subjetivo.escala%20de%200%20a%2010>
- Departamento Nacional de Planeación, del PND 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa, Pág. 754.
- Departamento Nacional de Planeación, Agenda 2030- Objetivos de Desarrollo Sostenible, abril a mayo 2022. Fin de la pobreza. Recuperado de <https://www.ods.gov.co/es/about>; <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/fin-de-la-pobreza>
- Departamento Nacional de Planeación, Agenda 2030- Objetivos de Desarrollo Sostenible, abril a mayo 2022. Agua limpia y saneamiento básico. Información Técnica Recuperada de <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE- abril y mayo 2022, pobreza y condiciones de vida- pobreza multidimensional. Recuperada de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Departamento Nacional de Planeación, Agenda 2030- Objetivos de Desarrollo Sostenible, abril a mayo 2022. Agenda 2030. ODS 6.1 Agua potable y asequible. Información Técnica Recuperada de <https://www.ods.gov.co/es/dataexplorer?state=%7B%22goal%22%3A%226%22%2C%22indicator%22%3A%226.1.3.P%22%2C%22dimension%22%3A%22COUNTRY%22%2C%22view%22%3A%22line%22%7D>
- Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSSPD – Informe Nacional de Calidad del Agua para consumo Humano – INCA 2020-, Pág. 20 – 23 y CAPITULO 5
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT – programa Agua al Barrio. Información recuperada de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/agua-al-barrio#:~:text=Agua%20al%20Barrio%20es%20una.las%204%20horas%20del%20d%C3%ADa>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT – Documento Plan Nacional Sectorial – Agua potable y Saneamiento Básico- Plan Nacional de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico rural, Bogotá, febrero 2021. Anexo- Resolución 0076 del 09 de marzo de 2021.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT – Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico- Dirección de Desarrollo Sectorial- Documento Plan director de Agua y Saneamiento Básico, - Visión estratégica 2018-2030

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT – Informe al Congreso de la República, junio 2020 – mayo 2021. Pág. 50-58, y 75 – 77, 128.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT – Informe de Rendición de Cuentas, enero- diciembre 2020, Construcción de Paz. Pág. 3-13.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, Informe de avance programa Agua al Campo, mayo 30 de 2020, <https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Programa-Agua-al-Campo-a-mayo-30-de-2020.pdf>
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Documento “Lineamientos e indicadores para la formulación de metas de cobertura, calidad, continuidad y aseguramiento en el acceso a agua potable y saneamiento básico” del 22 de mayo de 2020, [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/2020\\_agua\\_lineamientos\\_22\\_05\\_2020.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/2020_agua_lineamientos_22_05_2020.pdf)
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022. Indicador personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona urbana y zona rural. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1506/5888/76>, <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1506/5891/76>. Y <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1506/5895/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022. Indicador personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona urbana y zona rural Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1508/5906/76>; <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1508/5905/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022. Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1506/5888>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022. Indicador de personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1510/5912/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022, Indicador de Nuevas conexiones intradomiciliarias, Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1510/5913/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador, abril – mayo 2022.información referente al indicador Nuevas Personas con Acceso a Soluciones Adecuadas de Agua Potable (Pacífico). Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5919/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable (Seaflower) – Histórico de avances, pág. 3 en adelante. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5914/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1509/5907/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del indicador Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET. Información técnica recuperada de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1506/5876>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5915/76>
- Sinergia – Departamento Nacional de Planeación, ficha técnica descripción del <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1511/5917/76>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSSPD - Documento Calidad del Agua, año 2017, Normatividad – Reporte de información al SUI – Diagnóstico nacional, definiciones pág. 8.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSSPD – Informa Nacional de Calidad del Agua para consumo Humano – INCA 2020-, Pág.10-23 y CAPITULO 5.
- Oficio de la MVCT a requerimiento de la CGR respuesta con radicado No.2022EE0011803, del 11 de febrero de 2022, pág.1 a 46 y sus anexos.
- Oficio de la SGC a requerimiento de la CGR respuesta con radicado No.20221000008671, del 14 de febrero de 2022.
- Oficio de la MADS a requerimiento de la CGR respuesta con radicado No. 2301-E2-2022-00797, del 30 de marzo de 2022, pág. 1 -6.
- Oficio de la SSPD a requerimiento de la CGR respuesta con radicado No.20224021850601, del 25 de abril de 2022.

# POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN FRENTE A LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Las brechas son concebidas como una desigualdad que se caracteriza por su persistencia y profundidad. En el caso de la educación de nuestro país, algunas de las políticas públicas empleadas para reducir estas brechas están formuladas para intervenir en materia de inversión en infraestructura educativa, prestación del servicio y alimentación escolar.

**EL PRESENTE ANÁLISIS** pretende determinar si dichas políticas públicas están siendo orientadas priorizando las regiones más pobres del país, en contraste con los indicadores de pobreza, en particular con la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Cabe resaltar que este análisis no contempla la provisión total de los bienes y servicios públicos asociados a la satisfacción de necesidades básicas estructurales como vivienda, salud, infraestructura pública, entre otros.

Para alcanzar el propósito anterior, se emplea la siguiente metodología: i) una revisión sistemática de literatura en Google Académico (GA) para encontrar los principales estudios relacionados con brechas y desigualdad en la educación colombiana, teniendo en cuenta, como proponen Martín-Martín et al, 2018, que en GA se puede encontrar potencialmente información de Web of Science (95 %) y de Scopus (92 %) los principales motores de búsqueda de información y literatura académica. A su vez, GA incluye tesis de grado, libros, artículos de conferencia y materiales aun no publicados, con el ánimo de comprender los abordajes epistémicos sobre brechas y desigualdad. ii) una revisión de la literatura y análisis en torno al tema de brechas y desigualdades en la educación, y iii) un análisis empleando estadísticas nacionales de corte transversal dividido por regiones, con el ánimo de desarrollar reflexiones de política pública.

**CUADRO 1.**  
REVISIÓN INTEGRADORA (WHITTEMORE & KNAFL, 2005)

Etapa de revisión	Descripción
Problema de identificación	¿Cuáles son las principales brechas y desigualdades en educación que se presentan en Colombia?
Búsqueda de literatura	Ecuación de búsqueda en Google Académico
Evaluación de datos	Mediante el uso del Ejercicio de Evaluación de la Investigación (RAE) se analizaron los datos
Análisis de los datos	Contrastando la información recopilada, se elige la literatura pertinente
Presentación	En esta sección se presentan los resultados del análisis desarrollado

Fuente: desarrollo propio, basado en Whittemore & Knafl, 2005.

## REVISIÓN DE LITERATURA

La presente revisión de la literatura se realiza con base en los cinco pasos (Whittemore & Knafl, 2005) que se siguieron para el desarrollo de la revisión sistemática, como se menciona en el Cuadro 1.

Luego de identificar el problema, se adelanta una búsqueda bibliográfica, partiendo de la definición de la base y motor de búsqueda que fue GA (Martín-Martín et al., 2018), cuyos resultados mostraron información en todas las áreas de conocimiento.

Las cadenas utilizadas para la estrategia de búsqueda son brechas en educación, Colombia, Rural, Urbano, educación media, educación regional, educación territorial, educación

nacional, política pública, y pobreza en periodos entre 2018 y 2022. Los operadores booleanos utilizados son “AND” y “OR”.

La primera búsqueda se realiza el 01/12/2022 y la segunda el 31/12/2022, a partir de ésta se pudo verificar que no se presentaron nuevas publicaciones en este período. Se encuentran 14 resultados, entre ellos, 1 artículo de investigación, 2 libros de investigación, 6 tesis de investigación y 1 investigación-consultoría que son base epistémica para analizar la literatura relacionada con las brechas y desigualdades en educación.<sup>1</sup> De la literatura recabada, se pueden resaltar varios conceptos, análisis y propuestas del entendimiento de lo que son las brechas, las desigualdades y las apuestas para cerrar las mismas desde el ámbito educativo, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

El presente trabajo no pretende hacer una revisión exhaustiva de las teorías del desarrollo, de las brechas, desigualdades, entre otros, ni se presenta la totalidad de las escuelas de pensamiento sobre los particulares. Por el contrario, se analiza de qué manera el enfoque de brechas estructurales constituye una herramienta útil y pertinente para alcanzar una transformación estructural en favor del crecimiento económico inclusivo basado en la educación en las etapas tempranas de la vida. Por lo cual, la literatura recabada pretende dar una visión de lo que se entiende por brechas y desigualdades en la educación preescolar, básica y media de Colombia.

## PRINCIPALES CONCEPTOS DE POBREZA

De acuerdo con Feres y Mancero (2001) el enfoque unidimensional de la pobreza, que es el abordaje que normalmente se utiliza, considera a la insuficiencia monetaria como principal indicador para determinar si las personas son identificadas individualmente pobres o no (CEPAL, 2020, p. 14).

Sin embargo, en la actualidad la pobreza se analiza desde una perspectiva multidimensional, en la cual, Spicker (2009) considera que existen al menos 12 factores específicos que caracterizan la pobreza a saber: i) aspectos materiales: necesidad, patrón de

**CUADRO 2.**  
**LITERATURA SELECCIONADA**

Año	Títulos	Tipo de investigación
2016	Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto	Investigación-Consultoría
2018	Brechas regionales socioeconómicas en Colombia 2000-2015: comentarios para conseguir desarrollos regionales	Trabajo de grado de posgrado
2018	Gasto público en educación: apuesta por una mejor gobernabilidad	Trabajo de grado de posgrado
2019	Brechas estructurales en América Latina y el Caribe, aspectos teóricos y conceptuales	Trabajo de grado de posgrado
2019	Brechas en la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre en Baranoa en el marco del cumplimiento de los ODS	Trabajo de grado de posgrado
2020	Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica	Libro de investigación, desarrollado por la CEPAL
2022	Construir la paz y cuidar la vida	Libro de recomendaciones de política basados en investigación

Fuente: desarrollo propio.

privación y recursos limitados; ii) aspectos económicos: estándares de vida, desigualdad y posición económica, y iii) aspectos sociales: clase social, falta de seguridad básica, falta de derechos, exclusión y dependencia.

A su vez, Amartya Sen ha sido el que mayor influencia ha tenido en la definición de un marco multidimensional de la pobreza. Sen (1984) critica las perspectivas de medición de la pobreza basadas solamente en recursos monetarios, pues se argumenta que la pobreza es la incapacidad para lograr ciertos funcionamientos básicos o tener las capacidades para alcanzar efectivamente determinados funcionamientos, por ejemplo, estar bien nutrido, obtener un empleo, acceder a servicios de educación, entre otros (CEPAL, 2020, p. 16).

Incluso como lo comprende la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconocen la pobreza multidimensional no solo como falta de recursos económicos, sino que también se manifiesta en situaciones de padecimientos como hambre, malnutrición, escaso acceso a servicios básicos como educación, salud e infraestructura pública que, además, contempla la discriminación y

1. Los demás resultados se repetían, no tenían relación con el campo de estudio o no convenían para ser consideradas como aporte teórico en el presente trabajo.

Las regiones con mayor PIB y satisfacción de necesidades básicas son Centro Oriente y Eje Cafetero respectivamente, siendo la primera región con un PIB superior al 41 % y la segunda con una satisfacción del 91 %.

la exclusión de niños y jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, pueblos indígenas o afrodescendientes (CEPAL, 2020, p. 16). En ese orden de ideas el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)<sup>2</sup>, hace seguimiento a este tipo de situaciones y capacidades humanas por medio de la metodología de NBI, la cual busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas.

Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, siendo esta última vital en el análisis de política públicas en educación, y como se complementan las mismas, con políticas que lidera el Ministerio de Educación Nacional para buscar mitigar estas condiciones por medio de recursos para inversión en infraestructura educativa, prestación del servicio y de alimentación escolar.

### PRINCIPALES CONCEPTOS DE DESIGUALDAD

Para Spicker (2009) la desigualdad es un concepto relativo y social, dado que las personas se ven favorecidas o perjudicadas según contextos y coyunturas en las relaciones sociales por lo cual, aunque los conceptos de desigualdad y pobreza se relacionan, son diferentes, pues la desigualdad se analiza como una comparación entre una variable observada y la comparación con el “ser y el deber ser” (CEPAL, 2020, p. 18).

De acuerdo con Sen, la medición de la pobreza no debe basarse solamente en recursos monetarios, pues no brinda información

sobre lo que las personas pueden hacer con esos recursos, por tanto, señala lo siguiente (CEPAL, 2020, p. 15):

*“Las capacidades indicarían las posibilidades o los grados de libertad que las personas tienen para alcanzar efectivamente determinados funcionamientos, por ejemplo, estar bien nutrido, obtener un empleo, acceder a servicios de educación, entre otros (p. 15)”*

Reafirmando que la desigualdad se compece con la diferencia entre lo que puede ser y lo que debería ser, pues entre los factores sociológicos y culturales que estos incluyen, evidencian desigualdades de oportunidades como la pertenencia a ciertos pueblos indígenas, el género, el territorio, la familia y el grupo socioeconómico en el que se nace, el lugar de nacimiento, así como características mentales o física heredadas (CEPAL, 2020, p. 18; Moszowski Van Loon et al., 2022)

### PRINCIPALES CONCEPTOS DE BRECHAS ESTRUCTURALES

De acuerdo con la CEPAL (2020, p. 23) la definición que se ajusta al presente análisis es que, una brecha se entiende como un cuello de botella que impide el desarrollo sostenible e incluso en términos de igualdad social y económica. Una brecha se traduce en una limitante para el desarrollo. Asimismo, una brecha estructural se refiere a la diferencia entre la situación actual en áreas del desarrollo como ingresos, salud, educación, pobreza entre otros y las necesidades que deben cubrirse en esas mismas áreas.

Por su parte, Romero concibe la brecha estructural como una desigualdad que se caracteriza por su persistencia y profundidad (Romero et al., n.d., p. 13). Las brechas estructurales pueden estudiarse en una dimensión horizontal (brechas de desarrollo entre países) o verticales

2. DANE y NBI. Fuente: Necesidades básicas insatisfechas (NBI) (dane.gov.co) consultado el 12-01-2023.

(disparidades al interior de un mismo país, por ejemplo, entre mujeres y hombres o entre áreas rurales y urbanas) basado en (CEPAL, 2020). Para el presente análisis se abordarán las brechas estructurales verticales entre regiones del contexto colombiano tomando la distribución geográfica que realiza el Sistema General de Regalías<sup>3</sup> (SGR), propuesta por el DNP.

### ESTADÍSTICAS Y DATOS DE EDUCACIÓN

En este apartado se evidencian los datos tomados de diferentes fuentes para tener un panorama amplio de la educación y sus brechas como desigualdades. Las principales fuentes de información son:

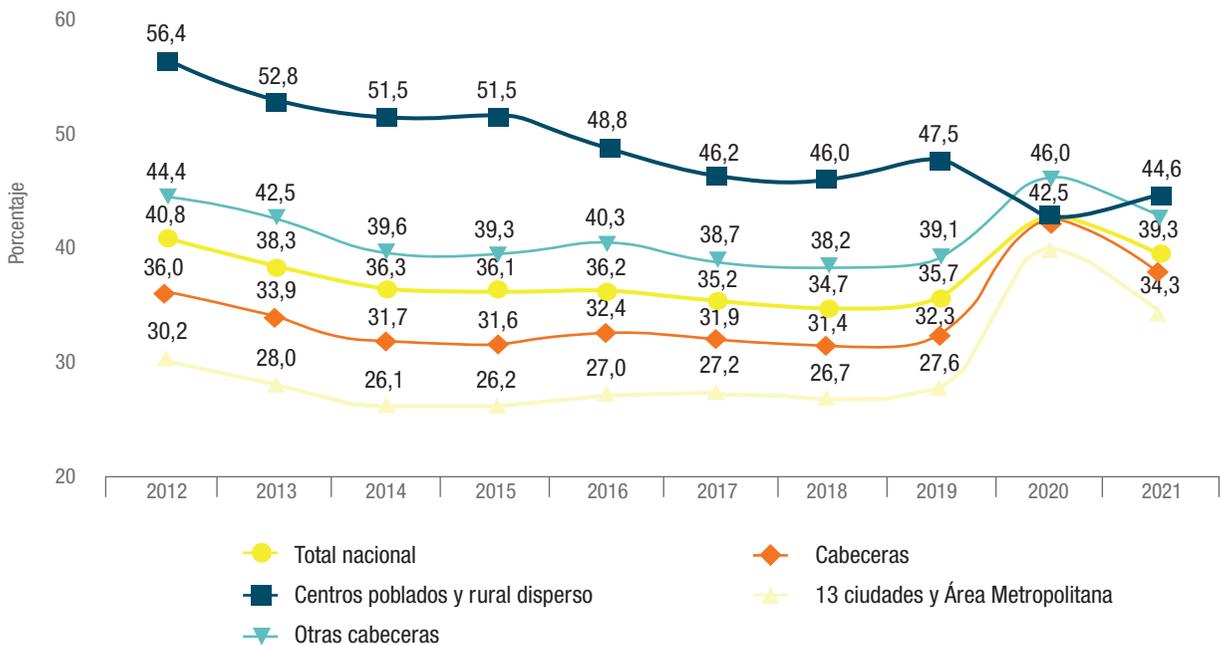
- ✓ Banco de la República (Banrep)
- ✓ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
- ✓ Ministerio de Educación Nacional (MEN)

- ✓ Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- ✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
- ✓ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

De la información recabada y que es sustento de este ejercicio de análisis, se tendrán en cuenta las siguientes series de tiempo que reflejan el contexto social, económico, educativo y regional en el que se desenvuelve el análisis de brechas con relación a la educación y en especial a la preescolar, básica y media en Colombia.

En el caso de la pobreza monetaria, entendida por el DANE como el porcentaje de la población colombiana cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentra por debajo de la línea de pobreza o pobreza extrema, según dominio geográfico, se ilustra a continuación, la información correspondiente a los últimos 10 años en Colombia.

**GRÁFICO 1.**  
POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA 2012-2021



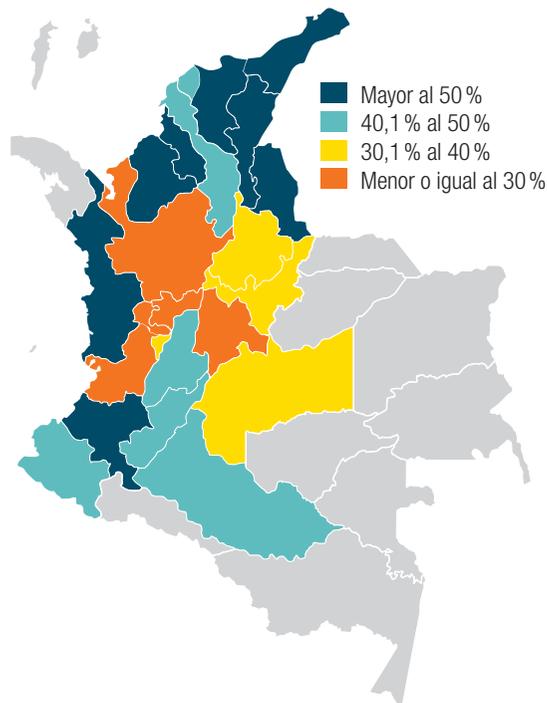
Fuente: DANE. Consultado el 24 de diciembre de 2022.<sup>4</sup>

3. El SGR se constituyó mediante el Acto Legislativo 005 de julio de 2011, con el objetivo de establecer mecanismos de equidad en la distribución de los recursos, promover el desarrollo y la competitividad y propiciar la restauración social y económica en las regiones donde se genera la exploración y la explotación de Recursos naturales. Fuente: Sistema General de Regalías - SGR - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (minambiente.gov.co) consultado el 12-01-2023.3.

4. [https://sitios.dane.gov.co/Pobreza\\_y\\_condiciones\\_de\\_vida/](https://sitios.dane.gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/).



## GRÁFICO 2.

INCIDENCIA DE LA POBREZA  
MONETARIA EN COLOMBIA 2021

Fuente: DANE. Consultado el 24 de diciembre de 2022. <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4ea794a5543b4b709aaefcc74e3d4b8e>.

Adicionalmente, en el Gráfico 2, se evidencia que los porcentajes de incidencia de pobreza monetaria superiores, es decir, mayor al 40 %, se presentan en los departamentos que se encuentran en la periferia del país.

Ahora bien, para el caso de pobreza extrema, como se puede apreciar en los gráficos 3 y 4, los porcentajes de incidencia de pobreza extrema superiores al 40 %, al igual que para el caso de la pobreza monetaria, se encuentran en las zonas periféricas del país. De acuerdo



Cerca del 60 % de la población registrada en el Sistema Integrado de matrícula (SIMAT) recibe menos del 10 % de los recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFFIE).

con el DANE, la pobreza monetaria extrema, se presenta cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar se sitúa por debajo de la línea de pobreza extrema o línea de indigencia.

De acuerdo con los gráficos, datos, literatura recabada y presentada líneas atrás, así como los estudios desarrollados por Fedesarrollo (2016), citando a Galvis y Meisel (2010a, 2010b) y Ramírez et al (2014, 2016), muestran que la incidencia de pobreza rural es mayor en la periferia de Colombia que en el centro.

Incluso resaltan (Fedesarrollo, 2016, p. 11) que el grupo poblacional más pobre está en la zona rural, y el grupo poblacional es el indígena. Hechos que se reafirman en el trabajo de Ramírez Vigoya (2018) como brechas estructurales que no se han podido cerrar entre la población rural y urbana. A modo de reflexión sobre estas brechas, el documento de Mario & Socorro (2022, p. 114) concluyen que la Amazonía -la región no solo el departamento-, pese a su reconocimiento mundial por su extraordinaria riqueza natural, y ocupando el 42 % del territorio nacional colombiano, genera solo el 1 % del PIB nacional.<sup>5</sup>

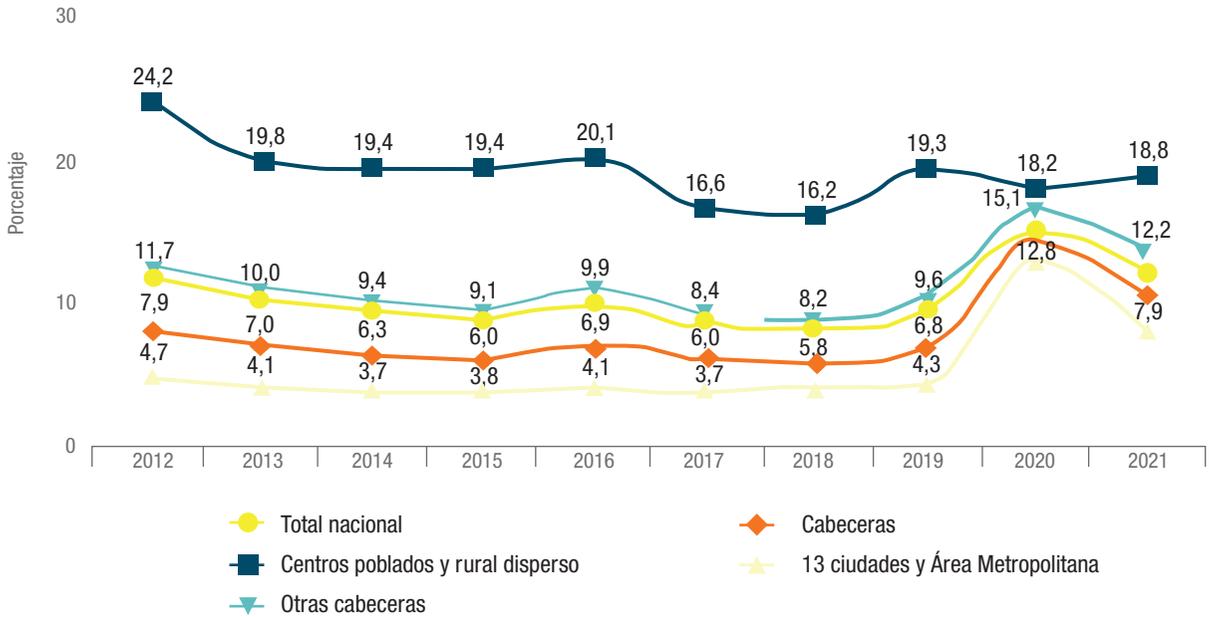
A partir de lo anterior, se tiene en consideración el Coeficiente de Gini — Gráfico 5—, entendido como un indicador de desigualdad que mide la concentración de la riqueza en un área geográfica determinada. El indicador mide la distancia entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución, su valor se encuentra entre cero y uno, donde cero representa igualdad absoluta y uno desigualdad absoluta. Para Colombia, se presenta en el Gráfico 4 los resultados para el año 2021.

Ahora bien, se considera pertinente revisar la participación porcentual del PIB por departamento que, según el DANE, es el valor total de los bienes y servicios finales producidos por el país durante un tiempo determinado. En este mapa se puede ver cuál es el aporte de cada departamento al total del PIB, siendo Bogotá el que representa una mayor participación porcentual del PIB. Gráfico 6.

En términos per cápita, es decir, el promedio de producto bruto por cada persona, las ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga se encuentran por encima del PIB nacional por habitante, como se puede apreciar en el Gráfico 7.

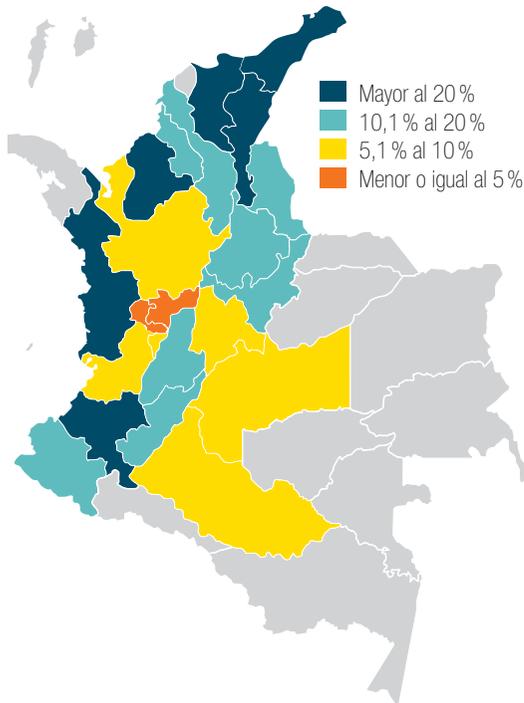
5. Se toman los datos de 2021 dado que es la información disponible más actualizada a la fecha y desagregada por departamento.

**GRÁFICO 3.**  
POBREZA MONETARIA EXTREMA EN COLOMBIA 2012-2021



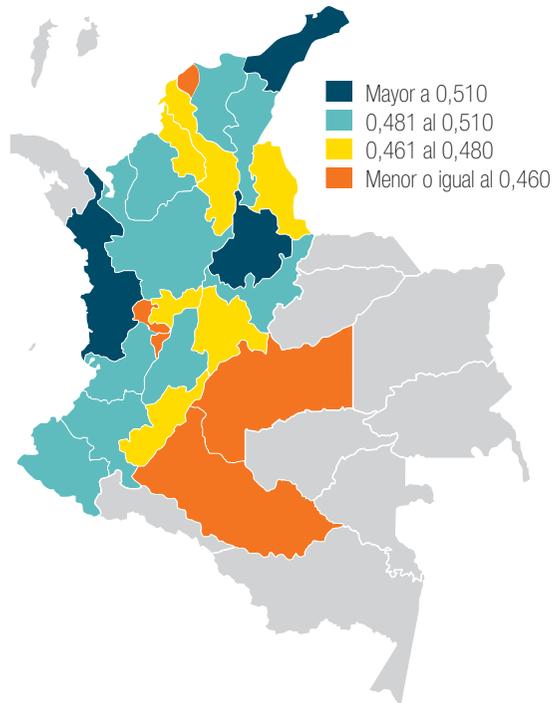
Fuente: DANE. Consultado el 24 de diciembre de 2022. [https://sitios.dane.gov.co/Pobreza\\_y\\_condiciones\\_de\\_vida/](https://sitios.dane.gov.co/Pobreza_y_condiciones_de_vida/)

**GRÁFICO 4.**  
INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA 2021



Fuente: DANE. Consultado el 24 de diciembre de 2022.<sup>6</sup>

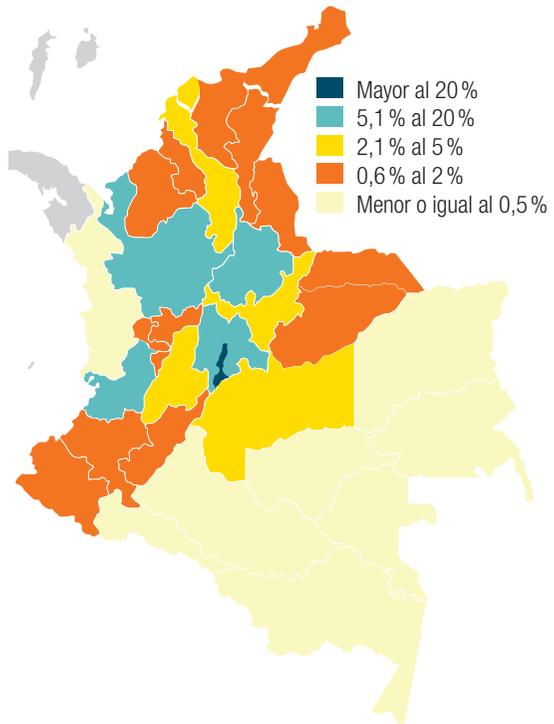
**GRÁFICO 5.**  
COEFICIENTE DE GINI EN COLOMBIA 2021



Fuente: DANE. Consultado el 24 de diciembre de 2022.<sup>7</sup>

6. <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4ea794a5543b4b709aaefcc74e3d4b8e>  
 7. [ps://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4ea794a5543b4b709aaefcc74e3d4b8e](https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=4ea794a5543b4b709aaefcc74e3d4b8e)

**GRÁFICO 6.**  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL  
DEL PIB POR DEPARTAMENTO

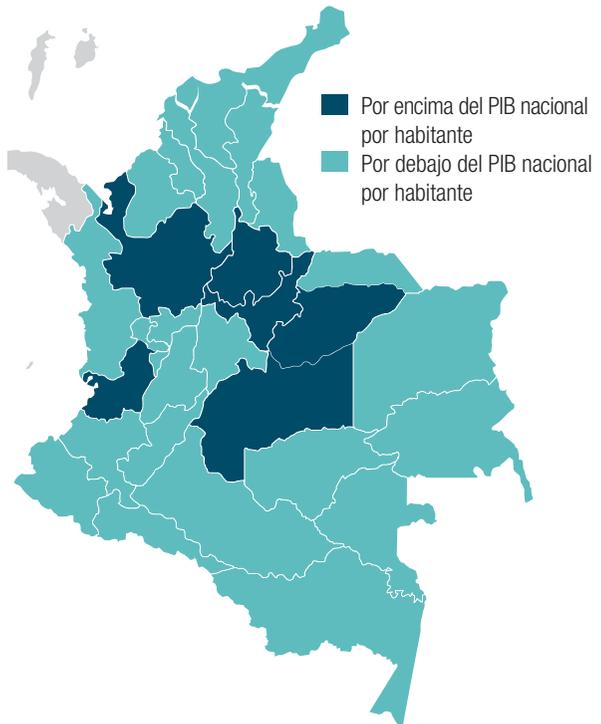


Fuente: Producto Interno Bruto (PIB) Departamental (arcgis.com).

Se podría argumentar como lo hace Ramírez Vigoya (2018, p. 13), que el comportamiento del PIB sigue el patrón conocido como de “centro-periferia” de Paul Krugman (1991) en el que se explica que los mercados se concentran en una región específica del sistema urbano regional de cada país, especialmente cuando la estructura de mercado es de competencia perfecta y retornos constantes de escala; este aspecto podría complicar el comercio entre regiones y explicar la convergencia o divergencia entre las regiones, donde la concentración por encima del promedio está más condensada en el interior del país.

Como se mencionó, es importante analizar el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Por ejemplo, el déficit de vivienda cuantitativo —Gráfico 8— identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales, y para los cuales es necesario que se adicione una vivienda adecuada al *stock* para que puedan habitarla en condiciones estructurales apropiadas.

**GRÁFICO 7.**  
PIB NACIONAL COLOMBIA POR HABITANTE  
2021



Fuente: Producto Interno Bruto (PIB) Departamental (arcgis.com).

Nuevamente se observa en el Gráfico 8 que la periferia colombiana es la que tiene mayor déficit cuantitativo de vivienda. Por lo cual se realiza un análisis completo de las NBI, encontrando que para 2021 están por fuera, tanto del promedio como de la desviación estándar, los departamentos de Córdoba, Chocó, La Guajira, Arauca, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. A partir de lo anterior, se realiza el análisis pertinente a través de los promedios de NBI por región de acuerdo con la división para generar distribución presupuestal que realiza el Sistema General de Regalías, propuesta por el DNP.

Como se puede apreciar en el Gráfico 9, en el eje vertical se identifica el porcentaje de aporte al PIB nacional por región al año 2021,<sup>8</sup> mientras que en el eje horizontal se presenta la información correspondiente a NBI para el año 2018.<sup>9</sup> Por tanto, el entrecruce de las líneas azules corresponde al nivel promedio nacional de NBI y el promedio de aporte regional el PIB nacional (22,56 y 16,66 respectivamente).

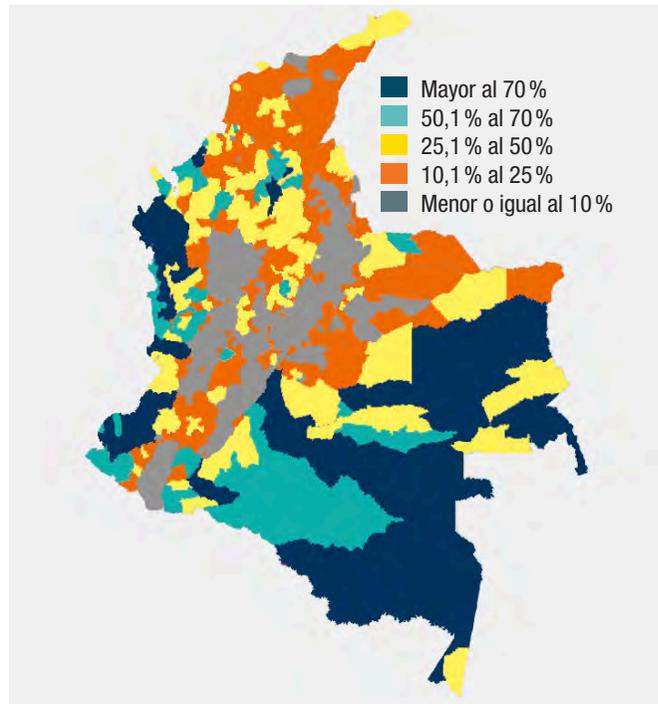
8. Se realiza el análisis con la última información disponible desagregada por departamento del PIB, correspondiente al año 2021.  
9. Basado en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNVP) 2018 del DANE.

Como se evidencia en el Gráfico 9,<sup>10</sup> en el cuadrante superior izquierdo se encuentran las regiones con alto aporte al PIB nacional y bajo NBI, que corresponde al centro oriente (esta región se ve afectada por la inclusión de Bogotá en la región). Así mismo, en el cuadrante inferior izquierdo están las regiones con bajo aporte al PIB nacional y bajas NBI, en el cual se encuentra la región eje cafetero, aunque es de rescatar que su aporte al PIB nacional es cercano al promedio.

En contraste de lo anterior, en el cuadrante inferior derecho están las regiones con bajo aporte al PIB nacional y altas NBI, que son la región Centro Sur, Caribe, Pacífico y los Llanos. Estas últimas regiones están rezagadas respecto a la media nacional tanto en aporte al PIB nacional como en NBI, que evidencia disparidades de las regiones de la periferia del país respecto al centro. Retomando las argumentaciones de la CEPAL (2020, p. 23) estas brechas son entendidas como un cuello de botella que impide el desarrollo sostenible e incluso en términos de igualdad social y económica.

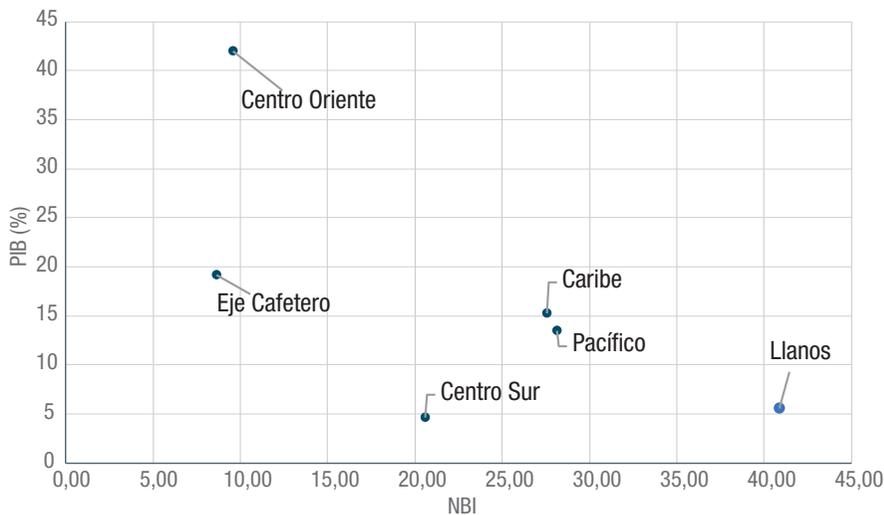
Tal como se observa en el Gráfico 7, las regiones con mayor PIB y satisfacción de

**GRÁFICO 8.**  
DÉFICIT DE VIVIENDA CUANTITATIVO



Fuente: DANE Déficit de vivienda (cuantitativo - cualitativo - habitacional) (arctgis.com) consultado el 12-01-2022.

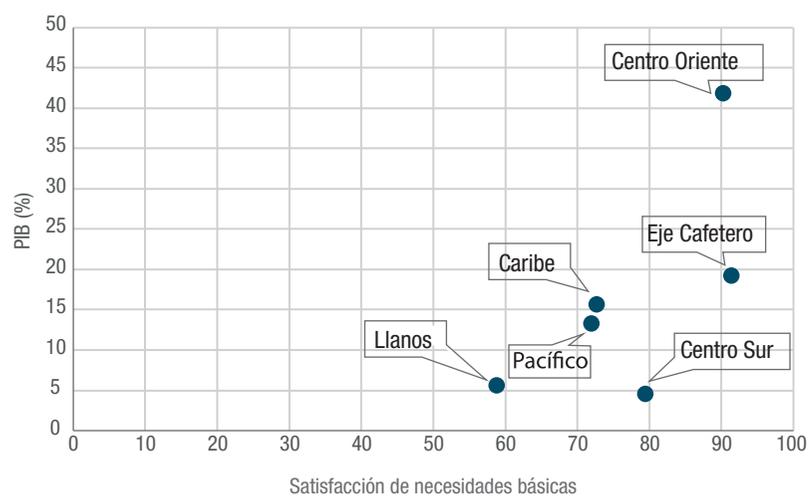
**GRÁFICO 9.**  
PROMEDIO NACIONAL DE LAS NBI FRENTE AL PROMEDIO DE APOORTE REGIONAL AL PIB NACIONAL



Fuente: elaboración propia basados en la información del DANE a 2021.

10. Clasificación regiones: Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar., Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Sucre), Centro Oriente (Bogotá D.C., Boyacá, Cundinamarca, Norte De Santander, Santander), Centro Sur (Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, Tolima), Eje Cafetero (Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda), Llano (Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada) y Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño, Valle Del Cauca).

**GRÁFICO 10.**  
POBLACIÓN SIN NBI FRENTE AL PROMEDIO  
DE APOORTE REGIONAL EL PIB NACIONAL



Fuente: elaboración propia, basado en la información del DANE a 2021.

necesidades básicas son Centro Oriente y Eje Cafetero respectivamente, siendo la primera región con un PIB superior al 41% y la segunda con una satisfacción de necesidades básicas del 91%, encontrando como brechas para el año 2021 entre regiones respecto de las mejor posicionadas. Gráfico 10.

Teniendo en cuenta la información presentada en el Cuadro 3, se evidencia que la región Llanos tiene una brecha de 32,2 puntos frente a la región del Eje Cafetero en la satisfacción de necesidades básicas y una diferencia de 36,4 puntos de la región Centro Oriente en relación con el PIB.

La región Centro Sur tiene una brecha de 11,9 puntos frente a la región del Eje Cafetero

**CUADRO 3.**  
BRECHA DE SATISFACCIÓN DE NBI Y PIB  
ENTRE LAS REGIONES AÑO 2021

Región	Brecha de satisfacción de necesidades básicas	Brecha de PIB
Caribe	18,9	26,7
Centro Oriente	0,9	0
Centro Sur	11,9	37,4
Eje Cafetero	0,0	22,8
Llanos	32,2	36,4
Pacífico	19,5	28,5

Fuente: elaboración propia basados en la información del DANE a 2021.

en la satisfacción de necesidades básicas y una diferencia de 37,4 puntos de la región Centro Oriente en PIB. La región Pacífico tiene una brecha de 19,5 puntos frente a la región del Eje Cafetero en la satisfacción de necesidades básicas y en PIB una diferencia de 28,5 puntos de la región Centro Oriente. La región Caribe tiene una brecha de 18,9 puntos frente a la región del Eje Cafetero en la satisfacción de necesidades básicas y una diferencia en PIB de 26,7 puntos de la región Centro Oriente.

Con el ánimo de conocer cuál es el ordenamiento de NBI promedio por región se recurrió a realizar un análisis por cuartiles que nos permite ver cuáles son los valores que dividen una muestra estadística en cuatro lotes iguales. Gracias a ellos se puede determinar la dispersión y cuál es la tendencia central de un conjunto de datos. Esto sirve para aproximarnos inicialmente y poder comprender mejor dichos datos.

El análisis propuesto en el Cuadro 4, confirma que con porcentaje de NBI promedio mayor a los dos dígitos se encuentran las regiones de Centro Sur, Caribe, Pacífico y Llanos.

Los estudios evaluados nos invitan a reflexionar sobre las políticas públicas de educación y ¿cómo estas pueden aportar al cierre de brechas? A partir de este interrogante, se hace necesario analizar cómo se encuentra la inversión de recursos en infraestructura educativa, prestación de servicios en educación y la asignación de recursos del SGP para alimentación.

**ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA**

Una de las políticas públicas es la de inversión en infraestructura para servicios en educación. Para esto el Fondo de Finan-

**CUADRO 4.**  
ANÁLISIS DE CUARTILES POR REGIÓN  
Y POR PORCENTAJE DE NBI PROMEDIO

Regiones	Cuartiles
Centro Oriente y Eje Cafetero	Cuartil 1 (0 a 12,3%)
Centro Sur	Cuartil 2 (12,4 a 24,1%)
Caribe	Cuartil 3 (24,1% a 28%)
Pacífico y Llanos	Cuartil 4 (mayor al 28%)

Fuente: elaboración propia basados en la información del DANE a 2021.

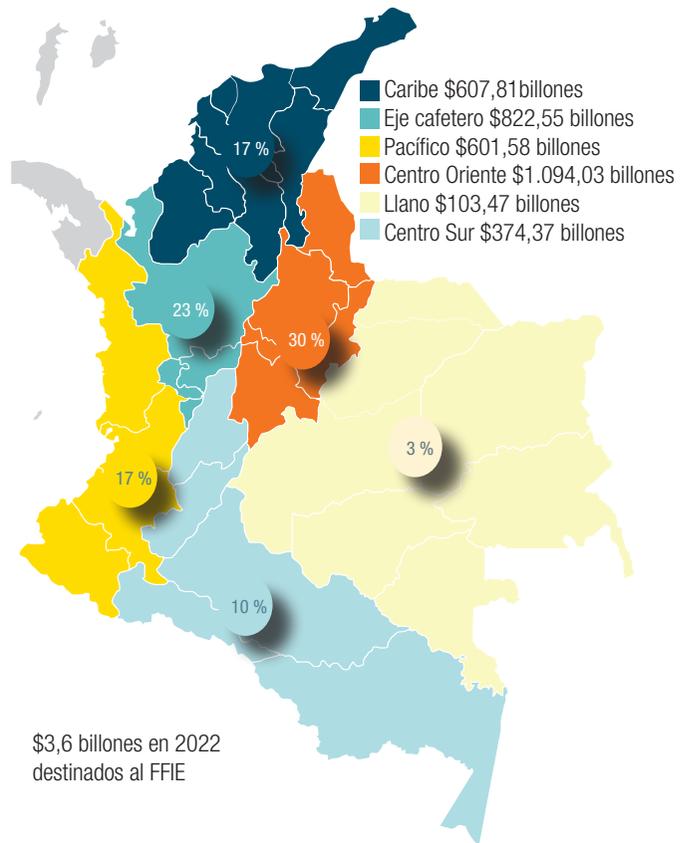
ciamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), bajo lineamientos de política pública CONPES 3831 de 2015, determinó las necesidades y deficiencias en cuanto a capacidad en infraestructura que, para el 2015, demostró que para la implementación de la jornada única escolar, era necesaria la asignación y ejecución de recursos en cuatro áreas: i) infraestructura nueva, ii) ampliación infraestructura existente, iii) mejoramiento y iv) dotación.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo anterior para el año 2022 la destinación de recursos del FFIE por región se realizó, como se discrimina en el Gráfico 11, con un monto total de 3,6 billones de pesos para la implementación de esta política pública:

Analizando la asignación del FFIE por medio de la Curva de Lorenz a corte transversal de 2022, esta relaciona el porcentaje de municipios con estudiantes registrados en el Sistema Integrado de Matricula (SIMAT) y los recursos asignados por el FFIE, desde el que menos hasta el que más recursos recibe; teniendo en cuenta que una diagonal (línea de 45°) la cual estaría indicando un estado de igualdad perfecta donde el 10% de la población de estudiantes registrados en el SIMAT recibe exactamente el 10% de los recursos, el 50% de la población de estudiantes registrados en el SIMAT percibe el 50% de los recursos y así sucesivamente. Una curva por debajo de la diagonal indica desigualdad en la distribución de los recursos y mientras más se aleje, mayor será el grado de desigualdad.

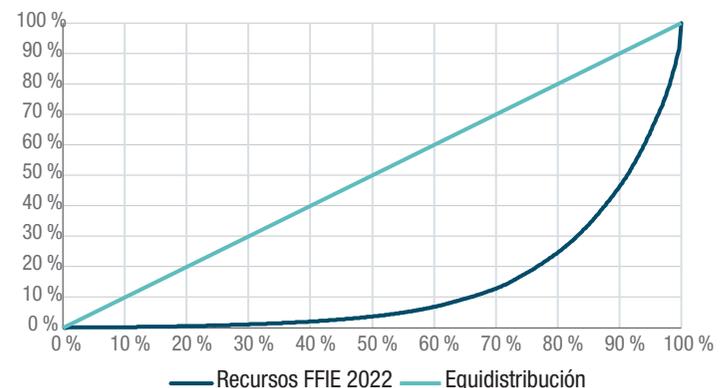
El Gráfico 12 confirma que la curva está por debajo de la diagonal, con un Gini de 0,72, lo que implica por ejemplo que cerca del 60% de la población registrada en el SIMAT recibe menos del 10% de los recursos del FFIE. Lo anterior indica que podría haber una focalización de recursos a ciertas zonas del país -en este caso municipios- que reciben un mayor presupuesto, teniendo en cuenta la capacidad de adicionar recursos para el propósito de inversión en infraestructura escolar o la cantidad de población en el territorio, como las dinámicas de crecimiento poblacional, entre otros. El comportamiento de la Curva de Lorenz en el territorio nacional tomando las entidades territoriales de Colombia que

**GRÁFICO 11.**  
**RECURSOS FFIE POR REGIÓN - AÑO 2022**



Fuente: elaboración propia basados en la información del FFIE a 2022.

**GRÁFICO 12.**  
**CURVA DE LORENZ EN EL TERRITORIO NACIONAL.**  
**ENTIDADES TERRITORIALES DE COLOMBIA QUE RECIBIERON RECURSOS DEL FFIE - AÑO 2022**



Fuente: elaboración propia basados en la información del MEN, SIMAT y DANE a 2022.

11. De acuerdo con el CONPES 3831 de 2015, el periodo de la política culminará en 2030, año en el que se estima que se habrán cons-truido las 51.134 aulas necesarias para implementar la jornada única en el 100% del territorio nacional.

**GRÁFICO 13.**  
**CONTRASTE DE NBI CON % DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL FFIE POR REGIÓN – AÑO 2022**



Fuente: elaboración propia, basados en la información del FFIE y DANE a 2022.

recibieron recursos del FFIE en el año 2022, también se puede evidenciar en el Gráfico 12.

Bajo la perspectiva de la política de inversión en infraestructura educativa, la misma apunta a tener el mayor impacto, pertinente y eficiente. Para dar cumplimiento a lo anterior, a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), se buscó consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; administrar los dineros de forma eficiente, priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto (DNP, 2015).

De acuerdo con esto, como reflexión de política pública y basados en las regiones con mayores NBI insatisfechos y la apuesta de impacto, pertinencia y eficiencia se realizó la comparación de estos con el porcentaje de recursos del FFIE asignados por región, como se observa en el Gráfico 13.

A primera vista y resaltando que se están analizando las variables NBI y FFIE, se podría inferir que la asignación de recursos por medio de política pública no se compadece con las NBI de las regiones -línea azul- y con la búsqueda de cierre de brechas a corte transversal de 2022, pues se podría argumentar

que, a mayores NBI la inversión en infraestructura debería ser mayor, y al contrario se identifica un coeficiente de correlación<sup>12</sup> del -0,85, invitando a reflexionar sobre los alcances iniciales de la política, pues hay un comportamiento anticíclico.

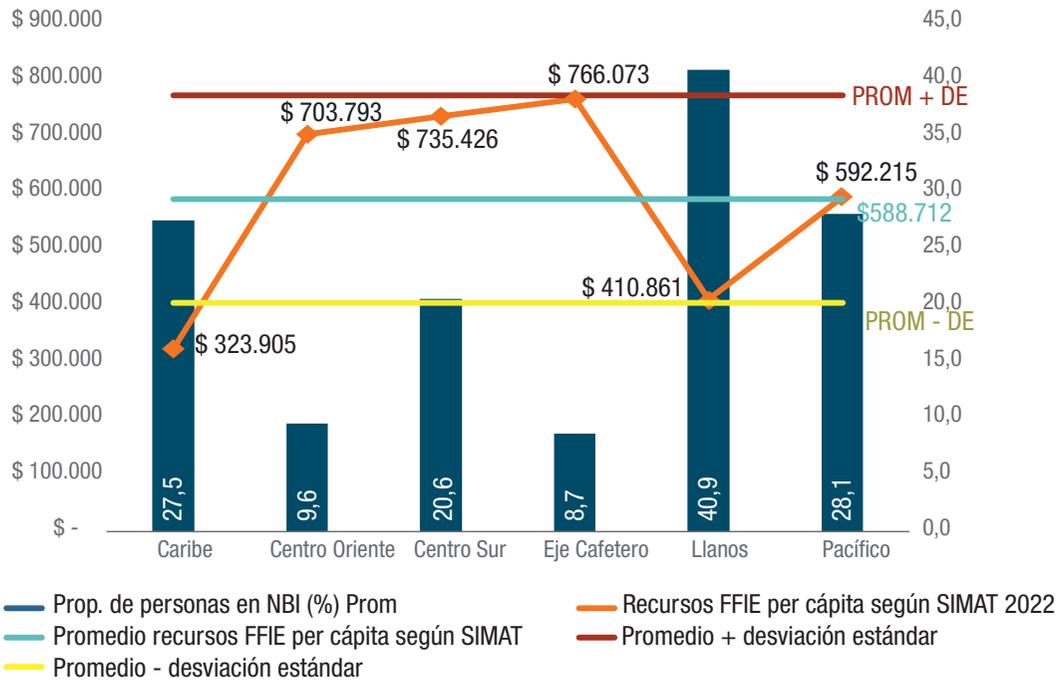
Con el ánimo de realizar un análisis más coherente con las dinámicas poblacionales, se procedió a suavizar la serie de inversión en infraestructura del FFIE con la población de Preescolar, Básica y Media registrada en el SIMAT,<sup>13</sup> para de esta forma realizar una comparación per cápita de estudiantes. Una vez realizada la comparación de recursos asignada por el FFIE por estudiantes registrados en el SIMAT, se puede evidenciar la siguiente gráfica que relaciona las NBI regionales con la asignación de recurso del FFIE a 2022 per cápita de estudiantes registrados en el SIMAT.

De acuerdo con los análisis realizados y como se puede observar en el Gráfico 14, teniendo en cuenta la asignación de recursos FFIE dividido por la cantidad de estudiantes registrados en el SIMAT, se encontró que los recursos asignados en promedio para el año 2022, son de \$588.712 pesos por estudiante a nivel nacional, y quienes están por encima de ese promedio son las regiones Pacífico -levemente pues en promedio para la región fue de \$592.215, Centro Oriente \$703.793, Centro Sur \$735.426 y Eje Cafetero \$766.073. Por su parte, quienes están por debajo del promedio son Llanos \$410.861 y la región Caribe \$323.905, estando esta última ubicada incluso por debajo del promedio más una desviación estándar negativa.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el coeficiente de correlación entre NBI y recursos de inversión en infraestructura educativa per cápita, se evidencia que se acentúa la no relación entre el recurso destinado y las necesidades en -0,78. Razón por la cual vale la pena reflexionar sobre la asignación de recursos por región en contraste con las NBI, pues lo anterior permitiría inferir que las regiones de Llanos como Caribe que tienen los NBI

12. El coeficiente de correlación es la medida específica que cuantifica la intensidad de la relación lineal entre dos variables en un análisis de correlación.  
13. De acuerdo con el MEN, el sistema integrado de matrícula SIMAT es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. Es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por Institución y el traslado a otra Institución, entre otros. SIMAT - ...:Ministerio de Educación Nacional de Colombia:... (mineducacion.gov.co) consultado el 11 de enero de 2023.

**GRÁFICO 14.**  
**RELACIÓN DE NBI REGIONALES CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FFIE (AÑO 2022)**



Fuente: elaboración propia, basado en la información del FFIE y SIMAT a 2022.  
 Nota: la línea azul representa el promedio, la línea roja es el promedio más una desviación estándar, y la línea amarilla representa el promedio más una desviación estándar.

más altos —y ubicados en el cuarto cuartil con porcentaje promedio de NBI superiores al 28%— y el tercer cuartil con porcentaje promedio de NBI de (24,1% a 28%) respectivamente, están recibiendo menos recursos per cápita que el resto. Para el caso de región Caribe, incluso por debajo de una desviación estándar.

A partir de lo anterior, se propone reflexionar sobre cómo se realiza la asignación de recursos para las regiones, y si las NBI podrían ser un criterio de asignación de recursos para futuras reflexiones de política pública y la búsqueda de cierre de brechas ad portas del Plan Nacional de Desarrollo que se está discutiendo por estos días.

Por otra parte, en relación con la política pública de alimentación, la cual comprende tanto los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) alimentación escolar y el aporte al Programa de Alimentación Escolar (PAE) el cual busca brindar un complemento alimentario a los niños,

niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el SIMAT como estudiantes oficiales.

Su objetivo fundamental es contribuir con la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes y micronutrientes en los porcentajes que se definan para cada modalidad. De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que en el presente análisis no están incluidos los recursos del SGR y recursos propios, para el año 2022 como corte transversal, se destinaron cerca de \$1,522 billones



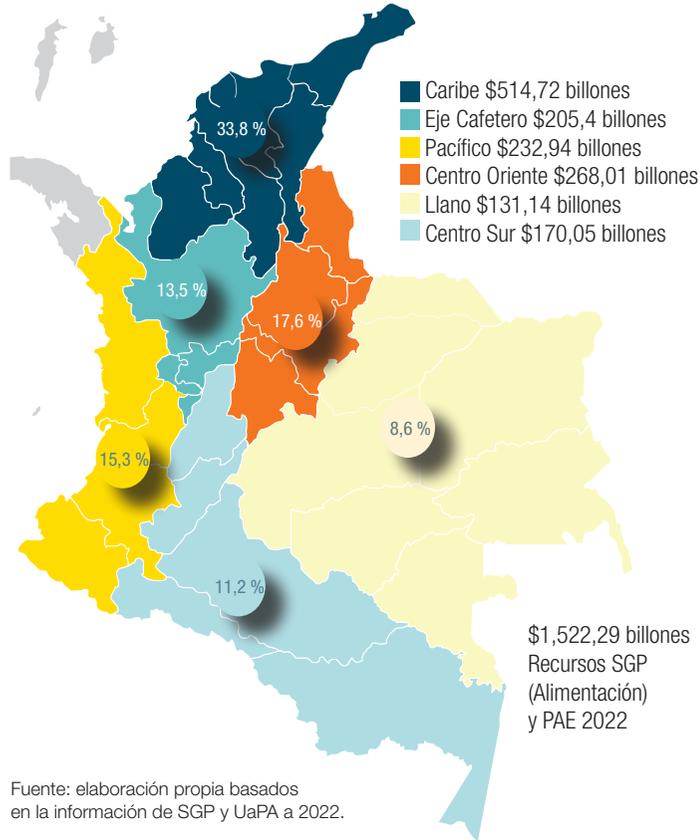
Cerca del 60% de la población registrada en el Sistema Integrado de matrícula (SIMAT) recibe menos del 10% de los recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFFIE).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

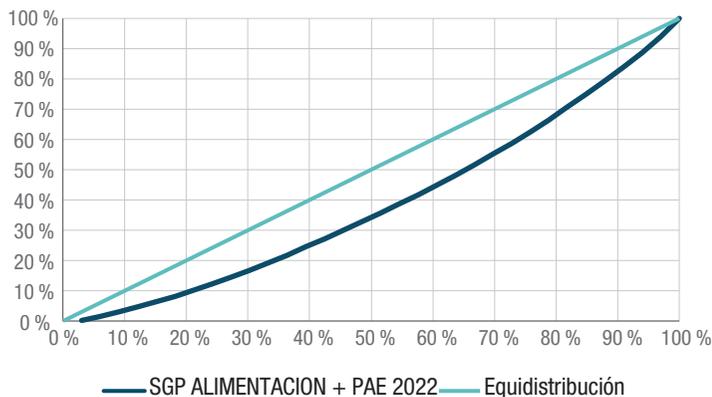
DELEGADA PARA EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA,  
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE.

**GRÁFICO 15.**  
RECURSOS SGP (ALIMENTACIÓN) Y PAE POR REGIONES.  
PESO RELATIVO NACIONAL 2022



Fuente: elaboración propia basados en la información de SGP y UaPA a 2022.

**GRÁFICO 16.**  
CURVA DE LORENZ EN EL TERRITORIO NACIONAL  
RECURSOS DEL SGP ALIMENTACIÓN Y PAE 2022



Fuente: elaboración propia, basados en la información del SGP, UaPA, SIMAT y DANE a 2022.

a precios corrientes del año en recursos para SGP-Alimentación y PAE, los cuales se distribuyeron como muestra el Gráfico 15.

Ahora bien, robusteciendo el análisis, se revisa la relación con la asignación de SGP (Alimentación) y PAE por medio de la Curva de Lorenz a corte transversal de 2022, Gráfico 16 en la cual se relaciona el porcentaje de municipios con estudiantes registrados en el SIMAT y los recursos asignados por el SGP Alimentación y PAE, desde el que menos hasta el que más recursos recibe.

En el Gráfico 16 se evidencia que la curva está por debajo de la diagonal, con un Gini de 0,23, lo que demuestra por ejemplo, que cerca del 50% de la población registrada en el SIMAT recibe cerca de 32% de los recursos del SGP (Alimentación) y PAE. Esto implica que podría haber una focalización de recursos a ciertas zonas del país -en este caso municipios- que reciben más teniendo en cuenta la capacidad de adicionar recursos para el propósito de alimentación escolar. El anterior análisis se realizó para el territorio nacional desagregado por departamentos teniendo en cuenta el recurso asignado por el SGP (Alimentación) y PAE a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).<sup>14</sup>

Así mismo, se presenta el contraste de las NBI respecto al porcentaje de asignación de recursos del SGP (alimentación) y PAE por región para el año 2022, con el cual se podría llegar a argumentar que se esperaría que a mayores NBI la inversión en recursos destinados a este componente de alimentación desde el SGP debería ser mayor, y al contrario se identifica un coeficiente de correlación<sup>15</sup> del -0,03, invitando a reflexionar sobre los alcances iniciales de la política, pues hay un comportamiento que no se acompaña como se evidencia en el Gráfico 17.

Con el ánimo de realizar un análisis más certero al igual que con el FFIE, se procedió a suavizar la serie de inversión por parte del SGP-Alimentación y PAE con la población de Preescolar, Básica y Media registrada en el SIMAT para sector oficial, para de esta forma realizar una comparación per cápita por estudiante, y reflexionar sobre la política pública

14. Cabe mencionar que las ETC no certificadas también reciben recursos para alimentación escolar, sin embargo, estos son agrupados (bolsa común) y ejecutados por las ETC.

15. El coeficiente de correlación es la medida específica que cuantifica la intensidad de la relación lineal entre dos variables en un análisis de correlación.

de asignación de recursos para la alimentación estudiantil.

Teniendo en cuenta el análisis de asignación de recursos para la alimentación a partir del componente del SGP y el PAE dividido por la cantidad de estudiantes registrados en el SIMAT, se encontró, como se observa en el Gráfico 18 que los recursos asignados en promedio para el año 2022 como corte transversal, son de \$218.262 pesos por estudiante a nivel nacional, y quien está por encima de ese promedio, es la región Caribe \$232.233, Centro Sur \$273.461 y Llanos \$318.626. Por su parte, quienes están por debajo del promedio son Pacífico \$198.228 cercano al promedio, Eje cafetero \$153.646 y Centro Oriente \$133.375 incluso esta última estaría por debajo del promedio más una desviación estándar negativa.

Una vez analizada la información de manera per cápita por estudiante registrado en el SIMAT, la asignación de recursos del SGP-Alimentación y PAE frente a los porcentajes promedio de NBI por región, el coeficiente de correlación es positivo 0,84 indicando que hay una mejor congruencia entre la asignación de recursos ante la necesidad, que es susceptible de mejora y ajuste positivo,

**GRÁFICO 17.**  
CONTRASTE DE NBI CON % DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL SGP-ALIMENTACIÓN Y PAE POR REGIÓN (AÑO 2022)

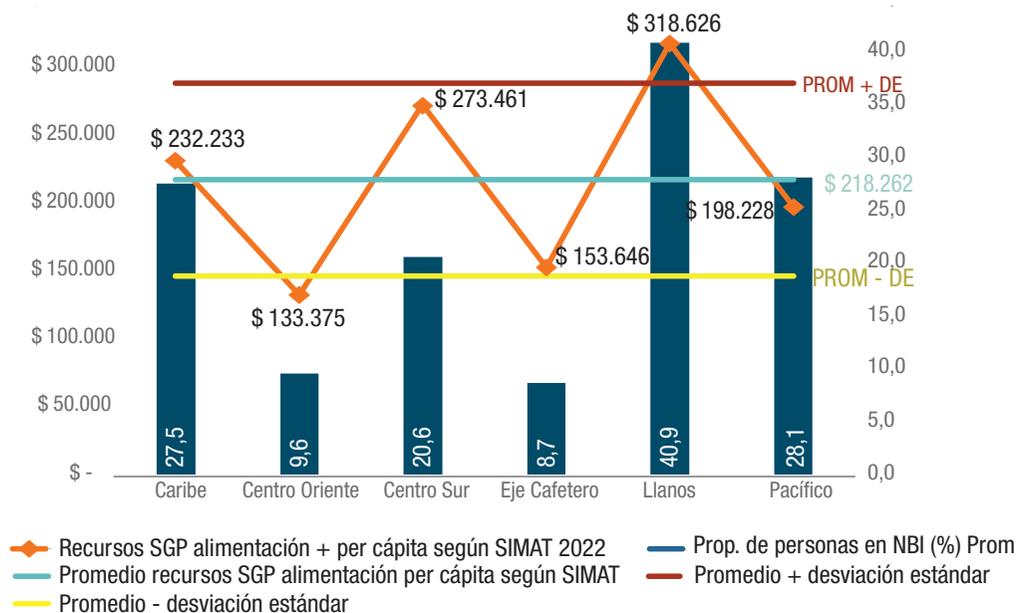


Fuente: elaboración propia, basado en la información del SGP, UaPA, y DANE a 2022.

aspecto que permitiría reflexionar que la política de alimentación escolar responde de acuerdo a las recomendaciones de la CEPAL de cerrar brechas (CEPAL, 2020, p. 23). Aunque el ejercicio de política pública es positivo en los datos analizados al 2022, tiene un largo trecho de mejoría.

La Política Pública de Educación, en relación con el Sistema General de Participaciones

**GRÁFICO 18.**  
RELACIÓN DE NBI REGIONALES CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SGP-ALIMENTACIÓN Y PAE (AÑO 2022)

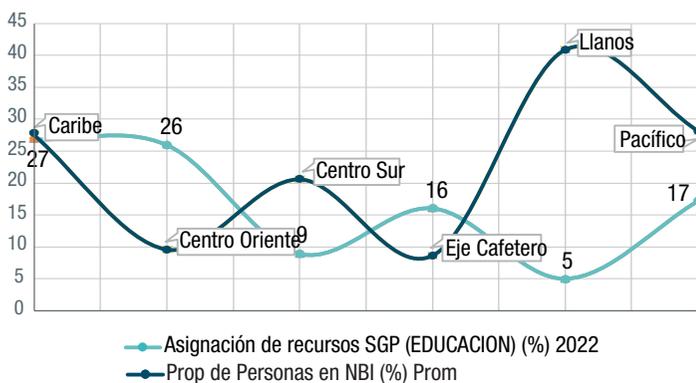


Fuente: elaboración propia, basado en la información del SGP, UaPA, MEN y SIMAT a 2022.



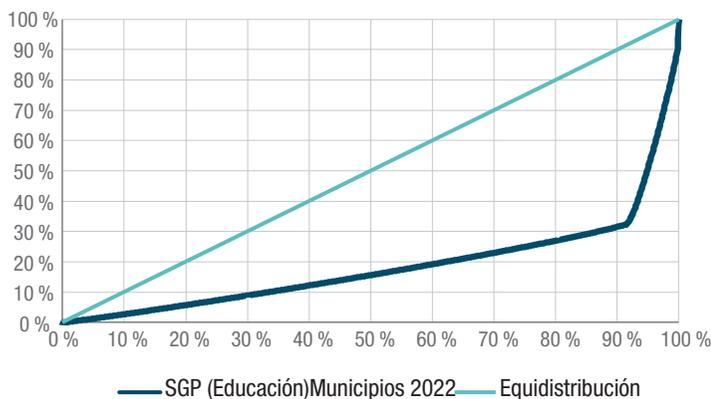
Las regiones con mayor PIB y satisfacción de Necesidades Básicas son Centro Oriente y Eje Cafetero respectivamente, siendo la primera región con un PIB superior al 41 % y la segunda con una satisfacción de Necesidades Básicas del 91 %.

**GRÁFICO 19.**  
RECURSOS SGP(EDUCACIÓN) POR REGIONES.  
PESO RELATIVO NACIONAL 2022



Fuente: elaboración propia, basado en la información de SGP a 2022.

**GRÁFICO 20.**  
CURVA DE LORENZ EN EL TERRITORIO NACIONAL  
RECURSOS DEL SGP EDUCACIÓN 2022



Fuente: elaboración propia, basado en la información del SGP, SIMAT y DANE a 2022.

(SGP) componente Educación, busca contribuir con la prestación del servicio y el mejoramiento de la calidad de este. De acuerdo con lo anterior para el año 2022 como corte transversal, se destinaron cerca de \$27.883,62 billones a precios corrientes del año en recursos para SGP- Educación y se distribuyeron de como se muestra en el Gráfico 19.

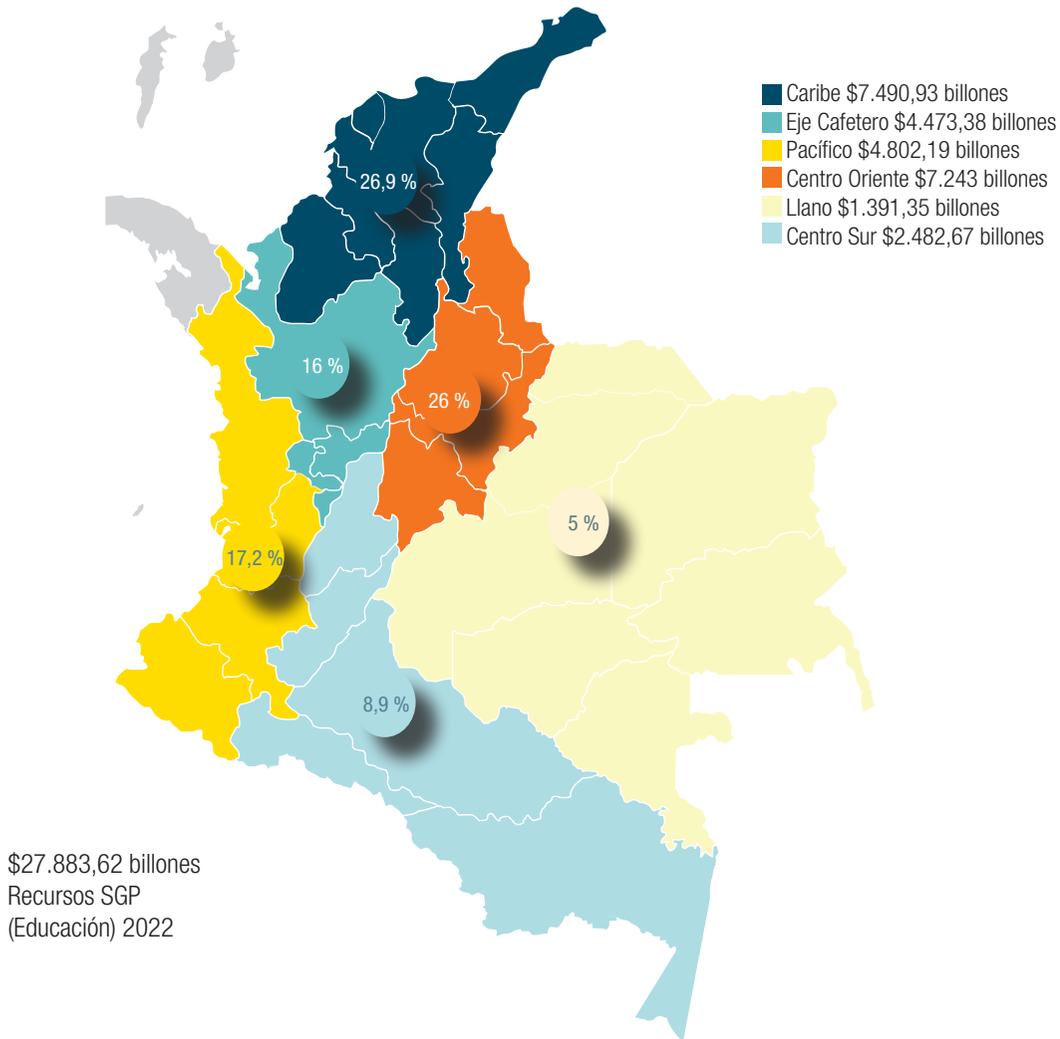
Ahora bien, profundizando el análisis, se revisa la relación con la asignación de SGP (Educación) por medio de la Curva de Lorenz a corte transversal de 2022, en la cual se relaciona el porcentaje de municipios con estudiantes registrados en el SIMAT y los recursos asignados por el SGP Alimentación, desde el que menos hasta el que más recursos recibe.

En el Gráfico 20 se evidencia que la curva está por debajo de la diagonal, con un Gini de 0,63, lo que demuestra por ejemplo que cerca del 50% de la población registrada en el SIMAT recibe cerca de 15% de los recursos del SGP (Educación). Esto implica que podría haber una focalización de recursos a ciertas zonas del país -en este caso municipios- que reciben más recursos teniendo en cuenta la capacidad de adicionar recursos para el propósito en mención. Este análisis se realizó para el territorio nacional tomando 1135 municipios y departamentos, teniendo en cuenta que la distribución del presupuesto se realiza a entidades territoriales certificadas ya sean municipios o departamentos de Colombia.

Así mismo, se presenta el contraste de las NBI con respecto al porcentaje de asignación de recursos del SGP (Educación) por región para el año 2022 —Gráfico 21—, con el cual se podría llegar a argumentar que se esperaría que a mayores NBI la inversión en recursos destinados a este propósito desde el SGP debería ser mayor, y al contrario se identifica un coeficiente de correlación<sup>16</sup> del -0,47, invitando a

**GRÁFICO 21.**

**CONTRASTE DE NBI CON PORCENTAJE DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL SGP-EDUCACIÓN POR REGIÓN (AÑO 2022)**



Fuente: elaboración propia, basado en la información del SGP y DANE a 2022.

reflexionar sobre los alcances iniciales de la política, pues hay un comportamiento anticíclico.

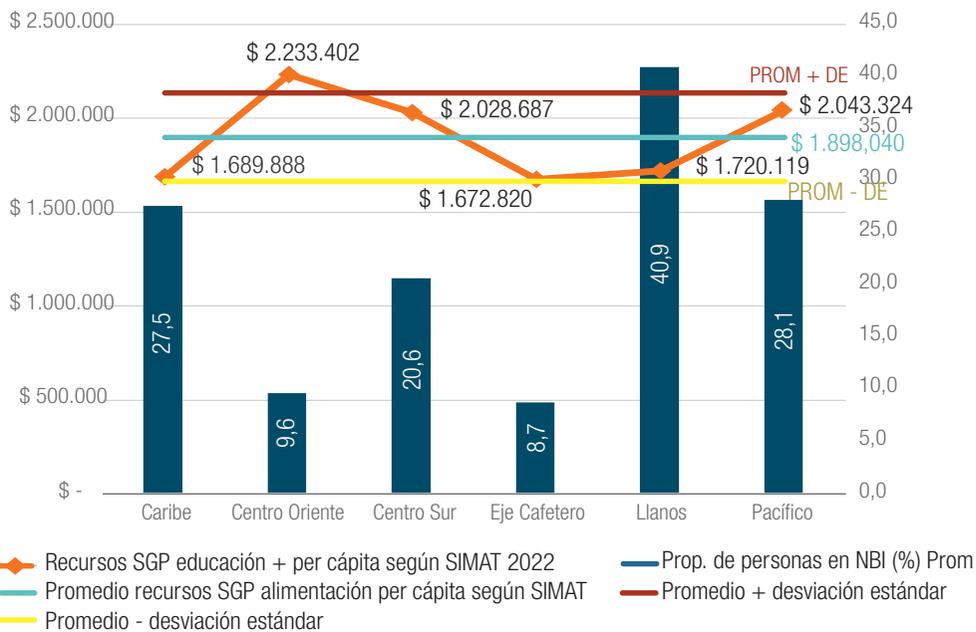
Con el ánimo de realizar un análisis certero al igual que con el FFIE y SGP (Alimentación)+PAE, se procedió a suavizar la serie de inversión por parte del SGP-Educación con la población de Preescolar, Básica y Media registrada en el SIMAT sector oficial, para realizar una comparación per cápita por estudiantes, y reflexionar sobre la política pública de asignación de recursos para la prestación del servicio y el mejoramiento de la calidad.

Teniendo en cuenta el análisis de asignación de recursos para la prestación del servicio educativo a partir del componente del SGP dividido por la cantidad de estudiantes registrados en el SIMAT, se encontró, como se observa en el Gráfico 22, que los recursos asignados en promedio para el año 2022 como corte transversal, son de \$1.898.040 por estudiante a nivel nacional, y quien está por encima de ese promedio, es la región Centro Oriente \$2.233.402, Centro Sur \$2.028.687 y Pacífico \$2.043.324. En

16. El coeficiente de correlación es la medida específica que cuantifica la intensidad de la relación lineal entre dos variables en un análisis de correlación.

GRÁFICO 22.

RELACIÓN DE NBI REGIONALES CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SGP-EDUCACIÓN. AÑO 2022



Fuente: elaboración propia basados en la información del SGP y SIMAT a 2022.

contraste, quienes están por debajo del promedio son Llanos \$ 1.720.119 y muy cercanos al promedio más una desviación estándar negativa, Eje cafetero \$1.672.820 y Caribe \$1.689.888.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el coeficiente de correlación entre NBI y los recursos de servicio educativo a partir del componente del SGP per cápita, se evidencia que se acentúa la no relación entre el recurso destinado y las necesidades en -0,34, razón por la cual vale la pena reflexionar sí se compara con la asignación de recursos por región con las NBI. Se podría inferir que las regiones de Llanos como Caribe que tienen los NBI más altos -y ubicados en el cuarto cuartil con porcentaje promedio de NBI superiores al 28%- y el tercer cuartil con porcentaje promedio de NBI de (24,1% a 28%) respectivamente, están recibiendo menos recursos per cápita que el resto. Para el caso de la región Caribe, incluso muy cercana a una desviación estándar.

A partir de lo anterior, se propone reflexionar nuevamente sobre la asignación de recursos para las regiones, y sí se puede considerar pertinente las NBI como un criterio de asignación de recursos para futuras reflexiones de política pública y la búsqueda de cierre de brechas.

REFLEXIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Para la Contraloría Delegada y la Dirección de Estudios para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, y Recreación y Deporte la apuesta de cerrar brechas concebidas como una desigualdad que se caracteriza por su persistencia y profundidad, se analizó en este caso frente a la metodología de NBI. El análisis comparativo se desarrolló entre regiones colombianas tomando la distribución geográfica que realiza el Sistema General de Regalías (SGR), en la cual por medio de un análisis de corte transversal a 2022, se evidenció que las políticas públicas en educación enfocadas a este indicador son dispares.

Por un lado, la política pública de inversión en infraestructura educativa como el FFIE y el Sistema General de Participaciones (SGP) componente educación, no asigna recursos a las regiones con más altos NBI según se evidenció en los análisis anteriormente mencionados. Esto podría obedecer, entre otras, a la reflexión del CONPES 3831 en el cual se evidencia que la mayor cantidad de población se encuentra concentrada en el centro del país y por esto la asignación es mayor para estas regiones. Cabe resaltar que este análisis no contempla la provisión total de los bienes y servicios públicos

asociados a la satisfacción de necesidades básicas estructurales como vivienda, salud e infraestructura pública, entre otros.

Pese a lo anterior, no se estaría dando cumplimiento a la realidad del país ni a lo establecido en el artículo 02 del Acto Legislativo 04 de 2007:

*“Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a fac-*

*tores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley”.*

De otro lado, la política de alimentación escolar, teniendo en cuenta el componente del SGP-Alimentación y PAE, tiene una correlación positiva con las NBI, evidenciando que la política pública de educación apuesta por realizar inversiones más altas donde más NBI hay. Por lo cual, se invita a reflexionar sobre las políticas públicas y en especial las de educación, a enfilar baterías y presupuestos hacia la inversión de recursos en donde hay más NBI, como es el caso de las regiones de Llanos, Pacífico, Caribe y Centro Sur. **EC**

## AUTORES



**Andrey Geovanny Rodríguez León<sup>1</sup>**



**Juan Carlos Cobo-Gómez<sup>2</sup>**



**Angela Lucía Izquierdo Pinzón<sup>3</sup>**



**Claudia Stella Ruiz Ruiz<sup>3</sup>**

1. *Contralor Delegado para Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.*
2. *Director de estudios sectoriales de la Contraloría Delegada para Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.*
3. *Profesionales de la Dirección de estudios sectoriales.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica*. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- DNP. (2015). *CONPES 3138*.
- Fedesarrollo. (2016). *Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto*.
- Mario, P., & Socorro, R. (2022). *Proyecto conflicto violento y paz. Construir la paz y cuidar la vida*.
- Martín-Martín, A., Orduna-Malea, E., Thelwall, M., & Delgado López-Cózar, E. (2018). Google Scholar, Web of Science, and Scopus: A systematic comparison of citations in 252 subject categories. *Journal of Informetrics*, 12(4), 1160–1177. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.09.002>
- Moszowski Van Loon, A., Galindo Cumpido, S. Y., & Reyes Valdez, A. (2022). Educación y desigualdad entre los mexicanos. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 2(2), 1–35. <https://doi.org/10.48102/ifi.2022.v2.n2.239>
- Ramírez Vigoya. (2018). *Para conseguir desarrollos regionales*. Comentarios.
- Romero, I., López, J. A., & Hess, S. (n.d.). *La brecha estructural de inclusión financiera en México: una perspectiva territorial y del impacto de las normas sociales de género*. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- Spicker. (2009). *Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados*. <https://www.researchgate.net/publication/242712446>
- Whittemore, R., & Knafk, K. (2005). The integrative review: Updated methodology. In *Journal of Advanced Nursing* (Vol. 52, Issue 5, pp. 546–553). <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2005.03621>

# ESTADO SOCIAL TRABAJO DIGNO Y REFORMAS LABORALES

52

Las condiciones de los mercados internacionales, la globalización, los avances tecnológicos, las nuevas cadenas de valor y, especialmente, la primacía del valor del capital en la ecuación, orientaron la filosofía reformista que se da en el mercado laboral colombiano, en una apuesta por disminuir -no tanto el derecho- sino el grado de la protección social integral asociada al trabajo digno, bajo la premisa de la conservación y/o generación de empleo.

**EL PAÍS SE ENCUENTRA** ad portas de iniciar las discusiones de una nueva reforma laboral que, grosso modo, podría resumirse en cuatro grandes bloques temáticos, así: estabilidad laboral y uso de modalidades de contratación, incluyendo uso controlado de los contratos de prestación de servicios (CPS); asociación sindical, negociación colectiva y huelga; empleabilidad específica: digital, rural, informal, sexual, migrante, y equidad; reducción de brechas, recargos nocturnos y dominicales.

Todos ellos encuadrados en una dinámica de aparente confrontación con las necesidades empresariales de crecimiento y productividad.

Ante esta coyuntura, este artículo se propone realizar una reflexión sobre esta realidad, desde el supra marco de la dignidad humana como eje conductor de las relaciones laborales.

La declaración universal de los derechos humanos (1948) en su artículo 1 dice que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Una dignidad que expresada socialmente conduce a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, que específicamente y como sustrato de nuestras actuales concepciones de trabajo



**MARTHA VELÁSQUEZ**  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
SECTORIALES DE LA  
CONTRALORÍA DELEGADA  
PARA EL SECTOR TRABAJO



**RODRIGO FLÓREZ**  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
SECTORIALES DE LA  
CONTRALORÍA DELEGADA  
PARA EL SECTOR TRABAJO

digno y decente se materializa en su artículo 23 con las siguientes particularidades:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Esta declaración materializa una dinámica histórica mundial referida al acumulado de instituciones laborales y donde hay que tener presente que según Avella (2010) “La experiencia de un país con sus instituciones laborales no es independiente de su organización económica y política ni de sus relaciones con el resto del mundo”.

## ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE PROTECCIÓN LABORAL

Para el caso particular colombiano, en los años 1930-1950 previos al surgimiento del Código Sustantivo del Trabajo (CST) empezaron a darse regulaciones sobre condiciones particulares del ejercicio de la relación laboral, más enfocados hacia las dinámicas de trabajo del sector industrial y los servicios.

Manifestaciones específicas de lo anterior lo constituyen los hechos relevantes que se señalan a continuación y que constituyen expresión visible de la necesidad de correlacionar la dignidad humana con una legislación laboral, máxime en la época posterior al Acto Legislativo 1/1936 que: “define el trabajo como obligación social con especial protección del Estado”.

Algunos de ellos son:

- ✓ Contratos laborales;
- ✓ Salarios;
- ✓ Jornadas de 8 horas – vacaciones – cesantías (Ley 10 de 1934);
- ✓ Descanso dominical (Ley 72 de 1931);
- ✓ Elementos característicos de la relación laboral;
- ✓ Protección a la maternidad (Decreto 1632 de 1938);
- ✓ Asociación sindical.

Mención especial merece para estas fechas, la Ley 96 de 1938 que crea el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social.

Otros hechos legislativos fueron: el Decreto 3871 de 1949<sup>1</sup>, que estableció la prima de servicios como figura prestacional a favor del empleado. El Decreto 2350 de 1944 que reafirmó la garantía de los trabajadores de asociarse, y como tal la importancia de los sindicatos dentro de una empresa y en la reivindicación de los derechos laborales.

Este somero resumen indica una circunstancia social y económica en donde la actividad legislativa apunta al desarrollo de normativas proclives a la protección laboral del trabajador, y donde las cifras del crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia (con marcadas variaciones en los años de la segunda guerra mundial) reflejan desde entonces que la aparición legal de regulaciones orientadas a proteger la dignidad

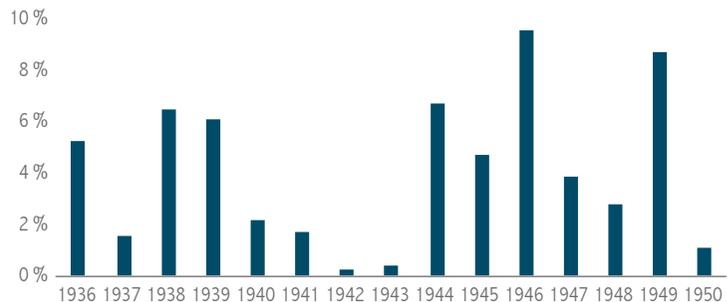


» La aparición legal de regulaciones orientadas a proteger la dignidad humana no son un elemento contrario al crecimiento ni posiblemente al empleo.

humana a través de los hitos ya señalados que contribuyen a aumentar el ámbito de protección social, no son un elemento contrario al crecimiento ni posiblemente al empleo.

El Gráfico 1 muestra el comportamiento histórico del crecimiento del PIB en el periodo 1936-1950, donde se materializaron la mayoría de los hechos relevantes señalados.

**GRÁFICO 1.**  
HISTÓRICO PIB COLOMBIA. AÑOS 1935-1950



Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia.

1. Un mes de sueldo por año de servicio.



La reforma laboral promovida en el año 1990 tenía la finalidad de ajustar la legislación a las nuevas condiciones de la economía global que imponía la desregulación laboral y además, por cierta rigidez que establecía el Código Sustantivo del Trabajo de 1950.

Lastimosamente no se cuenta, para este mismo periodo, con datos seriales sobre el indicador de la tasa de desempleo para poder hacer aproximaciones sobre crecimiento y empleo.

Igualmente, con relación a otro gran indicador de formalización laboral que es la afiliación a pensiones, su desarrollo en estas dos décadas señaladas es muy incipiente, al punto que hasta 1946 con la Ley 90 se establece en Colombia el seguro social obligatorio y se crea el Instituto de Seguros Sociales, aunque aún con cobertura solo para empleo público y el privado depende de sus propias cajas de previsión para la administración de los riesgos de vejez, accidente o salud.

### DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO (CST) A LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Con el precedente legislativo antes señalado, se da la expedición del Decreto Ley 2663 de 1950, que prácticamente recopila cuáles deben ser las garantías que debe propiciar el Estado colombiano para los trabajadores, dándose así una configuración de lo que hoy día conceptuamos como trabajo digno que puede interpretarse como las condiciones necesarias y mínimas para el desempeño laboral de los trabajadores de manera individual dentro de un ámbito de derechos y que:

*está asociado a las garantías fuertes que los trabajadores han ganado tras casi un siglo de luchas: estabilidad laboral, salario mínimo vital y móvil, cargas presionales que garantizan la protección social, derechos a la libertad sindical y la negociación colectiva, etc. (como se cita en Procuraduría General de la Nación, s.f., p.42).*

Igualmente, en Colombia se siguen generando leyes favorables al empleado, citándose a manera de ejemplo el Decreto Legislativo 118/1957 que establece el subsidio familiar y crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); el Decreto Legislativo 2351 de 1965 que aumenta las medidas de estabilidad laboral consagradas en el CST de 1950.

Como corolario de toda esta legislación, la Constitución Política de Colombia (CP) de 1991 en el artículo 53 explícitamente define como trabajo digno:

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación y el descanso necesario y protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

Adicional a ello, la CP complementa los derechos a través de los artículos 54 (obligación de formación laboral, ubicación de las personas en edad de trabajar y garantía del derecho al trabajo a minusválidos); 55 (derecho a la negociación colectiva); 56 (derecho de huelga); y 57 (participación de los trabajadores en la gestión de las empresas) y en particular el 25 donde se expresa que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas

**sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”** (CP, 1991)

En esta forma, la Constitución Política dejó expresamente establecido cuáles son las garantías que debe propiciar el Estado colombiano para los trabajadores, independientemente de la modalidad de vinculación en que se desarrolle, dejando así en claro que el concepto de trabajo digno es el que ha definido el ordenamiento normativo en materia laboral en el país.

Sin embargo, este garantista marco legislativo y constitucional del trabajo digno, se ve confrontado con la dinámica del mercado laboral interno del país y por las propuestas de desarrollo económico mundial dominantes en esta segunda mitad del siglo XX, dándose una dicotomía entre estos avances legales y las particularidades del modelo económico nacional sobre el cual se deberían implementar. Entre ellas:

- ✓ Aplicación del modelo cepalino, privilegiando la industria nacional y las exportaciones.
- ✓ Cambios en los porcentajes de participación de los sectores productivos, tal como lo señala Muñoz (2010)
- ✓ Los principales factores de la transformación productiva de la estructura económica colombiana están relacionados,

## EL CONCEPTO DE TRABAJO DIGNO ES EL QUE HA DEFINIDO EL ORDENAMIENTO NORMATIVO EN MATERIA LABORAL EN EL PAÍS.

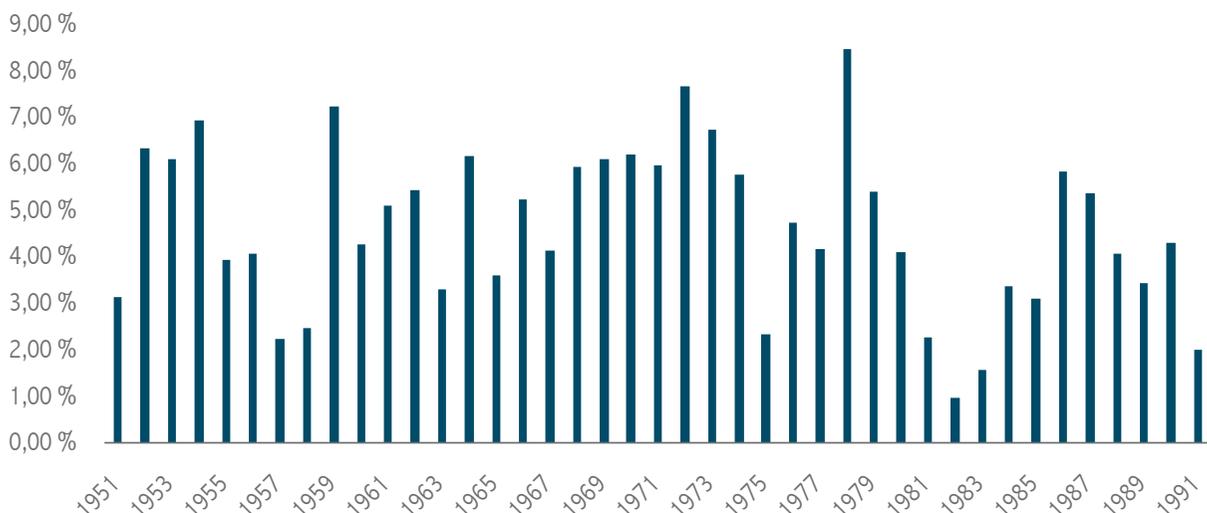
en primer lugar, con la pérdida de participación del sector agropecuario, al pasar del 40,5% en el periodo 1945-1949 al 21,5% entre 1985 y 1989; en segundo lugar, con la creciente importancia que empezó a cobrar la industria manufacturera, al crecer del 14,8%, entre 1945 y 1949 al 22,9% entre 1975 y 1979.

- ✓ La consolidación del sector servicios.
- ✓ La apertura económica de finales de los 80, iniciada en el gobierno del presidente Barco y consolidada en la administración Gaviria.
- ✓ Incremento de la población, de la urbanización y de la participación de la mujer en el mercado laboral.

En este contexto descrito se presentan ahora algunos indicadores relativos al mercado laboral en estas cuatro décadas, buscando observar la incidencia de condiciones laborales enmarcadas en un contexto de dignidad humana y poder examinar así las posteriores reformas laborales que el país ha llevado a cabo, a saber: Ley 50/1990, Ley 789/2002 y Ley 1429/2010.

El PIB —Gráfico 2— refleja décadas de crecimiento sostenido, con cortos periodos de decrecimiento en los años 1957-1959 y 1981-1983, donde se podría inferir cierto éxito de la implementación de las estrategias económicas anteriormente señaladas y que permitieron, incluso, absorber el crecimiento

**GRÁFICO 2.**  
**HISTÓRICO PIB COLOMBIA. AÑOS 1950-1991**



**CUADRO 1.**  
CRECIMIENTO POBLACIONAL DE COLOMBIA. 1951-1993

Año censal	1951	1964	1973	1985	1993
Total	11.228.509	17.484.508	20.666.920	27.837.932	33.109.840
Incremento %		56	18	35	19

Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia.

poblacional reflejado en el Cuadro 1 que revela las cifras de los años censales 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993.

Es visible la explosión demográfica que experimentó el país en estas cuatro décadas y que lógicamente va a impactar sobre los indicadores del mercado laboral. Muestra de ello es el aumento en la tasa de ocupación (TO) de las personas con relación a la población económicamente activa durante este mismo periodo.

El Gráfico 3 refleja un aumento importante de la ocupación nacional entre los años 1986-1990, época crítica en la economía nacional pues como señalan Infante y Klein (1999):

*La crisis de comienzos de los años ochenta y los posteriores procesos de ajuste que se llevaron a cabo en diversos países de la región, produjeron algunos cambios significativos en las tendencias estructurales que se venían observando en el mercado del trabajo desde mediados de siglo. En lo relacionado con la ocupación, el primer cambio importante fue que el sector privado de medianas y grandes empresas disminuyó su capacidad de absorción de empleo urbano, con lo cual*

**DURANTE EL DECENIO DE 1980 EL PROCESO DE GENERACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO SE DETUVO, E INCLUSO EN VARIOS PAÍSES EL VOLUMEN DE OCUPADOS DISMINUYÓ EN TÉRMINOS ABSOLUTOS.**

*las pequeñas empresas y el sector informal urbano pasaron a ser los elementos más dinámicos en la generación de nuevos puestos de trabajo. El segundo cambio estuvo vinculado a la capacidad de absorción de empleo en el sector público, la que fue importante durante treinta años y contribuyó fuertemente a dar origen a la clase media latinoamericana. Durante el decenio de 1980 el proceso de generación de empleo público se detuvo, e incluso en varios países el volumen de ocupados disminuyó en términos absolutos.*

Esta situación impacta directamente sobre la tasa de desempleo (TD), particularmente entre los años 1983-1987, pues como se aprecia en el Gráfico 4, dicha tasa permanece casi en términos constantes en un rango que oscila entre los 9 y 10 puntos porcentuales.

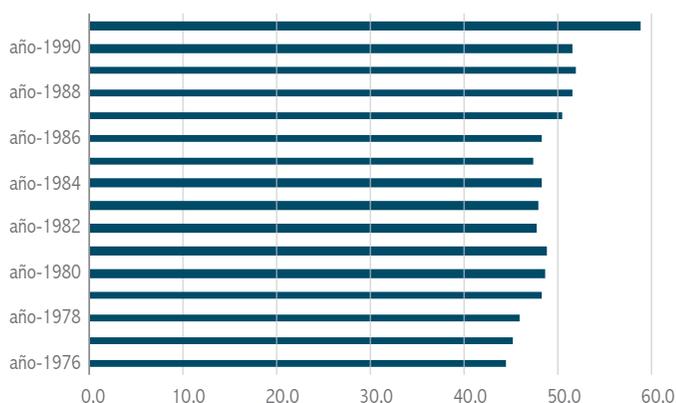
Todo este contexto nacional va a experimentar un cambio drástico, como lo resume Jaramillo (2010) cuando dice que:

*Con la caída del muro de Berlín en 1989 y la nueva coyuntura política de un mundo unipolar, el Consenso de Washington determinó el conjunto de políticas que los países tercermundistas debían adoptar para lograr el desarrollo en el marco del panorama mundial. La nueva realidad marcó para Colombia la necesidad de adecuar las normas laborales a la situación socio-económica, con el objeto de hacer viable la economía mundial.*

Dentro de los lineamientos que ha debido adoptar Colombia por el Consenso de Washington, se dio una agenda que en su momento comprendía unas reformas de política económica, dentro de las cuales estaba la desregulación, debido a la existencia de normatividad que impedía en cierta forma la inversión de empresas nacionales y extranjeras. Esto llevó a buscar mecanismos que fomentaran la competencia económica, por ello, respecto del sector trabajo se empezó a intervenir las normas laborales con la finalidad de flexibilizarlas o desregularlas.

Además, empieza a hacer carrera que los altos índices de desempleo, o más bien, la persistencia de dicho indicador alrededor de entre el 9 y 10 % —Gráfico 4— son fruto de la inflexibilidad del mercado laboral, al punto que ya en 1970 la Misión de la OIT en Colombia

**GRÁFICO 3.**  
TASA DE OCUPACIÓN. TRIMESTRES SEPTIEMBRE 1976-1991



Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia.



La reforma laboral de 2002, materializada a través de la Ley 789, buscó estimular la demanda de trabajo, a través de la flexibilización de las normas que protegían el empleo y la forma de vinculación laboral y, para ello, se amplió la jornada de trabajo, se redujo el recargo nocturno, dominical y festivo, se disminuyó el porcentaje de las indemnizaciones por el despido sin justa causa.

que debía generar recomendaciones para el pleno empleo, determinó que la legislación laboral vigente en el país no permitía generar puestos de trabajo.

En ese contexto, el gobierno Gaviria propuso una serie de reformas en aras de lograr la denominada flexibilización laboral, consistentes en la eliminación de garantías que se consideraban excesivas para el mercado colombiano que terminaron condensándose en la Ley 50 de 1990 que legaliza un nuevo orden de flexibilización de la contratación individual y disminución de los costos laborales, además de la reglamentación de las empresas de servicios temporales.

#### LEY 50 DE 1990. PRIMERA REFORMA LABORAL

Esta ley permitió una amplia flexibilidad y formalizó una dinámica del trabajo donde la cotidianidad laboral incorporó prácticas como los empleos cortos, alternancia frecuente de situaciones de empleo y desempleo de las personas, facilidad de incorporación y de salida,

interinidad permanente, alta rotación, incertidumbre laboral, buscando atraer la inversión y el empleo.

Así mismo se introdujeron cambios en el tema prestacional, al eliminar la retroactividad de las cesantías<sup>2</sup> y sustituirla por un sistema de liquidación anual y consignación en fondos especializados en la administración de cesantías, esta nueva normativa se orientó en gran parte a la reducción de costos laborales, adicionalmente se reglamentó el tema de las empresas de servicios temporales.

La reforma laboral promovida en el año 1990 tenía la finalidad de ajustar la legislación a las nuevas condiciones de la economía global que imponía la desregulación laboral, y además por cierta rigidez que establecía el Código Sustantivo del Trabajo de 1950.

Lo contradictorio es que el contenido de esta ley establece una especie de contraoferta empresarial al periodo garantista ya descrito y que se perfeccionará con la Constitución de 1991.

Además, en el marco del trabajo digno, la flexibilidad laboral fue objeto de pronunciamiento desfavorable por parte de la Contraloría General de la República (CGR) quien en su Informe Social de 2003 expresa:

*Las consecuencias de la flexibilización son ventajosas para el capital: reduce el riesgo de los empresarios; aumenta los márgenes de ganancia y de maniobra para adaptarse a las condiciones variables de la actividad económica y de los mercados internacionales, y facilita los ajustes y adaptabilidad de las empresas a los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción.*

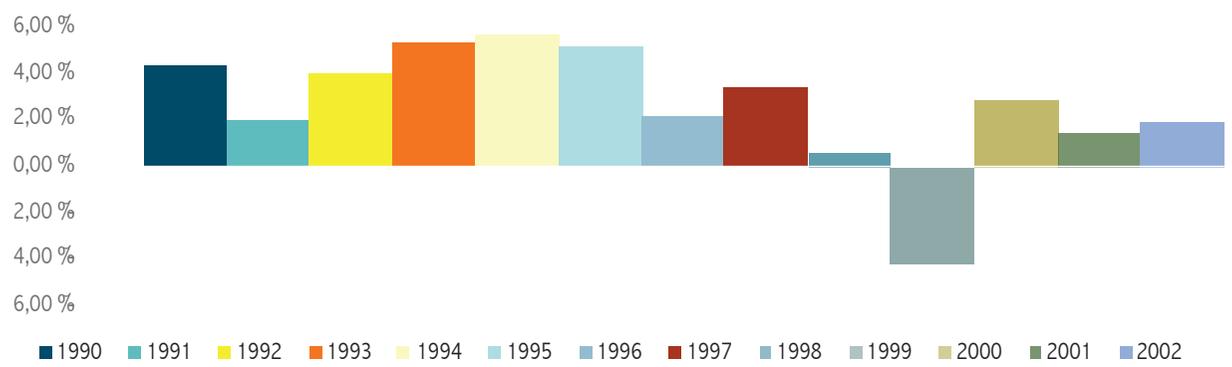
GRÁFICO 4.  
TASA DE DESEMPLEO TRIMESTRES SEPT- 1976 -1991



Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia.

2. Se conoce como régimen tradicional de cesantía, que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1990 y el cual fue reemplazado por la ley 50 de 1990. Con esta Ley cambió la liquidación de las Cesantías; ahora el empleador la realiza cada año con corte al 31 de diciembre y el dinero resultante lo consigna en un Fondo de Cesantías antes del 15 de febrero del siguiente año.

GRÁFICO 5  
CRECIMIENTO PIB COLOMBIA. AÑOS 1990-2002



Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia. ENH  
Años 1990-1994. Año base 1975  
Años 1995-2002. Año base 1994. (Las series no pueden empatarse)

En contraste para la clase trabajadora, la flexibilización es desfavorable: aumenta la incertidumbre porque sus salarios y vinculación se vuelven inestables, afecta el consumo de los hogares y aumenta la participación laboral como mecanismo de salvaguarda de la incertidumbre de los ingresos.

**PARA LA CLASE TRABAJADORA, LA FLEXIBILIZACIÓN ES DESFAVORABLE: AUMENTA LA INCERTIDUMBRE PORQUE SUS SALARIOS Y VINCULACIÓN SE VUELVEN INESTABLES.**

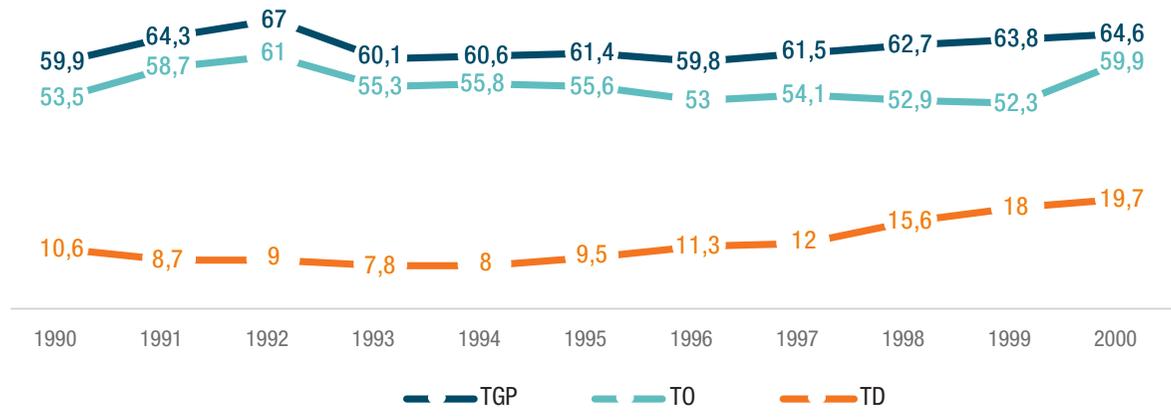
Ahora bien, a fin de observar el impacto de la Ley 50 de 1990 se presenta la evolución del PIB y de los indicadores del mercado laboral en la década previa a la siguiente reforma laboral del país. Gráfico 5.

A la vez, el Gráfico 6 permite ver como la tasa de desempleo experimenta una ligera disminución en los primeros 4 años de la reforma y luego tiene una tendencia alcista en correspondencia principalmente con el choque externo que sufre la economía.

Se aprecia la misma dinámica de crecimiento de los años 1950-1991, con el bache de los años 1998-1999, provocados por dinámicas externas: crisis asiática y reversión de flujos de capital, e internas: crisis financiera.

Sin embargo, con relación a la afectación al trabajo digno bajo el marco legal de la Ley 50/1990 es importante señalar -a manera de ejemplo- como la misma Confecoop (Confederación de Cooperativas de Colombia) analiza el impacto de la flexibilización poniendo de relieve sus consecuencias sobre el mercado laboral y sobre los derechos del trabajador, y en su Informe 11 del Observatorio Cooperativo de 2009, en particular sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) expresa:

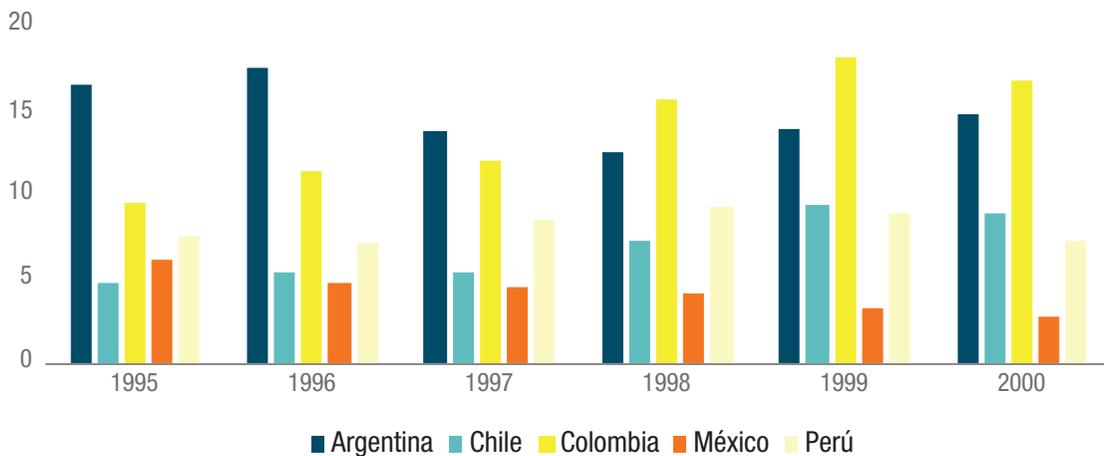
GRÁFICO 6.  
EVOLUCIÓN INDICADORES LABORALES 1990-2000



Fuente: adaptado de DNP. Estadísticas históricas de Colombia. ENH.

## GRÁFICO 7.

## COMPARATIVO TASA DE DESEMPLEO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: adaptado de Cepal.

*El incremento acelerado en el número de CTA obedece, entre otras causas, a la tendencia, más o menos acentuada, a la especialización de las empresas, que ha conducido al outsourcing o tercerización de actividades con el ánimo de ganar competitividad. El fenómeno evolucionó de tal manera, que no fueron pocos los casos en que se sustituyeron las plantas de personal por empleos temporales, lo cual trajo como consecuencia la reducción en los ingresos de los trabajadores, situación que era aceptada por la precaria situación económica de la fuerza laboral. En este contexto, el modelo de trabajo asociado cooperativo empezó a ser considerado como un atractivo mecanismo para abaratar los costos de la mano de obra y, en la práctica, algunos empleadores, en muchos casos públicos, han utilizado o constituido entidades, bajo la figura cooperativa, para contratar servicios de ex empleados cuando se producen recortes de sus plantas de personal, disminuyendo e incluso evadiendo responsabilidades sociales y prestacionales.*

Con lo anterior se hace referencia a los efectos reales de la reforma, enfocados más hacia la precarización del empleo, que a sus mínimos impactos sobre el desempleo, donde incluso a escala latinoamericana Colombia presenta mayores tasas que países pares como se observa en el Gráfico 7.

**EL FENÓMENO DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO (CTA) EVOLUCIONÓ DE TAL MANERA, QUE NO FUERON POCOS LOS CASOS EN QUE SE SUSTITUYERON LAS PLANTAS DE PERSONAL POR EMPLEOS TEMPORALES, LO CUAL TRAJÓ COMO CONSECUENCIA LA REDUCCIÓN EN LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES.**

#### REFORMA LABORAL DE 2002. LEY 789

La reforma laboral de 2002, materializada a través de la ley 789, buscó estimular la demanda de trabajo, a través de la flexibilización de las normas que protegían el empleo y la forma de vinculación laboral y, para ello, se amplió la jornada de trabajo, se redujo el recargo nocturno, dominical y festivo, se disminuyó el porcentaje de las indemnizaciones por el despido sin justa causa y sobre aquellas que podían aplicar a los trabajadores con menos y más de 10 años de antigüedad en la empresa donde laboraban.

También se crean algunos subsidios e incentivos transitorios para ser aplicados en época de recesión, y se modifican los contratos de aprendizaje regulando el mercado laboral para esta clase de población.

Los años 2001 y 2002, inmediatamente anteriores a la reforma —Cuadro 2—, muestran una economía con un bajo nivel de crecimiento y una alta tasa de desempleo, un decrecimiento de la tasa de ocupación y de la global de participación. Igualmente, refleja un aumento de las personas sin esperanza de empleo (inactivos) y ligeras variaciones entre la población ocupada y los desocupados.

Estas disposiciones vienen a tener efectos de corto plazo sobre la demanda del empleo, afectando en cierta forma la duración del desempleo y la estabilidad laboral, entre otros.

Las cifras del 2003-2009 muestran nuevamente que las proclamadas medidas de las

**CUADRO 2.**
**IMPACTO LEY 789 DE 2002. INDICADORES MERCADO LABORAL 2001-2009  
(TRIMESTRES OCTUBRE – DICIEMBRE)**

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TGP - %	63,9%	62,9%	63,9%	61,4%	61,3%	57,5%	59,5%	58,2%	63,1%
Tasa Ocupación - %	55,0%	53,5%	55,7%	53,9%	55,1%	51,0%	53,7%	52,1%	56,0%
Tasa Desempleo (TD)- %	13,9%	14,9%	12,9%	12,1%	10,2%	11,4%	9,8%	10,5%	11,3%
PEA (Miles)	19.140	19.175	19.826	19.387	19.710	18.800	19.790	19.684	21.696
P. Ocupada (Miles)	16.480	16.322	17.273	17.032	17.710	16.665	17.853	17.615	19.248
P. Desocupada (Miles)	2.660	2.853	2.553	2.355	2.001	2.135	1.937	2.068	2.449
Inactivos (Miles)	10.806	11.312	11.208	12.202	12.434	13.897	13.469	14.137	12.682
TD - Hombres- %	10,9%	12,2%	10,2%	9,2%	7,8%	9,1%	7,6%	8,6%	8,6%
TD - Mujeres - %	18,2%	18,7%	16,6%	16,4%	13,5%	14,8%	13,0%	13,4%	14,9%
Brecha TD H/M-%	7,3%	6,5%	6,4%	7,2%	5,7%	5,7%	5,4%	4,8%	6,3%
PIB - %	1,7%	2,5%	3,9%	5,3%	4,7%	6,7%	6,9%	3,5%	1,5%

Nota 1: adaptado de "Mercado laboral según sexo. Históricos. Gran Encuesta Integrada de Hogares. % de población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo (abierto y oculto) y de subempleo (en miles) según sexo. Total nacional. Serie trimestre móvil 01-10. Anexo Octubre 2010-Diciembre 2010". [DANE] (2010).

Nota 2: adaptado de "Boletín de Prensa No. 4. Producto Interno Bruto. Cuarto trimestre 2010". Base 2005 [DANE] (2011).

reformas para generar empleo no tienen efectos positivos sobre el mercado laboral, pues las cifras de la TD se mantienen en los rangos históricos de la economía colombiana. Cuadro 2.

Nuevamente, la reforma lo que ocasiona es contribuir a mejores dinámicas de crecimiento del PIB, favoreciendo mayormente los intereses del empresariado, pues como afirma la CGR en su Informe Social 2003:

*En lo fundamental, a partir del diagnóstico de que el desempleo es ocasionado por los costos laborales, la reforma implanta medidas que los reduce vía disminución de los salarios y flexibilización de la contratación laboral. Aunque incluye medidas como el subsidio al desempleo, su escasa cobertura, el modesto monto de la protección y su sesgo a favor de los ocupados del sector formal, limitan el ya precario nivel de protección social del país.*

**REFORMA LABORAL  
DE 2010. LEY 1429**

Para finales de 2009, Colombia nuevamente está inmersa en una coyuntura de crisis económica mundial, que causa efectos en el país generando una fuerte contracción de la demanda interna-externa y un decrecimiento

**LOS RESULTADOS  
SUGIEREN UN  
IMPACTO POSITIVO  
MODERADO DE  
LA LEY 1429 DE  
2010 SOBRE EL  
MERCADO LABORAL  
EN TÉRMINOS  
DEL AUMENTO DE  
LA OCUPACIÓN Y  
LA DISMINUCIÓN  
DE LA TASA DE  
DESEMPLEO.**

de la producción, en particular de los sectores de industria y comercio.

La década de impacto de la Ley 789 de 2002 expuesta anteriormente, pareciera influir en las preocupaciones del empresariado en 2010, que busca reactivar la economía nacional, con una nueva propuesta de reforma laboral, pero a través de otras variables diferentes al consabido dúo de crecimiento y empleo, centrándose ahora principalmente en la formalización del empleo.

Al respecto, el Consejo Privado de Competitividad, en su Informe Nacional de Competitividad (2010) señala que:

*En 2009, casi el 64 % de las empresas del país no cumplían la normatividad comercial, laboral o tributaria, y aproximadamente el 61% de la población ocupada no cotizaba a seguridad social según la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, Ministerio de la Protección Social) y el RUA (Registro Único de Aportantes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Estos porcentajes no han logrado disminuir de forma sustancial durante los últimos años (siendo de los más altos en América Latina) a pesar del crecimiento sostenido que tuvo la economía colombiana entre 2003 y 2007 (p. 26).*

Esta ley pretende generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y se reduzcan los costos de formalizarse.

También reitera la prohibición de la vinculación laboral de personal en instituciones públicas y privadas por medio de las CTA para el desarrollo de actividades misionales permanentes.

Con relación a la generación de empleo, la ley autoriza unos incentivos determinados en descuentos en el impuesto de renta y complementarios de los aportes fiscales y otras contribuciones de nómina para nuevos empleos.

Sus efectos se pueden visualizar en el Cuadro 3.

Los resultados sugieren un impacto positivo moderado de la Ley 1429 de 2010 sobre el mercado laboral en términos del aumento de la ocupación y la disminución de la tasa de desempleo, lo que en líneas generales podría atribuirse a los incentivos por ella regulados y por la política de formalización empresarial.

Pertinente es recordar aquí que también la Ley 1429 de 2010 reitera con fuerza la prohibición de contratación a través de las CTA, lo que también impacta favorablemente condiciones de empleo más dentro del marco legal.

**COLOMBIA, EN EL PERIODO 1930-1950, EXPERIMENTÓ UNA TENDENCIA GARANTISTA DE PROTECCIÓN AL EMPLEADO, CONFIGURADA BAJO EL CONCEPTO DEL TRABAJO DIGNO, ALCANZANDO SU MÁXIMA EXPRESIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

Es importante destacar, entre los mejores resultados de esta reforma, que su génesis e implementación no se construyó sobre la premisa de la disminución de los derechos laborales de los trabajadores, sino enfocada mayoritariamente a elementos empresariales, y como lo refleja el Cuadro 2, todos los indicadores -a excepción del PIB- a 2017, reflejan mejores cifras en comparación al 2010. Así:

- ✓ La TD experimenta una tendencia a la baja, permaneciendo en cifra de un solo dígito del 2014 al 2017, situación que en la anterior década solo había sido posible en el año 2007, y finaliza en 2,2 p.p. menos que en 2010.
- ✓ La PEA refleja un incremento de 2.8 millones de personas, que son prácticamente absorbidas por el mercado, pues la PO aumenta en 3.1 millones.
- ✓ Un mercado laboral donde se incrementa el empleo de las mujeres, dándose una reducción en la brecha de 2,4 p.p.

Aparte de lo anterior un documento de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) manifiesta que:

*A pesar de estas dificultades, Colombia termina el 2016 con cifras que reflejan la solidez de esta economía: logramos crecer en un contexto de contracción en América Latina; mantuvimos una tasa*

### CUADRO 3.

IMPACTO LEY 1429 DE 2010. INDICADORES MERCADO LABORAL 2010-2017  
(TRIMESTRES OCTUBRE – DICIEMBRE)

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017/2010
TGP - %	63,4	65,7	64,2	64	64,1	65,9	65,4	64,9	1,5
Tasa Ocupación - %	56,7	59,6	56,7	56,9	58,2	60,6	60	59,3	2,6
Tasa Desempleo (TD)- %	10,7	9,3	11,6	11,1	9,3	8	8,2	8,5	-2,2
PEA (Miles)	22.152	23.302	22.829	23.101	23.441	24.729	24.871	24.997	2845
P. Ocupada (Miles)	19.788	21.127	20.188	20.529	21.253	22.747	22.837	22.868	3080
P. Desocupada (Miles)	2.365	2.176	2.641	2.571	2.188	1.982	2.035	2.129	-236
Inactivos (Miles)	12.674	12.144	12.753	12.966	13.105	12.806	13.170	13.546	872
TD - Hombres - %	7,8	7	8,5	8,2	6,7	5,9	6,3	6,6	-1,2
TD - Mujeres - %	14,6	12,5	15,6	15,1	12,9	10,8	10,7	11	-3,6
Brecha TD H/M-%	6,8	5,5	7,1	6,9	6,2	4,9	4,4	4,4	-2,4
PIB - %	4	6,6	4	4,9	4,4	3,1	2	1,8	-2,2

Nota: adaptado de "Mercado laboral según sexo. Históricos. Gran Encuesta Integrada de Hogares. % de población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo (abierto y oculto) y de subempleo. Serie trimestre móvil 01-17. Anexo Octubre 2017-Diciembre 2017". [DANE]. (2022).

**CUADRO 4.  
INDICADORES MERCADO LABORAL Y PIB**

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	Variación 2022/2018
TGP - %	64,4	63,8	61,8	60,7	63,8	-0,6
Tasa Ocupación - %	58,5	57,7	53,3	53,9	57,3	-1,2
Tasa Desempleo (TD)- %	9,2	9,5	13,8	11,2	10,3	1,1
PEA (Miles)	25.147	25.223	24.742	24.617	25.040	-107
P. Ocupada (Miles)	22.838	22.816	21.332	21.857	22.468	-370
P. Desocupada (Miles)	2.310	2.407	3.410	2.760	2.572	262
Inactivos (Miles)	13.896	14.320	15.300	15.929	14.204	308
TD - Hombres- %	6,7	7,2	10,2	8,4	7,8	1,1
TD - Mujeres - %	12,4	12,6	18,7	15,1	12,6	0,2
Brecha TD H/M-%	5,7	5,4	8,5	6,7	4,8	-0,9
PIB - %	2,6	3,2	-7	10,6	7,5 pr.*	4,9

Nota 1: adaptado de "Mercado laboral según sexo - Históricos. Gran Encuesta Integrada de Hogares. % de población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo (abierto y oculto) y de subempleo. Serie trimestre móvil 01-17. Anexo julio-septiembre 2022. [DANE] (2022).  
Nota 2: PIB: adaptado de "Boletín Técnico. Cuentas trimestrales -Colombia. Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto trimestre de 2021". [DANE] (2022d).  
Nota 3: Pr\* (preliminar).

*de desempleo de un dígito; los indicadores sociales avanzaron; la industria se recuperó; la construcción sigue liderando el crecimiento, y, logramos estabilizar el entorno macroeconómico, en una coyuntura de fuertes presiones inflacionarias y volatilidad en los mercados (2017)*

Cabe acá mencionar el aumento de la formalidad (medida por afiliación a pensiones) que se da en este periodo. Según DANE, para 2010 se tenía una afiliación del 29 % en el total nacional y para 2017 se llegó a un 36 %.

**CONDICIONES DEL EMPLEO PRE Y POST PANDEMIA: 2018-2022 (OCTUBRE-DICIEMBRE)**

En términos de reformas laborales, desde 2010 no se ha presentado ninguna propuesta, por lo que los indicadores a 2022 muestran condiciones similares del funcionamiento del mercado laboral —Cuadro 4—, a pesar, incluso, de la dura afectación en 2020 a causa de la pandemia. Dos situaciones particulares se destacan: una, el sustancial incremento del PIB, sin paridad en los indicadores laborales, poniendo de presente una vez más la diferencia entre crecimiento y empleo, cuya simbiosis ha sido el eje central de las propuestas

**ENTRE OTROS, LA PRIMACÍA DEL VALOR DEL CAPITAL EN LA ECUACIÓN, ORIENTARON LA FILOSOFÍA REFORMISTA QUE SE DA EN EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO, EN UNA APUESTA POR DISMINUIR -NO TANTO EL DERECHO- SINO EL GRADO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL ASOCIADA AL TRABAJO DIGNO, BAJO LA PREMISA DE LA CONSERVACIÓN Y/O GENERACIÓN DE EMPLEO.**

reformistas de lo laboral. Y dos, el menor impacto del desempleo sobre las mujeres, que les permite incluso una reducción de 0,9 p.p. en la brecha de género.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES**

En todo este proceso de las reformas laborales, el Ministerio de Trabajo desempeña un rol adecuado a su misión, que actualmente reza así:

*Formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez.*

Para cumplir dicha misión en los últimos tres planes de desarrollo: Prosperidad para todos (2011-2014), Todos por un nuevo país (2015-2018) y Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2019-2022), se han tenido las siguientes asignaciones presupuestales.

En el período 2011-2014 el sector trabajo contó con alrededor de 88 billones de pesos,

que se distribuyeron principalmente en gastos de funcionamiento, con un porcentaje de 85 %, e inversión con 15 %.

Para el período 2015-2018, el presupuesto, aproximadamente, fue de 105 billones, que respecto a las asignaciones del anterior Plan de Desarrollo crecieron en un 16 %. De igual manera los gastos se distribuyeron en gastos de funcionamiento en un porcentaje cercano al 82 % e inversión 18 %.

En el período 2019-2022, el presupuesto se acercó a los 122 billones que crecieron en un 14 % respecto al plan anterior. Estos recursos se distribuyeron porcentualmente en gastos de funcionamiento con 82 % e inversión 18 %.

Estas asignaciones se ponen de presente en el Gráfico 8.

## CONCLUSIONES

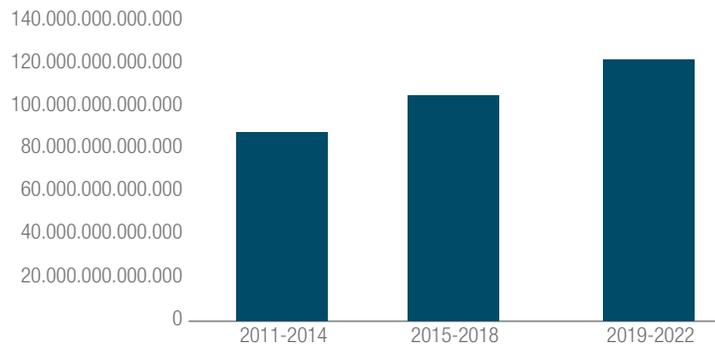
Colombia, en el periodo 1930-1950, experimentó una tendencia garantista de protección al empleado, configurada bajo el concepto del trabajo digno, alcanzando su máxima expresión en la Constitución Política de 1991 -hoy vigente- como el derecho de todos a un trabajo justo y digno.

Dicho concepto tenía su expresión material en un catálogo de medidas proclives a aumentar las condiciones de protección social integral, asumidas como justas en el contexto del trabajo y el valor del trabajador.

Sin embargo, las condiciones de los mercados internacionales, la globalización, los avances tecnológicos, las nuevas cadenas de valor y, especialmente, la primacía del valor del capital en la ecuación, orientaron la filosofía reformista que se da en el mercado

## GRÁFICO 8.

### ASIGNACIONES PRESUPUESTALES SECTOR TRABAJO



Fuente: CGR a partir de datos Ministerio de Hacienda y Ministerio de Trabajo.

laboral colombiano, en una apuesta por disminuir -no tanto el derecho- sino el grado de la protección social integral asociada al trabajo digno, bajo la premisa de la conservación y/o generación de empleo.

Lo curioso es que dicha tendencia se da justo al mismo tiempo del máximo reconocimiento social de la dignidad y derecho del trabajo en la Constitución de 1991.

El análisis de las reformas aquí expuestas pone de relieve los mínimos impactos alcanzados por las mismas en la principal justificación de sus objetivos que es la generación de empleo vía la reducción de los niveles de protección social integral de los trabajadores y la desregularización para la flexibilidad. En contraste con lo anterior, las cifras también señalan los aumentos del PIB en los años subsiguientes a la aprobación de las reformas. **EC**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2016). Colombia: Balance 2016 y perspectivas 2017. 2-72 <https://www.andi.com.co/Uploads/ANDI-Balance%202016-Perspectivas2017.pdf>
- Avella, M. (2010). *Las instituciones laborales en Colombia 1905-1990. En libro Formación de precios y salarios en Colombia*. Tomo 2.pdf <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/366/?sequence=1>
- Confecoop. (2009) Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia. Observatorio Cooperativo, (11). 2-28. <http://www.confecoop.coop/observatorio/11/files/doc11.pdf>
- Constitución Política de Colombia* [Const. P]. (1991). Colombia: Legis, 42a ed.
- Contraloría General de la República [CGR] (2004). *Evaluación de la política pública social 2003*. Imprenta Nacional.

- Acto Legislativo 1/36, agosto 5, 1936. Diario Oficial. [D.O.]: 23.263. (Colombia). Obtenido el 1 de marzo de 2023. <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914#:~:text=Se%20garantiza%20la%20libertad%20de,quedan%20sometidos%20al%20derecho%20com%C3%BAAn>.
- Departamento Nacional de Estadística. [DANE]. (2022). Mercado laboral según sexo – Históricos. Obtenido el 28 de febrero de 2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo/mercado-laboral-historicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2022). "Empleo informal y seguridad social. Ocupados por afiliación a la seguridad, según régimen y pensiones". Series trimestre móvil (2007-2017)". <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>
- Decreto 1632/38, septiembre 10, 1938. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 1 de marzo de 2023. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1632\\_1938.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1632_1938.htm)
- Decreto 2350/44, septiembre 30, 1944. Presidencia de la República. Obtenido el 1 de marzo de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1872277>
- Decreto 3871/49, diciembre 6, 1949. Presidencia de la República. Obtenido el 2 de marzo de 2023. [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto\\_3871\\_1949.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_3871_1949.htm)
- Decreto 2663/50, agosto 05, 1950. Presidencia de la República. Obtenido el 1 de marzo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199983>
- Decreto 118/57, junio 21, 1957. Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. Obtenido el 2 de marzo de 2023 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65462>
- Decreto 2351/65, septiembre 4, 1965. Presidencia de la República. Obtenido el 3 de marzo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83596>
- Infante, R. & Klein, R. (1991) Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990. *Revista de la CEPAL No. 45*. 129-143. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11837/045129144\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11837/045129144_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jaramillo, I. (2010) Presente y futuro del derecho del trabajo: breve historia jurídica del derecho del trabajo en Colombia. *Opinión Jurídica*, (9), 57-74. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v9n18/v9n18a04.pdf>
- Ley 72/31, mayo 28, 1931. [D.O.]: 21.706 (Colombia). Obtenido el 1 de marzo de 2023. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0053\\_1938.htm#1](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0053_1938.htm#1)
- Ley 10/34, noviembre 20, 1934. [D.O.]: 22.746 (Colombia). Obtenido el 1 de marzo de 2023. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0010\\_1934.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0010_1934.htm)
- Ley 96/38, agosto 6, 1938. [D.O.]: 23.845 (Colombia). Obtenido el 1 de marzo de 2023. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0053\\_1938.htm#1](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0053_1938.htm#1)
- Ley 50/90, diciembre 28, 1990. Diario Oficial. [D.O.]: 39.618 (Colombia). Obtenido el 23 de febrero de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=281>
- Ley 789/02, diciembre 27, 2002. Diario Oficial. [D.O.]: 41.094 (Colombia). Obtenido el 23 de febrero de 2023. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0789\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0789_2002.html)
- Ley 1429/10, diciembre 29, 2010. Diario Oficial. [D.O.]: 47.937 (Colombia). Obtenido el 23 de febrero de 2023. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)
- Ministerio de Trabajo. (2023, marzo). Misión, Visión y Objetivos. <https://www.mintrabajo.gov.co/el-ministerio/nuestra-funcion/mision-vision-y-objetivos>
- Mesa, R., Restrepo, D. & Aguirre, Y. (2009). Crisis externa y desaceleración de la economía colombiana en 2008-2009: coyuntura y perspectivas. Perfil de *Coyuntura Económica*, (12), 31-67. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/2347/1918>
- Muñoz, O. (2010). Comportamiento de la economía y del mercado de trabajo en Colombia durante el periodo 1950-2005. [https://www.academia.edu/7744739/Comportamiento\\_de\\_la\\_economia\\_y\\_del\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_en\\_Colombia\\_durante\\_el\\_periodo\\_1950\\_2005\\_Primer\\_parte](https://www.academia.edu/7744739/Comportamiento_de_la_economia_y_del_mercado_de_trabajo_en_Colombia_durante_el_periodo_1950_2005_Primer_parte)
- Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Núñez, J. (2005). Éxitos y fracasos de la reforma laboral. Documento Cede 2005-45. (Edición Electrónica), 2-34. <https://core.ac.uk/download/pdf/6617787.pdf>
- Pérez, D. Historia del Banco de la República. Crisis de 1999. *Historia del Banco de la República, 1923-2015*. 439-459. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/7004/10.%20Historia%20del%20Banco%20de%20la%20Rep%C3%BAblica.%20Crisis%20de%201999.pdf?se>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (s.f.). Trabajo digno y decente en Colombia. [https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/trabajo\\_digno\\_y\\_decente\\_en\\_colombia\\_seguimiento\\_y\\_control\\_preventivo\\_a\\_las\\_politicas\\_publicas.pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/trabajo_digno_y_decente_en_colombia_seguimiento_y_control_preventivo_a_las_politicas_publicas.pdf)

CAFAM



SA  
LUD

Cafam

**¡La mejor opción!**

**Todos nuestros servicios** están enfocados en un modelo integral, donde la prevención y el autocuidado marcan la diferencia en cada etapa de tu vida.



Más de **20 años de experiencia** en el cuidado de la salud de nuestros usuarios y sus familias.



**30 centros médicos** en Bogotá, Cundinamarca, Costa Caribe, Melgar y Neiva.



Infraestructura hospitalaria robusta con más de **180 camas** y **15 salas de cirugía** distribuidas en **3 clínicas**.

**Tu bienestar y el de tu familia** es nuestro principal objetivo

Inspirando  
sonrisas

cafam.com.co

# TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL EN BENEFICIO DE POBLACIONES CON ENFOQUE DIFERENCIAL

66

Este artículo analiza la evolución del enfoque diferencial en la administración pública que incluye su surgimiento, las principales problemáticas que afectan a los grupos diferenciales, las herramientas normativas y de política pública que lo desarrollan y que hoy sirven de fundamento para la transformación del control fiscal en su función de vigilar los recursos públicos destinados a atender y a garantizar sus derechos.



**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991** introdujo las principales bases para asegurar la atención, protección y garantías de derechos de las poblaciones diferenciales del país. Lo anterior, desde el reconocimiento de Colombia como un Estado social y democrático de derechos, en el que se garantiza la pluralidad, la diversidad y la igualdad.

Como consecuencia, la inclusión del enfoque diferencial en los instrumentos normativos nacionales, se cimenta en lo dispuesto en el artículo 13 que establece la igualdad como principio y derecho, generando la obligación

» El Artículo 13 establece la igualdad como principio y derecho, por lo tanto genera la obligación de promover las condiciones para que esta sea real y efectiva.

de promover las condiciones para que esta sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y protegiendo especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental o social, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Así mismo, en el marco del conflicto armado, se derivaron diferentes situaciones que condujeron a varias poblaciones a condiciones manifiestas de debilidad, desplazamiento y otras consecuencias de la violación de derechos y llevaron al Estado a asumir

compromisos tanto nacionales como internacionales en pro de la protección de las víctimas de este fenómeno.

Sin embargo y con el objeto de concretar el concepto, el Departamento Nacional de Planeación propone definir el enfoque diferencial como una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar el desarrollo de una población, basada en sus características diferenciales desde una perspectiva de equidad y diversidad (DNP, 2016).

### SITUACIÓN DE LAS POBLACIONES CON ENFOQUE DIFERENCIAL

En Colombia, según datos estadísticos del DANE, los grupos diferenciales<sup>1</sup> presentan las mayores brechas sociales que se traducen en abandono estatal y vulneración de derechos fundamentales.

En relación con la situación de la mujer, el DANE reporta que casi 3 de cada 10 mujeres colombianas de 15 años y más no cuentan con ingresos propios a diferencia de uno de cada 10 hombres —Gráfico 1—; La tasa de desempleo de las mujeres es mayor a la tasa de los hombres en particular entre las y los jóvenes de 18 a 24 años en el cual las mujeres representan el 22,9 % y los hombres el 13,8 % (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020).

En lo que concierne a la autonomía física, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), reporta 1.001 mujeres asesinadas en 2019, mientras que, de los 77.303 casos de violencia intrafamiliar registrados en 2019, 42.134 correspondieron a mujeres agredidas por su pareja o expareja (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020).

En Colombia se reconocen tres grupos étnicos en condiciones de vulnerabilidad, que de acuerdo con los resultados del Censo DANE 2018, constituyen el 13,63% de la población, desagregados así: Indígenas 3,95 %, Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros - NARP 9,68 % y el pueblo Rom o Gitano 0,006 %.

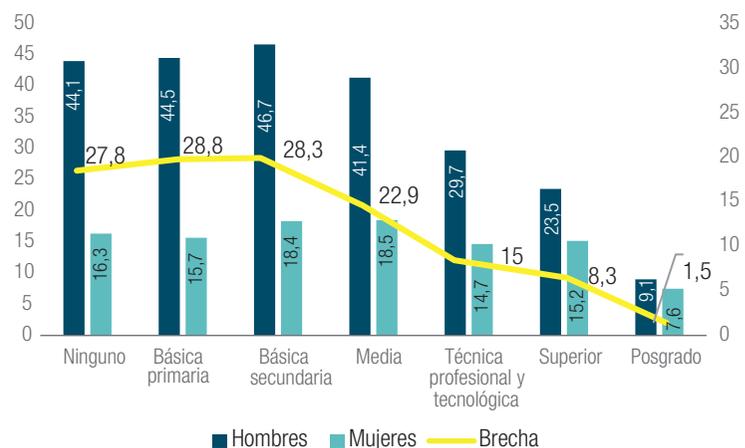
Los grupos étnicos registran una incidencia de pobreza multidimensional notablemente más alta que la del total nacional. La pobreza multidimensional en población



» El enfoque diferencial permite proteger a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental o social, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

indígena es 2.5 veces la del total nacional (45,8 % versus 17,8 % respectivamente) y la pobreza en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras es 1.5 veces más alta (26,9 % versus 17,8 %). Las mayores disparidades entre grupos étnicos y población están en las variables de vivienda y servicios públicos domiciliarios; así mismo, presentan un mayor porcentaje de inseguridad alimentaria —Gráfico 2— (Contraloría General de la República, 2022).

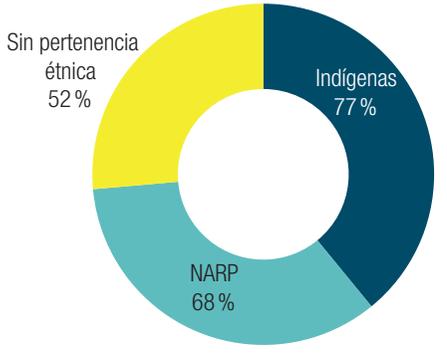
**GRÁFICO 1.**  
PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 15 AÑOS SIN INGRESOS PROPIOS POR NIVEL EDUCATIVO, SEGÚN SEXO, 2020



Fuente: (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020).

1. Ciclo de Vida, Discapacidad, Etnia, Género, y Campesino. (DANE, 2020)

**GRÁFICO 2.**  
PORCENTAJE DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA GRUPOS ÉTNICOS



Fuente: Contraloría General de la República, 2022.

De acuerdo con el censo nacional de población y vivienda de 2018 (CNPV), 3.134.037 de colombianos poseen algún tipo de discapacidad —Gráfico 3—, cifra que representa el 7,1 % de la población total del país (Ministerio de Salud y Protección Social, I-2020), de los cuales el 57,32% reportaron tener dificultades en los niveles de severidad 1 o 2 según la escala del Washington Group.<sup>2</sup>

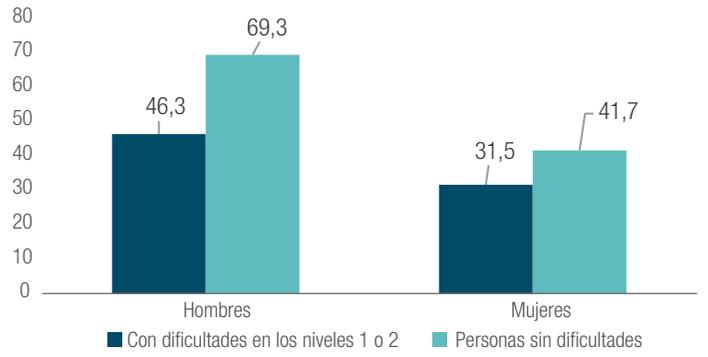
Las personas con discapacidad tienen dificultades en el acceso e inclusión laboral frente a las personas que no tienen discapacidad, de acuerdo con el censo 2018 realizado por el DANE, en los niveles de severidad 1 o 2 solo el 46,3% de los hombres y el 31,5% de las mujeres con discapacidad reportó estar trabajando.<sup>3</sup>

Los adultos mayores, según datos del Censo entregado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2018) corresponden al 13,5% de la población,

El Ministerio de Salud informó en 2021 que entre 1985 y 2020 la proporción de adultos mayores pasó del 6,9% al 13,8 %, con lo cual se evidencia que la población colombiana se ha envejecido. Así las cosas, el índice de envejecimiento refleja un acelerado crecimiento de la población adulta mayor respecto a los niños, niñas y adolescentes (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021).

Las principales problemáticas que afectan a la población adulta mayor en Colombia se

**GRÁFICO 3.**  
COMPARATIVO PERSONAS CON DISCAPACIDADES RESPECTO PERSONAS SIN DISCAPACIDADES

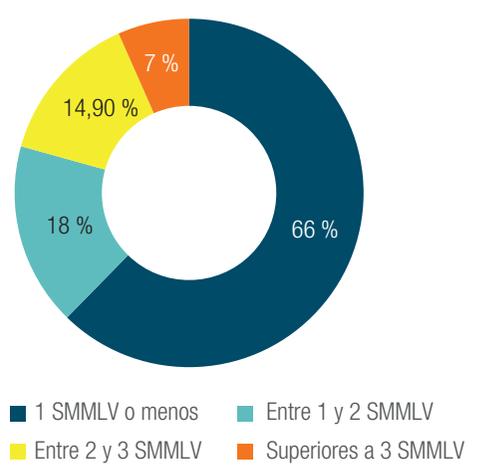


Fuente: DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

encuentran asociadas a las condiciones de pobreza, bajos ingresos, carencia de una pensión o de ahorros suficientes, acceso a vivienda, que constituyen un riesgo latente para la garantía de los derechos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022). Gráfico 4.

En relación con la baja cobertura en pensiones, el Ministerio de Salud indicó que para 2020 tan solo el 23% de la población adulta mayor manifestó tener una pensión, apenas el

**GRÁFICO 4.**  
INGRESOS PERSONAS MAYORES OCUPADAS



Fuente: DANE, 2020.

2. Washington Group es un conjunto de preguntas diseñadas para identificar a las personas con limitaciones funcionales.  
3. Panorama general de la discapacidad en Colombia, noviembre 30 de 2020.



Uno de los principales hitos mediante el cual se le da rango constitucional al enfoque diferencial es el Acto Legislativo 02 del 2017 sobre el acuerdo final de paz que buscó atender de manera prioritaria a las poblaciones afectadas por el conflicto armado especialmente niños, niñas, mujeres y adultos mayores.

5% cotizó a un fondo de pensiones y cerca del 70% no cotizó (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

El artículo 44 de la Constitución Política, contempla los derechos fundamentales de los niños y el artículo 45 estableció que los adolescentes tienen derecho a la protección y a la formación integral.

A pesar de los diversos instrumentos jurídicos y legales de protección, entre las principales problemáticas que afectan a esta población se encuentran: la deserción escolar, embarazo adolescente, bajo peso al nacer, abuso sexual, maltrato infantil, desnutrición, reclutamiento forzado y pobreza (Contraloría General de la República, 2021).

En cuanto a salud, según Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), en 2015, 10,8% de los menores de 5 años padecieron desnutrición crónica o retraso en talla.

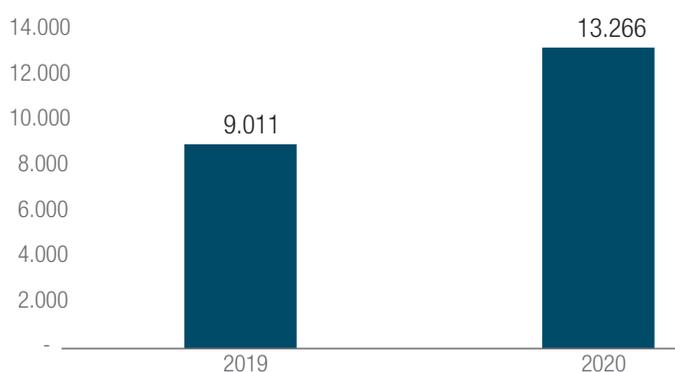
De otra parte, sobre el derecho a la educación, en Colombia de 4.715.109 niñas/os entre los 0 y los 5 años, sólo 1.523.576 asisten a programas y centros de educación inicial, de acuerdo con datos del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ministerio de Educación Nacional, 2019).

Ahora bien, en relación con el derecho a ser protegido contra toda forma de violencia, reportes del ICBF (2021), señalan que, 9.011 niñas/os y adolescentes sufrieron maltrato, un promedio de 24 casos al día, en 2019. En 2020 la cifra llegó a 13.266 lo que corresponde a un aumento de 47% (NIÑEZYA, 2021). Gráfico 5.

De acuerdo con el índice de pobreza multidimensional (PM) de 2020, entre 2019 y 2020 se registró un incremento al pasar de 17,5% a 18,1%. El aumento más alarmante fue el de centros poblados y rurales disperso, que pasó de 34,5% a 37,1% (DANE, 2020).

De otra parte, es necesario manifestar que desde la mirada al enfoque diferencial, encuentra relevancia la aplicación del enfoque

**GRÁFICO 5.**  
CIFRAS DE MALTRATO EN NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES 2019 -2020



Fuente: NIÑEZYA, 2021.

de interseccionalidad. Este enfoque permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales en una persona, lo que incrementa la desigualdad y, por tanto, la vulnerabilidad en ésta.

Al respecto, puede verse que un niño o niña, perteneciente a una minoría étnica, víctima del conflicto armado y en situación de discapacidad, atraviesa realidades, necesidades y problemáticas mucho más complejas de las descritas anteriormente por cada grupo.

Igualmente, una mujer afrodescendiente, cabeza de hogar, que habita en la ruralidad, se enfrenta a desigualdades mucho más profundas que evidencian las grandes brechas y retos a las cuales el Estado colombiano debe hacerle frente para garantizar ese derecho a la igualdad.

Sin embargo, se debe aclarar que, conforme a las problemáticas presentadas por los grupos y poblaciones diferenciales, la intervención estatal ha priorizado la necesidad de formular e implementar diferentes instrumentos legales y de políticas públicas que van dirigidas a beneficiar a las poblaciones de especial protección constitucional.



En relación con la situación de la mujer, el DANE reporta que casi 3 de cada 10 mujeres colombianas de 15 años y más no cuentan con ingresos propios a diferencia de uno de cada 10 hombres.

## DESARROLLO NORMATIVO DEL ENFOQUE DIFERENCIAL

Normativamente, la evolución del enfoque diferencial en Colombia tiene origen jurisdiccional; es decir, su consolidación se ha dado en razón al cumplimiento de sentencias judiciales que exhortan a las autoridades a diseñar y establecer medidas que contribuyan a eliminar las desigualdades y reducir las brechas que padecen las poblaciones sujetas de protección especial en el país y garantizar sus derechos fundamentales, individuales y colectivos.

Ejemplo de ello, la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-602/03, solicitó al Estado desarrollar políticas públicas de salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas y comunidades violentadas por el despojo de sus territorios; y adoptar acciones afirmativas para la protección de los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado (Honorable Corte Constitucional, 2003).

Es en la Sentencia C-253A del 29 de marzo de 2012, donde la Corte definió el enfoque diferencial como la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas debido a su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

En consideración a lo anterior, para la Corte es clara la necesidad de que el Estado diseñe políticas que contribuyan a eliminar la discriminación, la marginalidad y la violación de derechos fundamentales en grupos cuya situación sea vulnerable (Honorable Corte Constitucional, 2012. ).

De las primeras normas expedidas en Colombia<sup>4</sup>, que materializan el enfoque diferencial se encuentran:

- ✓ Ley 1438 del 19 de enero de 2011, que regula el sistema general de seguridad social en salud
- ✓ Ley 1448 del 10 de junio de 2011 que establece la política de atención y reparación integral a las víctimas en el marco del sector de la inclusión social y la reconciliación.
- ✓ Ley 1450 del 16 de junio de 2011, mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.
- ✓ Ley 1618 de 2013 que establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad<sup>5</sup>.

Uno de los principales hitos mediante el cual se le da rango constitucional al enfoque diferencial es el Acto Legislativo 02 del 2017 sobre el acuerdo final de paz<sup>6</sup>, que buscó atender de manera prioritaria a las poblaciones afectadas por el conflicto armado especialmente niños, niñas, mujeres y adultos mayores. Cuadro 1.

## RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de las políticas públicas dirigidas a las poblaciones con enfoque diferencial como parte del ámbito misional de la Contraloría General de la República ha sido objeto de diferentes acciones desde lo micro y macro durante los últimos 10 años por delegadas como la del sector social.

4. Enfoque diferencial: Origen y alcances. Ministerio de Salud. 2021.

5. Artículo 2. Ley 1618 de 2013. "Enfoque diferencial: "Es la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas."

6. *Ibidem*.

## CUADRO 1.

### INVENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GRUPOS POBLACIONALES CON ENFOQUE DIFERENCIAL PRIORIZADOS POR LA CDPF

Población	Instrumento	Adoptada	Estado
Niños, Niñas, Adolescente y Juventud	Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 - 2031	Decreto 681 de 2022	Implementación
Personas en situación de Discapacidad	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social - PPDIS	Ley 1618 de 2013	Actualización
Grupos étnicos	No existe documento de política pública.	La atención se garantiza mediante diferentes instrumentos legales a cargo de las entidades públicas.	A formularse
Equidad de género	Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres	Decreto 1930 de 2013	Implementación
Población LGBTQI+	Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.	Decreto 762 de 2018	Implementación
Adulto mayor	Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 - 2031	Decreto 681 de 2022	Implementación

Fuente: Diagnósticos Intersectoriales de la Dirección de Estudios Intersectoriales de Políticas Públicas Focalizadas.

Para el año 2020, la CGR, con el objeto de especializar sus competencias, creó la Contraloría Delegada para la Población Focalizada, a la cual, entre otras, le corresponde el control fiscal macro y la orientación del control micro en todo lo relacionado con el enfoque diferencial y población vulnerable.

La Contraloría Delegada para Población Focalizada es una delegada de carácter general y transversal, cuya principal función es la de orientar y articular la vigilancia y control fiscal de los recursos públicos destinados a la ejecución de las políticas públicas que protegen y garantizan los derechos individuales y colectivos de poblaciones sujetas de enfoque diferencial. Esta labor la realiza desde el análisis y evaluación del cumplimiento estatal a compromisos internacionales y de las políticas públicas, determinando su pertinencia, oportunidad e impacto y con la generación de alertas tempranas y el desarrollo de auditorías articuladas con contralorías delegadas sectoriales.

Así las cosas, entre los principales retos que asume esta delegada respecto a la fiscalización de los recursos destinados a la ejecución de políticas públicas dirigidas a población con enfoque diferencial, es el de lograr que sus productos sirvan de insumo al Gobierno para la mejora de sus acciones y optimización de sus recursos, al Congreso de



» El boletín de la CGR “La deuda del Estado colombiano con la niñez de los grupos étnicos”, advirtió al Gobierno Nacional sobre el incumplimiento de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dirigidos a mejorar la situación nutricional de los grupos étnicos en el país.

la República para que realice control político al ejecutivo y a la sociedad para que conozcan dónde y cómo el Estado invierte el presupuesto público, generando confianza en la gestión estatal.

La Contraloría Delegada para Población Focalizada, en ejercicio del control fiscal, registra los siguientes resultados:

Respecto de los grupos étnicos, se destaca el boletín “La deuda del Estado colombiano con la niñez de los grupos étnicos”, en el cual la CGR advirtió al Gobierno Nacional sobre el incumplimiento de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dirigidos a mejorar la situación nutricional de los grupos étnicos en el país.



Las principales problemáticas que afectan a la población adulta mayor en Colombia se encuentran asociadas a las condiciones de pobreza, bajos ingresos, carencia de una pensión o de ahorros suficientes, acceso a vivienda, que constituyen un riesgo latente para la garantía de los derechos.

Este documento evidencia que los indicadores de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años y desnutrición aguda, moderada y severa en esta misma población, presentan en el periodo de 2018-2022 una tendencia de crecimiento, siendo el año 2022 (año de cierre del PND) el que registra el mayor número de casos, y la niñez indígena la más afectada.

Como resultado de la incidencia de este boletín, el Gobierno Nacional anunció la puesta en marcha de un plan integral de atención para el Departamento de La Guajira con el fin de atender la crisis humanitaria que afronta el Pueblo Wayúu y en especial disminuir la tasa de mortalidad infantil asociada a la desnutrición, plan sobre el cual la contraloría adelantará un seguimiento permanente (Contraloría General de la República, 2023).

En igual sentido se resaltan los resultados sobre el “Seguimiento a las acciones e inversiones dirigidas al Pueblo Nukak”. Este informe profundiza en la inexistencia de condiciones para la atención y acceso a servicios de salud, la ausencia de un enfoque diferencial en el proceso de registro e identificación, la inseguridad alimentaria, las condiciones precarias y parciales en el acceso a educación y vivienda y en las debilidades institucionales presentes en el fortalecimiento de las estructuras organizativas y de gobierno propio.

Se alerta sobre la fragmentación y desarticulación de las acciones de las entidades del orden nacional y territorial, lo cual ha redundado en el retraso de 13 años en la formulación del Plan de Salvaguarda, de 9 años en el Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia y en los escasos avances en la elaboración del plan retorno.

Como resultado de las acciones y el seguimiento realizado por la CGR, se ha logrado promover acciones en favor del pueblo Nukak, entre las que se resaltan: la asignación

de \$300 millones por parte del Ministerio de Salud a la Gobernación del Guaviare para atención primaria en salud de esta comunidad, la generación de un plan de contingencia por parte de la Registraduría Nacional para la identificación y registro con enfoque diferencial, el seguimiento a inversiones de 18 entidades por más de \$5.500 millones.

De otra parte, es pertinente resaltar los estudios intersectoriales que sobre este grupo poblacional se han adelantado.

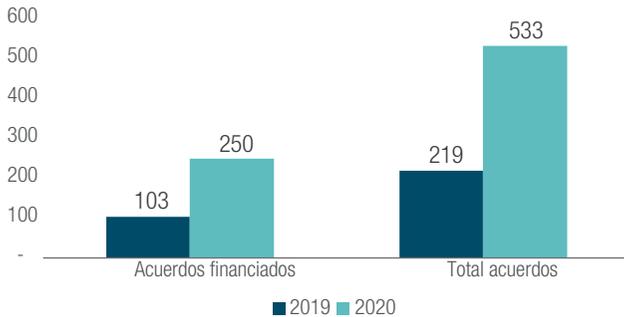
El Estudio Intersectorial “Avance de los acuerdos del PND 2018-2022 con los grupos étnicos” - Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rom, analizó el avance de los acuerdos establecidos con cada uno de los grupos étnicos, bajo criterios de eficacia y pertinencia. Teniendo en cuenta que con los pueblos indígenas se establecieron 216 Acuerdos, alrededor de 6 ejes; 78 con el Pueblo Rom y 239 con las Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; para un total de 533 Acuerdos.

El Estudio abarcó un análisis de la adecuación de los objetivos del Pacto Transversal XII respecto de las estrategias y acuerdos suscritos, así como del cumplimiento de metas, seguido de un análisis de la gestión presupuestal de los acuerdos.

Asimismo, se determinaron las causas generadoras de los atrasos en la ejecución de las metas acordadas, determinando a partir de la información analizada, los riesgos en la gestión; ejercicio que presentó como resultados los siguientes resultados:

- i) Se evidenció que no existen productos, metas e indicadores que permitan medir el logro de las estrategias y los objetivos estratégicos del Pacto Transversal No XII del Plan Nacional de Desarrollo – PND 2018-2022.

**GRÁFICO 6.**  
**ACUERDOS CON GRUPOS ÉTNICOS FINANCIADOS EN 2019 Y 2020**



Fuente: Contraloría General de la República, 2022.

- ii) Que sólo el 60% de los acuerdos apunta al desarrollo de las estrategias; el 36% de los acuerdos presenta retrasos;
- iii) El presupuesto total asignado y acumulado 2019 - 2020 ascendió a \$1.4 billones que representa 4,83% del presupuesto indicativo de \$29 billones acordado en el marco de la consulta previa del PND 2018-2022 mientras que los recursos ejecutados alcanzan el 4,2% de dicho presupuesto;
- iv) Se evidenció que los recursos no se dispusieron de forma oportuna y suficiente pues se asignaron y ejecutaron recursos en 103 acuerdos en 2019 y 250 en 2020, (19,3% y 46,9% respectivamente), los cuales deberían contar con un avance de 77% y sólo llegan al 36%.

Igualmente, el Estudio Intersectorial denominado “Evaluación a los acuerdos de mingas y pactos de paros cívicos”. evalúa la gestión del Gobierno Nacional en el cumplimiento de los acuerdos de mingas indígenas y pactos de paro cívicos suscritos con grupos étnicos para el periodo 2017 – 2021, con la finalidad de revisar la eficacia de las instituciones del Estado colombiano en el proceso de concertación, ejecución, seguimiento y control.

Los principales resultados del estudio evidenciaron que el incumplimiento reiterado de los acuerdos y compromisos suscritos con grupos étnicos se constituye en una de las causas relevantes en la reactivación de las mingas y paros, y denota la incapacidad del Estado colombiano para atender y dar soluciones de fondo a las demandas y necesidades que los originan.

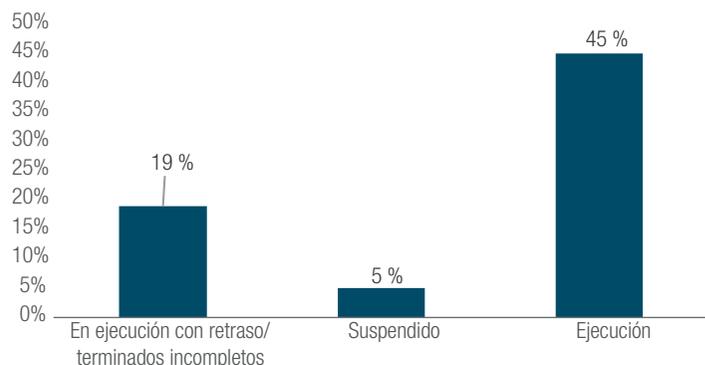
Se identificaron deficiencias en la gestión del Gobierno Nacional en los procesos de concertación, ejecución y seguimiento de los acuerdos con grupos étnicos –Gráfico 7–, evidenciando:

- ✓ Ausencia de metas e indicadores para medir el avance de los acuerdos.
- ✓ Falta de mecanismos formales de seguimiento presupuestal en las instancias étnicas.
- ✓ Deficiencias en la confiabilidad de la información reportada en el sistema SI-GOB – Cumple.
- ✓ Falencias en la articulación interinstitucional, reflejadas en la asignación de responsabilidades a entidades sin capacidad de convocatoria y capacidad presupuestal.
- ✓ Asignación de personal no idóneo, sin conocimiento y dominio de las temáticas o sin capacidad de decisión en mesas de concertación y seguimiento realizadas con estos grupos.
- ✓ Diferencias y asimetrías en la asignación de recursos, siendo las mingas que presentan mayor número de acuerdos con retraso o terminados incompletos las de menor asignación presupuestal.

Dando como resultado que a 28 de febrero de 2022 los acuerdos presentan un alto riesgo de incumplimiento, con avances inferiores al 50%, siendo la vigencia 2022 el plazo acordado para su vencimiento.

En relación con el grupo poblacional mujer y equidad de género, se destaca el impacto del Estudio Intersectorial “Plan Integral para

**GRÁFICO 7.**  
**PORCENTAJE DE AVANCE DE EJECUCIÓN ACUERDO A 8 DE FEBRERO DE 2022**



Fuente: Contraloría General de la República, 2022.



garantizar una vida libre de violencias de la política pública de equidad de género 2018 – 2020” (Contraloría General de la República 2021). Este estudio tuvo como objetivo verificar la gestión efectuada en la implementación y ejecución de la línea estratégica de una vida libre de violencias adoptada mediante el Plan Integral de la Política Pública por parte de las entidades involucradas del orden nacional.

Entre los principales resultados de este estudio se encontró que:

- a) El plan para garantizar una vida libre de violencias fue suspendido en 2018; esto evidenció un abandono injustificado de su ejecución durante el periodo de estudio. Si bien el CONPES 161 de 2013 estableció un plan de acción y un presupuesto para los años 2013 a 2016, sin embargo, la vigencia de política pública para la equidad de género y el plan integral para garantizar una vida libre de violencias tenían un horizonte de diez años (2012 a 2022). Por lo cual, las entidades con responsabilidades por disposición directa del plan debieron desarrollarlas hasta la vigencia 2022.
- b) Ausencia de acciones de articulación institucional para la ejecución del plan para garantizar una vida libre de violencias durante el periodo de estudio, lo cual indica que el cumplimiento de las acciones de atención, prevención y mi-

» A pesar de los diversos instrumentos jurídicos y legales de protección a las niñas y niños, entre las principales problemáticas que afectan a esta población se encuentran: La deserción escolar, embarazo adolescente, bajo peso al nacer, abuso sexual, maltrato infantil, desnutrición, reclutamiento forzado y pobreza.

tigación del fenómeno de la violencia no cuenta con una respuesta integral por parte de las instituciones responsables.

En referencia a la población LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), se destaca el Estudio Intersectorial “Eje transversal denominado fortalecimiento de capacidades y competencias institucionales para la atención con enfoque diferencial de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, de la Política Pública LGBTI 2018-2020” (Contraloría General de la República, 2021).

Este estudio analizó la gestión efectuada por las entidades ejecutoras de la política, para el alistamiento que deben adoptar a efecto de cumplir con la obligación estatal de la defensa y observancia de los derechos reconocidos a las personas de los sectores sociales LGBTI, así como la adecuación institucional de las entidades del orden nacional para garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la atención de las necesidades específicas y condiciones diferenciales, que garantice el goce efectivo de sus derechos

Como resultado de esta evaluación se evidenció la desarticulación por parte de las entidades responsables de ejecutar las actividades establecidas para el cumplimiento de las metas de la política pública, reflejando que estas actividades no generaron las sinergias

institucionales necesarias para lograr un alistamiento real en las instituciones estatales.

El resultado es que el objetivo planteado en la política de reducir las brechas discriminatorias en el acceso a los servicios esenciales, no se ha desarrollado.

Estas constituyen las principales evaluaciones de política pública de la Contraloría Delegada para Población Focalizada, con las cuales se ha buscado contribuir e incidir para mejorar la atención de los derechos fundamentales de estas poblaciones por parte del Estado. **EC**

## AUTORES



Adriana Trujillo  
Bríñez



Aura María  
Hurtado Perea



Katerine  
Mena Asprilla



Cindy Dayana  
López Niño

- Funcionarias de la Contraloría Delegada para la Población Focalizada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANE, CPEM, ONU Mujeres. (2020). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. Bogotá. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/11/Mujeres%20y%20Hombres%20brechas%20de%20genero.pdf>
- Contraloría General de la República. (2021). Estudio intersectorial al Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias de la política pública de equidad de género 2018 – 2020. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2021). Diagnóstico Intersectorial del Grupo Población Infancia, Adolescencia y Juventud.
- Contraloría General de la República. (2021). Evaluación del Eje Transversal Denominado Fortalecimiento de Capacidades y Competencias institucionales para la atención con enfoque diferencial de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, de la Política Pública LGBTI 2018-2020. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2022). Avance de los acuerdos del PND 2018-2022 con los grupos étnicos. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2022). *Diagnóstico Etnias*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (17 de Enero de 2023). Rueda de prensa Contraloría General de la República - Riohacha.
- DANE. (2020). *Guía para la inclusión del enfoque*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-diferencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>
- DANE. (2020). Pobreza Multidimensional en Colombia. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/cp_pobreza_multidimensional_20.pdf)
- DNP. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/>
- Honorable Corte Constitucional. (29 de marzo de 2012. ). Sentencia C-253A MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Honorable Corte Constitucional. (2003). Sentencias T-602 MP: Dr. Jaime Araújo Rentería.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2 de mayo de 2022). Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez. Bogotá. Obtenido de [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Decreto%20No.%20681%20de%202022.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20681%20de%202022.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (I-2020). *Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad -PCD1 Oficina de Promoción Social*. Bogotá. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidadI-2020.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (16 de octubre de 2021). Boletín de Prensa No 1051. *Minsalud actualiza política de envejecimiento y vejez*. Bogotá. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-actualiza-politica-de-envejecimiento-y-vejez.aspx>
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). Sistema de Seguimiento al Desarrollo integral de la Primera Infancia- SSDIPI.
- NIÑEZYA. (Febrero de 2021). La pandemia tiene en crisis. Bogotá. Obtenido de <https://ninezya.org/wp-content/uploads/2021/03/Pandemia-tiene-en-crisis-derechos-de-la-nin%CC%83ez-Informe-Nin%CC%83ezYA.pdf>
- Rentería, M. D. (s.f.). Sentencia T-602/03.

# POBREZA, INCLUSIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS

## MIRADA RETROSPECTIVA DESDE EL CONTROL FISCAL

No es posible entender los determinantes de la pobreza en Colombia sin examinar la tendencia del modelo económico en los últimos 30 años de Constitución Política, con tendencia en el favorecimiento del uso intensivo de capital, como apuesta inversionista para apalancar la economía.



**PAOLA AGUIRRE  
MORENO**  
CONTRALORA DELEGADA  
PARA EL SECTOR  
INCLUSIÓN SOCIAL



**ANDREA  
ELIZABETH GRANJA  
ZAMBRANO**  
DIRECTORA DE ESTUDIOS  
SECTORIALES



**PEDRO  
ALEXANDER  
RUBIO SÁNCHEZ**  
PROFESIONAL DE LA  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
SECTORIALES

**EN TÉRMINOS DE BALANZA COMERCIAL**, según cifras del DANE en millones de dólares, la tendencia 1991-2022 ha sido con estrechos márgenes de 14 años a favor de las exportaciones mientras 31 años con márgenes a favor de las importaciones<sup>1</sup>, sumado a las críticas cifras de empleo y de distribución de la riqueza, que a 2022 sitúan a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo en materia de ingresos, con un índice de Gini de 0,52, y una pobreza monetaria de 39,3%<sup>2</sup>.

La desigualdad de ingresos es el reflejo de amplias brechas en el acceso a oportunidades en materia de educación, salud, seguridad

social y a ocupaciones con buenas condiciones, entre otras. De hecho, la tasa de desempleo es de cerca del 10%, el 44% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia y casi el 60% de los trabajadores son informales; estas dos últimas categorías están asociadas a menores ingresos.

Además, solo cerca del 25% de las personas mayores de 65 años reciben pensión, el 23% tienen ingreso laboral y el 49% no reciben ningún tipo de ingreso. Estos indicadores son más pronunciados en aquellas poblaciones excluidas y vulnerables, y tiene implicaciones importantes en las percepciones de los

1. Ver cuadro Anexo 1 Balanza Comercial DANE.

2. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

colombianos y en las marcadas diferencias entre estas.<sup>3</sup>

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia se transforma en un Estado Social de Derecho<sup>4</sup>; no obstante, la combinación de un estándar constitucional declarativo de derechos y la de una tendencia de modelo económico orientado a la desregulación económica y de menor intervención estatal, marcaron un cambio de paradigma que a finales de la década de los 80 e inicios de los 90 fueron introducidos en países que aceptaron las orientaciones del consenso de Washington y del Banco Mundial.

Entre las condicionalidades de empréstitos y de financiación para los países se caracterizaron medidas de austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados<sup>5</sup>, y que han sido adoptadas por los gobiernos en dos décadas, escenarios de políticas que analizadas por la CGR plantea<sup>6</sup> si ¿las reformas emprendidas en el país desde los años 90 han significado más equidad social y al mismo tiempo mayor crecimiento económico, como se pretendía desde los días de la “Revolución pacífica”? En otras palabras: ¿las reformas promercado, introducidas con miras a alcanzar objetivos de eficiencia, competitividad y crecimiento, y el Estado, en su papel de promotor y regulador y no ya de provisor de bienes y servicios, han contribuido a menguar las viejas exclusiones o,

## LA DESIGUALDAD DE INGRESOS ES EL REFLEJO DE AMPLIAS BRECHAS EN EL ACCESO A OPORTUNIDADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y A OCUPACIONES CON BUENAS CONDICIONES.

por el contrario, estas se han expandido? ¿O a las viejas exclusiones, atenuadas o no, se han superpuesto otras nuevas?

Para este propósito abordaremos, desde una perspectiva actualizada de políticas de inclusión social, los estudios y pronunciamientos que en el marco de su deber Constitucional la Contraloría General de la República ha realizado a los planes, programas y políticas orientadas a la superación de la pobreza en Colombia, con especial énfasis en programas de atención social, transferencias monetarias y subsidios.

Lo anterior bajo el entendido de que el concepto de inclusión social forma parte de la tendencia de ampliación progresiva de la ciudadanía orientada a alcanzar una participación de beneficios, oportunidades y procesos de decisión comunitaria<sup>7</sup>.

## ANTECEDENTES POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL

En el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), “Más equidad más eficiencia que en el pasado”<sup>8</sup>, de acuerdo con cifras reveladas en el estudio realizado por la CGR, la pobreza se redujo de 52,5% al 49,9% y la indigencia del 18,7% al 17,6%.

Durante el cuatrienio del Gobierno de Ernesto Samper 1994-1998<sup>9</sup>, se implementó la

3. PNUD- Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia más allá de los indicadores tradicionales. Informe sobre desarrollo humano para Colombia cuaderno 2.
4. Preámbulo Constitución Política de Colombia 1991. Estado Social de Derecho, en el que el principio pro homine determina que el Estado garantizará a sus integrantes entre otros derechos la vida, la igualdad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.
5. Joseph Stiglitz, El malestar en la globalización, Madrid: Suma de Letras, 2004, p. 122.
6. Inclusión y Exclusión Social en Colombia Educación, salud y asistencia social, mercado y política social- Informe Contraloría General Sector- Social 2008.
7. Inclusión Social: un propósito nacional para Colombia. Santiago Araoz-Fraser. Universidad Central. Documentos de Investigación Económica No.7. Diciembre de 2010.
8. Se enfatizó en un plan de desarrollo con enfoque económico de promoción de los mercados y la competencia, con inversión pública orientada a externalidades positivas y retorno creciente a la actividad privada, en el campo social se incentivó la inversión para el “capital humano”, con énfasis en la equidad social, y el aumento de cobertura en educación, salud y nutrición, sin embargo no planteó una estrategia específica para abordar la problemática, pues la convicción reinante era que las cosas tenderían a mejorar como resultado de los procesos globales del tipo de desarrollo que se iba a imponer. Por lo tanto, los planes sectoriales de educación, vivienda social y servicios básicos formulados en el plan sólo aportarían un efecto adicional beneficioso para la reducción de la pobreza.
9. DNP, El Salto Social, Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1998, Bogotá, capítulo 5 pág. 3. Determinó que las políticas económicas y sociales debían ser estrictamente inseparables y las disposiciones en ambos frentes serían simultáneas e interrelacionadas. En esa lógica, se defendía el “crecimiento con equidad, se promovía la disminución de las diferencias de ingresos, de riqueza y de capacidad productiva Consultado en [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper\\_fundamentos\\_plan.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf), agosto, 2008.



Es preciso indicar como preponderante la revisión y el alcance de los montos establecidos para las transferencias, teniendo en cuenta la baja cobertura para las necesidades de la población vulnerable, pobre y en pobreza extrema.

Red de Solidaridad Social<sup>10</sup> y el SISBEN<sup>11</sup> con una meta de llevar servicio público de salud a más de 12 millones de colombianos en situación de pobreza; no obstante, estas estrategias no alcanzaron su pleno desarrollo durante esta administración.

De acuerdo con el análisis realizado por la CGR, las mediciones que se han efectuado de los resultados en materia de pobreza para el gobierno Samper, arrojan cifras opuestas: por un lado, el documento Conpes 3002 de 1998 señala que los indicadores de línea de pobreza y línea de indigencia, medida por ingresos, experimentaron una leve mejoría entre 1994 y 1997, la población bajo la línea de pobreza cayó de 54,4% a 52,7%, y la población bajo la línea de indigencia también disminuyó levemente, de 20,8% a 19,4%. Por su parte, las mediciones de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), realizadas en 2006, indican lo contrario: el porcentaje de población bajo línea de pobreza subió de 49,9% a 52,7% y la indigencia creció de 17,6% a 18,5%.<sup>12</sup>

Así mismo destaca el informe que, aunque el gasto público social durante el cuatrienio 1994-1998, pasó de un 12,2% a un 15,2% respecto al PIB, los efectos de una incipiente focalización aunados al desplazamiento de mano de obra por las medidas de la economía del mercado, aumentó la pobreza y la exclusión social.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002, se crea la Red de Apoyo Social, como una iniciativa de reactivación económica y social en el marco del Plan Colombia<sup>13</sup>, que aunque no fue política original del programa de gobierno, aparecen objetivos de combate a la pobreza, pero aún allí su importancia es marginal, reducida a un componente pequeño de ese plan. Sólo es un módulo de la estrategia de recuperación económica y social, dentro del cual se creó la Red de Apoyo Social, con la que se buscó atenuar la caída en los ingresos de los sectores más vulnerables de la población<sup>14</sup>. Así mismo se introduce en la política social el concepto del Manejo Social del Riesgo<sup>15</sup>.

10. Ley 368 de 1997. "Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante, y se dictan otras disposiciones". Adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia, orientada a financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo a sectores pobres en materia de empleo, educación, alimentación, seguridad social, actividades deportivas, recreativas, culturales y de integración de asentamientos marginados, implementar la gestión social y la coordinación, de programas focalizados de la política social.

11. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

12. Inclusión y Exclusión Social en Colombia Educación, salud y asistencia social, mercado y política social- Informe Social Contraloría General de la República 2008.

13. El Plan lo conformaron cuatro estrategias: (i) Recuperación económica y social; (ii) Solución política negociada al conflicto; (iii) Lucha contra el narcotráfico y (iv) Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

14. Inclusión y Exclusión Social en Colombia Educación, salud y asistencia social, mercado y política social- Informe Social Contraloría General de la República 2008.

15. Definida como un mecanismo que va más allá de la protección social tradicional y es necesario potenciar políticas macroeconómicas sólidas, un eficiente ejercicio del poder y acceso a salud y educación, para mitigar riesgos y reducir la vulnerabilidad. R Holz, am Director Departamento de la Protección Social, Red Desarrollo Humano, Banco Mundial "Para introducir el nuevo concepto de Manejo Social del Riesgo (MSR), el Banco Mundial "propone una nueva definición y marco conceptual para la Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos". El Banco parte del diagnóstico de que "las economías en desarrollo tienen escasos recursos públicos y es poco lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, a pesar de sus altos niveles de pobreza y la inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales", pero admite que el conflicto entre la necesidad de proveer seguridad de ingresos y la falta de recursos es "aparente" y puede ser causa de la definición tradicional de protección social orientada sobre todo hacia medidas públicas de respuesta. Esta limitación, así como la aceptación de que "los programas de protección social sólo han tenido un éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo", motivaron la gestación de una nueva definición y el nuevo marco conceptual de MSR.

En cooperación con el Banco Mundial y el BID, el Gobierno adoptó medidas orientadas a: (i) Creación de un programa de seguridad de emergencia denominada Red de Seguridad Social<sup>16</sup>; (ii) Evaluación de la pobreza y de la Red de Apoyo Social y (iii) Implementación de ajustes al sector social centrado en las reformas a la red de protección social y en los sistemas de salud y educación.<sup>17</sup>

Al culminar el cuatrienio del gobierno Pastrana, los indicadores de pobreza e indigencia mostraron una leve mejoría con cifras del 57% y 20,7% respectivamente. La reducción de la pobreza extrema tuvo un mejor comportamiento, pues se ubicó en una cifra ligeramente inferior a la que se estimó en el inicio de su administración, no así la pobreza general que siguió siendo superior en 1,7 puntos porcentuales. De todos modos, sopesar la efectividad de los programas diseñados para atacar la pobreza de ese momento resultaba prematuro, pues solo comenzaron a estructurarse al final de esa administración.<sup>18</sup>

En el Gobierno de Alvaro Uribe Vélez 2002-2006, se adoptaron medidas contra la pobreza, como la actualización del Sisbén, mejora en la atención de los desplazados, evaluación de los programas de la Red de Apoyo Social y se promulgó la Ley 789 de 2002.<sup>19</sup>

Para 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

**EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE GUSTAVO PETRO, PROPONE ESTABLECER UN SOLO PROGRAMA QUE ARMONICE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS TANTO CONDICIONADAS COMO NO CONDICIONADAS, QUE TENDRÁ COMO EJE CENTRAL EL HOGAR Y EL CICLO DE VIDA DE CADA UNO DE SUS INTEGRANTES, BAJO UN ENFOQUE DE GÉNERO Y DIFERENCIAL.**

Milenio, CONPES Social 91 de 2005, y las metas planteadas en la Visión Colombia 2019.<sup>20</sup>

En el 2003, con auspicio del BID y la estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad se implementa la Red Juntos para atender a 1.65 millones de personas en situación de pobreza.<sup>21</sup> Se introduce la promoción social como un mecanismo de intervenciones dirigidas a impulsar a una persona o un grupo de personas de la sociedad que carece de los medios y oportunidades para manejar una situación de privación o vulnerabilidad.<sup>22</sup>

En el 2005, se integran la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, para conformar la Agencia para la Acción Social, incorporándole el Programa Familias en Acción; al desaparecer la Red de Solidaridad Social, el Programa Jóvenes en Acción lo asume el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). A su vez, el programa empleo en acción se canceló, mediante CONPES 102 de 2006.<sup>23</sup>

Para la Red Juntos se contemplaron tres estrategias: (i) 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; (ii) lograr la priorización de la oferta estatal hacia las familias que hacen parte de la Red Juntos, que les permita conseguir una atención preferente, completa y simultánea para poder obtener los logros, y (iii) 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.<sup>24</sup>

16. La Red de Apoyo Social implementó los programas de: (i) Empleo en Acción (empleo temporal a trabajadores pobres y poco calificados para inclusión en proyectos sociales y económicos con uso intensivo de mano de obra), (ii) El Subsidio en efectivo condicionado para familias pobres (para asegurar permanencia en servicios de educación y salud preventiva) y (iii) El programa Jóvenes en Acción (capacitación y aprendizaje destinado a jóvenes adultos, con cooperación de empresa privada y entidades públicas).

17. Inclusión y Exclusión Social en Colombia Educación, salud y asistencia social, mercado y política social- Informe Social Contraloría General de la República 2008.

18. *Idem.*

19. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, y se fortalecen estrategias de asistencia social orientadas al acceso de la población a los derechos de salud, pensión y trabajo.

20. Informe de evaluación de política pública pobreza extrema, Contraloría General de la República 2014.

21. *Idem.* Orientado a consolidar el sistema de protección social ampliado, cuya cobertura se orienta a trabajadores del sector informal y la asistencia social a grupos vulnerables.

22. *Idem.*

23. Se establecen los lineamientos de lucha contra la pobreza extrema denominada Red Juntos, orientada en atención a familias en condición de indigencia y desplazamiento, con una estrategia de atención a la multidimensionalidad de la pobreza, con cobertura a 1.102 municipios del país a través de operadores sociales.

24. *Idem.*

### GRÁFICO 1.

#### GASTO PÚBLICO TOTAL 2000-2009



Fuente: imagen tomada del Informe Avances y Retos de la Política Social en Colombia DNP, 2008.

El balance social del cuatrienio 2002-2006, se caracterizó, entre otros, por la ampliación de cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, hasta llegar en 2006 a 927.000 niños en Hogares de Bienestar.<sup>25</sup>

La reducción del Coeficiente de Gini de 0,58 en 2002 a 0,54 en 2006, el aumento del ingreso promedio de los hogares del 18,8% en términos reales entre 2002 y 2006, y la aplicación del Sisbén, como instrumento de focalización de los programas sociales en el 100% de los municipios.<sup>26</sup>

No obstante, en el periodo 2000 a 2009, el porcentaje del gasto público social<sup>27</sup> —Gráfico 1— pasó de representar el 46,5% del PIB en 2000 al 34% en el año siguiente, solo hasta el 2009 este porcentaje representa el 41% del PIB.

Para el cuatrienio 2006-2010, se planteó reducir la pobreza al 35%, la indigencia al 8% y el Coeficiente de Gini a 0,5. Para lograr lo

anterior, la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad se propuso avanzar en el fortalecimiento y articulación del Sistema de protección social; aseguramiento, promoción, formación de capital humano y acceso a activos, y particularmente del componente de promoción social, relacionado con acciones temporales para grupos poblacionales pobres y vulnerables, mejorando los procesos de focalización de los programas sociales y ampliando la cobertura del Programa Familias en Acción a 1.5 millones de familias.<sup>28</sup>

La justificación para el rediseño del nuevo modelo explicaba que el remplazado obedecía a un enfoque asistencial predominantemente sectorial y poblacional, por lo que se apostó a un modelo de acciones de coordinación y por simultaneas entre entidades de sectores que desarrollaran las dimensiones de la política social.

Para el 2009, la misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad determinó una metodología para la actualización de las líneas de pobreza<sup>29</sup> tomando como base la Encuesta Nacional de Ingresos y gastos (2006-2007), la que se oficializó en la serie del 2002 a 2010 con un arreglo institucional para dar continuidad y estabilidad a los cálculos de las cifras de pobreza monetaria.

Para el cuatrienio 2006-2010, las cifras de reducción de la pobreza se estimaron en un 31,3%. En el periodo comprendido entre 2008 y 2011 la pobreza multidimensional disminuyó de un 34,7% a un 29,4%, con mayor incidencia en la zona urbana con una variación de 23,5% en 2010 a 22,2% en 2011 con una reducción de (-1.3 p.p.) en la zona rural, la incidencia entre en 2010 y 2011 se mantuvo igual con un 53,1%<sup>30</sup>. Gráfico 2.

25. Avances y retos de la política social en Colombia DNP 2008.

26. *Idem*.

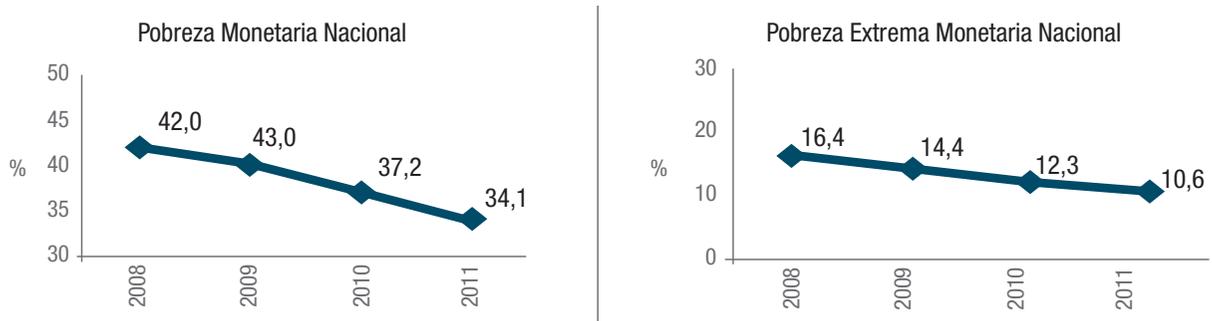
27. Avances y retos de la política social en Colombia DNP 2008. “La Sentencia C-151 de 1995 de la Corte Constitucional define la Inversión social como la que “se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”.

28. DNP 2008 Avances y retos de la política social en Colombia.

29. La primera metodología para la construcción de líneas de pobreza en el país se implementó en 1987. A partir de ésta se han diseñado tres versiones más; una en 1983, otra en 2004 y la metodología actualmente utilizada en 2011. Por su parte, el NBI se diseñó en 1987 y el IPM en 2011- CONPES 150-2012.

30. Informe de rendición de cuentas 2012 (dnp.gov.co).

## GRÁFICO 2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Fuente: imagen tomada DNP-Informe 2012.

En el periodo 2010-2014 de Juan Manuel Santos,<sup>31</sup> se desarrolló una metodología complementaria para estimar cifras de pobreza multidimensional. Mediante el CONPES 150 de 2012, se determinó el arreglo institucional para medir las cifras de la pobreza monetaria<sup>32</sup> y la multidimensional,<sup>33</sup> que permite sustraer información de la privación de personas en dimensiones como educación, salud, servicios públicos domiciliarios y condiciones de vida entre otras.<sup>34</sup>

Entre los arreglos institucionales relevantes para la medición de la pobreza se delega al DANE la función de asumir el cálculo y la oficialización de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional a partir del año 2012.

Durante el 2013 y 2014 el gobierno adelantó un plan de mejoramiento al SISBEN.

De acuerdo con las cifras de la CEPAL 2012, reveladas por el informe de seguimiento al PND 2010-2014,<sup>35</sup> para el 2011 la pobreza en América Latina fue de un 29,4%, incluyendo 11,5% de la población indígena o pobreza

extrema. Colombia en comparación con las anteriores cifras, presentó una proporción menor de pobreza en 4,7 puntos porcentuales y menor en pobreza extrema de 0,9 puntos porcentuales. Comparado con los países de Suramérica, Colombia es el tercer país con mayor pobreza y pobreza extrema, del continente, antecedido por Paraguay y Bolivia.

No obstante, sostiene el estudio de la CGR que en el análisis de indicadores complementarios, como el índice de brecha de pobreza, que considera en su cálculo la diferencia entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza y el índice de brecha de pobreza al cuadrado, que toma además en consideración la forma en que dichos ingresos se distribuyen entre los pobres, se muestra a Colombia con una reducción un poco mayor de la tasa de pobreza, dando cuenta de un mejoramiento en la brecha y distribución de ingresos de los pobres.<sup>36</sup>

Por lo anterior se determinó que la meta trazada para el cuatrienio se cumplió, sin

31. Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, desarrollada a través del Decreto 4155 de 2011, y con el fin de evitar duplicidad de funciones, el Gobierno decidió transformar la Agencia Presidencial para la Acción Social, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, con la misión de fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

32. En la medición de la pobreza monetaria intervienen dos elementos: i) el ingreso per cápita de la unidad de gasto y ii) los valores de las líneas de pobreza (LP) y pobreza extrema (LI). CONPES 150-2012.

33. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) es un indicador que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones. En este sentido, el IPM permite observar patrones de pobreza distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones, CONPES 150-2012.

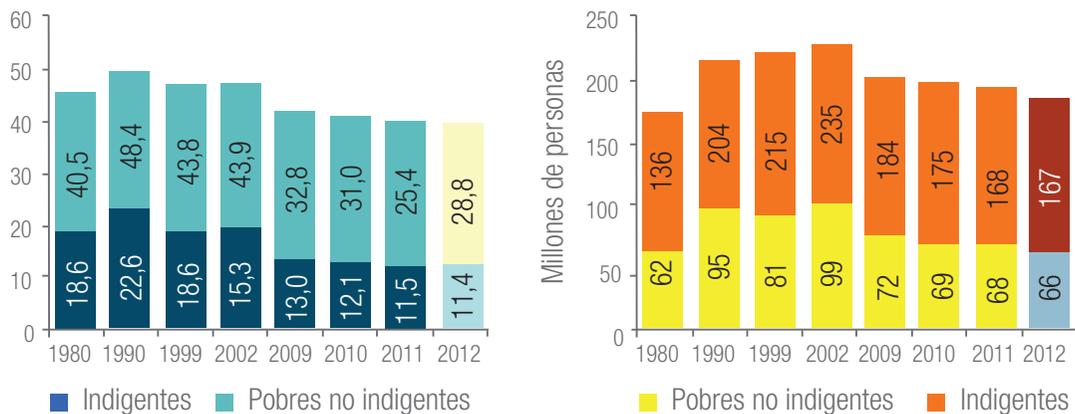
34. *Idem.*

35. Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad - CGR.

36. *Idem.*

### GRÁFICO 3.

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2012\*  
(EN PORCENTAJE Y MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, de los respectivos países.

\* Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2012 corresponden a una proyección.

embargo, según Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” en el componente de pobreza e inequidad el crecimiento promedio del PIB de 4,5%, se estableció por debajo de la estimada por el DNP, a diferencia de las establecidas para pobreza extrema e inequidad, las cuales se mantuvieron, de acuerdo con los cálculos que se hicieron en el momento, cuando se planteó la reducción de la pobreza en 8,2 p.p.

La pobreza por ingreso continúa disminuyendo; en 2012 el 32,7% de la población se encontraba en esta situación a nivel nacional, el 46,8% de la población rural y el 28,4% de la población urbana. Por su parte, la población en situación de pobreza extrema en el orden nacional fue del 10,4%, en el área rural 22,8% y en la urbana de 6,6%.

Sostuvo la CGR que de acuerdo con la CEPAL —Gráfico 3—, mientras en Colombia lo que más contribuyó a la reducción de la pobreza fue el efecto que por crecimiento aportó a la reducción de 5,8 p.p., en Bolivia, Ecuador y Uruguay contribuyó el efecto distributivo en un 50% del logro.<sup>37</sup>

37. *Idem.*

**LA CGR EMITIÓ UNA FUNCIÓN DE ADVERTENCIA PARA QUE SE ESTABLEZCAN MECANISMOS TÉCNICOS E IDÓNEOS QUE PERMITAN IDENTIFICAR A LOS POSIBLES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN, TODA VEZ QUE OBSERVÓ QUE EL HECHO QUE GENERA MAYOR RIESGO ES LA FALTA DE VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL SISBÉN.**

Para el componente de equidad se concluyó que es clara la concentración del ingreso sin un cambio sustancial en la población de los deciles 9 y 10, los cuales poseen más del 50% del ingreso con mayor incidencia en el área urbana.

Para el programa Familias en Acción la CGR indica que tan solo se cubre el 46% de los hogares del quintil más bajo del ingreso y un 33% de los beneficiarios pertenecen a los quintiles 3, 4 y 5 de ingreso.

La CGR emitió una función de advertencia a todos los alcaldes distritales y municipales para que establezcan mecanismos técnicos e idóneos que permitan identificar a los posibles beneficiarios del programa, toda vez que observó que el hecho generador de mayor riesgo es la falta de veracidad de la información recaudada por la Oficina del Sisbén de cada entidad territorial, lo cual puede originar la inclusión de familias que no reúnen las condiciones jurídicas para acceder al incentivo, así como la exclusión de aquellos que más lo necesitan, situación que constituye un incumplimiento a los fines del Estado Social de Derecho.



El reto para la superación de la pobreza y el cumplimiento de los ODS requiere esfuerzos presupuestales y de articulación institucional óptimos, aunados a la implementación de medidas que reduzcan brechas y de distribución de ingresos y acceso a bienes de capital que permitan un crecimiento económico sostenible y sostenido para posicionar a Colombia en estándares óptimos.

Por otra parte, se evidenció que para las transferencias monetarias condicionadas en Familias en Acción, la deserción escolar aumenta después de los 13 años, con importantes barreras para el acceso a la educación superior, aumentando las brechas de educación.<sup>38</sup>

Para la población beneficiaria en la Estrategia Unidos, se evidenció una mejora en la asistencia escolar, pasando de 22 p.p en 2009 a 9,9 en 2011, lo que indica que la estrategia a largo plazo puede lograr similares efectos que el Programa Familias en Acción.

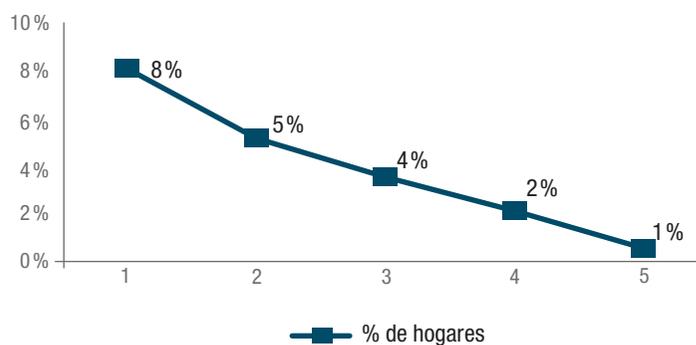
En la ECV<sup>39</sup> 2011, el 53 % de los hogares manifestaron que sus condiciones de vida eran iguales o peores que las que tenían 5 años antes, el 49,6% manifestó que su ingreso no alcanzaba a cubrir los gastos mínimos y el 10,9% afirmó que alguno de los miembros del hogar no había consumido ninguna de las tres comidas la semana anterior a la encuesta, por falta de dinero.<sup>40</sup>

Para el Programa Subsidio al Adulto Mayor, se estimó que se cubrió al 51,5% de la población, con un monto entre 35 mil y 75 mil pesos, los que no contribuyeron a que los beneficiarios salieran de la indigencia;<sup>41</sup> de acuerdo a estimaciones de la CGR se determinó que el 38% de hogares de ingresos altos se favorecieron del subsidio, mientras tan solo el 8% de los hogares del quintil uno accedieron al programa.<sup>42</sup> Gráfico 4.

En la estrategia de atención a la Primera Infancia, la CGR a través del informe concluyó que a pesar del avance considerable respecto a la meta propuesta para 2014, en la asistencia integral de “cero a siempre” la cobertura para los niños más pobres tiende a la baja y los recursos se están destinando de manera inequitativa.<sup>43</sup> El PND definió para el 2014 una meta de cobertura de 1.200.000 infantes lo que representa un 53,5% de los niños vulnerables en Colombia.

La CGR determinó que la oferta de servicios para Primera Infancia es dispersa y

**GRÁFICO 4.**  
PORCENTAJE DE HOGARES POR QUINTILES DE INGRESO QUE RECIBEN SUBSIDIOS POR PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR 2011



Fuente: imagen Informe seguimiento CGR – PND 2010-2014.

38. “(...) en el tema de asistencia escolar y con las obtenidas a partir de las ECV 2010 y 2011; se estima un incremento en la inasistencia escolar en 1,8 p.p de los adolescentes con edades entre los 12 y 17 años de los hogares beneficiarios del programa, mientras que para los que no reciben el subsidio fue de 0,5 p.p, pero se aprecia que es menor la inasistencia en la población con subsidio.” - Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” en el componente de pobreza e inequidad- CGR.

39. Encuesta de calidad de vida.

40. Cálculos DES Social – CGR con base en ECV 2011.

41. Contraloría General de la República. Informe de Auditoría. Fondo de Solidaridad Pensional. Vigencia 2011. Bogotá. 2012.

42. Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” en el componente de pobreza e inequidad- CGR.

43. *Idem*.

desarticulada. Lo anterior, debido a que se presentaron diferentes modalidades de atención para una población cuya característica común es la vulnerabilidad, generando como consecuencia que no se permitiera la implementación, evaluación y control de las diferentes modalidades de atención que puede ofrecer el ICBF en beneficio de la población que lo requiere.<sup>44</sup> De acuerdo con visitas efectuadas por la Red Unidos se determinó que para 2010, un 54 % de las familias que se propusieron vincular los niños menores de 5 años lo hicieron, para el 2011 lo hicieron un 46 %.

En desnutrición crónica (retraso en talla para la edad), el porcentaje obtenido para la población menor de cinco años fue de 13,2 %, de acuerdo con la encuesta ENSIN 2010, sin embargo, aún se presenta un rezago importante por superar con respecto a la meta de gobierno a 2014 (8 %), teniendo en cuenta que existe una población de primera infancia con un riesgo del 30,2 % de presentar desnutrición crónica.

Para el período 2014-2018, el PND planteó el impulso de un modelo económico que contribuyera a la equidad y la inclusión con los siguientes objetivos: 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada; 2. Reducción de brechas en ingresos y en accesos de servicios de salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad; y 3. La promoción de desarrollo incluyente en el país y las regiones.

De acuerdo con indicadores del DNP, en el cuatrienio la pobreza monetaria se redujo en 5,4 p.p. pasando de 41,4 % en 2014 a 36 % en 2017, en el periodo 2014-2017 la pobreza monetaria rural disminuyó en 1,6 p.p.

Para 2017, la incidencia de pobreza monetaria extrema se ubicó en 7,4 % en el total nacional, disminuyendo en 1,1 p.p. en relación con el 2016 con una incidencia del 60,86 % de colombianos que salieron de la pobreza en el área rural, que equivale a 2,6 p.p. y una disminución de 0,7 p.p. en la zona urbana del país.<sup>45</sup>

El coeficiente de Gini 2017, de acuerdo con

**EN LAS ACCIONES ORIENTADAS A INCENTIVAR GENERACIÓN DE INGRESOS PARA SUPERACIÓN DE LA POBREZA SE DESTACAN LAS SIGUIENTES: PROGRAMA SER EMPRENDE RURAL, REPORTA MATRÍCULAS DE 190.387 APRENDICES CON CUMPLIMIENTO DEL 100 %.**

cifras del DANE y de la GEIH fue de 0,508 puntos que en comparación con el resultado del 2016 de 0,517 disminuyó en 0,009 puntos con una reducción de desigualdad en clase media, toda vez que el ingreso de las familias más pobres, que pertenecen al primer quintil, aumentó en 4,6 % mientras que para las familias más ricas del quinto quintil se redujo en 2,1 %.

Para el final del cuatrienio la atención del Programa Familias en Acción brindó cobertura a 2.408.481 familias, con transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, con un cumplimiento del 94,4 % de la meta. Así mismo, se atendieron 3.197.689 niños, niñas y adolescentes (NNA) con lo que superó en 4,2 p.p. la meta fijada. Para el Programa Jóvenes en Acción se reportó una 13,1 % del cumplimiento por encima de la meta propuesta.<sup>46</sup>

En las acciones orientadas a incentivar generación de ingresos para superación de la pobreza se destacan las siguientes: Programa SER Emprende Rural, reporta matrículas de 190.387 aprendices con cumplimiento del 100 %. Para el Programa de Intervenciones Generación Ingresos, Prosperidad Social reporta 298.562 beneficiarios con un cumplimiento del 97,6 %. Para los programas de mejoramiento de vivienda reportan 19.039 familias beneficiarias con un cumplimiento del 82,5 % de la meta. Para los programas de emprendimiento, entre 2014 y 2018 se acompañaron 121 iniciativas de industrias culturales en procesos de fortalecimiento y formalización, con un cumplimiento del 100 %.<sup>47</sup>

La Estrategia Nacional de Superación de la Pobreza consolidó el acompañamiento familiar y comunitario como el soporte mediante el cual las entidades nacionales, territoriales y el sector privado establecen sus programas, los focalizan y llevan la oferta a las poblaciones más pobres del país. Bajo este esquema, 41.370 hogares rurales fueron acompañados en 2018, lo cual implicó un cumplimiento del 67,9 % de la meta.<sup>48</sup>

Según el DANE para el 2018 la pobreza Multidimensional en Colombia fue 19,6 % para el

44. Contraloría General de la República. Informe de Auditoría. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Vigencia 2011. Bogotá. 2012. pp. 200 .

45. Balance de Resultados 2014-2018 PND-DNP.

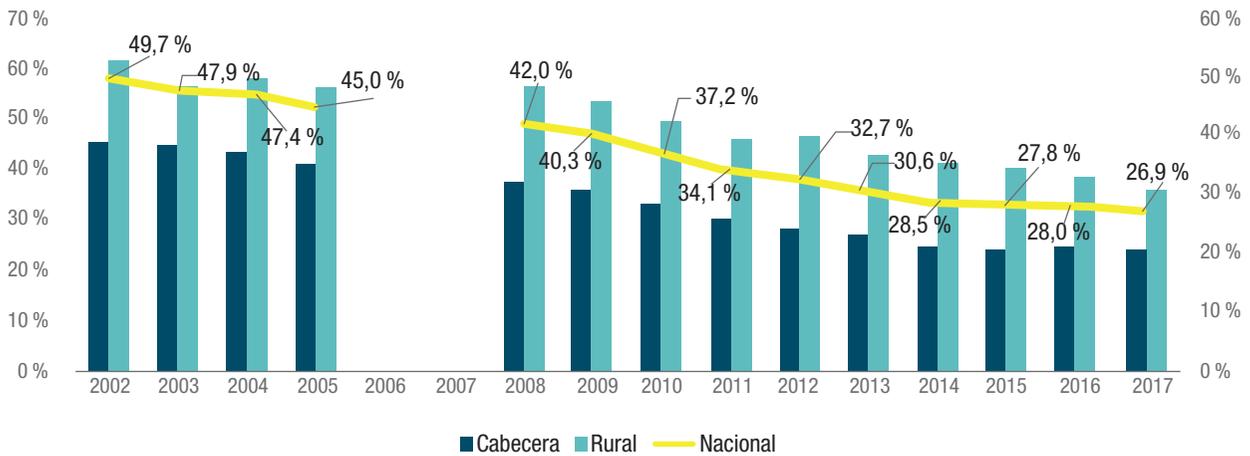
46. *Ibidem*.

47. Balance de Resultados 2014-2018 PND-DNP.

48. *Ibidem*.

## GRÁFICO 5.

## BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIS) (DANE, 2002-2017a).

Nota: para los años 2006 y 2007, no se cuenta con información de cifras de pobreza. Estos años corresponden al período de transición de entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

total nacional mientras en 2016 fue 17,8%, la pobreza monetaria fue 27,0% y la pobreza extrema de un 7,2%; así mismo entre 2017 y 2018 entraron a la pobreza 190.000 personas.<sup>49</sup>

Para el Cuatrienio 2018-2022 el PND, orientó esfuerzos hacia la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la equidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto, para construir el futuro de Colombia.<sup>50</sup>

En cuanto a la reducción de la pobreza se establecieron los siguientes objetivos: 1) atacar la pobreza en todas sus dimensiones; 2) recuperar el espacio de coordinación institucional y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza; 3) aumentar el impacto de los programas para la reducción de la pobreza y; 4) enfatizar la reducción de la pobreza en Buenaventura, Chocó, La Guajira y San Andrés.<sup>51</sup>

El PND se conformó por 25 pactos 3 estructurales, 13 transversales y 9 regionales más un

capítulo de consistencia macroeconómica. El PND en su diagnóstico destaca que entre 2002 y 2017 salieron de la pobreza 7 millones de personas (4,5 millones de cabeceras y 2,5 millones de áreas rurales), lo que significó una reducción de 22,8 p. p. en la pobreza monetaria, pasando de 49,7% a 26,9% —Gráfico 5—. Es importante destacar que en los últimos cuatro años, la disminución fue más marcada en la zona rural que en las cabeceras, en las que se desaceleró la caída. A 2017, la pobreza monetaria rural fue un 50% más alta que la urbana.<sup>52</sup>

En el mismo periodo, salieron 3,6 millones de personas de la pobreza monetaria extrema, de las cuales 1,8 millones fueron de cabeceras y 1,8 millones de áreas rurales, para una reducción de más de la mitad (10,3 p. p.), pasando de 17,7%, a 7,4% (Gráfico III-24). A 2017, la pobreza extrema rural fue 3 veces más alta que la urbana.<sup>53</sup> Gráfico 6.

La pobreza multidimensional se ha reducido desde 2010 (primera medición oficial) y actualmente se ubica en un 17%, además de la

49. DANE.

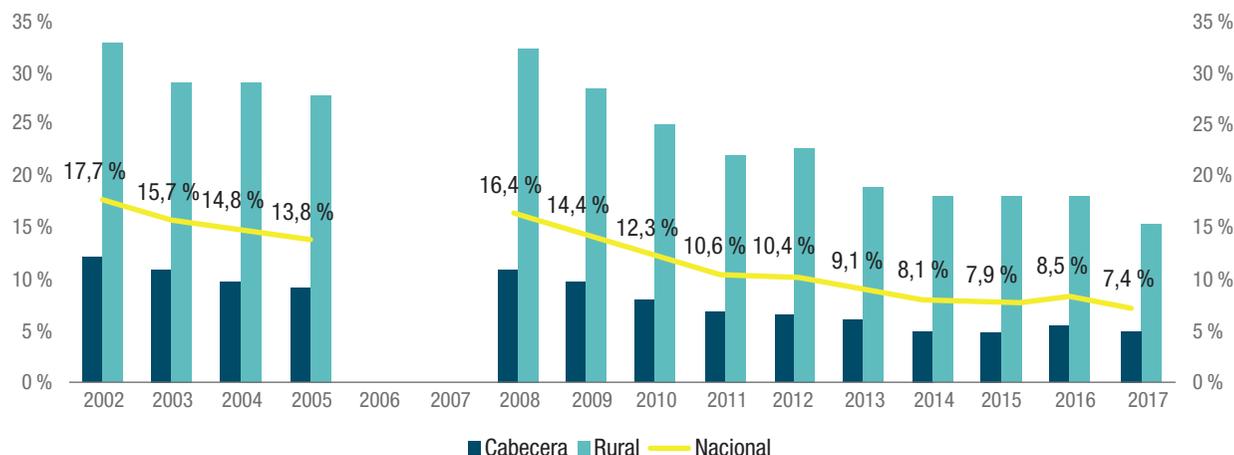
50. PND 2018 - 2022.

51. Balance Resultado DNP 2020-04-30.

52. PND 2018 - 2022.

53. Bases PND 2018 - 2022.

**GRÁFICO 6.**  
POBREZA MONETARIA EXTREMA, 2002 - 2017



Fuente: Cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIS) (DANE, 2002-2017a).

Nota: para los años 2006 y 2007, no se cuenta con información de cifras de pobreza. Estos años corresponden al período de transición de entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

disparidad entre las cabeceras y la zona rural. Así mismo, se evidencia como, en el 2010, el IPM rural era el doble del de las cabeceras, y en 2017 era tres veces mayor.<sup>54</sup> Gráfico 7.

Para los programas de transferencias monetarias condicionadas indican las bases del plan que Familias en Acción y Jóvenes en Acción han mostrado impactos positivos en la acumulación de capital humano de la población participante. En particular, Familias en Acción ha evitado que 350.000 personas cayeran en la pobreza y 323.000 en la pobreza extrema en 2017 y ha contribuido al aumento de 26 p. p. en la asistencia escolar de personas con discapacidad en la zona rural y en la disminución de 2 p. p. del embarazo adolescente entre los participantes del programa.<sup>55</sup>

El gobierno enfrentó los retos de la pandemia que afectó la economía mundial y que obligó a orientar esfuerzos hacia la adopción de medidas para atender a la población afectada, con programas de transferencias monetarias no condicionadas como respuesta al impacto económico causado por el COVID-19 en Colombia.

**PARA LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS INDICAN LAS BASES DEL PLAN QUE FAMILIAS EN ACCIÓN Y JÓVENES EN ACCIÓN, HAN MOSTRADO IMPACTOS POSITIVOS EN LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO DE LA POBLACIÓN PARTICIPANTE.**

A través del Decreto Legislativo 518 de 2020, se establecieron los lineamientos para la creación del Programa Ingreso Solidario, que tiene por objeto mitigar los impactos de la emergencia del COVID-19 sobre la población en pobreza y condición de vulnerabilidad económica que no cuenta con ayudas monetarias de los programas del orden nacional.

No obstante, de 4 millones 85 mil familias beneficiarias del Programa Ingreso Solidario, se evidencia que a pesar de una baja tasa estadística en el muestreo, los resultados sugieren que el programa mejoró la situación financiera de los hogares beneficiarios principalmente mediante incrementos en el gasto no alimentario.<sup>56</sup>

Así mismo, el programa determinó un monto fijo de transferencia por valor de \$160 mil pesos para cada hogar, sin importar el número de miembros por lo que los efectos heterogéneos son ambiguos.<sup>57</sup> Los efectos de la transferencia tienen mayor impacto en hogares con menores miembros, para los cuales el monto per-cápita de la transferencia era mayor: entre 80.000 y 160.000 pesos

54. Bases PND 2018 - 2022.

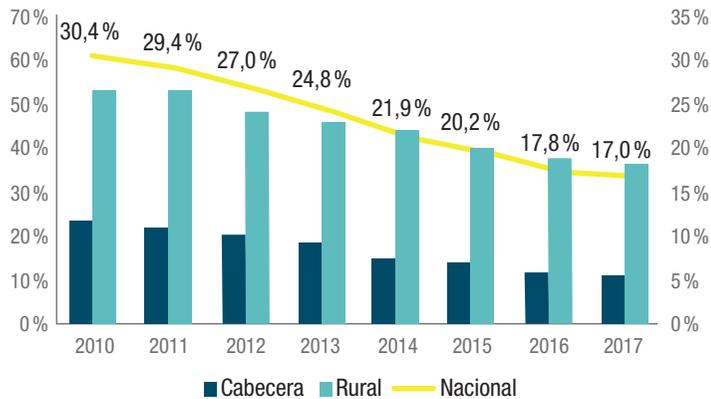
55. Cálculos de las bases del PND con base en GEIH (DANE 2017) y ECV (DANE 2017).

56. Eval\_impacto\_corto\_mediano\_plazo\_Programa\_Ingreso\_Solidario\_BID.pdf (dnp.gov.co) La falta de efectos relacionados al gasto alimentario puede ser consecuencia de que los hogares en nuestra muestra (aquellos hogares no pobres pero vulnerables según su clasificación en Sisbén IV) tendían a tener ingresos mayores (antes de la crisis) que los hogares que típicamente son beneficiarios de otros programas sociales que les permitieron garantizar un consumo básico de alimentos, incluso en ausencia del programa. Alternativamente, pueden ser consecuencia de errores de medición en dichas variables y bajo poder estadístico en el caso de datos recolectados mediante encuestas.

57. Eval\_impacto\_corto\_mediano\_plazo\_Programa\_Ingreso\_Solidario\_BID

## GRÁFICO 7.

### ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 2010 - 2017



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010-2017b).

en comparación con montos menores a 20.000 pesos en el caso de hogares con más de 4 miembros.<sup>58</sup> Se destaca que los efectos fueron mayores para los hogares que, al momento del inicio del programa, tenían una situación laboral más precaria para enfrentar la crisis.

Así mismo, mediante Decreto Legislativo 812 del 3 de julio de 2020, se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

A partir de este decreto el DPS se encarga, de “los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza”. Se unifican todas las transferencias monetarias en una sola entidad para lograr mayor eficiencia en la atención. A partir de este acto administrativo, los beneficiarios de Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Compensación del IVA son atendidos por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

**LA CGR CONSIDERA QUE PARA EL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN SE REQUIERE FOCALIZACIÓN DIFERENCIAL PARA JÓVENES CON DISCAPACIDAD, TODA VEZ QUE NO SE DISPONE DE DICHO ENFOQUE Y LAS CONDICIONES DE LA POBLACIÓN EN DISCAPACIDAD EN ESTE GRUPO ETARIO SON CRÍTICAS.**

Para el Programa Familias en Acción, se beneficiaron 2.186.142 familias, con un avance del cuatrienio del 90,83%. Al respecto es preciso determinar que los requisitos para la transferencia económica está condicionada a que las familias accedan a servicios de educación, control de crecimiento y nutrición y controles prenatales.<sup>59</sup>

Las condiciones de ingreso de acuerdo con lo definido en el Manual Operativo del Programa Familias en Acción Versión 5, los requisitos para la inscripción o vinculación de una familia al programa son: (i) Que la titular se encuentre incluida en la base de datos utilizada para la focalización de las familias potenciales, según grupo poblacional al cual pertenece: SISBEN, UNIDOS, RUV o listados censales indígenas; (ii) Que haya sido seleccionada en el proceso de focalización realizado por el programa y (iii) Que entre sus miembros cuente con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Durante este cuatrienio se avanzó en el rediseño y focalización del Programa Familias en Acción, Jóvenes en acción, Red Unidos, implementación de intervenciones de inclusión productiva, especialmente en zonas rurales, al igual que la implementación de la Mesa de Equidad, instancia que establece directrices para la reducción de pobreza.<sup>60</sup>

Para el programa Jóvenes en Acción, desde la creación del Manual Operativo versión 8, se modificaron aspectos relevantes que traen consigo más beneficios para los jóvenes inscritos en el programa, y el aumento en la cobertura es un aspecto radical de inclusión.<sup>61</sup>

No obstante, considera la CGR que para el programa Jóvenes en Acción se requiere focalización diferencial para jóvenes con discapacidad, toda vez que no se dispone de dicho enfoque y las condiciones de la población en discapacidad en este grupo etario son críticas.<sup>62</sup>

En el PND 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, se inscribieron 587.954 nuevos jóvenes, superando la meta de 500.000 nuevas inscripciones. Para el programa

58. *Idem.*

59. Sinergia - DNP.

60. 2020-04-30 Balance Resultados 2019.docx (dnp.gov.co).

61. CD INCLUSION SOCIAL - Estudio preliminar Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

62. *Idem.*

Colombia Mayor de acuerdo con el resultado de la convocatoria dirigida a resguardos y comunidades legalmente constituidos, en 2021 se asignaron 5 mil cupos para adultos mayores indígenas a través de la Resolución 03104 del 14 de diciembre de 2021. Con corte al mes de diciembre de 2022, se realizó el pago de las nóminas de enero hasta diciembre del Programa Colombia Mayor.<sup>63</sup>

En el 2020, a través del CONPES 3877 se declara de importancia estratégica del sistema de identificación de potenciales beneficiarios Sisbén IV, con la oportunidad para que más programas y entidades utilicen el Sisbén como un instrumento no solo para la definición de sus beneficiarios, sino también como insumo para su planificación, debido a las mejoras en la calidad de información y las utilidades adicionales (como la georreferenciación y el cálculo del IPM a nivel municipal).

En información recolectada por la CGR<sup>64</sup> se evidencia que el reto para este próximo cuatrienio es lograr la implementación de sistemas de información depurados como herramienta para la correcta focalización de estos programas.

Resaltan las Bases del PND 2022-2026, que no hay un inventario único de los subsidios sociales del Estado, por lo cual no existe un costeo del gasto total destinado a ellos. Adicionalmente, no se cuenta con lineamientos que orienten su creación y funcionamiento y, en consecuencia, no existe una lógica intersectorial de concurrencia, complementariedad y pertinencia en su formulación.

Así mismo menciona la ausencia de información consolidada y de calidad que permita hacer seguimiento a su implementación; la falta de definición de esquemas de evaluación que identifiquen los impactos y pertinencia de los subsidios; la existencia de población que no se encuentra en condición de pobreza y es beneficiaria de subsidios (errores de inclusión que demandan procesos de depuración de las bases para la focalización); y, en

## UN RETO PARA LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y NO CONDICIONADAS, ES LA PERMANENTE ACTUALIZACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE INFORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN.

algunos casos, la falta de acuerdos explícitos con los ciudadanos que aclaren las condiciones del subsidio (como aquellas condiciones referidas a los criterios de entrada, permanencia y salida; y el hecho de que son ayudas temporales y no permanentes).

Considera la CGR<sup>65</sup> que la implementación de SISBEN IV, requiere que las familias que se encuentran en fase III y que no cumplen con los nuevos puntajes, hagan un tránsito armónico a la nueva caracterización o de lo contrario se enruten por los programas que permitan minimizar impactos de la salida del programa.

Un reto para la focalización de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, es la permanente actualización de las plataformas de información y caracterización, como el SISBEN IV, el Registro Social de Hogares, sistema interoperable de información que busca unificar información socioeconómica y de subsidios de la población para mejorar los procesos de focalización y la eficiencia del gasto social, y así contribuir a superar la desarticulación de las bases de datos/registros administrativos de las diferentes entidades.<sup>66</sup>

La revista Economía Colombiana (2018)<sup>67</sup> señala que respecto a los subsidios no existe acuerdo pleno acerca de su definición, naturaleza, medición del impacto y la forma en que ellos contribuyen, o no, en el bienestar de la población, reducción de la pobreza y la desigualdad, ni sobre la conveniencia de que, hacia el futuro, todo subsidio deba estar previamente contemplado en una norma legal.

El investigador del DNP<sup>68</sup> resalta el hecho de que para 2015, y en general en los últimos años, el gasto en subsidios entre sociales y productivos superó el 40% del Presupuesto General de la Nación, equivalente a 9,0% del PIB. A pesar de su importancia macroeconómica y social y la magnitud de recursos públicos que suelen canalizar, el Ministerio de Hacienda, identifica tres problemas de política

63. Sinergia DNP.

64. CD INCLUSION SOCIAL - Estudio preliminar Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

65. CD INCLUSION SOCIAL - Estudio preliminar Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

66. Microsoft Word - 2020-04-30 Balance Resultados 2019.docx (dnp.gov.co).

67. *Revista Economía Colombiana* Edición 351 enero - marzo 2018. Luis Fernando Mejía Exdirector Nacional de Planeación DNP.

68. *Idem*.

pública en el tema de subsidios, así: 1) Falta de lineamientos en la formulación o el diseño de subsidios. 2) Falta de información oportuna para su seguimiento y evaluación, y 3) Falta de mecanismos institucionales para el seguimiento y la evaluación integral del gasto en subsidios.

*“En razón a los vacíos normativos e informativos antes expresados, varios de los subsidios sociales se encuentran mal diseñados y/o mal focalizados, y como consecuencia la forma de distribución es inequitativa y el impacto agregado de los subsidios monetarios es muy pequeño en la reducción de la desigualdad. “En Colombia en 2015 el coeficiente GINI –que mide el nivel de desigualdad en una economía– solo se redujo en 0,01 gracias a los subsidios monetarios”<sup>69</sup>*

*“No existen mecanismos institucionales que permitan el seguimiento, priorización y evaluación de manera integral del estado del gasto público en subsidios y su impacto (...)”<sup>70</sup>*

Desde una evaluación preliminar de la CGR a los impactos de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas es preciso indicar como preponderante la revisión y el alcance de los montos establecidos para las transferencias, teniendo en cuenta la baja cobertura para las necesidades de la población vulnerable, pobre y en pobreza extrema. Se requieren acciones orientadas a mejorar la cobertura de población elegible, teniendo en cuenta las bajas tasas de atención 51,5 %, frente a un 48,5 % sin cobertura de total de la población en situación de pobreza. No obstante los programas de transferencias condicionadas han impactado positivamente acciones para mejora y prevención de la pobreza, en especial en las probabilidades de matrículas de NNA y asistencia de controles de crecimiento y desarrollo.<sup>71</sup>

**LA CGR EN SU EVALUACIÓN CONSIDERA QUE SE REQUIEREN ACCIONES ORIENTADAS A LA MEJORA DE LA COBERTURA DE POBLACIÓN ELEGIBLE DE ATENCIÓN, TENIENDO EN CUENTA LAS BAJAS TASAS DE ATENCIÓN 51,5 %, FRENTE A UN 48,5 % SIN COBERTURA DE TOTAL DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA.**

Para el 2021, Colombia registró un total 971.000 mil pobres multidimensionales menos respecto a 2020, de los cuales 665.000 son de centros poblados y 306.000 mil de cabeceras municipales. Los departamentos que más redujeron pobreza multidimensional en 2021 fueron Amazonas (13,3 %), Chocó (13,0 %), Vaupés (12,9%), Vichada (10,8%), lo que contribuye a la reducción de la desigualdad territorial.<sup>72</sup>

Para el 2021 la pobreza multidimensional fue de 16,0% 2,1 puntos menos que en 2020, mientras en el total nacional la pobreza monetaria fue 39,3% y la pobreza monetaria extrema fue 12,2%.<sup>73</sup>

Al cierre de 2020 la pobreza monetaria se incrementa en 7.2 p.p. para ubicarse en 35,4 % con metodología MESEP. Esta situación se debe a la caída del PIB y al deterioro del mercado de trabajo. A fin de evitar un mayor aumento en la pobreza monetaria, al cierre de diciembre de 2022 Prosperidad Social dio continuidad a los programas de Familias en Acción, y se efectuó la liquidación del 6<sup>a</sup> ciclo de pagos de la vigencia a las familias beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas y se inició la entrega de las mismas, con una inversión \$390.572.281.150 millones, para un total de 1.862.103 beneficiarios.<sup>74</sup>

Para afrontar la pandemia el Gobierno Nacional a través del DPS destinó más de 32.9 billones de pesos en transferencias monetarias a hogares vulnerables. De acuerdo a cifras del DNP entre 2020 y 2021 1.4 millones de personas salieron de condición de pobreza monetaria extrema, según cifras reveladas por el DANE se registró una disminución de 3,2 p.p. en pobreza y 2,9 p.p. en pobreza extrema.<sup>75</sup>

En 2021, la pobreza monetaria fue 3,2 puntos porcentuales menor a la registrada en 2020, cuando fue 42,5%; en 2021, la pobreza monetaria extrema fue 2,9 puntos porcentuales menor a la registrada en 2020, cuando fue 15,1 %, mientras en los centros

69. *Idem.*

70. *Idem.*

71. CD INCLUSION SOCIAL - Estudio preliminar Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

72. DNP - Sinergia | Ampliación indicador.

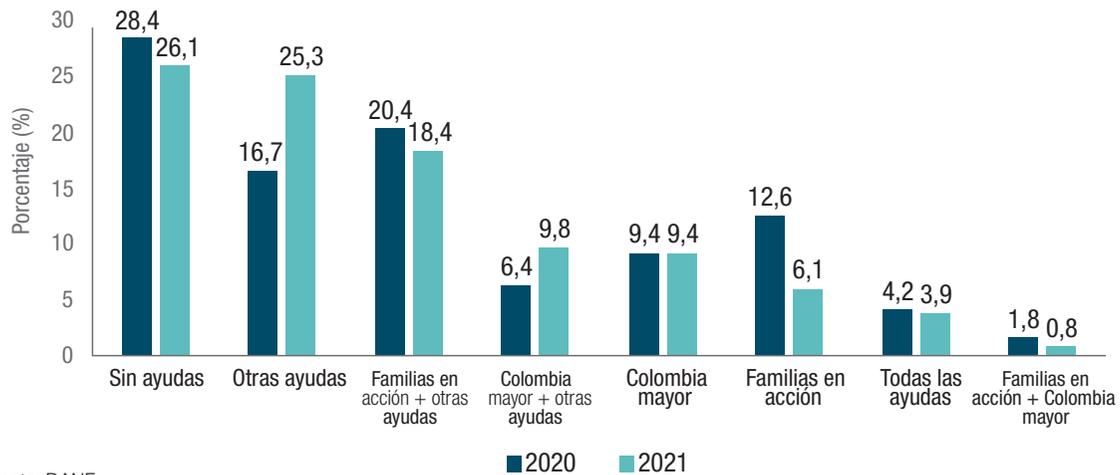
73. Pobreza monetaria (dane.gov.co).

74. DPS - balance gestión.

75. Programas sociales son fundamentales para reducir pobreza: gobierno nacional (dnp.gov.co).

### GRÁFICO 8.

#### PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN TIPO DE AYUDA TOTAL NACIONAL, 2020-2021



Fuente: DANE.

poblados y rural disperso, la pobreza monetaria presentó un incremento de 1,7 puntos porcentuales, pasando de 42,9% en 2020 a 44,6% en 2021.

En 2021, el coeficiente de Gini en el total nacional fue 0,523 y en 2020 de 0,544. Esto significa una disminución en la desigualdad del ingreso de los hogares.

De acuerdo con el DANE –Gráfico 8– la población en situación de pobreza multidimensional entre 2020 y 2021 atendida por los programas de transferencias monetarias, más Familias en Acción, corresponden al 29,36% de 2.157.774 del total en situación de pobreza multidimensional, lo cual refleja que la cobertura de población requiere mayor énfasis para lograr la superación de la pobreza.<sup>76</sup>

De acuerdo con estimaciones de la CGR,<sup>77</sup> se considera que el valor de una canasta básica alimentaria en Colombia a principios del año 2021 estaba en \$215.410 pesos, lo que equivale al 22,9% de un SMMLV. Esto refleja que el subsidio otorgado a los adultos mayores tan solo cubre un 37,1% de dicha canasta, por lo que es pertinente reevaluar el monto que se otorga a las personas del Programa Colombia Mayor, con el fin de poderles garantizar el acceso a una canasta alimentaria básica para su sostenimiento.

**DE ACUERDO A ESTIMACIONES DE LA CGR EL SUBSIDIO OTORGADO A LOS ADULTOS MAYORES TAN SOLO CUBRE UN 37,1% DE LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA, POR LO QUE ES PERTINENTE REVALUAR EL MONTO QUE SE OTORGA A LAS PERSONAS DEL PROGRAMA COLOMBIA MAYOR.**

#### RETOS Y PROPUESTAS PND 2022-2026

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gustavo Petro, propone establecer un solo programa que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas.

El diseño del programa tendrá como eje central el hogar, y el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, bajo un enfoque de género y diferencial, con el propósito de determinar las condiciones de permanencia que se aplicarían y el monto que recibirían.

El valor de la transferencia tendrá un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes y se sujetará a la asistencia escolar y a atenciones de salud), y otro no condicionado.

El monto de estas transferencias dependerá del número de integrantes del hogar y de la clasificación socioeconómica del mismo, de acuerdo con el Sisbén o el instrumento de focalización que haga las veces. El programa se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios.<sup>78</sup>

Así mismo, se propone un programa de acompañamiento familiar y comunitario en el

76. DANE - pobreza multidimensional 2020-2021P.

77. CD INCLUSIÓN SOCIAL - Estudio preliminar Transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

78. Bases PND2022-2026 - DNP.



Los retos que tiene Colombia para superar los niveles de pobreza y desigualdad obliga a que los niveles de confianza en la institucionalidad aumenten, sumado a la percepción de normalidad que la sociedad asumió respecto de la pobreza, estos son factores que suponen trampas para la demanda de políticas redistributivas, falta de solidaridad y poco interés por el pago de impuestos.

territorio que busque principalmente guiar/ orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y de manera adicional, realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente.

Otra reforma que se propone al programa de transferencia monetaria (Colombia Mayor), que a 2021 tiene una cobertura cercana a los 1.7 millones de beneficiarios activos y que fue financiado con una apropiación por valor de \$ 2.58 billones de pesos, es una revisión de la pertinencia del monto de la transferencia por \$80.000 pesos lo que equivale al 22,9% de una canasta básica a precios del 2021 y que no garantiza el mínimo vital para esta población.<sup>79</sup>

Las bases del PND, establecen que en el marco del Registro Social de Hogares (RSH) se implementará de manera gradual la verificación del reporte de ingresos de los hogares, o su estimación en los casos para los cuales no se encuentre información en los registros administrativos, acciones que se prevé fortalezcan las bases de información con las que se focalice de forma eficiente y eficaz los programas orientados a la movilidad social y superación de la pobreza.

Al respecto, la CGR emitió alertas en las que detectó giros a fallecidos y población que no cumple requisitos para los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas; se analizaron más de \$11.2 billones de pesos, entregados a más de 11 millones de beneficiarios,<sup>80</sup> alerta que generó una actuación especial de fiscalización, la cual se tradujo en 7 presuntos hallazgos fiscales por cuantía superior a los \$22.062 millones de pesos.

Este escenario obliga a las entidades ejecutoras de la política, a que tanto el cruce de información, como la consistencia de los sistemas de focalización estén acordes a las necesidades de la población y a los retos de garantizar que los esfuerzos presupuestales e institucionales lleguen a quienes más lo necesitan.

Los retos que tiene Colombia para superar los niveles de pobreza y desigualdad, que lo catalogan entre los más desiguales del planeta, obliga a que los niveles de confianza en la institucionalidad aumenten, sumado a la percepción de normalidad que la sociedad asumió respecto de la pobreza, factores que suponen trabas para la demanda de políticas redistributivas, falta de solidaridad y poco interés por el pago de impuestos, como lo afirma María Angélica Arbeláez, Directora del Informe del PNUD en Colombia “una nueva forma de entender la pobreza y la desigualdad en Colombia.”<sup>81</sup>

El reto para la superación de la pobreza y el cumplimiento de los ODS requiere esfuerzos presupuestales y de articulación institucional óptimos, sumados a la implementación de medidas que reduzcan brechas sociales y de distribución de ingresos y acceso a bienes de capital que permitan un crecimiento económico sostenible y sostenido para posicionar a Colombia en estándares óptimos.

La institucionalidad del Estado y la definición de trazadores presupuestales son preponderantes para destinar recursos permanentes a programas, planes y políticas para superación de la pobreza. **EC**

79. CD inclusión social - estudio preliminar transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

80. Alerta de la Diari: contraloría detecta más de \$402 mil millones en giros de subsidios a fallecidos y ‘colados’ en el Sisbén - Contraloría.

81. Una nueva forma de entender la pobreza y la desigualdad en Colombia: cómo lo que pensamos y percibimos afecta el bienestar de las personas y la generación de riqueza para el país | programa de las naciones unidas para el desarrollo (undp.org).

# INCLUSIÓN FINANCIERA: UNA VISIÓN DESDE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

El acceso y uso de productos financieros se ha visto potenciado por la implementación de modelos de negocio apalancados en la digitalización y en dinámicas de cooperación y competencia con nuevos jugadores.

**EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**, los avances en materia de inclusión financiera en Colombia han sido significativos gracias, en parte, a las estrategias de transformación digital e innovación del sector. De igual manera, las dimensiones de calidad y bienestar de la inclusión financiera se han visto impactadas positivamente por las innovaciones en diseño de producto y canales de interacción que han mejorado la experiencia de usuario en términos de eficiencia y usabilidad

Este artículo repasa y resume los desarrollos en materia de inclusión financiera en el país en los últimos años destacando sus avances y principales retos, resaltando el papel de la innovación y la transformación digital del sector para el cierre de las brechas existentes en segmentos específicos como mujer, jóvenes, ruralidad y MiPymes.

La inclusión financiera de personas y empresas es un habilitador para mejorar la eficiencia económica, aumentar el bienestar de la población y luchar contra la pobreza (Dinova & Adebawale, 2018 en Ibrahim & Aliero, 2020). El acceso a productos y servicios financieros de calidad permite que el consumidor conecte con el circuito económico formal al permitirle hacer transacciones fáciles y de bajo costo, a la vez que evade los problemas causados por acudir a soluciones financieras informales o ilegales que retrasan o impiden alcanzar estas metas

De esta manera, la transformación digital y la innovación son aliados para permitir al



**JONATHAN  
MALAGON**  
PRESIDENTE DE  
ASOBANCARIA

sector ser más costo-eficiente en la entrada a segmentos de mercado desatendidos, reducir los tiempos de llegada a los consumidores, y ofrecer servicios con una excelente experiencia de uso.

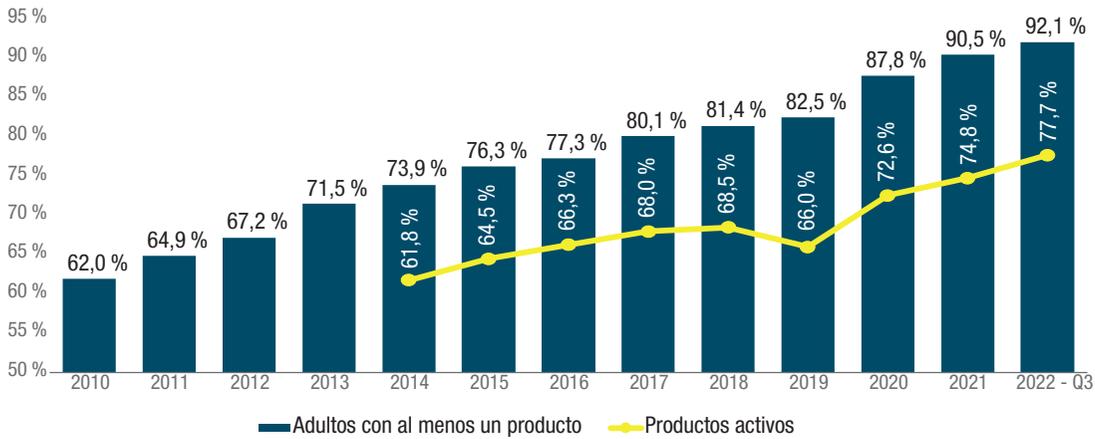
Los desarrollos en materia de transformación digital e innovación se han convertido en parte fundamental de la estrategia organizacional de los jugadores del sector quienes han dedicado importantes recursos en la promoción de cambios de mentalidad y cultura, lo que ha resultado en la puesta en marcha de ideas innovadoras con efectos claros en el mercado.

Muestra de esta apuesta competitiva son los \$360 mil millones invertidos por el sector en 2001 en investigación, desarrollo, e innovación, además del despliegue de espacios para fomentar la innovación tales como laboratorios de innovación, fábricas de innovación, aceleradoras e incubadoras, entre otras.

Estas políticas se complementan con la puesta en marcha de incentivos para la innovación y desarrollo para los empleados, implementadas por el 55 % de las entidades. Tal estrategia se ha visto complementada también por la visión del sector en la que el 52% de las entidades ha tomado medidas para promover el Open Banking (Asobancaria, 2022).

Resultado del esfuerzo en transformación digital e innovación, durante los últimos años el país ha avanzado de manera decidida en materia de uso y acceso a los servicios financieros. Para el tercer trimestre de 2022, 34.5

**GRÁFICO 1.**  
**INDICADOR DE ACCESO Y USO NACIONAL**



Fuente: Banca de las Oportunidades. 2023.

millones de adultos ya tenían acceso a un producto financiero formal, lo que representa un 92,1 % de la población adulta y un crecimiento promedio anual de 2,9 % desde 2016. En paralelo, 29.1 millones de adultos, o el 77,7 % de la población adulta del país, usan regularmente sus productos financieros lo que significa un aumento promedio anual de 2,6 % desde 2016 (Gráfico 1.).

A pesar de los avances, aún existen brechas de inclusión financiera que el sector debe reducir, en particular en los segmentos de mujeres, ruralidad, jóvenes y MiPymes.

Para el tercer trimestre de 2022, la brecha de género alcanzó los 6,8 puntos porcentuales, un aumento sustancial respecto de 2017, cuando la brecha era tan solo de 1,1 puntos porcentuales. El comportamiento de esta brecha es objeto de estudio, pues si bien el acceso ha crecido tanto para hombres (de 80,1 % en 2017 a 95,3 % en 2022-Q3) como para mujeres (de 79 % a 88,5 % en el mismo periodo), el aumento de la brecha se da porque el acceso a productos financieros por parte de los hombres ha crecido en mayor medida que el acceso de las mujeres (Banca de las Oportunidades, 2022).

Esto contrasta, además, con el acelerado aumento de la tenencia de productos digitales, en donde la brecha de tenencia de productos es casi inexistente entre géneros (Banca de las Oportunidades, 2022).

Cuando se analiza la dimensión geográfica de la inclusión financiera se observa un

incremento en el acceso a servicios financieros en la ruralidad, pasando de 65,1 % a 69,8 % entre 2017 y 2022-Q3. En contraste, el acceso en ciudades y aglomeraciones creció más rápido, lo que resultó en una ampliación de la brecha urbano-rural. Así, la inclusión financiera medida como acceso creció más de 11 puntos porcentuales en las zonas urbanas mientras que el crecimiento en las zonas rurales fue de tan solo 4,7 puntos porcentuales. Este panorama es aún más difícil si se analiza el comportamiento de las zonas rurales dispersas, donde solo creció 0,7 puntos porcentuales desde 2017 y se ubicó en 55,4 % en septiembre de 2022 (Banca de las Oportunidades, 2023).

Frente a la inclusión financiera de los jóvenes (entre 18 y 25 años), se evidencia un alto crecimiento en la métrica de acceso de 37,3 puntos porcentuales desde 2017. Así, en el 2022-Q3 el 91,2 % de las personas en este grupo de edad alcanzaron acceso a un producto financiero. De esta forma, los adultos más jóvenes son el segundo grupo etario que ha tenido más avance en términos de inclusión financiera, solo precedido por los adultos mayores de 65 años.

La inclusión financiera de las MiPymes encuentra dos retos. De un lado, fenómenos como la ilegalidad y la informalidad hacen que sea difícil conocer de primera mano la realidad de estas unidades económicas y con ello el diseño de productos que se ajusten perfectamente a sus necesidades. De otro lado,

cuando se analiza la cartera óptima del sector financiero se muestra que el financiamiento a las MiPyme tiene un alto potencial de crecimiento que está por ser explotado.

En la actualidad la cartera empresarial alcanza el 26,6 % del PIB y podría llegar al 36,2 %. Al desagregar este posible crecimiento, se encuentra que la cartera MiPyme podría llegar a representar el 10,1 % del PIB en condiciones óptimas (un aumento de 6,2 puntos porcentuales) (Asobancaria, 2022a).

### TRANSACCIONALIDAD Y AHORRO

El tener acceso a cuentas de depósito y transaccionales le permite a personas y empresas tener mayor probabilidad de (i) usar otros servicios financieros como el crédito y los seguros, (ii) invertir en educación o salud, (iii) administrar riesgos y (iv) superar conocimientos financieras (Banco Mundial, 2022).

Estos productos son el primer paso para la inclusión financiera y la adquisición de productos financieros más complejos.

De igual manera, el acceso a servicios financieros de depósito disminuye los costos del uso de efectivo, facilitando el día a día de personas y empresas, y su uso continuo genera capacidades financieras al ayudar a familias y empresas a planificar sus objetivos de largo plazo y poder reaccionar ante emergencias.

En 2022-Q3, el país alcanzó un indicador de acceso a productos de depósito y transaccionales del 90,9 % (75 % uso), con lo que 34 millones de personas en el país tienen al menos un producto de depósito en el sistema

financiero. Al desagregar la tenencia de estos productos se evidencia la importancia de las cuentas de ahorro digitales en el acceso al sistema financiero.

Para septiembre de 2022-Q3, un total de 29.7 millones de personas tuvieron cuentas de ahorro, de las cuales 23 millones accedieron a un depósito de bajo monto (DBM), que de acuerdo con el decreto 222 de 2020, agrupa las anteriores cuentas de ahorro electrónico (CAE), productos de ahorro de trámite simplificado (CATS) y depósitos electrónicos (DE).

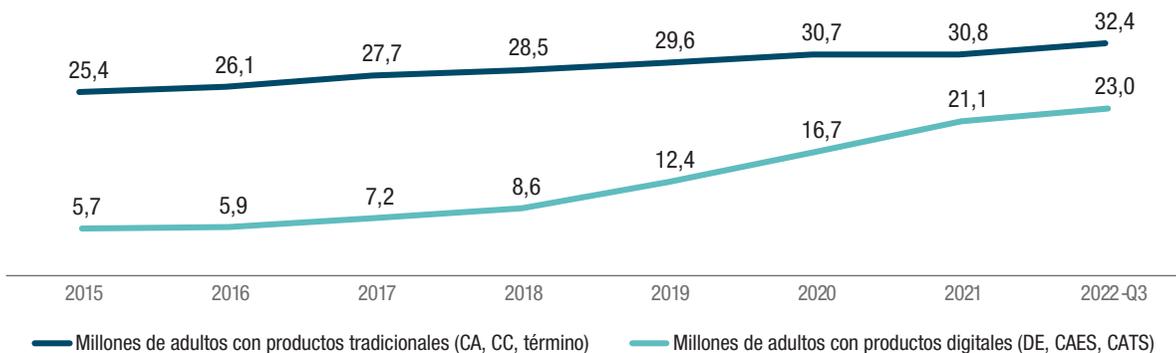
Así, en menos de cinco años la transformación digital del sector financiero ha contribuido efectivamente al aumento de la tenencia y uso de las cuentas transaccionales a través de la oferta de productos de ahorro digitales —Gráfico 2—.

### BRECHAS DE AHORRO

A pesar de los avances que ha tenido el país en el acceso a productos de depósito, aún persisten retos para lograr que toda la población tenga al menos uno de estos productos. En particular, las mujeres, las zonas rurales y los jóvenes tienen un menor acceso a productos de depósito cuando se compara con la métrica de acceso del país —Gráficos 3 y 4—.

Para 2020, del total de productos financieros de depósito, el 52,3 % del total le pertenecía a los hombres y el 47,7 %, a las mujeres, lo que contrasta con la tenencia de depósitos de bajo monto, en los que las mujeres superan a los hombres en 1,7 puntos porcentuales, evidenciando una penetración superior de estos

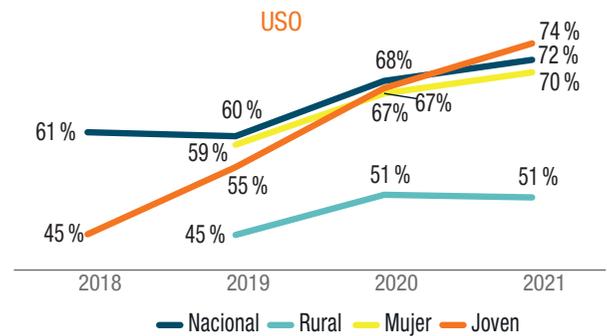
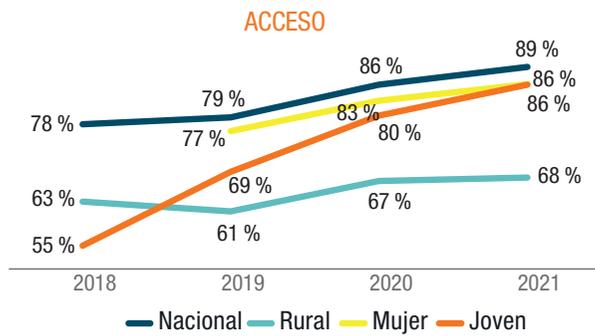
**GRÁFICO 2.**  
ADULTOS CON PRODUCTOS DE DEPÓSITO TRADICIONAL Y DIGITAL



Fuente: cálculos Asobancaria con información de Banca de las Oportunidades. 2023.

## GRÁFICOS 3 Y 4.

### INDICADORES DE ACCESO Y USO DE PRODUCTOS DE DEPÓSITO (NACIONAL, MUJER, RURAL, Y JOVEN)



Fuente: Banca de las Oportunidades, 2022.

productos en el segmento de mujeres (Banca de las Oportunidades, 2022).

Es de resaltar el rápido aumento de la tenencia de productos de depósito de los jóvenes: desde hace varios años pasaron de ser el grupo con menor acceso a productos de depósitos, con solo el 54,5% en 2018, a igualar el acceso de la población de 25 a 40 años (un aumento de 31,2 pp).

En cuanto a uso, las cifras también muestran aumentos en el uso de todos los grupos de edad, en especial en el grupo de 18 a 25 años. En cuanto al tipo de producto de preferencia de cada grupo, la evidencia muestra que los depósitos de bajo monto y los productos digitales son preferidos por los jóvenes, mientras que los productos tradicionales como las cuentas de ahorro y corriente son preferidos por los adultos mayores de 26 años (Banca de las oportunidades, 2022).

Para la tenencia y uso de productos de depósito y transaccionales en la ruralidad, las cifras de nuevo muestran aumentos significativos en su acceso y uso en este segmento de la población durante los últimos años. No obstante, la brecha urbano-rural persiste. Al cierre de 2021, mientras que el 97,6% de

la población adulta que vivía en ciudades y aglomeraciones contaba con al menos un producto de depósito (24.3 millones), en los municipios intermedios este indicador sólo llegó al 75,7% (4.7 millones de adultos), en los rurales al 67,7% (2.4 millones), y en los rurales dispersos al 55,2% (1.2 millones) (Banca de las oportunidades, 2022).

### OPORTUNIDADES PARA CIERRE DE LA BRECHA DE AHORRO

Han sido grandes los avances en materia de inclusión financiera vía productos transaccionales y de ahorro. La efectiva estrategia de transformación digital de los nuevos actores en el sector como de los ya consolidados, se ha apalancado principalmente en herramientas digitales confiables, seguras y eficientes. Como se señaló, las CAE y las CATS se han desarrollado como instrumentos de inclusión financiera, pues reducen drásticamente las barreras de entrada para nuevos clientes. Estos productos permiten realizar pagos y transacciones de forma segura y construir historiales de información que les permiten transitar a otros productos financieros como el crédito formal.

La facilidad de apertura y manejo de estos productos los han hecho populares entre los consumidores financieros. Al analizar su evolución, vemos que para 2020 las CATS representaron más de un cuarto del total de la tenencia de productos de depósito y transaccionales (Banca de las Oportunidades, 2021). La tenencia del producto tuvo un aumento significativo entre 2019 y 2020, creciendo 145% y alcanzando a 8.1 millones de



Resultado del esfuerzo en transformación digital e innovación, durante los últimos años el país ha avanzado de manera decidida en materia de uso y acceso a los servicios financieros.

adultos. Respecto al número de CATS activos, este indicador pasó de 1.9 millones en 2019 a 6.1 en 2020, evidenciando un crecimiento del 221 %, muy superior a productos de depósito tradicionales.

Por su parte, los DBM con características electrónicas, que hoy agrupa a los productos anteriores, han establecido requisitos de apertura simplificados sin la necesidad de presencia física del consumidor.

La regulación establece que esta figura, así como los depósitos a la vista a nombre de personas naturales, tienen la condición de que ni el saldo, ni el monto acumulado de las transacciones realizadas en un mes calendario excedan ocho salarios legales mensuales vigentes (SMLMV). Así, a septiembre de 2022, más del 80 % de las personas que tienen estos productos los usan frecuentemente, lo que muestra que son el producto de ahorro preferido por parte de los consumidores para sus transacciones diarias.

Otra innovación relevante para cerrar las brechas son las billeteras digitales. Estas permiten la administración del dinero de forma virtual desde el móvil y realizar pagos de forma simple en cualquier momento. Además, en el país el desarrollo de las billeteras se ha materializado en casos de uso en los cuales las billeteras se convierten en tiendas virtuales. Asimismo, algunos jugadores se están apalancando en modelos de *Banking as a Service*<sup>1</sup> para ofrecer las funcionalidades de las billeteras a terceros de otros sectores económicos con el fin de simplificar los procesos de compra de sus clientes y ofrecer experiencias de compra sin fricciones.

## FINANCIAMIENTO

El acceso al financiamiento formal genera impactos positivos en el bienestar de las personas y las posibilidades de crecimiento empresarial. De cara a las personas, el acceso al financiamiento permite, entre otras, realizar procesos de inversión, administrar riesgos, superar conmociones financieras y generar una mentalidad de planificación, lo que mejora la calidad general de sus vidas. Frente a las empresas se evidencia que impacta los

niveles de inversión al apalancar la compra de activos productivos y permite mantener la liquidez, además, permea el crecimiento y disminuye la mortalidad empresarial (Banco Mundial, 2022).

En cuanto al acceso a financiamiento de personas naturales, a septiembre de 2022 más de un tercio de la población adulta del país (13.5 millones de personas) tenían un producto de crédito. La tarjeta de crédito (62,4 %) y el crédito de consumo (56,7 %) continuaron siendo los más adquiridos por parte de los colombianos con crédito. El tercer lugar lo ocupó el microcrédito, puesto que el 17,5 % de los adultos colombianos contaban con este producto a septiembre de 2022 (Banca de las Oportunidades, 2023).

Al analizar el financiamiento empresarial se encuentra que los niveles de cartera actuales de este segmento se encuentran por debajo de sus niveles óptimos dadas las condiciones económicas y financieras actuales. Los análisis muestran que los mayores aumentos en la cartera pueden provenir del segmento comercial, que en su nivel óptimo podría alcanzar 32,9 % del PIB (un aumento de 7.4pp respecto del actual), mientras que la cartera de microcrédito puede llegar a 3,3 % del PIB (un aumento de 2.2 puntos porcentuales).

A pesar de estos potenciales aumentos, el financiamiento de personas y empresas enfrenta barreras estructurales como la falta de información necesaria que permita un estudio de crédito que esté en línea con las normas de supervisión a los que están sujetas las instituciones financieras vigiladas.

## BRECHAS DE FINANCIAMIENTO

Las brechas de financiamiento en el país se han potenciado a causa de los efectos negativos de la pandemia sobre la actividad económica, que resulta en reducciones de la demanda de crédito en todos los segmentos e impone presiones adicionales a aquellos con mayores vulnerabilidades. En particular, segmentos de difícil inclusión como las mujeres, jóvenes, el sector rural y las MiPyme se han visto afectados.

1. Modelo en el que las capacidades técnicas y operativas de las instituciones financieras es usado por un tercero para proveer servicios financieros a cambio de compensación económica.

Las mujeres, los jóvenes y la población que habita las zonas rurales tienen retos especiales para acceder al financiamiento formal. Las cifras más actuales muestran que en 2021, a nivel nacional, el 34% de personas contaban con al menos un producto de financiamiento. Se destaca que las mujeres sólo alcanzaron el 32,4%, los jóvenes el 22% y en la ruralidad solo el 21,8%, lo que evidencia una brecha significativa en financiamiento en estos segmentos.

En cuanto al financiamiento por género en 2021, mientras que el 35,6% de los hombres tenía un producto de crédito, sólo el 32,4% de las mujeres tenían acceso a este tipo de productos. Frente a 2020, a pesar de que en 2021 el número de desembolsos se incrementó tanto para hombres como para mujeres, el monto promedio desembolsado continuó siendo menor para mujeres en todas las modalidades de crédito (Banca de las Oportunidades, 2022).

Frente al acceso a financiamiento por rangos de edad, las personas entre 18 y 25 años tienen un menor acceso al crédito que los demás grupos, exceptuando las personas mayores de 65 años. Así, mientras que el 22% de personas entre 18 y 25 años contaba con algún producto de crédito en 2021, en adultos entre 26 y 40 años esta cifra se ubicaba en 36%, lo que refleja una brecha de 14 pp. Esta brecha se profundiza más con las personas entre 41 y 65 años, donde el 42% tienen acceso al crédito.

Por su parte, el financiamiento rural ha aumentado considerablemente en los últimos años, evidenciando en 2022 una colocación de créditos por más de \$28.6 billones, lo que representa un incremento de 19% en las colocaciones anuales respecto a 2016 (Finagro, 2023). Sin embargo, en materia de acceso a financiamiento de personas en la ruralidad, se observa que sólo el 18,9% de los adultos en la ruralidad alcanza financiamiento formal. Por su parte, mientras que en las ciudades

y aglomeraciones el porcentaje de adultos con algún crédito llegó a 39,4% en 2021, en ciudades intermedias esta cifra se ubicó en 25,3% y en la ruralidad dispersa en 17,6% (Banca de las Oportunidades, 2022).

En cuanto al financiamiento empresarial en el país, dentro de las MiPyme los micro-negocios son los que enfrentan mayores barreras de financiamiento. Los más recientes resultados de la encuesta de micronegocios del DANE muestran que en el país existen 5.3 millones de estas empresas, que comprenden desde los negocios unipersonales (autoempleo) hasta las empresas con 9 empleados, segmentos en los que están representados los diferentes niveles de informalidad empresarial.

La encuesta, además, revela que solo el 8,7% de los propietarios de micronegocios a nivel nacional reportó escasez en la provisión de servicios financieros; para centros poblados y rural disperso este porcentaje fue menor, y se ubicó en 7,3%. A pesar de esto, esta encuesta pone de presente que los micronegocios desconocen las posibilidades de crecimiento empresarial a través de la inversión en activos productivos que ofrece el apalancamiento con el sector financiero.

La encuesta también revela que una proporción importante de los micronegocios recurre al financiamiento informal (gota-a-gota) para resolver sus necesidades de capital de trabajo.

### OPORTUNIDADES PARA EL CIERRE DE LA BRECHA DE FINANCIAMIENTO

Para mitigar estas brechas existentes, el Gobierno Nacional y la industria financiera trabajan de la mano para crear productos inclusivos que impacten el financiamiento de las poblaciones más desatendidas. Un ejemplo de esto es la estrategia de inclusión



Para septiembre de 2022, un total de 29.7 millones de personas tuvieron cuentas de ahorro, de las cuales 23 millones accedieron a un depósito de bajo monto (DBM), que de acuerdo con el decreto 222 de 2020, agrupa las anteriores cuentas de ahorro electrónico (CAE), productos de ahorro de trámite simplificado (CATS) y depósitos electrónicos (DE).



La efectiva estrategia de transformación digital de los nuevos actores en el sector como de los ya consolidados, se ha apalancado principalmente en herramientas digitales confiables, seguras y eficientes.

financiera llamada CREO, liderada por el Grupo Bicentenario para la Economía Popular y Comunitaria (EPC). Esta estrategia tiene la meta de colocar más de un millón de créditos entre 2023 y 2026, realizando desembolsos por medio de Finagro y Bancoldex a través del sector financiero por más de 250 mil millones de pesos solo durante el primer año.

Así, a través de un esquema de incentivos a la financiación por el buen pago y con garantías de crédito parciales silenciosas<sup>2</sup>, se espera impactar de manera positiva la EPC en contra del gota-a-gota, entendiendo que son unidades económicas de baja escala subatendidas por el sector, de oficios mercantiles y no mercantiles, por lo general informales.

Al igual que con los productos de depósito, la innovación y la digitalización de la oferta de servicios del sector han sido los grandes promotores de los avances en términos de inclusión financiera crediticia en el país.

En 2017 se creó el crédito de consumo de bajo monto para promover la inclusión de personas que no hayan accedido con anterioridad a un producto crediticio en el sistema financiero. Cuenta con un proceso simplificado en el otorgamiento, tiene un cupo máximo de 6 SMLMV, puede tener carácter rotativo y

no podrá ser ofrecido a través de sistemas de tarjetas de crédito.

Esta modalidad se ajusta a las necesidades y condiciones de los segmentos de la población que tienen un perfil de riesgo más alto y les brinda un proceso de estudio y desembolso ágil y digital que los aleja del financiamiento informal.

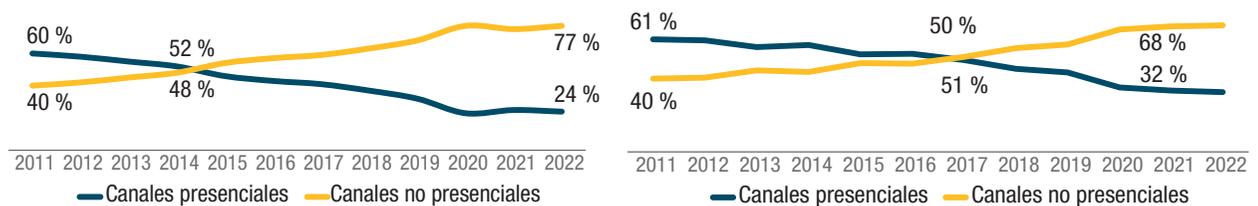
Con la regulación expedida por la URF en el Decreto 1459 de 2022, se espera que se potencie la penetración de este producto, ya que ahora se permite la colocación del crédito de bajo monto sobre un conjunto más amplio de sujetos de crédito con lo que ya no será estrictamente a las personas que no hayan tenido un crédito previamente.

### CANALES DE ATENCIÓN

El acceso y uso de productos de depósito y crédito está fuertemente vinculado con la proximidad geográfica a un punto de atención del sector financiero formal, y si bien desde 2015 todos los municipios del país cuentan con la presencia del sector financiero a través de algún canal de atención físico (sucursal bancaria o corresponsal), persisten retos para acercar el sector financiero a zonas

### GRÁFICOS 5 Y 6.

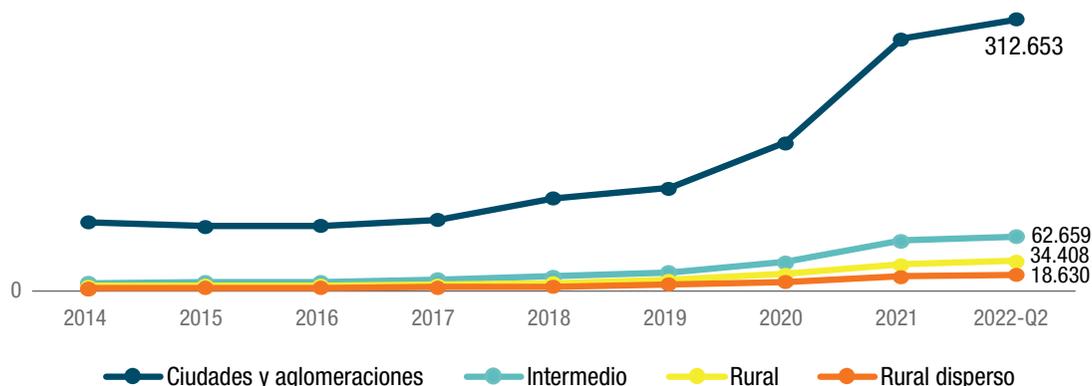
#### NÚMERO Y MONTO DE OPERACIONES POR TIPO DE CANAL (%)



Fuente: construcción propia. SFC, 2023.

2. Estas garantías de crédito son parciales porque sólo cubren una parte del crédito y son silenciosas porque el tomador no sabe que el crédito que se le otorga tiene una garantía y ello mitiga el riesgo de impago o riesgo moral.

**GRÁFICO 7.**  
**NÚMERO DE CORRESPONSALES POR RURALIDAD**



Fuente: construcción propia. Banca de las oportunidades, 2023.

rurales dispersas donde la conectividad aún es insuficiente y el acceso a un corresponsal es difícil.

Entendiendo estas necesidades, el sector financiero ha desplegado exitosamente su estrategia de digitalización de sus operaciones facilitando la vinculación y acceso digital a poblaciones tradicionalmente subatendidas. En este sentido, para diciembre de 2022 el 77% de las operaciones fueron no presenciales y sólo el 23% fueron por canales presenciales (SFC,2023).

### CORRESPONSALES BANCARIOS FÍSICOS, MÓVILES Y DIGITALES

El desarrollo del canal de corresponsalía bancaria ha sido uno de los más notables avances en materia de inclusión financiera de las áreas rurales. Desde 2015 el número de corresponsales creció 353% pasando de 94 mil a 428 mil en 2022 en todo el territorio nacional. Sus menores costos de operación han permitido garantizar mayor presencia y cobertura del sector financiero formal en las zonas más apartadas del país de manera sostenible, generando efectos positivos en el proceso de acceso a productos y servicios financieros formales (Prieto, 2016).

Al analizar el detalle de estos aumentos en cobertura, se evidencia que el modelo es exitoso en ciudades y aglomeraciones. en

donde se alcanzaron los 312 mil puntos de atención en 2022-Q2; a nivel rural esta cifra alcanza los 34 mil y en rural disperso 18 mil —Gráfico 7—.

Por otro lado, la experiencia de otros países en la implementación de corresponsalía móvil<sup>3</sup> ha sido exitosa en materia de inclusión rural dispersa, por lo que no se debe desestimar su potencial en Colombia. El trabajo colaborativo entre jugadores nuevos y consolidados desata mayores eficiencias para el ecosistema, facilitando el acceso al sector financiero formal de la población geográficamente más apartada pero que cuenta con acceso a la telefonía móvil. Asimismo, la apuesta de este tipo de corresponsales por el desarrollo de capacidades y educación financiera de sus usuarios es una característica no menor.

### DIGITALIZACIÓN DE CANALES

La innovación y la transformación digital en los canales de atención se ha visto fuertemente influenciada por la entrada de nuevos actores y el confinamiento que trajo la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, por medio de productos y canales digitales, se facilitaron los pagos y las transferencias entre personas, comercios y los gobiernos nacionales y locales, permitiendo la continuidad en los intercambios económicos aún bajo un marco complejo

3. Canal en el cual el dispositivo móvil es utilizado para realizar operaciones. Bien sea asociando su número de línea al servicio, o empleando aplicaciones.

de salud pública. Esto se evidencia a través del aumento en la participación del número de operaciones monetarias por medio de la telefonía móvil, que pasó de 6,5% en 2019 a 16% en 2020 y de banca por internet, que pasó de 15% en 2019 a 17% en 2020 (SFC, 2022).

Los canales no presenciales<sup>4</sup> tienen cada vez más una mayor participación en el número de operaciones realizadas en el sistema financiero, en línea con las nuevas preferencias del consumidor financiero y el valor agregado que encuentran en estos canales. En 2022 el canal por el cual se tranzó más dinero es la banca por internet, seguido de las oficinas, lo cual da cuenta de la adopción de los canales no presenciales y la relevancia que tienen frente a los canales presenciales —Gráficos 5 y 6—.

El fuerte empuje de la digitalización de los servicios financieros plantea la duda sobre el futuro de la sucursal bancaria. Sin embargo, por las dinámicas de ciertas poblaciones las interacciones humanas aún son requeridas por los consumidores para obtener un mayor nivel de atención.

Así, las sucursales bancarias deberán transformarse en centros de creación de puntos de contacto que se posicionen como centros de aprendizaje de canales digitales y de generación de transacciones de alto valor. En la actualidad, varios jugadores del sistema financiero están transformando sus oficinas en espacios cada vez más digitales (Accenture, 2022).

## CONCLUSIONES Y RETOS A FUTURO

Con el objetivo de incrementar la inclusión financiera en todas sus dimensiones (acceso, uso, calidad y bienestar) es fundamental centrar nuestros esfuerzos en profundizar la innovación y la transformación digital del sector, acompañándolas de estrategias que potencien las capacidades financieras de los consumidores. Estos son elementos habilitantes que nos permiten ser exitosos en nuestro camino hacia la inclusión.

La banca se está transformando al ritmo de las preferencias de los consumidores a través de experiencias personalizadas y seguras, así como por medio de transacciones inmediatas con respuestas alineadas a sus necesidades. Nuestro norte debe estar en seguir trabajando

**ENTENDIENDO QUE LA FALTA DE HISTORIAL CREDITICIO ES UNA DE LAS PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE NO SE APRUEBAN LOS CRÉDITOS SOLICITADOS POR LAS MIPYME, ES IMPORTANTE QUE SE IMPLEMENTEN ESQUEMAS QUE PERMITAN COMPARTIR INFORMACIÓN DE CIUDADANOS Y EMPRESAS.**

desde la transformación digital y la innovación en la generación de valor, junto con los nuevos jugadores del mercado y el Gobierno Nacional.

En este sentido, para cerrar las brechas de inclusión financiera, es necesario desarrollar elementos habilitantes como la conectividad y el talento digital, las capacidades en materia de educación financiera, y los esquemas para compartir información de consumidores y ciudadanos.

En cuanto a conectividad, el reto del país es enorme. Sólo el 24% de los hogares en la ruralidad tiene acceso a internet (conexión fija) (DANE, 2022), y se presenta una brecha en la calidad de este entre estratos. Así, para el estrato uno, la velocidad de descarga se ubica en 26,9 Mbps, mientras que para el seis alcanza 149 Mbps (MinTIC, 2022).

De la misma manera, para el talento digital los retos son importantes. La matrícula de estudiantes en áreas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) solo alcanza el 1,7%, mientras que países líderes en adopción tecnológica como Alemania, Estados Unidos y Australia, tienen una proporción hasta cinco veces mayor (DNP, 2021).

## TRANSACCIONALIDAD

El país ha avanzado en el desarrollo de servicios transaccionales interoperables desde el sector privado. TransfiYa permite hacer transferencias entre entidades financieras sólo teniendo el número de celular del destinatario. Entrecuentas es otra solución que permite transferencias inmediatas interoperables a través de códigos QR.

En el mismo sentido, la industria acompaña y respalda la iniciativa del Banco de la República frente a la creación de una cámara de pagos inmediatos que ayudará a facilitar y masificar los pagos digitales.

## FINANCIAMIENTO

Frente al desafío de aumentar la financiación formal, es clave profundizar los programas públicos dedicados a acompañar el financiamiento de los segmentos más vulnerables de la población como lo son los esquemas de garan-

4. Los canales no presenciales son banca móvil, banca por internet, audio respuesta, ACH y débito automático. Los presenciales son las oficinas, los cajeros automáticos, los corresponsales y los datáfonos.

tías provistas por el FNG y el FAG, y los programas de incentivos a la toma de seguros como el Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA).

Además, entendiendo que la falta de historial crediticio es una de las principales razones por las que no se aprueban los créditos solicitados por las MiPyme, es importante que se implementen esquemas que permitan compartir información de ciudadanos y empresas. En este caso, las herramientas asociadas al Open Society son fundamentales para desarrollar modelos de evaluación del riesgo con información alternativa.

Por su parte, el país tiene una gran oportunidad de diseñar dos nuevos modelos de

corresponsalía que atiendan las necesidades locales de los espacios vacíos que aún existen en el mercado, logrando un mayor alcance y beneficios para la población en general.

Finalmente, las alianzas entre el sector público y privado son importantes para dinamizar el uso de los nuevos canales como los corresponsales móviles y digitales. En este sentido, la política pública debe contemplar la digitalización de pagos y transferencias del gobierno para promover la inclusión financiera digital pues este tipo de alianzas impulsan el compromiso de los corresponsales y facilitan la interacción de las poblaciones con el sector financiero formal. **EC**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asobancaria. (2022). *Informe de sostenibilidad 2021*. Recuperado de: <https://www.asobancaria.com/informe-sostenibilidad-2021/>
- Asobancaria. (2022a). *Profundización financiera en Colombia y Latinoamérica*. Recuperado de: <https://www.asobancaria.com/2022/05/?cat=11>
- Accenture. (2022). *Futuro de la sucursal bancaria en Colombia*.
- Banco Mundial. (2022). *Financial Inclusion*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>
- Banca de las oportunidades. (2023). *Reporte Trimestral de Inclusión Financiera a septiembre de 2022*. Recuperado de: [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2023-02/RIF\\_trimestral\\_septiembre\\_202022\\_20\\_28002\\_29.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2023-02/RIF_trimestral_septiembre_202022_20_28002_29.pdf)
- Banca de las oportunidades. (2022). *Reporte de Inclusión Financiera*. Recuperado de: [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-08/Reporte\\_20de\\_20inclusi%C3%B3n\\_20financiera\\_202021.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-08/Reporte_20de_20inclusi%C3%B3n_20financiera_202021.pdf)
- Banca de las oportunidades. (2021). *Reporte de Inclusión Financiera*. Recuperado de: [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/reporte\\_de\\_inclusion\\_financiera\\_2020.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2021-07/reporte_de_inclusion_financiera_2020.pdf)
- DANE. (2023). *Encuesta de micronegocios. Módulo de inclusión financiera*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>
- DANE. (2022). *Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares)*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Documento CONPES Política nacional de ciencia, tecnología e innovación 2022-2031*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3micos/4069.pdf>
- Fondo Nacional de Garantías (FNG). (n.f) *Cifras sobre las garantías de crédito del FNG*. Recuperado de: <https://www.fng.gov.co/que-es-una-garantia/garantias-en-cifras>
- Ibrahim, S. S., & Aliero, H. M. (2020). Testing the impact of financial inclusion on income convergence: Empirical evidence from Nigeria. *African Development Review*, 32(1), 42–54. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12413>
- Prieto (2016). *Evaluación de impacto de los corresponsales bancarios en la profundización financiera en Colombia 2006-2015*. Recuperado de: <u729309.pdf> (uniandes.edu.co).
- MinTic (2022) *Boletín trimestral de las TIC abril de 2022*. Recueperado de: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-209445.html>
- Superintendencia Financiera de Colombia [SFC], 2023. *Informe de Operaciones*. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/61066>

# CIEN AÑOS DEL SISTEMA DE SALUD: DEL HIGIENISMO A LOS DETERMINANTES SOCIALES

Este artículo ofrece un esbozo de las ideologías que han dominado el pensamiento médico durante el siglo XX y en lo que va del siglo XXI en Colombia, y de su influjo en las instituciones de salud del país.

**PARA ILUSTRAR ESA INTERRELACIÓN** entre instituciones e ideologías, siguiendo a North D., (1992), se asume, de manera general, que las *instituciones* son las reglas de juego en una sociedad; correspondiendo entonces ocuparnos de las reglas de juego que han alcanzado expresión jurídica en el sector de la salud, es decir, las *reglas formales*, en el lenguaje de North.

Análogamente, y siguiendo a Gutiérrez, T., (2017), se asume que las *ideologías médicas* son el conjunto de creencias estructuradas y compartidas por el estamento médico en un momento histórico determinado, ideologías a las que, además, se acude para impulsar y promover políticas públicas.

Con estos referentes conceptuales, vista desde hoy, puede decirse que la política pública del servicio de salud colombiano, durante los últimos 100 años, ha sido una sucesión de arreglos institucionales que ha buscado afrontar los problemas de salud de la sociedad, aumentar la cobertura y la calidad del servicio de salud, incorporando el lenguaje y las ideologías que han definido a la medicina a lo largo del siglo.

Esta interrelación entre las ideologías médicas y política pública implica que, en muchas ocasiones, el lenguaje que utilizan los investigadores para describir los hitos institucionales del país en materia sanitaria (descripciones en las que se acude a términos como *higienista, asistencial, aseguramiento y predictivo-preventivo*), incluyan explícitamente o al menos presupongan, los cambios ideológicos que definieron a la medicina en Colombia durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI (ideologías que incorporan a expresiones como *higienista, biomédica y determinantes sociales de la salud*).

Aquí se presentará, en un primer momento, tres cambios ideológicos en la medicina, cambios que se explican, en buena medida, por los efectos que en la mentalidad de los galenos han tenido los descubrimientos de nuevos métodos de afrontamiento de la enfermedad;

el auge de las vacunas, por ejemplo, propició el cambio ideológico del higienismo a la concepción biomédica; así mismo, los estudios epidemiológicos y demográficos de Mckewon en Inglaterra sobre las causas de la mortalidad en el siglo XIX, aunque siguen siendo objeto de discusión, explican el paso del enfoque biomédico a otro que pone el acento en las condiciones sociales y ambientales de las poblaciones, es decir, en lo que se denomina los determinantes sociales de la salud.

En un segundo momento, se presentará esquemáticamente la evolución de la institucionalidad colombiana, desde la Constitución de 1886 hasta nuestros días, evolución caracterizada por un indudable aumento en la cobertura del servicio de salud de los colombianos.

Un soporte de institucionalidad de la salud es, naturalmente, el presupuesto, al que se hará referencia en un tercer momento, donde se mostrará que, con el paso del tiempo, las políticas de salud se sustentan en una mayor proporción de recursos del presupuesto nacional.

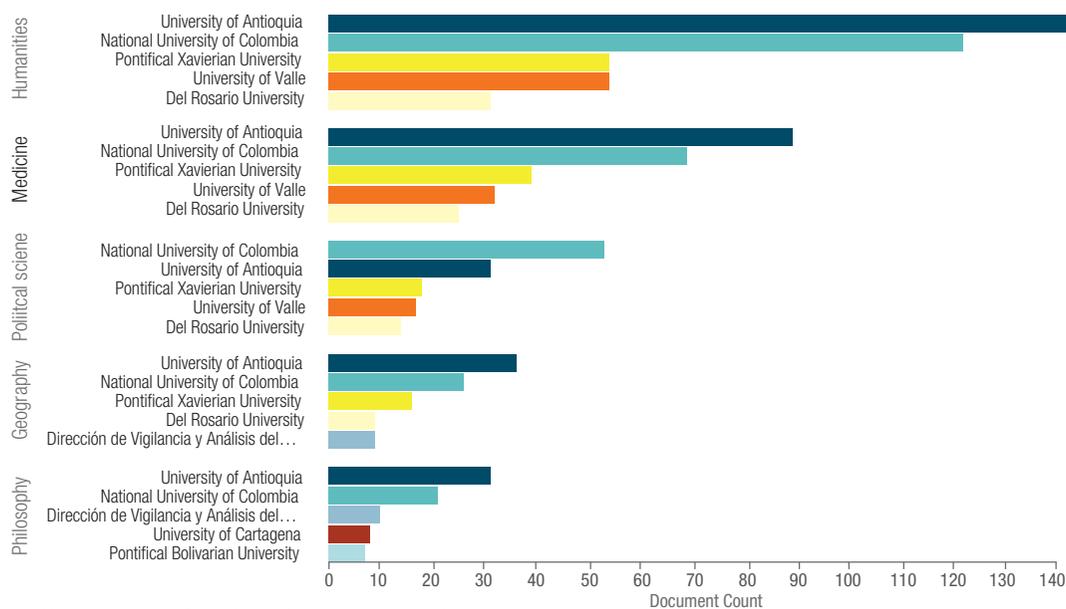
Finalmente, y antes de unas breves conclusiones, se mencionarán algunos eventos que ilustran *la cercanía crítica* que, durante un siglo, ha mostrado la Contraloría General de la República ante el sector de la salud.

## CAMBIOS IDEOLÓGICOS EN LA MEDICINA SIGLOS XX Y XXI

Conviene observar que el sector de la salud es uno de los ámbitos intelectualmente más productivos del país. Según el portal Lens (de la ONG Cambia, —Gráfico 1—), que hace seguimiento a la producción científica medida en artículos, libros y capítulos de libros y citas, la medicina es uno de los campos más activos en Colombia en cuanto a producción académica se refiere, siendo la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional, la Universidad del Valle y la Universidad del Rosario las instituciones más visibles.

## GRÁFICO 1.

## CAMPOS DE INVESTIGACIÓN MÁS ACTIVOS EN COLOMBIA



Fuente: <https://about.lens.org> (Consultado: febrero 20 de 2023).

Este lugar privilegiado lo ha ocupado la medicina desde comienzos del siglo XIX (Mora A. 2001 y 2005). A la misma conclusión se llega si se mira la cantidad grupos de investigación en el Programa de Salud de Minciencias (2022. –Cuadro 1–).

Los resultados son palpables: productos y procedimientos reconocidos a nivel internacional como la *válvula de Hakim* (Wallenstein, M. et al. 2010), el *Programa Mamá Canguro* (OMS, 2003; Carson, 2017), las vacunas contra el *Papiloma Humano* (Pincock, S. 2009) y la *Malaria*, son algunas de las invenciones que permiten apreciar el trabajo de colombianos por aportar nuevas ideas para la cura de las enfermedades.

No es casual la notable posición que han mantenido las ciencias de la salud a lo largo del tiempo, sino que deja entrever el resultado de más de un siglo de trabajo investigativo, esfuerzo que tiene su hito más remoto en la creación de la Sociedad de Medicina y Ciencias Naturales de 1873, la institución científica más antigua del país, y que, desde sus inicios, se mostró abierta a los avances de la medicina en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos (Obregón, D., 1992; Academia Nacional de Medicina, 2023), y del Instituto Nacional de Salud, entidad fundada en 1917, y que fue un potente productor de vacunas durante el

## CUADRO 1.

## PRODUCCIÓN INTELECTUAL EN EL SECTOR SALUD.

Programa Nacional CTI Primario	Porcentaje de los grupos de investigación en el programa	Focos de la misión de sabios 2019	Áreas OCDE
Ciencias humanas, Sociales y Educación	37%	Ciencias sociales y Desarrollo Humano con Equidad Industrias Creativas y Culturales	Ciencias sociales
Salud	17%	Ciencias de la vida y la salud	Ciencias médicas y de la salud
Ciencias básicas	12%	Ciencias básicas y del espacio	Ciencias médicas
Ingeniería	8%	Tecnologías convergentes e industria 4.0 industrias creativas y culturales	Ingeniería y tecnología
Ambiente, biodiversidad y comunicación	6%	Biotechnología, Bioeconomía y medio ambiente	Ciencias naturales, Ciencias agrícolas, ingeniería y tecnología
Tecnologías de información y comunicación	6%	Tecnologías convergentes e industria 4.0 industrias creativas y culturales	Ciencias naturales ingeniería y tecnología
Ciencias agropecuarias	6%	Océanos y recursos hidrobiológicos	Ciencias naturales, Ciencias agrícolas
Biotechnología	3%	Biotechnología, Bioeconomía y medio ambiente, Tecnologías convergentes e industria 4.0	Ciencias Naturales, Ciencias agrícolas, ingeniería y tecnología
Energía y minería	2%	Energía sostenible	Ciencias naturales, ingeniería y tecnología
Ciencia del mar y recursos hidrobiológicos	1%	Océanos y recursos hidrobiológicos	Ciencias naturales, Ciencias agrícolas
Geociencias	1%	Ciencias básicas y del espacio	Ciencias naturales
Seguridad y defensa	1%		

Fuente: MinCiencias 2020. (Celdas vacías en el original).

**CUADRO 2.**  
**DOSIS DE DISTINTOS PRODUCTOS BIOLÓGICOS  
PRODUCIDAS POR EL INS EN AÑOS DE REFERENCIA.**

	1979	1996 y 1997
Vacuna antiamarílica	3,3 millones	2,5 millones
Antirrábica canina	841.800	
Antirrábica humana	320.348	140.000
Triple bacteriana DPT (difteria, pertussis, tétano)	204.000	6 millones
Tétanos y difteria	102.537	
Antitétánica	252.300	11 millones
Suero antiofídico	741.063	30.000
Antituberculosa	2,5 millones	6,5 millones

Fuente: Dáguer, C., 2018.

siglo XX —Cuadro 2—. La erradicación total de la viruela —uno de los logros sanitarios más destacados de la humanidad— se logró en Colombia con productos que venían fabricándose en el país desde el siglo XIX.

Precisamente, el final del siglo XIX suele denominarse *periodo higienista*, por la mentalidad vigente en la medicina, la cual estuvo presente en Colombia hasta la mitad del siglo XX. La mentalidad del médico higienista parece bien descrita por Vincenzo Guagliardo, cuando dice que:

*“Un médico de la escuela higienista explicaría con precisión que toda enfermedad es una forma específica de intoxicación, en uno u otro grado de intensidad, con una u otra localización de acuerdo con la historia de cada cual. En el fondo, para el [médico higienista] la enfermedad es siempre una sola: una intoxicación desequilibrante de la cual se sale con un solo remedio que, en teoría, no requiere siquiera de médicos expertos: bastaría vivir en un ambiente respetuoso de algunas normas mínimas de higiene, con un régimen alimentario sano y —sobre todo— en un clima humano estimulante”* Guagliardo, V., (1997).

En Colombia, los médicos educados en el enfoque higienista consideraban que la salud estaba directamente relacionada con *el estilo de vida de los individuos*, esto es, con la higiene personal y con las medidas de protección que atañen primordialmente a las costumbres de cada persona, situaciones que, a la postre, limitarían e incluso evitarían la diseminación de enfermedades infecciosas, principalmente las que se transmitían por contacto directo.

Los médicos e higienistas colombianos en la primera mitad del siglo XX, construyeron un discurso especial en el cual confluyeron ideas racialistas<sup>1</sup> con las corrientes médicas de la época. Un elemento clave del enfoque higienista es que no restringió su labor al trato directo con los pacientes, sino que los higienistas propugnaron por la implementación de una serie de medidas y políticas públicas que creían necesarias para mejorar el estado de salud de la nación y sus habitantes. Esto explica el que, durante este periodo, la gestión sanitaria con frecuencia fuera una labor dejada en manos del *Ministerio de Instrucción* (es decir, de educación).<sup>2</sup>

Ahora bien, una nueva manera de pensar en la medicina surge con el desarrollo de las ciencias naturales, específicamente de la biología celular y molecular. El cuerpo humano llega a ser considerado como una máquina que puede ser estudiada examinando sus partes y la enfermedad se entiende como el mal funcionamiento de los mecanismos biológicos donde el papel de los médicos se concreta a intervenir el cuerpo, física o químicamente, para reparar el defecto detectado en su funcionamiento.

Varios hechos históricos contribuyen al auge de esta corriente: la invención de las vacunas contra la *petrussis* en 1926, la *tuberculosis* en 1927, la *fiebre amarilla* en 1933, y el *tifus* en 1938, (Plotkinand & S. Plotkin, S. 2011), y el auge de las campañas de vacunación, aunque lentamente se fue constituyendo otro paradigma: *la concepción biomédica* de la medicina;<sup>3</sup> se trataba de una ideología que concebía su propio quehacer como una técnica de instauración de fármacos y terapias para la restauración de la normalidad en el funcionamiento en el cuerpo.

Posteriormente empezó a abrirse camino otro paradigma, con las investigaciones del demógrafo Thomas McKewon, quien en su influyente obra *The Modern Rise of*

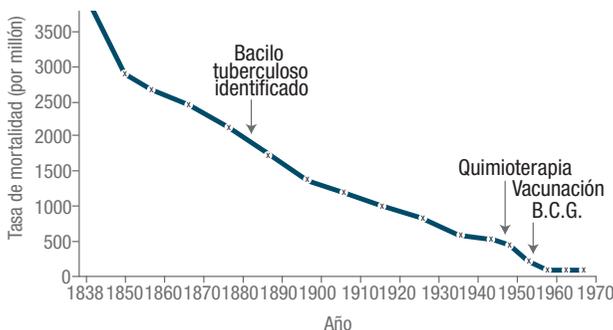
1. Vale la pena recuperar aquí la fina distinción entre los términos racismo y racialismo que propuso Todorov, T. (2000). El autor utiliza el término racismo para designar comportamientos, mientras que reserva el de racialismo para designar doctrinas o convicciones. Así, la palabra “racismo” designa un comportamiento a menudo de odio y desprecio hacia las personas con características físicas definidas y diferentes de las nuestras, en tanto que el término “racialismo” representa una ideología, una doctrina concierne a las razas humanas. Según el autor, el racialismo se sustenta en cinco creencias básicas: 1) La convicción de que existen distintas razas en el mundo, 2) la correspondencia entre raza y moral, 3) la explicación del comportamiento individual por la pertenencia a determinada raza, 4) la utilización de una escala jerárquica única para valorar las diferentes razas y, 5) la necesidad de actuar políticamente a partir del saber adquirido sobre las razas.
2. Las cuestiones sanitarias estuvieron a cargo, sucesivamente, de los ministerios de Fomento (1886), de Gobierno (1913), Ministerio de Agricultura y Comercio (1918) y de Instrucción Pública (1919 a 1936). Martínez A. et al (2014).
3. Se llama *pre-antibiótico* al periodo higienista del pensamiento médico, con lo que el periodo posterior, y que aquí llamamos *biomédico*, podría también llamarse periodo *antibiótico*, sin pérdida de referencialidad.



La política pública del servicio de salud colombiano, durante los últimos 100 años, ha sido una sucesión de arreglos institucionales que ha buscado afrontar los problemas de salud de la sociedad, aumentar la cobertura y la calidad del servicio de salud, incorporando el lenguaje y las ideologías que han definido a la medicina a lo largo del siglo.

## GRÁFICO 2.

### IDEA SEMINAL DEL ENFOQUE DE LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD



Fuente: McKewon, 1976.

*Population (1976)*, parte del hecho de que la estreptomina, el primer tratamiento farmacológico efectivo contra la tuberculosis (lanzado en 1947, y en ese momento demasiado costoso para muchos pacientes), parecía no ser el único aspecto que impactaba en la disminución de la enfermedad. De hecho, la primera vacuna preventiva, la BCG, se introdujo apenas en 1953. McKewon dibujó la curva de mortalidad por tuberculosis en Inglaterra y Gales a lo largo del siglo XIX, y marcó en dicha curva el momento en que se introdujeron los medicamentos y las vacunas —Gráfico 2—; evidenciando que la mayor disminución de la enfermedad había ocurrido mucho antes de que se inventara la estreptomina.

En 1962, (McKeown & R. G. Record, 1962) extendieron el resultado de estas investigaciones a otras enfermedades. En su ensayo afirman que, durante el siglo XIX, sólo la viruela fue influenciada significativamente por medidas médicas específicas, y aún en el supuesto de que la totalidad de su descenso obedeciera a las campañas de vacunación, este descenso representaría solo una pequeña parte de la reducción total de la mortalidad. La escarlatina, según McKewon, era un ejemplo sobresaliente de un organismo infeccioso cuya virulencia cambió durante un período de tiempo bastante corto, y aparentemente sin intervención médica o de otro tipo.

De igual modo, la reducción de la mortalidad por infecciones intestinales comenzó en la octava década del siglo, cuando la reforma sanitaria comenzó a hacer impacto en el abastecimiento de agua y el alcantarillado. En resumen, de las conclusiones con respecto a cada una de las principales enfermedades (o grupos) McKewon sugirió que, en orden de importancia relativa, las influencias responsables de la reducción de la mortalidad en la segunda mitad del siglo XIX, fueron:

- Un estándar creciente de vida*, cuyo rasgo más significativo fue, posiblemente, la mejora de la alimentación.
- Cambios higiénicos*, en particular mejores suministros de agua y eliminación de aguas residuales, introducidos por los reformadores; y,
- La tendencia favorable en la relación entre el agente infeccioso y el huésped humano.

Así empieza a generalizarse una concepción de que el cuidado de la salud debe ir más allá de la biología, y la investigación médica se orienta hacia la detección de las *causas estructurales de la enfermedad* (que se conceptualizan como “las causas de las causas” de las enfermedades).

Con el enfoque de los *determinantes sociales de la salud*, como se llama a la nueva mentalidad en la medicina, solucionar los problemas de salud de las poblaciones implica remediar conjuntos de arreglos sociales insalubres en lugar de mejorar la salud únicamente a nivel individual y biológico. Por ejemplo, la pobreza infantil y las condiciones de la vivienda se convierten en parte de la comprensión del estado de salud de las personas; el alcance de los determinantes sociales de la salud se extiende incluso más allá de la geografía local y las fronteras nacionales para reflejar la salud global.

Precisamente, la Organización Mundial de la Salud afirma que “la mala salud de los pobres, el gradiente social en salud dentro de los países y las marcadas inequidades en salud entre países” no son “un fenómeno ‘natural’ sino el resultado de una combinación tóxica de políticas y programas sociales, arreglos económicos injustos y mala política” (OMS, 2008).



## EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD

Varios investigadores coinciden con Mario Hernández (citado por Gutiérrez, M., 2010) en que, en las primeras décadas del siglo XX, la actividad sanitaria se manifestó en tres tipos de acciones que se venían forjando desde el siglo XIX, a saber: En primer lugar, *la beneficencia pública*, fundada en la caridad cristiana y orientada primordialmente hacia los pobres, y que se apoyaba en algunos auxilios estatales. En segundo lugar, el ejercicio de la *práctica médica privada*, accesible sólo a las clases acomodadas. Finalmente, *la higiene*, que, ya entonces, era dividida en pública y privada.

En el marco del periodo *higienista*, que cubre todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la Constitución de 1886 estableció un marco jurídico de carácter centralista que va a servir de fundamento, entre otras cosas, para la organización de la salubridad pública como una función del Estado; en desarrollo de la Constitución, se crea una Junta Central de Higiene<sup>4</sup> con “el objeto de obtener los datos científicos necesarios para resolver las cuestiones que rocen con la salubridad pública”. La provisión de sa-

lubridad pública se limitó a atender aspectos de carácter sanitario, mientras que la atención preventiva y curativa en salud tenía que ser financiada por los propios usuarios o por algunas instituciones religiosas de caridad.

Precisamente en este periodo, en 1923, durante la presidencia de Pedro Nel Ospina, la Misión Kemmerer visita a Colombia, y recomienda la reorganización de los ministerios existentes y la creación, entre otros, del Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas,<sup>5</sup> así como la creación del Departamento de Contraloría,<sup>6</sup> entidad que, desde entonces relacionó su quehacer con la gestión estatal, incluida la orientada a mejorar la salud de los colombianos.<sup>7</sup>

Al cambio de mentalidad que se venía gestando en el cuerpo médico (el paso de la concepción higienista al biomédico), la institucionalidad colombiana respondió entrando en el llamado *periodo asistencial*, cuyo hito fundamental es la Reforma Constitucional de Alfonso López Pumarejo (1936). Esta reforma dispuso que la salubridad fuera una función del Estado que se debía prestar a quienes estuvieran físicamente incapacitados para trabajar y de ella se desprendió la creación del *Ministerio de Higiene*,<sup>8</sup> separado por primera vez de los demás mi-

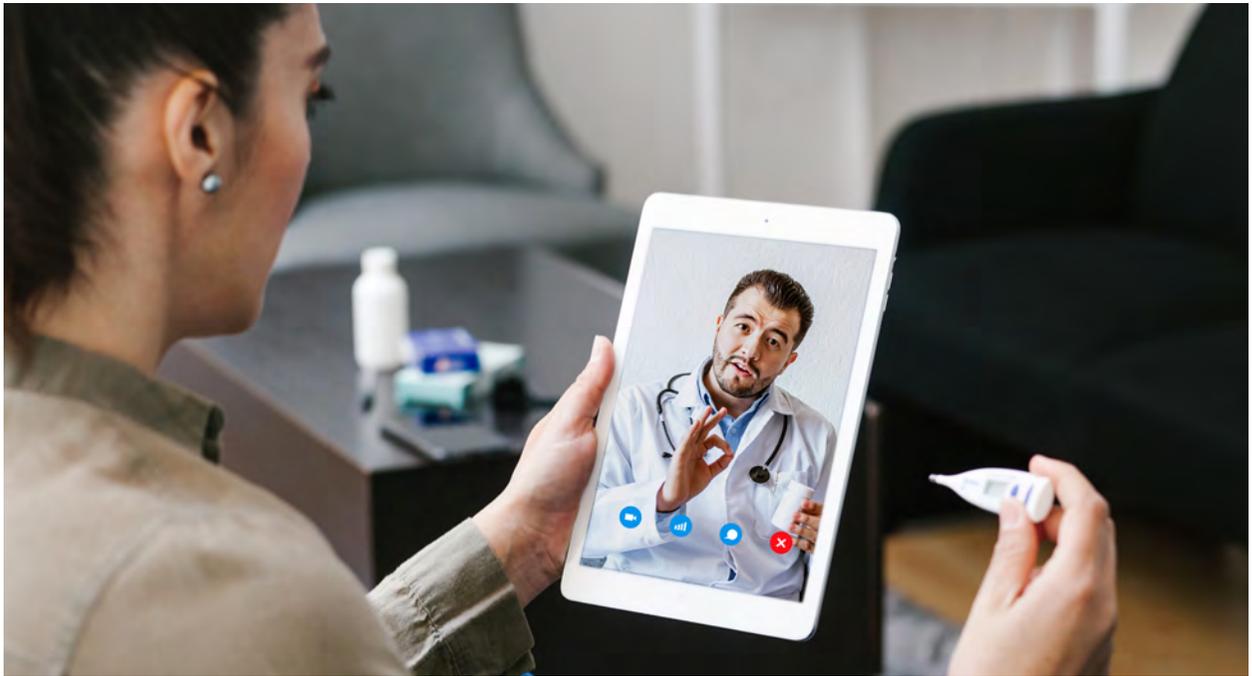
4. Ley 30 de 1886.

5. Ley 31 de 1923.

6. Ley 42 de 1923.

7. De manera general, el artículo 27 de la ley 42 de 1923 ordena al Contralor General practicar exámenes en cualquier ministerio, departamento o sección administrativa, con el propósito de informar “sobre los métodos empleados para el manejo de los negocios públicos y hacer recomendaciones o sugerencias para la mejora de tales métodos”. Más específicamente, el artículo 29 prescribe que el control fiscal se debía ejercer sobre las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte, azar y de licores destinados a servicios de salud y educación.

8. Ley 96 de 1938.



nisterios, e incluyendo entre sus funciones la de recolectar y acumular los datos relacionados con la salubridad, actividad investigativa que debía ser coordinada con la Dirección Nacional de Estadística de la Contraloría General de la República.

A finales de los cuarenta e inicios de los cincuenta, la institucionalidad colombiana inicia el periodo conocido como *de seguridad social*, denominado así por la función otorgada a la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) en 1945, y al Instituto de Seguros Sociales (ISS) en 1953, la primera entidad creada para atender al sector público y la segunda para atender al sector privado, lo que, desde el primer momento, implicó una marcada diferenciación entre estas dos clases de trabajadores.

Este periodo se caracterizó, además, por la creación del Sistema Nacional de Salud, en donde los recursos del gobierno central para la salud eran transferidos a la red de instituciones públicas hospitalarias. El servicio de salud se convierte así en parte integral de la planeación socioeconómica del país, involucrando a tres actores: el Estado, los empleadores y los empleados. Sin embargo, tal sistema no aseguraba la cobertura de toda la población, en especial la de escasos recursos.

Un logro importante de este periodo fue la creación de la carrera pública de higienista, desempeñada por profesio-

nales de la medicina, la ingeniería sanitaria, la odontología y la veterinaria. Además, se observan logros importantes como que en la primera década el ISS se concentrara en la consolidación y expansión geográfica. En la década de los sesenta se amplió la cobertura de los riesgos amparados: seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1964) y vejez, invalidez y muerte (1967).

Con la Constitución de 1991, Colombia entra en un periodo que suele denominarse *de competencia y colaboración* y también de *pluralismo estructurado*. Se establece la atención en salud y como uno de los servicios públicos (junto con el de saneamiento ambiental) a cargo del Estado, quien debe garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación, y donde puede haber participación de agentes privados y públicos.

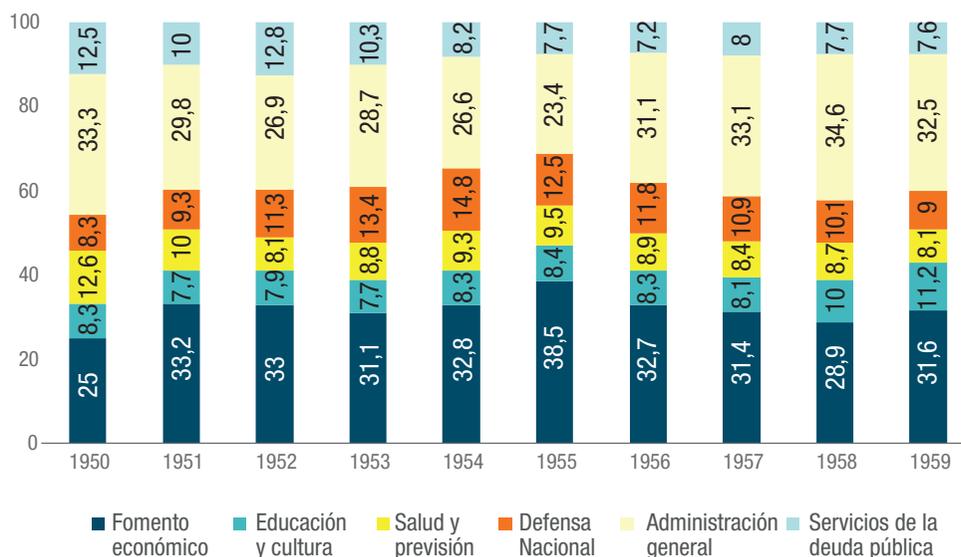
Este diseño constitucional se produce de forma paralela a la descentralización del sistema,<sup>9</sup> y luego, en el año 1993 se crea el Sistema General de la Seguridad Social en Salud<sup>10</sup> como una concreción legislativa de los postulados constitucionales. La ley 100 de 1993 estableció una afiliación obligatoria a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las cuales administran los recursos de las cotizaciones, ofertando un paquete de servicios en Salud por medio de las llamadas Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).<sup>11</sup>

9. Ley 10 de 1990.

10. Ley 100 de 1993.

11. Desde la Constitución de 1991 se han expedido diferentes tipos de leyes: Estatutarias, Ordinarias y Orgánicas. En la ley estatutaria 1751, "por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", se eleva a la salud al rango de derecho fundamental que, según la ley, tiene que ser provisto y protegido por el Estado colombiano.

GRÁFICO 3.  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF. Cálculos realizados con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018

El último periodo al que nos referiremos es el del enfoque de los *determinantes sociales de la salud* (DSS), que venía gestándose desde los años setenta, aunque no fue sino hasta finales de los años ochenta, cuando la literatura publicada por los organismos internacionales argumentó que la salud de las personas ya no concierne solo al sector sanitario, sino que “las condiciones y requisitos para la salud son: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad” (OMS, 1986) y que “(cualquier mejora de la salud ha de basarse necesariamente en estos prerrequisitos” (Ibid).

El enfoque de los determinantes sociales de la salud alcanzó su primera expresión institucional en La Carta de Ottawa (1976), luego en Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en Los Objetivos de Desarrollo sostenible, iniciativas impulsadas por la ONU. En Colombia, los DSS lograron su principal expresión en el Plan Decenal de Salud 2012-2022 y, ahora, en 2023, ocupa un capítulo dentro del Proyecto de Reforma a la Salud del gobierno del presidente Gustavo Petro.

### COSTOS DE LA SALUD: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La asignación presupuestal refleja con nitidez, más allá de los discursos y de las intenciones, la importancia que los gobiernos le otorgan a un problema de la sociedad. Así, no cabe duda de que, durante los últimos 100 años, la salud de los colombianos ha venido ganando en importancia en las políticas públicas.

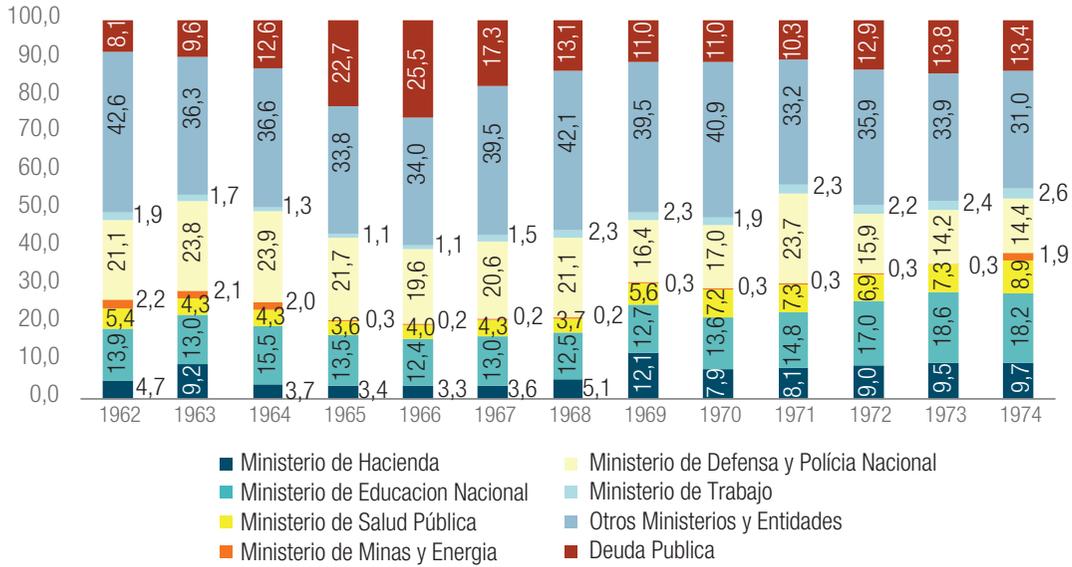
Durante toda la década de los cincuenta, el gasto en salud se mantuvo en el quinto lugar entre los grandes rubros presupuestales de la nación —Gráfico 3—; la participación más alta del gasto en salud se dio en el año 1950 (12,6% de presupuesto nacional) y fue perdiendo participación al final de la década: 8,1% en 1959.

Entre 1962 y 1968, se asignó el 4,2% del presupuesto nacional a salud, a través del *Ministerio de Salud Pública*. Esto quiere decir que durante ese periodo se asignaron \$322.610,1 millones de pesos (a precios constantes de 2018). Si se ordenan jerárquicamente los sujetos que recibieron presupuesto (25 en total, incluidos ministerios y otras entidades del Estado), se observa que el sector salud ocupó la octava posición —Gráfico 4—, lugar bastante modesto, si se considera la importancia que, al menos en los discursos públicos, se le venía otorgando a los problemas sanitarios: en efecto, bajo las directrices y con la coordinación de la *Organización Panamericana de La Salud* (OPS, 2002), el gobierno colombiano había decidido “... formular el Plan Decenal del Ministerio de Salud Pública –1962 a 1971- en desarrollo de la Alianza para el Progreso”.

Durante el periodo 1969-1974 se aumentaron los recursos para gasto en salud: el Ministerio de Salud recibió 7,2% del total de los recursos del Presupuesto Nacional, ocupando la quinta posición en importancia. En los años 1968 y 1969 se presentó un notable aumento del presupuesto para salud (87,1% y 49,6% respectivamente<sup>12</sup>); este súbito cre-

12. Cálculos se realizaron con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018.

**GRÁFICO 4.**  
GASTOS EN EL SECTOR DE LA SALUD 1962 – 1974



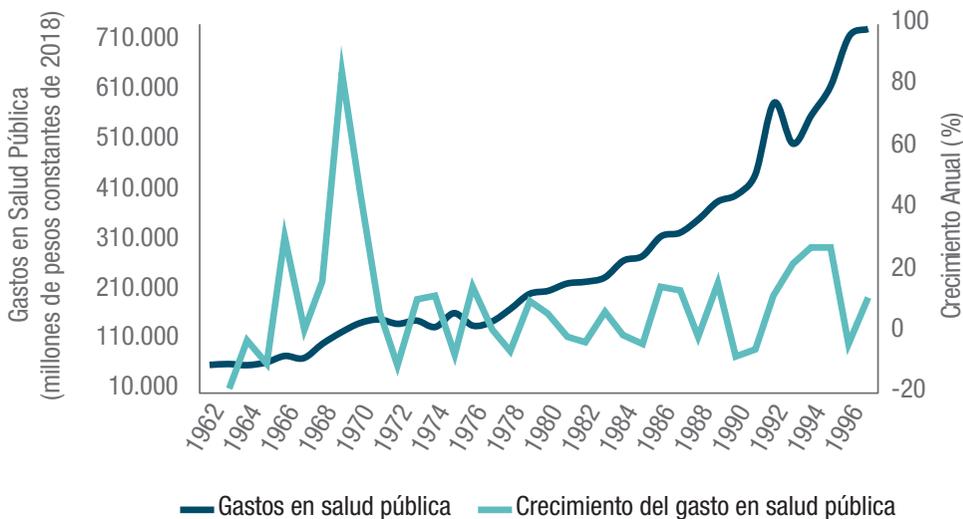
Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF. Cálculos realizados con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018.

cimiento coincide con el interés del Estado por cumplir con propósitos del mencionado Plan Decenal, como el de mejorar la salud colectiva a través de programas de prevención y curación de enfermedades. —Gráfico 5—.

Posteriormente, el gasto en salud vuelve a reducirse en el año 1972 en 10,4%. Investigadores de la gestión pública de ese momento consideran que, a pesar de ciertos avances,

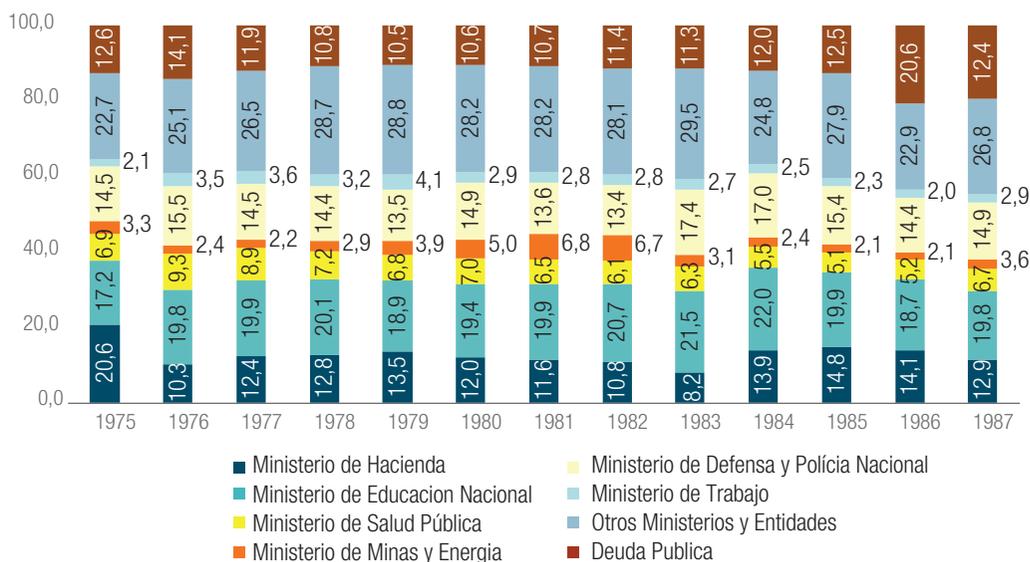
existía “un sistema incoordinado [sic] de salud, con una fragmentación de los recursos, con atomización de las acciones, deficiencias en normalización y sistemas de información, sin unidad en la planificación general y en la formación del recurso humano y con una baja obertura de la población...” (Plan de desarrollo 1971, citado por Arango, G. 1997).

**GRÁFICO 5.**  
COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN SALUD 1962-1997



Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF. Cálculos realizados con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018.

GRÁFICO 6.  
GASTOS EN EL SECTOR DE LA SALUD 1975 - 1986



Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF. Cálculos realizados con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018.

El periodo comprendido entre 1975-1986, es decir, la década posterior al Frente Nacional,<sup>13</sup> se caracterizó por un gasto promedio anual en salud del 6,7% respecto al total del presupuesto del país. Indudablemente, el sector gana en importancia logrando subir dos posiciones –Gráfico 6–.

Durante este lapso, en Colombia se presentan nuevas condiciones para la prestación del servicio de salud. Por un lado, la prestación del servicio era estatal, y los avances de la ciencia médica motivaban a los gobiernos para realizar nuevas ofertas de salud. Por otro lado, existían las presiones de la sociedad civil y los movimientos armados que exigían mayor cobertura, mejor eficiencia y alta calidad.

Para ello los gobiernos acompañados por la OPS implementaron capacitaciones en términos de planificación y administración de la salud, buscando mejorar las condiciones existentes.

En uno de los periodos de mayor convulsión social en Colombia, durante la década 1987-1997, el gasto asignado al Ministerio de Salud fue de 5,4% en promedio anual, resultado que indica una cierta estabilidad en los criterios de asignación de recursos para salud, conservando la sexta posición entre las entidades del Estado. –Gráfico 7–.

Así, llegamos al año 2022,<sup>14</sup> vigencia en la que se le asignaron \$30.1 billones del Presupuesto General de la Nación, \$11.6 billones a través del Sistema General de Participaciones (PGN), para un subtotal de recursos públicos de \$41.7 billones. Si se suma el monto de \$32.5 billones de los aportes parafiscales, (cotizaciones régimen contributivo) el total asciende a \$74.2 billones en el sector. En 2022, el gobierno asignó recursos para el régimen subsidiado de \$29.8 billones.

Entre los diferentes sectores,<sup>15</sup> se encuentra en primer lugar el sector educación, al que se le asignaron \$49.7 billones (14,1% del PGN); en segundo lugar, el sector de Defensa y Policía al que se le asignaron \$43.6 billones (12,4% del PGN), y en tercer lugar el Sector Salud y Protección Social,<sup>16</sup> con \$42.4 billones que representan el 12% del PGN lo que revela el esfuerzo fiscal al dedicarle cada vez más recursos al sector con el fin de cumplir con la ley estatutaria de salud y de materializar la salud como derecho.

De hecho, con la implementación de la Ley 100 de 1993 se observa un incremento sustancial de los recursos destinados al sector salud, lo que está asociado al incremento de la cobertura y a la presión tecnológica de los últimos años. Gráfico 8.

13. 1958-1974.

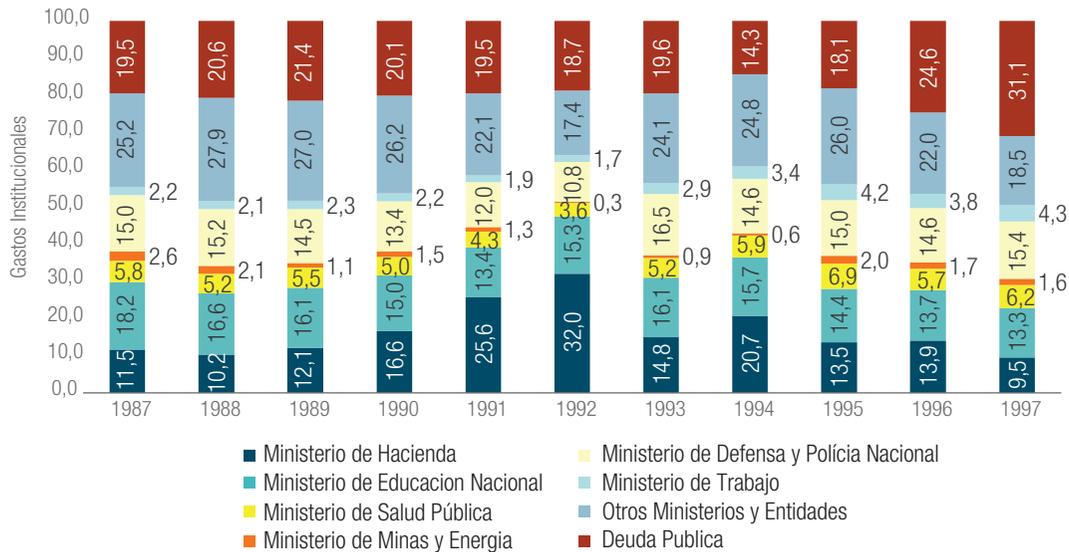
14. Incluye entidades como: Ministerio de Salud y Protección Social, Superintendencia Nacional de Salud, Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia-Salud, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA, Instituto Nacional de Salud-INS y la Unidad administrativa especial Fondo Nacional de Estupefacientes.

15. Se excluye en este estudio el servicio de la deuda pública nacional.

16. Incluye, además de las entidades de la salud, las siguientes: Fondo de Previsión Social del Congreso-Cesantías y Vivienda, Fondo de Previsión Social del Congreso-Pensiones y Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia-Pensiones.

## GRÁFICO 7.

### GASTOS EN EL SECTOR DE LA SALUD 1987-1997



Fuente: Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF. Cálculos realizados con información del Banco de la República la cual se convirtió a precios constantes de 2018.

## PRESENCIA DE LA CONTRALORÍA EN EL SECTOR SALUD

Como vimos, en 1923, momento que hacía parte del periodo higienista, la Misión Kemmerer recomendó la creación del Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas. También recomendó la creación del Departamento de Contraloría.<sup>17</sup> De esta década datan dos publicaciones de la Contraloría, a saber, el *Anuario Estadístico de Colombia* y el *Boletín mensual de la Contraloría*, y a los cuales se acude aún hoy, en las discusiones historiográficas sobre la política pública de comienzos del siglo XX (Castro, B. 2001).

Por medio de ambas publicaciones, la contraloría, en sus inicios, divulgaba datos demográficos, de mortalidad y presupuestales y hacía recomendaciones sobre cuestiones sanitarias. Estas publicaciones llegaban a todos los municipios del país.

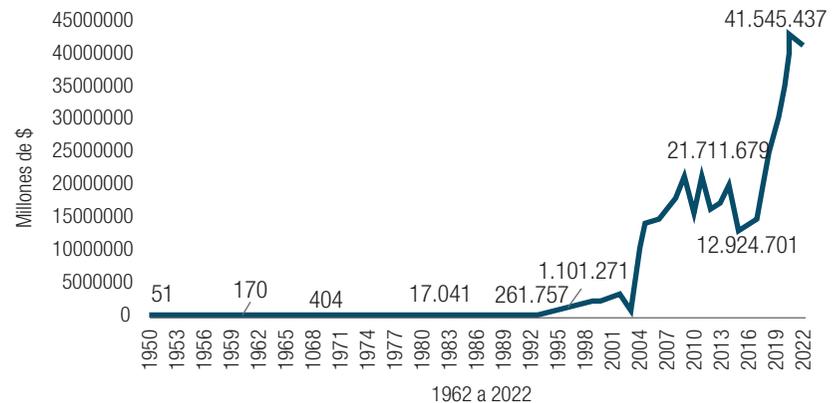
Precisamente el *Anuario Estadístico de Colombia* (CGR, 1926) ha permitido establecer que en la década de 1920 aún no se había incluido la *Asistencia Pública* en el presupuesto de gastos colombiano (Castro, B. 2001);

este rubro, en consonancia con el paradigma higienista del momento, hacía parte de rubro *Instrucción Pública* (es decir de educación). En dicha década, la *Instrucción Pública* recibió el 3% del total del gasto de la nación y fue uno de los tres sectores que menos recibió, junto con el de Relaciones Internacionales y el de la *Contraloría* (CGR, 1926).

El rubro *Asistencia Pública*, junto con una partida para el *Departamento de Higiene* aparecen en el presupuesto nacional, como un sólo rubro, apenas hasta la década de 1930. Los boletines de la contraloría permiten constatar que los

## GRÁFICO 8.

### EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ORIENTADOS AL SECTOR SALUD



Fuente: 1950 a 1959, investigación propia. Banco de la República, Principales Indicadores Económicos 1923 – 1997. De 1997 a 2022 MHCP – SIIF.

17. Ley 42 de 1923.

recursos que el Estado asignó para *Asistencia Pública*, durante los años veinte y treinta, siempre fueron pequeños en comparación con otros gastos. La partida para *Asistencia Pública* y para la gestión del *Departamento de Higiene* recibieron el 4% del presupuesto nacional total entre 1931 y 1936. La *Instrucción Pública* siempre recibió más del presupuesto nacional que la *Asistencia Pública*.

En 1938, durante la Reforma de Alfonso López Pumarejo y con la “previa autorización de la Contraloría General de la República” (OPS, 2002), se creó el *Ministerio de Higiene*. En 1945, bajo el segundo mandato del presidente López Pumarejo, la misión de la contraloría alcanza estatus constitucional,<sup>18</sup> se aumentan las funciones del contralor y se reorganiza su estructura.

Durante todo el *periodo de aseguramiento*, el sector de la salud estuvo acompañado por la contraloría a través de las auditorías, que entonces ejercían control previo o preventivo, labor que implicaba estudiar y aprobar los gastos de las entidades antes de que fueran ejecutados.<sup>19</sup> En el sector salud, estos procesos de auditoría permitieron a la contraloría, en 1999, elaborar un listado de las entidades del Estado que presentaban el mayor índice de corrupción, listado que encabezó el *Instituto de Seguros Sociales*. Esta situación contribuyó a fundamentar el discurso sobre su inviabilidad como EPS (Bueno, J. & Rueda, J. 2016).

En diversas ocasiones, la Contraloría General de la República ha hecho pronunciamientos alertando sobre los posibles impactos financieros o sociales de la gestión gubernamental en el sector salud. Por ejemplo, en mayo de 1994, en su balance del cuatrienio 1990-1994, cuando estaba en proceso de reglamentarse la ley 100 de 1993, la entidad conceptuó que dicha ley, “al separar los recursos del sistema contributivo y del régimen subsidiado, mantiene un sistema para “pobres”. Ello echa a perder una oportunidad única de lograr coberturas universales equitativas en el sistema de salud colombiano” (CGR, 1994). Como se sabe, esta situación de inequidad entre los dos regímenes dio lugar a pronunciamientos judiciales, siendo el más importante la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, en la que se ordenó la unificación de los servicios de la salud de los dos regímenes.

Los resultados son notables: en 1946, un boletín de la contraloría informaba que el 60% de la población carecía del servicio de salubridad. Según el portal Salud Colombia, en 1994 el acceso al servicio de salud era el

29,2% de la población; en 2022, y gracias al esquema de aseguramiento que inició en los años cincuenta y se consolidó en los noventa, llegó al 98,91%.

En el pasado solo existían unas pocas instituciones privadas y los hospitales públicos periódicamente estaban en crisis o eran cerrados por el manejo inadecuado de los fondos por parte de las autoridades locales que los controlaban (el presupuesto se agotaba en septiembre y era necesario tramitar una adición). En 1993, año de creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los pagos directos que hacía el usuario más los seguros médicos por acceso al sistema de salud representaban el 50,5% del gasto total, hoy se estiman en menos del 15%.

La esperanza de vida que en 1993 era de 71,4 años, en 2019 llegó a 77,1 años. La mortalidad infantil medida nacidos vivos/1000 era de 32 en 1993 mientras que en el 2020 era de 13. El descenso desde 1960 se explica por vacunas, higiene y suero hidratante, es decir, gracias al enfoque biomédico de la medicina y su expresión en instituciones y las políticas públicas.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El sector de la salud colombiano sigue siendo uno de los más sensibles y de los más productivos intelectualmente hablando. A pesar de los problemas y necesidades del país, se ha evolucionado ampliando la cobertura y mejorando la calidad. Sin embargo, aún falta mucho por hacer. Por ejemplo, la cobertura en regiones periféricas solo llega al 70% y la calidad del servicio es muy inferior a la que se brinda en las ciudades.

El país necesita alcanzar la autonomía sanitaria, a fin de que emergencias como la del Covid 19, no vuelvan a tomarnos por sorpresa; esto requiere enfocar los esfuerzos hacia la investigación y la producción de procedimientos y medicamentos.

Existe la convicción de que un problema central del sector salud sigue siendo el de la corrupción tanto en el sector público como en el privado y en algunas entidades prestadoras del servicio. Lo cierto es que la situación de la salud en Colombia revela ser dinámica, las políticas se han implementado de acuerdo con el orden del desarrollo de este sector en el contexto internacional y, durante los últimos 100 años, se ha progresado en atender la salud (aquello que tanto determina el que la vida merezca ser vivida). **EC**

18. Acto Legislativo 1 De 1945: “Artículo 93. El artículo 209 de la Constitución quedará así: Artículo 209: La vigilancia de la gestión fiscal de la Administración corresponde a la Contraloría General de la República”.

19. Decreto 925 de 1976.



## AUTORES



Nanci Yolanda  
Buitrago<sup>1</sup>



Gilton  
Sánchez



Germán  
Lambuley



Eduardo Sadit  
Ruano



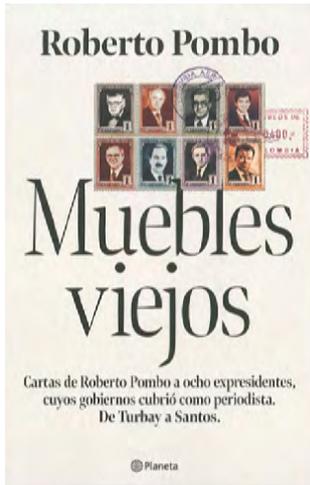
Víctor Hugo  
Loaiza

## \* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia Nacional de Medicina, 2023, 150 años al servicio de la dignidad humana, <https://www.senalmemoria.co/articulos/academia-nacional-de-medicina-150-anos>, Leído: Febrero 27 de 2023.
- Arango G. (1997). *Estructura económica colombiana*. Santafé de Bogotá, D.C. McGraw-Hill Interamericana, S.A.
- Bueno, J. & Rueda, J. 2016, Deslegitimación del instituto colombiano de seguros sociales: campaña para justificar su privatización, Universidad Pedagógica Nacional.
- Carson, J. 2017, Advantages for kangaroo kids, Nature, <https://www.nature.com/articles/s41562-017-0046.pdf>
- Castro B, Deas, M, (2001), Charity and poor relief in a context of poverty: Colombia, 1870 -1930. Beatriz Castro, 2001. Sitio web: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:2ef710b4-781a-4f22-bf3d-a468c9f19477>
- CGR, 1926, Anuario Estadístico de la República de Colombia, Bogotá, 1926, vol. xv, p. 202.
- CGR, 1994, Balance del Cuatrienio, En: *Revista Economía Colombiana*, julio-agosto, Bogotá.
- Dáguer, C, 2018, Vigilantes de la salud. Un siglo de historia del Instituto Nacional de Salud. Bogotá.
- DNP, 1996, Documento CONPES 2877 Mintrabajo-minsalud-minhaciendalSS, Superintendencia de Salud, DNP:UDS-UIP Santa Fe de Bogotá, D.C. octubre 16 de 1996.
- Guagliardo, V., 2013, *De los dolores y las penas. Ensayo abolicionista y sobre la objección de conciencia*, editorial Traficantes de Sueños, Madrid.
- Gutiérrez, M., 2010, Proceso de institucionalización de la higiene: estado, salubridad e higienismo en Colombia en la primera mitad del siglo XX, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010.
- Hernández, M. (1991), El derecho a la salud y la nueva constitución política colombiana, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Enfermería.
- McKewon (1976), *The modern rise of population*, Ed. Edward Arnold, Londres.
- Martínez A. et al, 2014, La junta central de higiene de Colombia, otra de las víctimas de la pandemia de gripa de 1918-1919, *Revista Historia & Memoria* de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en Tunja.
- Mayor, A., 2001, El anacronismo del inventor colombiano, *Revista Palimpsestus*, Universidad Nacional de Colombia.
- Mayor, A. 2005. Inventos y patentes en Colombia, 1930\2000: de los límites de las herramientas a las fronteras del conocimiento. Instituto Tecnológico Metropolitano.
- North, D. (1992), Institutions, Ideology, and Economic Performance, *Cato Journal*, núm. 11, invierno.
- Obregón, D., 1992, *Sociedades científicas en Colombia: la invención de una tradición 1859-1936*, Banco de la República, Bogotá.
- OMS, 1986, Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud, Ginebra.
- OMS, 2008, The Commission calls for closing the health gap in a generation, Ginebra.
- OMS, 2013, (WHO, por su sigla en inglés), Kangaroo mother care: a practical guide, Ginebra, Suiza.
- OPS, 2002, La organización panamericana de la salud y el estado colombiano cien años de historia, 1902 – 2002, Bogotá.
- Pincok, S. 2009, Nubia Muñoz: defining the role of HPV in cervical cancer, *ScienceDirect*, Volume 374 Issue 9701 (November 2009), DOI: 10.1016/S0140-6736(09)61938-3.
- Plotkinand & S. Plotkin, S. 2011, *Revista Nature*, volume 9, diciembre de 2011.
- Restrepo, J. (2022), Evolución del sistema de salud colombiano: ¿qué queda de la Ley 100 de 1993? *Rev. Salud Pública*. 24(1): 1-10, 2022.
- Todorov, T. 1989, Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana. México, Siglo XXI, 2000.
- Villegas, Y. (2018), Efectos de la nulidad de la Ordenanza 044 de 1994 del departamento de Antioquia en la elección de gerentes de Entidades Sociales del Estado, Trabajo de investigación para optar por el título de Magíster en Derecho – Línea Énfasis en Derecho Público, Universidad de Medellín Programa de Maestría en Derecho, Medellín, Colombia.
- Wallenstein, M; McKhann, G., 2010, Salomón Hakim and the Discovery of Normal-Pressure Hydrocephalus, *Neurosurgery* 67: 155-159.

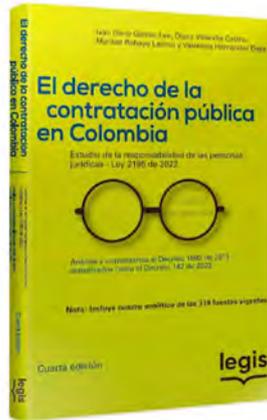


## LECTURAS RECOMENDADAS



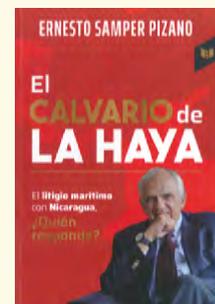
**MUEBLES VIEJOS** / PLANETA / El periodista Roberto Pombo, quien fuera director de “El Tiempo” luego de una larga carrera en distintos medios, acaba de publicar el libro “Muebles Viejos”, que recoge sus más cercanas vivencias con los últimos expresidentes de la república. El título obedece a una definición que ha hecho carrera en nuestro país para referirse a los exmandatarios porque, como cualquier mueble viejo, son considerados coloquialmente como objetos que no hay donde ubicar en las casas. Pombo presenta aquí, a través de un estilo epistolar el perfil de Julio César Turbay Ayala, Belisario Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, los últimos ocho expresidentes a los que le correspondió cubrir en su calidad de reportero político durante sus más de treinta años de ejercicio.

**EL DERECHO A LA CONTRATACION PÚBLICA EN COLOMBIA** / LEGIS / Iván Gómez Lee, Diana Velandia, Maribel Robayo y Valentina Hernández han hecho este trabajo de investigación, que actualiza ediciones anteriores, en donde se profundizan los efectos de la responsabilidad de las personas jurídicas según la ley 2195, de reciente promulgación. Con el rigor de los últimos 15 años de actualización de fuentes e interpretación, el libro se constituye en el mapa más completo de las normas aplicables en esta materia.



**COMO UNA NUBE, TUS REBELIONES** / PLANETA / Hernán Estupiñán.

Autobiografía, testimonio, reminiscencia y retrato hablado, son varios de los recursos que confluyen en la voz de un atento narrador que revisa sus orígenes en un pueblo de Boyacá, donde se enfrenta al rigor de la escuela y vive de cerca las aventuras de sus hermanos mayores. Hernán Estupiñán nos lleva de la mano al jardín de la infancia y nos hace recorrer el camino de vuelta hasta el presente con vivacidad y un profundo sentido de lo humano. En medio de todo ello, su olfato periodístico y su ágil pluma nos revelan los principales acontecimientos registrados en el país en los últimos cincuenta años.



## EL CALVARIO DE LA HAYA

/ INTERMEDIO / El expresidente Ernesto Samper Pizano hace en esta, su más reciente publicación, un análisis sobre el proceso que se le adelanta a nuestro país a raíz del litigio con Nicaragua por la soberanía sobre San Andrés y Providencia. En el libro *El Calvario de la Haya* el ex mandatario se remonta a los orígenes del diferendo y a la participación que han tenido los distintos gobiernos, incluido el suyo, en el proceso que se sigue en la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Aporta documentos que sirven para hacer claridad en este debate que aún no concluye.

Cafam

# Cafam Melgar



## Un mundo de EMOCIONES

Disfruta de un pasadía con:



Montaña Rusa Acuática



Piscina de olas y realidad virtual



Toboganes extremos  
y toboganes infantiles



Parque Mitos y Leyendas  
y mucho más



Reserva en Centrales de Servicio Cafam,  
con tu asesor o llamando al (601) 307 7011 Opc.2

Aplican T&C RNT 4277.

Inspirando sonrisas

cafam.com.co



## **22** CONTRALORÍA DELEGADA PARA VIVIENDA Y SANEAMIENTO BÁSICO

“Pese a una relevante destinación de recursos financieros, durante el periodo 2018-2022, no se logró satisfacer la imperiosa y vital necesidad básica de provisión de agua potable a una proporción muy significativa de la población del país, que carece de la prestación de un servicio adecuado de acueducto, con especiales deficiencias en las zonas rurales”.

## **34** CONTRALORÍA DELEGADA PARA EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

“Las brechas son concebidas como una desigualdad que se caracteriza por su persistencia y profundidad. En el caso de la educación de nuestro país, algunas de las políticas públicas empleadas para reducir estas brechas están formuladas para intervenir en materia de inversión en infraestructura educativa, prestación del servicio y alimentación escolar”.

## **52** CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR TRABAJO

“Las condiciones de los mercados internacionales, la globalización, los avances tecnológicos, las nuevas cadenas de valor y, especialmente, la primacía del valor del capital en la ecuación, orientaron la filosofía reformista que se da en el mercado laboral colombiano, en una apuesta por disminuir -no tanto el derecho- sino el grado de la protección social integral asociada al trabajo digno, bajo la premisa de la conservación y/o generación de empleo”.

## **66** CONTRALORÍA DELEGADA PARA POBLACIÓN FOCALIZADA

“Las principales problemáticas que afectan a la población adulta mayor en Colombia se encuentran asociadas a las condiciones de pobreza, bajos ingresos, carencia de una pensión o de ahorros suficientes, acceso a vivienda, que constituyen un riesgo latente para la garantía de los derechos”.

## **76** CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

“El desafío inmediato es lograr el cierre de estas brechas buscando que las mujeres se inserten en condiciones dignas, equitativas y evitando la segregación, lo cual es esencial para el bienestar de la sociedad y puede generar beneficios como el incremento del PIB del país, la disminución de la presión al sistema de salud y la posibilidad de acceder a una pensión, quitando presión a las finanzas del Estado”.

## **92** JONATHAN MALAGÓN, Presidente de Asobancaria

“El acceso y uso de productos financieros se ha visto potenciado por la implementación de modelos de negocio apalancados en la digitalización y en dinámicas de cooperación y competencia con nuevos jugadores”.



ISSN 0120-4998



[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)



[contraloriacolombia](https://www.facebook.com/contraloriacolombia)



[CGR\\_Colombia](https://twitter.com/CGR_Colombia)



[ContraloriaColombia](https://www.youtube.com/ContraloriaColombia)



[cgr\\_colombia](https://www.instagram.com/cgr_colombia)