

POBREZA, DESIGUALDAD Y REORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

David Martínez

Las personas en situación de pobreza se enfrentan a una discriminación sistémica en sociedades que siguen estando profundamente segregadas por la riqueza: esto exige remedios sistémicos para superar las divisiones heredadas.

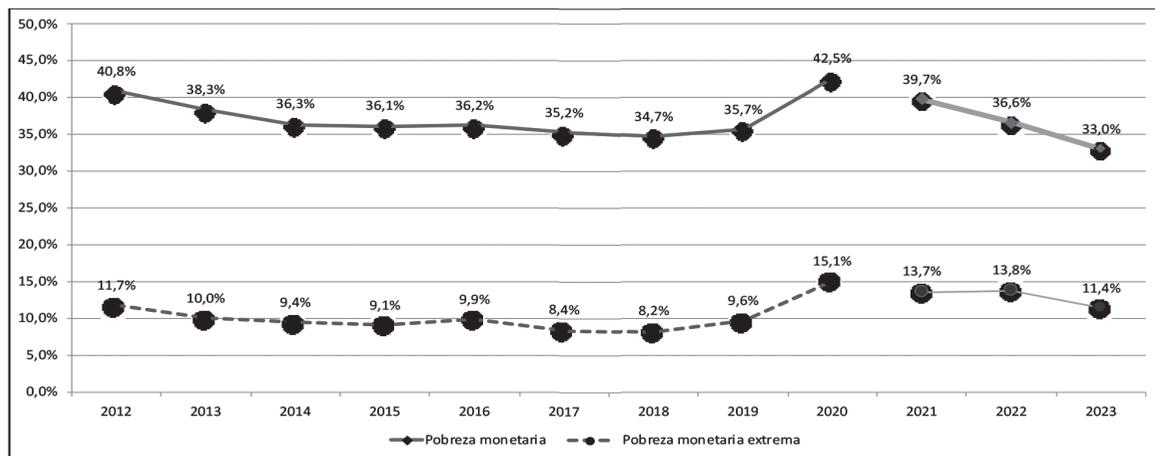
Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (ONU, 2021).

Durante el segundo año de gobierno disminuyeron todos los índices de pobreza y desigualdad que se habían afincado en el país durante las últimas décadas, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en los dos desafíos principales de la sociedad colombiana, los cuales continúan. Durante la

década pasada, las tasas de pobreza y pobreza extrema de Colombia fueron las segundas más altas de los países suramericanos y México (Cepalstat, 2024), y su coeficiente de Gini fue el octavo más alto del mundo (PNUD, 2023).¹⁴

Los índices de pobreza monetaria disminuyeron durante los dos primeros decenios del siglo XXI. No obstante, las cifras provisionales

Gráfica 1
Evolución reciente de índices de pobreza y desigualdad
2012-2020 | 2021-2023



Fuente de los datos: DANE. Nota: Las líneas se interrumpen porque los datos no son comparables (véase nota al pie 3).

14- Entre 2010 y 2019, las tasas más altas de pobreza extrema fueron las de Bolivia. Desde 2015, las estadísticas de la Cepal no incluyen a Venezuela. Y en cuanto a la desigualdad, Eduardo Lora calculó

que, entre 2010 y 2019, el promedio del Gini de Colombia fue 0.519, mientras que el global fue 0.361 (PNUD, 2023: 13, con base en estimaciones del Banco Mundial para 154 países).



indican que su ritmo de reducción se estancó entre 2015 y 2019.¹⁵ El índice de pobreza multidimensional disminuyó continuamente desde 2012, excepto en 2018 y 2020 (Dane, 2024a: 7), y la desigualdad (índice de Gini) se redujo entre 2015 y 2017, pero aumentó en una proporción casi idéntica durante los dos últimos años de la década (Ver Gráfica 1).

En el año 2023 la disminución de los índices de pobreza y desigualdad se reveló en los siguientes indicadores:¹⁶

- Entre 2021 y 2023, la tasa de incidencia de la pobreza monetaria (PM) se redujo en 6.7 puntos porcentuales (p. p.) [Dane, 2024c: 15], disminución mayor que la que se alcanzó durante el trienio comprendido entre 2008 y 2011 (5.8 p. p), la cual hasta ahora había sido la más alta; y representa el quiebre de un ciclo largo de estancamiento, respecto a los resultados que arrojaron los esfuerzos del decenio pasado por reducir la pobreza.
- Entre 2022 y 2023, la tasa de incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema (PME)

.....

15- Desde 2022, el DANE obtiene los índices de pobreza y pobreza extrema con una nueva metodología, que adoptó el censo de 2018 como nuevo marco geoesadístico (cambios en las muestras) e incorpora nuevas preguntas para calcular los ingresos de cada año en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Por esta razón, los resultados de 2022 y 2023 sólo son comparables con los nuevos índices que se obtuvieron para 2021 (Comité de Expertos en Pobreza, 2023), hasta que se actualicen los datos de la serie 2012-2020. En la fecha en la que se finalizó este artículo (julio de 2024) el Dane aún no había publicado la información actualizada de esta serie.

16- En el anexo 1 a este artículo se cotejan estos resultados con las metas de reducción de la pobreza y la desigualdad establecidas en dos instrumentos de política pública: la “Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia”, adoptada mediante el documento Conpes 3918 (DNP, 2018a; 2018b: anexo C), la cual fue antecedida por la estrategia para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de 2015 (Conpes 91 [DNP, 2005]); y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023).

disminuyó 2.4 p. p. (ibid: 21). Respecto a la serie de datos que está pendiente de ser actualizada (2012-2020), la proporción de esta reducción supera las que se alcanzaron en 2013 (1.7 p. p.) y 2017 (1.5 p. p.).

- Después de haber crecido de manera constante entre 2018 y 2021, el coeficiente de Gini volvió a la senda del descenso: durante los dos últimos años pasó de 0.563 puntos, en 2021, a 0.546 puntos, en 2023 (ibid: 25).
- Y el índice de pobreza multidimensional también disminuyó, aunque tan sólo 0.8 puntos porcentuales, así se haya frenado el ritmo de reducción luego de haber logrado una merma de 5 p. p. entre 2021 y 2022 (Dane, 2024a: 7).¹⁷

La Pobreza Monetaria (PM) 2021-2023¹⁸

En 2023, la pobreza por ingresos afectó a casi las dos terceras partes (64,5 %) de la población residente en Colombia (ver Cuadro 1), de tres formas que se distinguen técnicamente:

- La tasa de incidencia de la PM fue del 33 %. Esto significa que en el país 16.708.153 personas tuvieron que vivir con menos de \$ 435.375 al mes (\$14.512

.....

17- En 2023, la incidencia del índice de pobreza multidimensional fue del 12,1 % (6.269.000 millones de personas). Entre 2010 y 2023, disminuyó en 17.6 puntos porcentuales (en promedio, 1.35 cada año). La reducción del último año es la más baja del período. Las privaciones que afectaron a un mayor número de hogares continuaron siendo el trabajo informal, el bajo logro educativo y el rezago escolar (Dane, 2024a).

18- A menos de que se señale otra cosa, las fuentes de todas las cifras de 2023 son cuatro documentos que constituyen el informe oficial general (DANE, 2024b: boletín técnico; 2024c: presentación de resultados; 2024d: comunicado de prensa; 2024d: anexo, clases sociales). Cuando se elaboró este artículo, el Dane aún no había publicado la desagregación de cifras por departamentos.



Cuadro 1
Ciudades con mayores índices de PM y PME 2023

Ciudades (de un total de 23)	Pobreza monetaria (PM)							Pobreza monetaria extrema (PME)						
	2021		2022		2023		Variación	2021		2022		2023		Variación
	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	p. p.	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	p. p.
	%		%		%			%		%		%		
Dominio nacional	39,7		36,6		33,0		-6,7	13,7		13,8		11,4		-2,3
Zonas rurales	48,5		45,9		41,2		-7,3	21,6		23,3		19,8		-1,8
Quibdó	67,4	1	62,3	1	60,1	1	-7,3	32,9	1	31,7	1	28,0	1	-4,9
Valledupar	50,1	4	48,5	4	49,8	2	-0,3	15,8	8	15,9	5	18,0	3	2,2
Riohacha	50,3	3	48,8	3	46,0	3	-4,3	22,0	2	23,3	2	21,6	2	-0,4
Florencia	50,6	2	45,8	5	43,7	5	-6,9	17,8	4	14,7	6	15,0	4	-2,8

P: Posición en el listado de 23 ciudades (de mayor a menor).

diarios), cantidad que era insuficiente para adquirir alimentos básicos, garantizar la vivienda y obtener artículos de primera necesidad.¹⁹

- La tasa de incidencia de la PME fue del 11,4 %; es decir, un poco más de la tercera parte (34,63 %) de quienes se hallaban en situación de pobreza enfrentaron condiciones de pobreza extrema o miseria (5.785.529 personas), pues tuvieron que vivir con menos de \$ 218.846 al mes (\$ 7.295 cada día), monto exiguo para conseguir los alimentos que les garanticen 2.100 calorías diarias.²⁰
- El 31,5 % de la población era vulnerable a la pobreza: alrededor de 15.923.000

.....

- 19- Esa cantidad es un promedio nacional, que representó el 37,53 % de un salario mínimo mensual de 2023 (COP \$1.160.000) y equivalió, aproximadamente, a 114 dólares estadounidenses (US\$ 3,80 al día), según la tasa de cambio (COP \$3.822.05 por cada dólar) del 31 de diciembre de 2023 (Banco de la República, 2024). En los centros urbanos el promedio fue de \$ 483.521, y en las zonas rurales, de \$ 274.160, mientras que en las 23 ciudades osciló entre \$ 375.831 (Riohacha) y \$599.865 (Bucaramanga).
- 20- Esa cantidad representó el 37,53 % de un salario mínimo mensual de 2023 y equivalió, aproximadamente, a 57,26 dólares estadounidenses (US\$ 1,91 al día), de acuerdo a la tasa de cambio señalada en la nota al pie anterior.

personas vivieron con una suma que osciló entre los \$ 435.375 y los \$ 853.608 mensuales (DANE, 2024e).

Al desagregar los datos por territorios, la pobreza por ingresos fue mayor en las zonas rurales,²¹ pues afectó al 88,8 % de su población, así: i) el 41,2 % estaba en situación de pobreza (PM); ii) de este conjunto, el 19,8 % enfrentaba condiciones de pobreza extrema (PME); y iii) el 47,6 % era vulnerable a la pobreza.

De esta información, hay que destacar cuatro situaciones:

- El porcentaje de población vulnerable a la pobreza de las zonas rurales (47,6 %) es mucho mayor que en las ciudades, incluso en aquellas que registran los porcentajes más altos: Valledupar (27,4 %), Sincelejo (23,4 %), Riohacha (27,4 %) y Quibdó (16,1 %).
- La pobreza monetaria en el conjunto de las zonas rurales (41,2 %) fue mayor que en el conjunto de 23 ciudades. Sin embargo, en seis de estas no fue así, y

.....

- 21- Ocurre lo mismo con el índice de pobreza multidimensional: el nacional (12,1 %) y el de las cabeceras (8,3 %) son mucho menores que el de las zonas rurales (25,1 %).



esto denota la gravedad de su situación: Quibdó (60,1%), Valledupar (49,8 %), Riohacha (46 %), Sincelejo (44,3 %), Florencia (43,7 %) y Neiva (42,3 %).

- La pobreza monetaria extrema en el conjunto de las zonas rurales (19,8 %) también fue mayor que en el conjunto de 23 ciudades. No obstante, dos de estas rompen el patrón: Quibdó (28 %) y Valledupar (21,6 %).
- Si la desigualdad es menor en los campos que en las ciudades, en buena medida se debe a que la pobreza en las zonas rurales tiende a ser generalizada.²²

La tasa de incidencia de la PM, respecto a 2021, disminuyó en 6.7 p. p. en el dominio nacional, y en las zonas rurales, 7,3 %; y en catorce ciudades la reducción fue igual o superior a la nacional (hasta de 11.4 p. p., en Tunja) y sólo aumentó en Villavicencio (1.3 p. p.). En relación con 2022, se redujo en 3.6 p. p., a nivel nacional, de modo que los ingresos de 1.623.788 personas dejaron de estar por debajo de la línea de pobreza.

La tasa de incidencia de la PME, respecto a 2021, disminuyó en 2.3 p. p. en el dominio nacional, y en las zonas rurales, 1.8 p. p.; en catorce ciudades la reducción fue igual o superior a la nacional (hasta de 4.3 p. p., en Cúcuta);²³ mientras que aumentó en tres ciudades: Valledupar (2,1 p. p.), Neiva (1,3 p. p.) y Villavicencio (1,2 p. p.). En relación con 2022, se redujo en 2.4 p. p., a nivel nacional, de manera que los ingresos de 1.118.972 personas dejaron de estar por debajo de la línea de pobreza extrema.

.....

- 22- En 2023, el coeficiente de Gini nacional (0.546 puntos) y el de 23 ciudades (0.523 puntos) fue superior al de las zonas rurales (0.477 puntos).
- 23- Esta es una de las causas de que aumentaran de cinco a trece las ciudades con tasas de incidencia de la PME de un solo dígito.

Por último, una novedad del último informe oficial es la estimación que se hace del aporte de los programas de protección social a la reducción de los índices de pobreza monetaria. Sin las transferencias monetarias, también conocidas como ayudas institucionales, la tasa de incidencia de la PM no hubiera sido del 33 %, sino del 37,4 % (4.4 p. p. por encima), y la PME no hubiera equivalido al 11,4 %, sino al 16,1 % (4.7 p. p. por encima). En el caso de las zonas rurales, estas ayudas tienen un peso aún mayor: sin ellas, la tasa de incidencia de la PM no hubiera ascendido al 41,2 %, sino al 49,5 % (8.3 p. p. por encima), y la de la PME no hubiera sido del 19,8 %, sino del 29,2 % (9.4 p. p. por encima).

La reorganización del sistema de protección social

El Gobierno ha insistido en que la «superación de la pobreza es [su] prioridad principal» (Presidencia de la República, 2024: 46). Para alcanzarla, además de generar empleo y otras condiciones macroeconómicas favorables,²⁴ considera indispensable reformar el sistema de seguridad social y reorganizar la protección social, así como garantizar el mínimo vital de agua para toda la población.

.....

- 24- En el PND 2022-2026 se señalan las proyecciones macroeconómicas del Gobierno, según las cuales la reducción de tasas de la PM (en 9.4 p. p.) y de la PME (en 8.8 p. p.) sería mayor (DNP, 2023: 356-357).
- 25- Hasta ahora las únicas reformas aprobadas han sido la tributaria, y la pensional (Ley 2381 del 16 de julio de 2024), respecto de la cual la Corte Constitucional ya comenzó a examinar las demandas de inconstitucionalidad en contra de la nueva ley (Ámbito Jurídico, 2024). Las reformas de la salud y la educación se hundieron al final de la segunda legislatura (2023-2024), mientras que la reforma laboral fue aprobada en su primer debate en la Cámara de Representantes. Es muy significativo que en esa legislatura el Congreso sólo haya aprobado tres proyectos de ley de 628 que fueron radicados: «Este bajo índice de conversión de proyectos a leyes sancionadas destaca un desafío crítico en la eficacia del proceso legislativo» (Romero et al, 2024).



Mediante las reformas propuestas a los sistemas tributario, de salud, pensional y laboral,²⁵ pretende ampliar la seguridad social ante riesgos permanentes de privación de derechos (enfermedades, desempleo y vejez); y con la reorganización de los programas de protección social busca que la atención de los más pobres y vulnerables sea integral y efectiva (DNP, 2023: 79).

El propósito gubernamental de reorganizar estos programas coincide con la recomendación hecha por expertos de la Cepal de potenciar las transferencias monetarias.²⁶ En un estudio sobre quince países latinoamericanos, establecieron que las transferencias monetarias contribuyeron a disminuir la pobreza y la pobreza extrema en 2017, y que su aporte fue aún mayor en 2020, cuando la crisis sanitaria hizo que aumentaran. En su análisis concluyen que aumentar sus montos, ampliar su cobertura y lograr la coordinación con otros programas sociales son medidas efectivas para cerrar la brecha de pobreza (Cecchini et al, 2021).²⁷

La idea de que las transferencias monetarias, la inclusión productiva, la mejoría de la infraestructura social y el acceso a la oferta social son los pilares de la protección social es reciente. Durante el gobierno de Iván Duque fue más clara, a partir del momento en el que se creó el Registro Social de Hogares —a

.....

- 26- De hecho, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) sustenta aspectos fundamentales del programa Renta Ciudadana en consideraciones hechas por la Cepal. Una de ellas es que «la protección social está enraizada en instrumentos normativos internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población» (DPS, 2024a: 26).
- 27- De una parte, estiman que las tasas de pobreza extrema y pobreza de 2017 fueron «menores en 1.7 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente, de lo que hubieran sido si los hogares no hubieran contado con esta fuente de ingresos» (Cecchini et al, 2021: 17). De otra, refieren la estimación de la Cepal respecto a 2020: sin las ayudas de emergencia esas tasas hubieran sido más altas en 3.3 y 3.5 puntos porcentuales (ibid: 3).

cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP)— y se decidió que todas las transferencias monetarias fueran administradas por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) [Decreto Legislativo 812 de 2020; Aguirre, Granja y Rubio, 2023].²⁸

Sobre esa base, el cambio que pretende alcanzar la administración de Gustavo Petro se refiere a que la protección social tenga como eje un sistema de transferencias tanto monetarias como en especie, que funcione en torno al programa Renta Ciudadana y promueva «la autogestión de los hogares hacia la movilidad social y [supere] los modelos asistencialistas» (DPS et al, 2024: 23).²⁹ Desde su perspectiva, se puede ir más allá del asistencialismo en la medida en que todos los pilares contribuyan a darle forma o fortalecer la economía popular.³⁰

Durante el primer año y medio de gobierno (2022-2023), los programas de transferencias monetarias continuaron funcionando con algunos cambios operativos, dentro del marco legal e institucional preexistente: Colombia Mayor y Devolución de IVA continuaron siendo

.....

- 28- Hasta 2020, el DPS sólo estaba a cargo de Familias en Acción y Jóvenes en Acción.
- 29- Este sistema se define «como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie» (Ley 2294 de 2023, art. 65). También se establece que el objetivo de todas estas es «apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales; de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos».
- 30- En el Plan Nacional de Desarrollo se define la economía popular como el conjunto de «oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticos o comunitarios) desarrollados por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micro-negocios o microempresas), en cualquier sector económico» (DNP, 2023: 135).
- 31- Tal como estaba previsto, en 2022 se puso fin al programa Ingreso Seguro, que en su último año de operación logró beneficiar a 857.921 hogares más que en 2021 (DPS et al, 2021; 2022).



de transferencias no condicionadas, y Familias en Acción y Jóvenes en Acción de transferencias condicionadas.³¹ En el primer semestre de 2024 comenzaron a regir nuevas regulaciones que estableció el Gobierno en 2023: Familias en Acción le cedió el paso al programa Renta Ciudadana, Jóvenes en Acción se transformó en Renta Joven, y comenzó a operar Jóvenes en Paz,³² una de las dos nuevas transferencias que creó el PND 2022-2026.³³

En el tránsito de Familias en Acción a Renta Ciudadana se dejó de operar por demanda, esto es, el punto de partida dejó de ser la inscripción de hogares y ahora es la selección que el Departamento de Prosperidad Social (DPS) hace de estos con base en el Registro Social de Hogares; se optó por priorizar a las madres cabezas de familia con hijos menores de seis años, disminuir el número de hogares beneficiados, y aumentar de manera diferenciada el monto transferido a cada uno;³⁴ y se definió la cobertura de acuerdo a nuevos criterios de focalización geográfica.³⁵ En el caso de Jóvenes en Acción, se estableció que quienes cumplieran las nuevas condiciones pudieran transitar a Renta Joven y acceder a

.....

- 32- Es una transferencia condicionada cuyo propósito es desvincular a los jóvenes de dinámicas criminales. Su monto máximo mensual es un millón de pesos durante un plazo de doce meses. Está condicionada a que sus beneficiarios participen los componentes de educación y trabajo comunitario del programa (Decreto 1649 de 2023).
- 33- La otra es la transferencia no condicionada Hambre Cero, que es una de las líneas del programa con el mismo nombre que coordina el Ministerio de Igualdad y Equidad (Decreto 684 de 2024).
- 34- En la última fase de operación de Familias en Acción (tránsito a Renta Ciudadana), la inversión total fue de \$ 4.591.234.740, monto con el que se benefició de manera diferenciada a 2.529.806 hogares (DPS et al, 2024: 22); es decir, en promedio, durante 2023 cada familia recibió \$ 1.814.856. En 2022, cada familia de las 1.956.778 beneficiadas recibió, en promedio, \$ 914.686 (DPS et al, 2023: 18). De un año a otro, el valor de la transferencia casi se duplicó.
- 35- En 2023, se priorizaron los municipios con mayores índices de pobreza multidimensional, los municipios PDET, y 466 con prevalencia alta y muy alta de desnutrición infantil (DPS et al, 2024: 13).

nuevos beneficios; y quienes no, pero ya hubieran accedido al programa, se mantuvieran en un régimen de transición (DPS, Resolución 137 de 2024). Y, en el de Colombia Mayor, a partir de mayo de 2024 se elevó el monto de cada transferencia mensual de \$ 80.000 a \$ 225.000 para las personas de ochenta años o más en situación de pobreza extrema y sin pensión.³⁶

De otra parte, en el campo de la inclusión productiva continuaron operando los programas orientados a construir unidades familiares para el autoconsumo de alimentos e impulsar proyectos productivos comunitarios. En 2023, el número de hogares atendidos por Familias en su Tierra —dirigido a la población desplazada-retornada— se redujo en el 82,5 % respecto a 2022.³⁷ La Red de Seguridad Alimentaria (RESA), mediante la que se atiende a hogares campesinos (rural) e indígenas y afrocolombianos (étnico), y la estrategia de atención integral con enfoque étnico Iraca, tuvieron un mejor desempeño.

Renta Ciudadana tomó forma definitiva en las postrimerías del segundo año de gobierno (DPS, 2024b). Su diseño se hizo mediante la combinación de los enfoques basado en derechos y de capacidades. De cara al objetivo de proteger a la población en situación de

.....

- 36- Desde 2019, su valor había sido de \$ 80.000 mensuales, que fue la suma que se siguió entregando a los adultos mayores de 79 años y menos (DPS, Resolución 809 de 2024). En mayo de 2024, el director del DPS, Gustavo Bolívar, enfatizó que el presidente Gustavo Petro había manifestado que, si se aprobaba la reforma pensional, se comprometía «a pagar 225 mil pesos a todos nuestros adultos mayores: mujeres desde los 54 años y hombres desde los 59» (DPS, 2024a). Hasta agosto, se mantenían los montos diferenciados por edad (DPS, 2024e).
- 37- En 2022, este programa acompañó a 27.897 hogares y, además de poner en marcha las huertas para el autoconsumo (27.894), brindó asistencia a 27.779 proyectos de excedentes agro-productivos e impulsó 1.091 iniciativas de fortalecimiento comunitario, en 90 municipios de 21 departamentos. En 2023, atendió a 4.859 hogares en trece municipios (siete PDET) de siete departamentos, e impulsó 210 iniciativas comunitarias (DPS et al, 2023; 2024).



pobreza o en riesgo de enfrentarla, la intervención que se propone desarrollar no tiene reparos (ver Tabla 1). Los desafíos que debe enfrentar son, más bien, de carácter institucional. Según el análisis que la Contraloría General de la República (CGR) hizo del conjunto de programas de transferencias monetarias durante la vigencia 2018-2022, «persisten deficiencias en el diseño en relación al monto,³⁸ focalización y criterios de medición para la movilidad social» (CGR, 2023: 75).

El órgano de control fiscal consideró que el impacto de las transferencias monetarias puede ser mayor si se asegura «la interseccionalidad de los programas, [la] focalización adecuada de la población y [la] adecuación de las estrategias para llegar a [ella]» (ibid: 76). En este sentido, aún no es claro cómo Renta Ciudadana cumplirá su función de armonizar todas las transferencias, y los mensajes del Gobierno no contribuyen a aclararlo, en la medida en que prefieren subrayar los ajustes que ha hecho en cada una de las partes que conforman lo que él mismo dio en llamar un sistema de transferencias. ¿Se trataría, por ejemplo, de «unificar los programas de transferencias sociales bajo una única plataforma con criterios claros de focalización y condicionalidad»? (Acosta et al, 2023: 39).

La CGR también recalcó la importancia que tiene un sistema de información robusto. De una parte, porque permite hacer efectivos los criterios de focalización, de modo que las transferencias lleguen a quienes deben llegar. La puesta en funcionamiento del Registro Social de Hogares es, en esa perspectiva, un avance significativo.³⁹ De otra, porque se de-

.....

- 38- La CGR considera que los montos de las transferencias monetarias deben aumentar, de acuerdo a un análisis permanente de la evolución de las líneas de pobreza y extrema pobreza, que cada año establece el Dane al estimar los índices de pobreza monetaria (CGR, 2023: 77). Por lo pronto, el Gobierno viene aumentando los montos.
- 39- La CGR advirtió que después de su creación legal (2020) no tuvo avances significativos. En el PND 2022-2026 se estableció como objetivo consolidarlo

be blindar la operación de los programas del fraude. En mayo de 2022, el órgano de control dio a conocer que había identificado que 3.087.207 giros por un valor de \$ 402 mil millones de pesos, realizados por el DPS en 2021, habían ido a parar a manos de quienes no podían ser considerados beneficiarios (CGR, 2022).⁴⁰ Y en agosto de 2024, señaló que persistían «debilidades en el proceso de verificación de criterios de pertenencia y permanencia de las personas cobijadas por los diferentes programas» (CGR, 2024),⁴¹ de modo que personas que no cumplían los requisitos continuaban siendo beneficiarias de las transferencias, y que la información que soporta la operación de las transferencias «no cuenta con las condiciones de exactitud, integridad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad que se requiere para la toma de decisiones al interior de la entidad» (ibid).

.....

- (DNP, 2023: 83) y se creó el Registro Universal de Ingresos (Ley 2294 de 2023, art. 70). A finales de mayo de 2023, el DNP hizo la presentación del primero como un instrumento que articula «28 bases de datos nacionales, incluyendo la del Sisbén IV, y 1.832 bases de datos territoriales» (DNP, 2018c).
- 40- La mayor cantidad de plata (\$ 267.393 millones) se giró a personas que, estando inscritas en el Sisbén, no tenían el puntaje requerido para recibir las transferencias, en su mayoría del programa Colombia Mayor. Se giraron \$ 130.679 millones a personas que no estaban inscritas en el Sisbén; \$ 3.843 millones, a 19.951 personas fallecidas; y \$ 103 millones a 137 personas del programa Colombia Mayor que aparecían registradas en Colpensiones (CGR, 2022). La respuesta del Gobierno fue que la alerta del órgano de control «no refleja las particularidades de los hogares beneficiarios de los programas de transferencias monetarias» y que el Sisbén no puede ser usado «como el único criterio de cruce para detectar ‘colados’ o pagos indebidos en los programas sociales» (El Heraldo, 2022). En noviembre de 2023, a propósito de un debate en la Comisión Sexta del Senado, el DPS informó que la denuncia había dado lugar a que la CGR abriera siete indagaciones preliminares, de las cuales dos habían sido archivadas (DPS, 2023).
- 41- Se trata de un comunicado de prensa que refiere los resultados de la auditoría financiera de la ejecución de recursos del DPS durante la vigencia de 2023 (su texto íntegro todavía no está liberado). Respecto a 2.595 personas muertas que habrían recibido las transferencias, el DPS señaló que en el momento en el que estas fueron liquidadas no aparecían como



Tabla 1
Modelo de intervención del programa Renta Ciudadana⁴²
DPS, 2024

<p>Definición del programa. El programa Renta Ciudadana consiste «en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y <i>no condicionadas</i> de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, <i>pobreza extrema</i> y <i>vulnerabilidad socioeconómica</i>, priorizando a la población con discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y <i>fortalecer la economía popular y comunitaria</i>» (Ley 2294 de 2023, art. 66).⁴³ Según la reglamentación que hizo el DPS, la entrega está regida por los principios de integralidad, efectividad y eficiencia (Resolución 79 de 2024, art. 1.1.2).</p>
<p>Función que cumple en el sistema de transferencias. Armonizar «los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a cargo del DPS» (Ley 2294 de 2023, artículo 66).</p>
<p>Objetivo general. Ampliar las oportunidades orientadas a la superación de las condiciones de exclusión social y productiva de los hogares en condición de vulnerabilidad.</p>
<p>Objetivos específicos. 1. Complementar los ingresos en los hogares vulnerables para suplir sus necesidades básicas. 2. Ampliar las capacidades individuales y colectivas de los hogares y comunidades hacia la inclusión social y productiva. 3. Fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares y comunidades ante choques co-variados.</p>
<p>Componentes. 1. Transferencias monetarias. 2. Corresponsabilidades. 3. Social y comunitario.</p>
<p>Líneas de intervención y población objetivo del componente 1</p>
<p>Línea 1: Valoración del cuidado. Se considera que es la base fundamental del programa. Comprende la «entrega de transferencias condicionadas y no condicionadas, con el propósito de tener una atención reforzada en los hogares con mayor pobreza y mayor carga de cuidado» (DPS, 2024b: 41).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hogares en pobreza extrema, con jefatura femenina, sin cónyuge y con niños y niñas en primera infancia. - Hogares en pobreza extrema con al menos un integrante con discapacidad de alta dependencia que genera una alta carga de cuidado en el hogar. <p>Línea 2: Colombia sin hambre. Esta transferencia se dirige a niños, niñas y adolescentes diferentes a los que han sido clasificados dentro de la línea de valoración del cuidado. Su objetivo principal es «atender la necesidad de acceso de los hogares a una alimentación digna» (DPS, 2024b: 47).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hogares en pobreza extrema con jefaturas diversas y niños y niñas en primera infancia. - Hogares en pobreza extrema con niños y niñas entre los 6 y 18 años. <p>Línea 3: Fortalecimiento de capacidades. Esta transferencia está «orientada a fortalecer las capacidades del hogar por medio de bonos ocasionales [por un valor que oscila entre \$ 500.000 y \$ 1.000.000 al año] por el cumplimiento de algunos hitos en salud, educación o trabajo» (DPS, 2024b: 52).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hogares con niños y niñas en primera infancia en pobreza moderada. - Hogares con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 18 años en pobreza moderada. - No ha comenzado a operar. <p>Línea 4: Atención de emergencias. Es «una línea de transferencias monetarias que si bien no funcionará de manera regular a través de los ciclos operativos, sí estará disponible para responder a las necesidades presentadas por emergencias que puedan presentarse dada la situación de riesgo y vulnerabilidad de la población más pobre del país» (DPS, 2024b: 62).</p> <ul style="list-style-type: none"> - «Se otorga de forma prioritaria a los hogares en pobreza extrema o moderada, que residan en los municipios, departamentos o regiones que se vean afectados por la ocurrencia de situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ambientales» (DPS, 2024b: 65). - «No se entrega esta transferencia a los hogares que sean beneficiarios de las líneas de intervención Valoración del Cuidado o Colombia sin Hambre o en los que alguno de los miembros del hogar sea beneficiario del programa Jóvenes en Paz» (ibid).

42- Su formulación completa está contenida en el “Documento técnico. Renta Ciudadana”, que elaboró la Dirección de Transferencias Monetarias del DPS (mayo de 2024).

43- Los apartes subrayados son los elementos nuevos de Renta Ciudadana respecto al Programa Familias

en Acción, que era definido así: «Consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza



Por último, los programas de transferencias han contado con más recursos de inversión que en el pasado. No obstante, su operación ha tenido retrasos debido a la baja ejecución presupuestal del DPS, en especial, en los primeros meses de los dos últimos años. Así, por ejemplo, hasta marzo de 2024, según la Oficina de Control Interno de la entidad, los pagos efectivos del rubro de gastos de inversión representaban apenas el 2,9 % del total de recursos apropiados (alrededor de diez billones de pesos) para el año en curso (DPS, 2024c).⁴⁴ En la misma dirección, respecto a la vigencia de 2023, la CGR advirtió que la «ejecución total a nivel de

compromisos [fue] de solo el 85 % [y] se presentó una pérdida de apropiación en la vigencia auditada de \$ 1.459.369.495.179» (CGR, 2024).

A manera de conclusión

Los niveles de pobreza y desigualdad en Colombia continúan siendo muy altos. Desde la pandemia, ha sido un acierto gubernamental que se haya fortalecido el sistema de protección social. El gran reto del Gobierno es maximizar la capacidad institucional del DPS para operar de manera eficiente y eficaz lo que aún pretende ser un sistema de transferencias.

Anexo 1

METAS DE REDUCCIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA Y DESIGUALDAD Cumplimiento hasta 2023

Metas de reducción de índice de pobreza y desigualdad			
Estrategia ODS 2015-2030 ⁴⁵		PND 2022-2026 ⁴⁶	
REDUCCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA (PM)			
Valor de referencia	36,1 % a (2015)	Valor de referencia	39,7 % (2021)
Reducción total prevista	9.1 p. p.	Reducción total prevista	3.8 p. p.
Promedio anual previsto	0.607 p. p.	Promedio anual previsto	0.76 p. p.
Valor de 2023	33 %	Valor de 2023	33 %
Logro 2016-2023	3.1 p. p.	Logro 2022-2023	6.7 p. p.
Cumplimiento	-1.756 p. p. (déficit)	Cumplimiento	5.18 p. p. (superávit)
REDUCCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EXTREMA (PME)			
Valor de referencia	9,1 % a (2015)	Valor de referencia	13,7 % (2021)
Reducción total prevista	3.9 p. p.	Reducción total prevista	4.1 p. p. ^b
Promedio anual prevista	0.26 p. p.	Promedio anual prevista	0.82 p. p. ^b
Valor de 2023	11,4 %	Valor de 2023	11,4 %
Logro 2016-2023	- 3.7 p. p. (aumentó)	Logro 2016-2023	2.3 p. p.
Cumplimiento	- 4.38 p. p. (déficit)	Cumplimiento	0.66 p. p.(superávit)

y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia» (Ley 1532 de 2012, art. 2º. Se subrayan aquí los elementos que no fueron incluidos en la definición de Renta Ciudadana).

44- Si también se consideran los montos de obligaciones (4,2 %) y compromisos (6,12 %) adquiridos, el porcentaje de ejecución es un poco más alto, pero sigue siendo inferior al de 2023, que también fue baja en el primer trimestre: pagos (5,8 %), obligaciones (19,3 %) y compromisos (27,54 %) [DPS, 2024c: 13].

45- Originalmente, las metas se formularon como el paso de los índices de valores conocidos (2015) a los deseados (2030). En vista de que el Dane actualizó los datos de 2015 de las tasas de la PM y la PME (Dane, 2016: 5, 6; 2020: 28, 30; 2021a: 24, 27) y del índice de pobreza multidimensional (Dane, 2016: 3; 2021b: 9), resulta más claro hacer énfasis en la reducción (expresada en p. p.)

46- Las metas se formularon con base en los índices iniciales de 2021 (DANE, 2022:22, 37), pero estos fueron actualizados con base en la nueva metodología (Dane, 2023: 19, 25).



REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL			
Valor de referencia	19,8 % (2015)	Valor de referencia	16 % (2021)
Reducción total	11.8 p. p.	Reducción total	6.5 p. p.
Promedio anual	0.787 p. p.	Promedio anual	1.3 p. p.
Valor de 2023	12,1 %	Valor de 2023	12,1 %
Logro 2016-2023	7.7 p. p.	Logro 2016-2023	3.9 p. p.
Cumplimiento	1.404 p. p. (superávit)	Cumplimiento	1.3 p. p. (superávit)
META DE REDUCCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI			
Valor de referencia	0.522 puntos ^a (2015)	Valor de referencia	0.563 puntos (2021)
Reducción total	0.042 puntos	Reducción total	0.05 puntos ^c
Promedio anual	0.0028 puntos	Promedio anual	0.01 puntos
Valor de 2023	0.546 puntos	Valor de 2023	0.546 puntos
Logro 2016-2023	- 0.016 puntos (aumentó)	Logro 2016-2023	0.017 puntos
Cumplimiento	- 0.047 puntos (déficit)	Cumplimiento	0.007 puntos (superávit)
<p>a El Dane está actualizando estas cifras, en razón del cambio metodológico al que se alude en la nota al pie 33. b La meta original era lograr una reducción de 2.6 p. p. No obstante, se tomó de referencia (2021) un valor inferior (12,2 %) al que actualizó el DANE (13,7 %). Como el Gobierno ha insistido en que su meta es reducir la tasa de la incidencia de la PME a un dígito, se recalculó la disminución prevista. c Esta meta de reducción aparece en la tabla en la que se proponen los logros que se obtendrían (escenario ideal) en caso de que el Gobierno cumpla con sus proyecciones macroeconómicas (DNP, 2023: 356-357).</p>			

Referencias

Acosta, K., Taboada, B., Otero, A. y Bonet, J. (2023). *Evolución de las transferencias monetarias en Colombia*. Banco

Aguirre, P., Granja, A. y Rubio, P. (2023). Pobreza, inclusión social y transferencias monetarias mirada retrospectiva desde el control fiscal. *Revista Economía Colombiana*, 369, 76-91. <https://acortar.link/d5NAZL>

Ámbito Jurídico de la República en Cartagena, serie Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, 315. <https://acortar.link/q3Eyll>

----- (2024, 16 de agosto). *Esta es la primera demanda que tramita la Corte Constitu-*

cional contra la reforma pensional. [noticia]. <https://acortar.link/lo7dl5>

Banco de la República. (2024). *Tasa de cambio representativa del mercado (TRM). Serie histórica, periodicidad diaria, últimos doce meses*. <https://acortar.link/Jno3eT>

Cecchini, S., Villatoro, P. y Mancero X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la Cepal*, 134, 7-32. <https://acortar.link/llqGln>

Cepalstat [Bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal]. (2024). Estadísticas e indicadores sociales: pobreza. Datos consultados el 26 de agosto de 2024. <https://acortar.link/L9geZd>

Comité de Expertos en Pobreza. (2023, 22 de septiembre). *Declaración del Comité de Expertos en Pobreza*. *Publicación de po-*



- breza monetaria extrema y pobreza monetaria* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/0HIAaV>
- Congreso de la República. (2012, 7 de junio). *Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. <https://acortar.link/PLIVJs>
- _____. (2023, 19 de mayo). *Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. <https://acortar.link/BaEYTN>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2022, 8 de mayo). *Alerta de la DIARI: Contraloría detecta más de \$402 mil millones en giros de subsidios a fallecidos y ‘colados’ en el Sisbén* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/JZRqX3>
- _____. (2023). *Estudio intersectorial. Subsidios y eficiencia del gasto*. CGR. <https://acortar.link/czljwS>
- _____. (2024). *Contraloría General encontró insuficiente la ejecución presupuestal en Prosperidad Social, para atender a la población vulnerable* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/4jFXQk>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022, 26 de abril). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021*. <https://acortar.link/kDaLMW>
- _____. (2016, 2 de marzo). *Pobreza multidimensional y monetaria. Resultados 2015* [presentación]. <https://acortar.link/lGkz8T>
- _____. (2020, 13 de octubre). *Pobreza monetaria en Colombia. Actualización metodológica. Resultados 2019* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/lfRTq4>
- _____. (2021a, 29 de abril). *Pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2020* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/niSx3J>
- _____. (2021b, 2 de septiembre). *Pobreza multidimensional. Resultados 2020* [presentación rueda de prensa]. <https://acortar.link/b5RnRE>
- _____. (2023, 22 de septiembre). *Pobreza monetaria. Resultados 2022* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/bQpbYv>
- _____. (2024a, 19 de abril). *Pobreza multidimensional. Resultados 2023* [presentación rueda de prensa]. <https://acortar.link/Gtza6n>
- _____. (2024b, 16 de julio). *Pobreza monetaria en Colombia. Año 2023* [boletín técnico]. <https://acortar.link/lf4UBF>
- _____. (2024c, 16 de julio). *Pobreza monetaria en Colombia. Principales resultados* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/f65coD>
- _____. (2024d, 16 de julio). *En 2023, en el total nacional, la pobreza monetaria fue del 33 % y la pobreza monetaria extrema fue del 11,4 %* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/x6HvKF>
- _____. (2024e, 26 de julio). *Anexo. Pobreza monetaria, información complementaria. Clases sociales 2021-2023* [archivo Excel]. <https://acortar.link/QiEvRS>
- Departamento de Prosperidad Social [DPS]. (2023, 16 de marzo). *Resolución 542 de 2023. Por medio de la cual se reglamenta el programa Familias en Acción y se da apertura a la cuarta fase de operación* <https://acortar.link/sz7rji>
- _____. (2023, 12 de noviembre). *Prosperidad Social no paga subsidios a personas muertas* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/FbuqMz>
- _____. (2024a, 25 de enero). *Resolución 137 de 2024. Por medio de la cual se reglamenta*



el programa Renta Joven y el régimen de transición que aplica para los participantes de Jóvenes en Acción. <https://acortar.link/xcjwwg>

_____. (2024b). *Renta Ciudadana. Documento técnico*. <https://acortar.link/z6vIC1>

_____. [Oficina de Control Interno]. (2024c, 9 de mayo). *Informe de seguimiento a la ejecución presupuestal. Primer trimestre 2024*. <https://acortar.link/bEqNK5>

_____. (2024d, 29 de mayo). *En Medellín, presidente Gustavo Petro lanza el incremento que triplica las transferencias para los mayores de 80 años* [noticia]. <https://acortar.link/q55aWg>

_____. (2024e, 9 de agosto). *Prosperidad Social defiende con firmeza su gestión y reafirma compromiso con la población vulnerable* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/3BeA1p>

_____. (2024f, 13 de agosto). *Colombia Mayor: más de 1,6 millones de adultos mayores podrán reclamar la transferencia a partir del 16 de agosto* [noticia]. <https://acortar.link/NyQHiA>

DPS, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Uariv] y Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2022). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2021*. <https://acortar.link/XOJ0j0>

_____. (2023). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2022*. <https://acortar.link/LzE3rL>

_____. (2024). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2023*. <https://acortar.link/dDFz1v>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2005, 14 de marzo). *Documento Conpes*

91. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015*. <https://acortar.link/8vFL8>

_____. (2018a, 15 de marzo). *Documento Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia* [sin anexos]. <https://acortar.link/TiqgUs>

_____. (2018b, 15 de marzo). *Anexo C: Seguimiento a metas trazadoras por ODS. Anexos del documento Conpes 3918*. <https://acortar.link/qda0tC>

_____. (2018c, 29 de mayo). *DNP lanza el Registro Social de Hogares, una herramienta que mejorará la focalización de los subsidios en el país* [noticia]. <https://acortar.link/XbKj9R>

_____. (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan nacional de desarrollo 2022-2026*. <https://acortar.link/JrwZj2>

El Heraldó. (2022, 9 de mayo). "No se han perdido recursos de subsidios": Prosperidad Social a Contraloría. <https://acortar.link/Tvo5bQ>

Presidencia de la República. (2020, 4 de junio). *Decreto Legislativo 812 de 2020. Por el cual 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*. <https://acortar.link/dolVAa>

_____. (2023, 15 de noviembre). *Decreto Ley 1960 de 2023. Por medio del cual se modifican los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se incorporan las transferencias monetarias al Sistema de Transferencias creado por la Ley 2294 de 2023*. <https://acortar.link/UWOLuf>

_____. (2023, 6 de febrero). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el acto de radica-*



- ción del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. <https://acortar.link/2gelRy>
- _____. (2023, 12 de octubre). Decreto 1649 de 2023. Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz. <https://acortar.link/P73enF>
- _____. (2024). Informe al Congreso. Gustavo Petro, presidente de la República. Julio de 2024. <https://acortar.link/CjtPUj>
- ONU. (2021). Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter. La persistencia de la pobreza: cómo la igualdad real puede romper los círculos viciosos. Asamblea General, 70º período de sesiones, doc. A/76/177. <https://acortar.link/2Sx1Wr>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2023). Informe sobre desarrollo humano para Colombia. Cuaderno 5. Igualdad y productividad: pilares del desarrollo humano en Colombia. <https://acortar.link/VoPhQS>
- Romero, D., Téllez, M., Bitar, S., Wills, L. y Gil, B. (2024, 26 de junio). A mitad de camino: análisis de las reformas Petro durante la segunda legislatura. *El Espectador*. <https://acortar.link/OqEX69>

