

No. **113**

Octubre del 2024

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Coordinación sectorial de la protección
social en Colombia

María Paula González Tovar

Serie Documentos de Trabajo 2024

Edición No. 113

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Octubre 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autor

María Paula González Tovar

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Coordinación sectorial de la protección social en Colombia¹

Por María Paula González Tovar²

Resumen

En Colombia, alrededor del 70 % de la población ha estado en condición de pobreza o vulnerabilidad en los últimos años. En ese escenario, las políticas de protección social son la principal estrategia integral para la reducción de la pobreza, dado que un fenómeno multidimensional requiere respuestas integrales. El Sistema de Protección Social colombiano ha buscado abarcar la asistencia social, la seguridad social, la formación en capital humano, el acceso a activos y el manejo del riesgo. Por lo tanto, el sistema supone la participación de múltiples sectores y entidades y, en este contexto, el principal reto es la coordinación de la oferta social con el fin de evitar la dispersión de programas, la duplicidad de objetivos y costos, y una baja eficiencia en la ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza. El propósito de este trabajo es evidenciar cómo se coordina horizontalmente, entre sectores, la protección social en Colombia. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profesionales con amplia experiencia en el funcionamiento de la protección social y sus arreglos institucionales. De acuerdo con los resultados, entre los principales mecanismos de coordinación actual, hay instancias como la Mesa de Equidad y sistemas de información como el Registro Social de Hogares, entre otros. En suma, las principales recomendaciones para una mejor coordinación incluyen metas y presupuestos compartidos, y encargar a una entidad con determinadas características la labor de rectoría y coordinación intersectorial de la protección social.

Palabras clave: pobreza, vulnerabilidad, protección social, coordinación, Sistema de Protección Social, Colombia.

¹ Esta investigación fue presentada como tesis de la Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en noviembre del 2022, con la asesoría de María Cecilia Dedios Sanguinetti y Ángela María Guarín Aristizábal. La autora agradece los comentarios de los jurados, Andrés Ham y Diana Cárdenas.

² Politóloga, economista y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: mp.gonzalez12@uniandes.edu.co

Sectoral Coordination of Social Protection in Colombia³

By María Paula González Tovar⁴

Abstract

Around 70% of the Colombian population has been in conditions of poverty or vulnerability in recent years. In such scenario, social protection policies are the main integral strategy organized to combat poverty, given that a multidimensional phenomenon requires integral responses. The Social Protection System in Colombia includes social assistance, social security, human capital training, access to assets and social management of risk. Thus, the proposed system involves the participation of multiple sectors and institutions and, in this context, the main challenge is the coordination of the social supply, in order to avoid dispersion and duplicity of objectives and costs in programs and policies aimed at combating poverty. The main purpose of this work is to show how horizontal coordination between sectors of social protection in Colombia is carried out. For such purpose, semi-structured interviews were conducted with experts in social protection and its institutional arrangements. The results indicate that, among the main current coordination mechanisms, there are instances such as the Equity Board, and information systems such as the Social Registry of Households. In sum, the main recommendations for better coordination include shared goals and budgets, as well as entrusting an entity the coordination and governance of social protection.

Keywords: poverty, vulnerability, social protection, coordination, social protection system, Colombia.

³ This research was presented as a thesis for the Master's in Public Policies at the Alberto Lleras Camargo School of Government at the University of the Andes in November 2022, with the guidance of María Cecilia Dedios Sanguinetti and Ángela María Guarín Aristizábal. The author expresses gratitude for the comments of the evaluators, Andrés Ham and Diana Cárdenas.

⁴ Political scientist, economist, and master's graduate in Public Policies from the University of the Andes. Contact email: mp.gonzalez12@uniandes.edu.co.

Tabla de contenido

1.	Introducción	5
2.	Antecedentes y contexto de la protección social	6
2.1.	Antecedentes de política	9
2.2.	Definición del problema	17
3.	Revisión de literatura: teoría y estudios sobre el Sistema de Protección Social.....	20
4.	Metodología	26
5.	Resultados y discusión	28
5.1.	(Des)coordinación del Sistema de Protección Social en Colombia	28
5.2.	Intentos previos de coordinación de la protección social	32
5.3.	Espacios actuales de coordinación: Mesa de Equidad y Comisiones Intersectoriales.....	35
5.4.	Sistemas de información: del Sisbén al Registro Social de Hogares	40
5.5.	Para una mejor coordinación: presupuesto flexible, metas conjuntas y ¿Ministerio de Desarrollo Social?.....	43
6.	Conclusiones y recomendaciones	51
7.	Referencias	59

1. Introducción

La protección social corresponde a un conjunto de intervenciones públicas diseñadas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de las personas (Holzmann & Jørgensen, 2003). En Colombia, hay una alta persistencia de la pobreza monetaria y multidimensional, que se intensificó en el 2020 con el choque ocasionado por el COVID-19. Si se tiene en cuenta que la pobreza remite a una multiplicidad de vectores de privación que se refuerzan mutuamente, se evidencia que es necesario adoptar un enfoque integral de política pública que dé cuenta de la multidimensionalidad del problema (Cunill-Grau et al., 2015).

En ese contexto, los *sistemas de protección social* (en adelante, SPS) buscan prevenir, mitigar y superar la pobreza por medio de instrumentos que atacan y/o contrarrestan sus causas estructurales —como bajas dotaciones de capital físico, humano o social— y coyunturales —choques o eventos adversos—. De tal modo, un SPS que funcione bien es importante para reducir el nivel de riesgo económico al que están expuestos constantemente los hogares e individuos, así como para brindar aseguramiento y mecanismos para la redistribución del ingreso durante el ciclo de vida (Núñez & Cuesta, 2006). Particularmente, las personas más pobres y vulnerables enfrentan mayores riesgos y cuentan con menores mecanismos para manejar a los choques negativos (Acosta et al., 2015). Por consiguiente, el buen funcionamiento del SPS es fundamental para evitar que incremente su vulnerabilidad y se deteriore su calidad de vida.

De acuerdo con la Ley 789 de 2002, en Colombia el SPS tiene como propósito disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las personas en el país; especialmente, las más desprotegidas. A pesar del propósito de integralidad expresado en dicha ley y en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) aprobados desde ese año, en la literatura se menciona reiteradamente que uno de los principales retos del SPS en Colombia es la integración de sus componentes, así como la coordinación dentro del sector público necesaria para lograrla (Acosta et al., 2015; Gutiérrez Sourdis, 2014; Núñez & Cuesta, 2006).

El reto de la coordinación intersectorial no ha sido investigado en detalle para el caso colombiano en el ámbito de la gestión pública para años recientes. Por tanto, la pregunta que se busca responder en este documento es: *¿cómo se coordina sectorialmente la protección social en Colombia?* De tal modo, los objetivos de este trabajo consisten en diagnosticar el estado reciente de la coordinación en el SPS en Colombia; evidenciar los principales intentos previos de coordinación y caracterizar los mecanismos actuales de coordinación de la protección social en Colombia junto con sus ventajas y limitaciones. Con base en esto, se brindan recomendaciones para contribuir a una mejor coordinación de la protección social a nivel nacional.

Con el objetivo de responder a la pregunta planteada, se adelanta una aproximación cualitativa por medio de entrevistas semiestructuradas realizadas a profesionales con amplia experiencia en el funcionamiento de la protección social en Colombia que se han aproximado al tópico desde la academia, el sector público y organizaciones internacionales. La contribución de esta aproximación consiste en que permite evidenciar el funcionamiento del SPS en la práctica, al igual que los mecanismos de coordinación y su efectividad, sumado a elementos relevantes de economía política. Tras esta introducción, se presentan los antecedentes y el contexto institucional del SPS en Colombia. Posteriormente, se describe la metodología utilizada, y se presentan los resultados que conducen a las conclusiones y recomendaciones de política orientadas hacia una mejor coordinación de la protección social en Colombia.

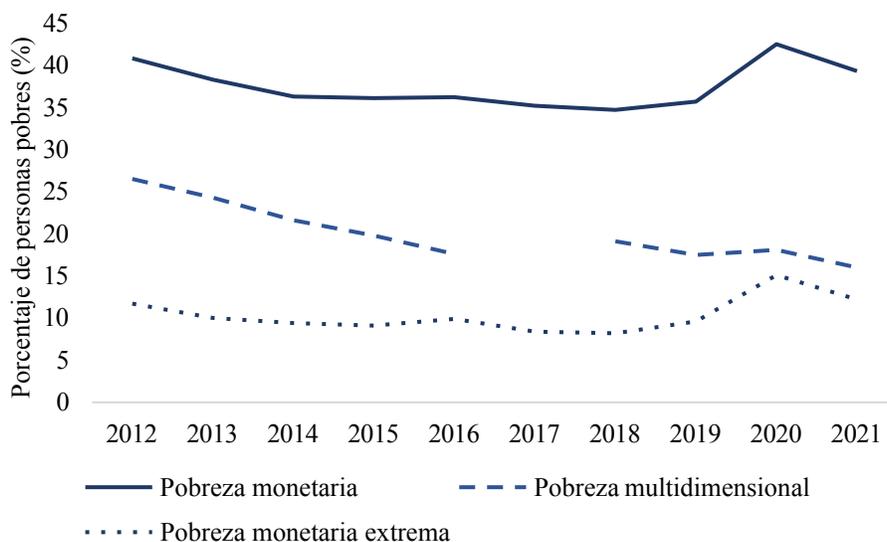
2. Antecedentes y contexto de la protección social en Colombia

De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria en Colombia se ha mantenido alrededor del 37 % entre el 2012 y el 2019 (DANE, 2022B). Aquello representa, en promedio, a 17 millones de personas en pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en el territorio nacional (DANE, 2022B). Por otra parte, a pesar de la tendencia descendiente en el porcentaje de personas multidimensionalmente pobres, en promedio, 10 millones de personas han estado en situación de pobreza multidimensional en el país entre el 2012 y el 2019 (Figura 1). En particular, después del choque ocasionado por el COVID-19 en 2020, el

número de personas en situación de pobreza monetaria y multidimensional aumentó en 3 552 000 y 489 000, respectivamente (DANE, 2022B).

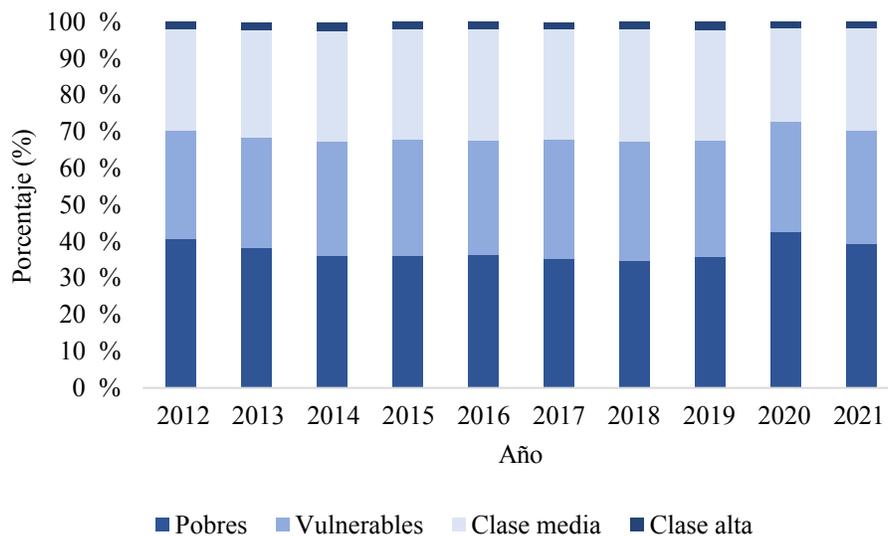
El análisis de la pobreza en Colombia puede ser complementado por un estudio de clases sociales con un enfoque económico basado en el concepto de *seguridad económica*; noción entendida como la baja probabilidad de volver a caer en pobreza (DANE, 2022A). En ese sentido, además del promedio de 37 % de personas en situación de pobreza, es importante remarcar que en Colombia ha habido un promedio de 31 % de la población —que representa a casi 15 millones de personas— que corresponde a aquellos que son considerados vulnerables y con una alta probabilidad de caer en pobreza. Asimismo, en promedio, el 29 % de la población es considerada clase media, tiene cierto grado de estabilidad económica y la capacidad de superar las perturbaciones (Figura 2).

Figura 1. Incidencia de la pobreza en Colombia (2012-2021).



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2022B).

Figura 2. Proporción de personas por clase social en Colombia (2012-2021).



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2022A).

La pobreza no es un concepto estático, algunas personas u hogares pueden pertenecer a la clase media o vulnerable un día y caer en pobreza al día siguiente debido a un choque de cualquier índole que cause la disminución o pérdida del ingreso, o afecte sus condiciones de vida a través de distintos canales (Banerjee et al., 2022). De tal modo, teniendo en cuenta la alta pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de la población en Colombia, es necesario analizar las políticas públicas que han buscado responder a esta problemática. En ese contexto, las políticas de protección social han sido la principal estrategia integral dirigida hacia la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta que la pobreza remite a una multiplicidad de vectores de privación que idealmente deben atacarse de manera conjunta (Cunill-Grau et al., 2015).

De igual modo, las personas más pobres y vulnerables enfrentan mayores riesgos y cuentan con menores mecanismos para responder ante los choques negativos (Acosta et al., 2015). Por tanto, una protección social adecuada reduce su nivel de riesgo ante choques que potencialmente podrían deteriorar sus condiciones de vida. Así mismo, el hecho de que los hogares e individuos estén expuestos a distintos tipos de riesgo, incertidumbre e información asimétrica, ha sido el principal argumento para justificar la creación de un SPS que brinde

aseguramiento y mecanismos para la redistribución del ingreso durante el ciclo de vida (Núñez & Cuesta, 2006). En ausencia de un SPS eficaz, la vulnerabilidad o pobreza transitoria puede convertirse en estructural y generar una trampa de pobreza que se transmite de manera intergeneracional y dificulta las salidas de la pobreza en el largo plazo (Núñez & Cuesta, 2006).

2.1. Antecedentes de política

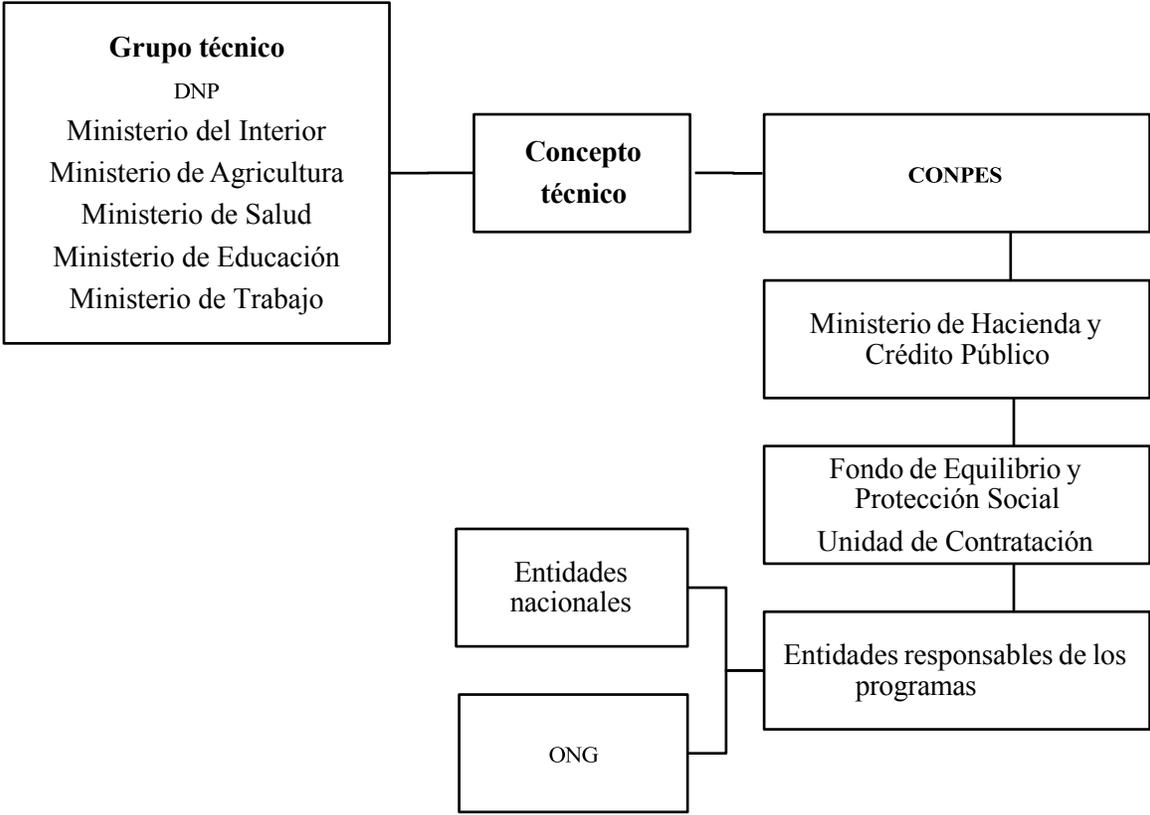
En Colombia, el SPS fue creado con la Ley 789 de 2002, que lo define como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”. Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado Comunitario* (DNP, 2003B) indica que la inexistencia de una red de protección social contribuyó a exacerbar el impacto adverso de la crisis de 1999, hecho que aumentó la pobreza a 57,5 % durante ese periodo (Núñez et al., 2006). En ese contexto, uno de los principales desafíos de ese gobierno fue consolidar un SPS para que las crisis económicas no comprometieran las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables (DNP, 2003B).

De tal manera, el diagnóstico del *PND 2002-2006* indica que, en aquel momento, la protección social en Colombia estaba a cargo de diversas entidades sin objetivos comunes, desarticuladas entre sí, y con una alta fragmentación y superposición de programas. Sumado a esto, a pesar de la ampliación en la prestación de servicios sociales tradicionales, no se crearon las herramientas necesarias para la protección social como la creación de programas que permitieran enfrentar de manera temporal los efectos adversos de las crisis económicas sobre los hogares más pobres (DNP, 2003B).

La recesión económica ocasionada a raíz de la crisis de 1999 tuvo como consecuencia un deterioro sistemático de los ingresos de las familias más pobres, lo cual hizo evidente la necesidad de una red de protección complementaria a los servicios tradicionales (DNP, 2003B). Ante ello, el *Documento CONPES 3144* de 2001 creó el Sistema Social de Riesgo; uno de los componentes del SPS que tiene como propósito prevenir y mitigar los efectos adversos que pueden recaer sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica (DNP, 2001).

Por su parte, el *Documento CONPES 3187* de 2002 definió el marco general a nivel institucional, presupuestal y normativo para la operación del Sistema Social de Riesgo. El documento indica que una de las funciones del Sistema Social de Riesgo es articular la oferta de programas sociales del Estado (DNP, 2002). El arreglo institucional propuesto en ese marco se expone en la Figura y plantea que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es el ente rector del sistema, el cual pone en marcha el Fondo de Equilibrio y Protección Social; instrumento financiero del sistema ideado para el complemento del gasto social en períodos de recesión. Asimismo, con el apoyo de los ministerios mencionados en la figura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) brinda el soporte técnico al CONPES con el fin de caracterizar la crisis, los grupos poblacionales afectados y los programas a financiar, entre otros (DNP, 2002).

Figura 3. Marco institucional del sistema social del riesgo en Colombia (2002).



Fuente: Documento CONPES 3187 (DNP, 2002).

Como respuesta a la duplicidad de funciones, la Ley 790 de 2002 fusiona al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud, con lo que se conforma el Ministerio de la Protección Social. En ese marco, la creación del Ministerio de la Protección Social surge como un intento de coordinar las políticas de protección social que se estaban divididas en ambos ministerios. Posteriormente, con la Ley 1444 de 2011 se separan ambos ministerios y se reorganiza el Ministerio de la Protección Social, que pasa a denominarse Ministerio del Trabajo, y parte de sus funciones se trasladan al Ministerio de Salud.

Con respecto a los sistemas de información, la Ley 797 de 2003 estipuló que al Gobierno le correspondía definir el diseño, la organización y el seguimiento del registro único de los afiliados a los sistemas de salud, las pensiones, los riesgos profesionales, los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar, además de los beneficiarios de la red de protección social. Con base en esto, se creó el Registro Único de Afiliados (RUAF); instrumento que buscaba integrar los componentes del SPS, y facilitar la interrelación entre sus diferentes procesos de afiliación, movilidad y asignación de beneficios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

Más adelante, en el *PND 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos* (DNP, 2007), se reitera la importancia de contar con un SPS que contribuyera al fortalecimiento del capital humano y el ingreso de los hogares, así como a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y asistir a las familias en situación de pobreza. En ese sentido, el diagnóstico presentado indica que uno de los grandes retos para reducir los niveles de pobreza y desigualdad consistía en articular el SPS para que fuera un sistema integrado, con capacidad institucional, y que respondiera a las necesidades de aseguramiento de la población y apoyara a las familias más pobres (DNP, 2007).

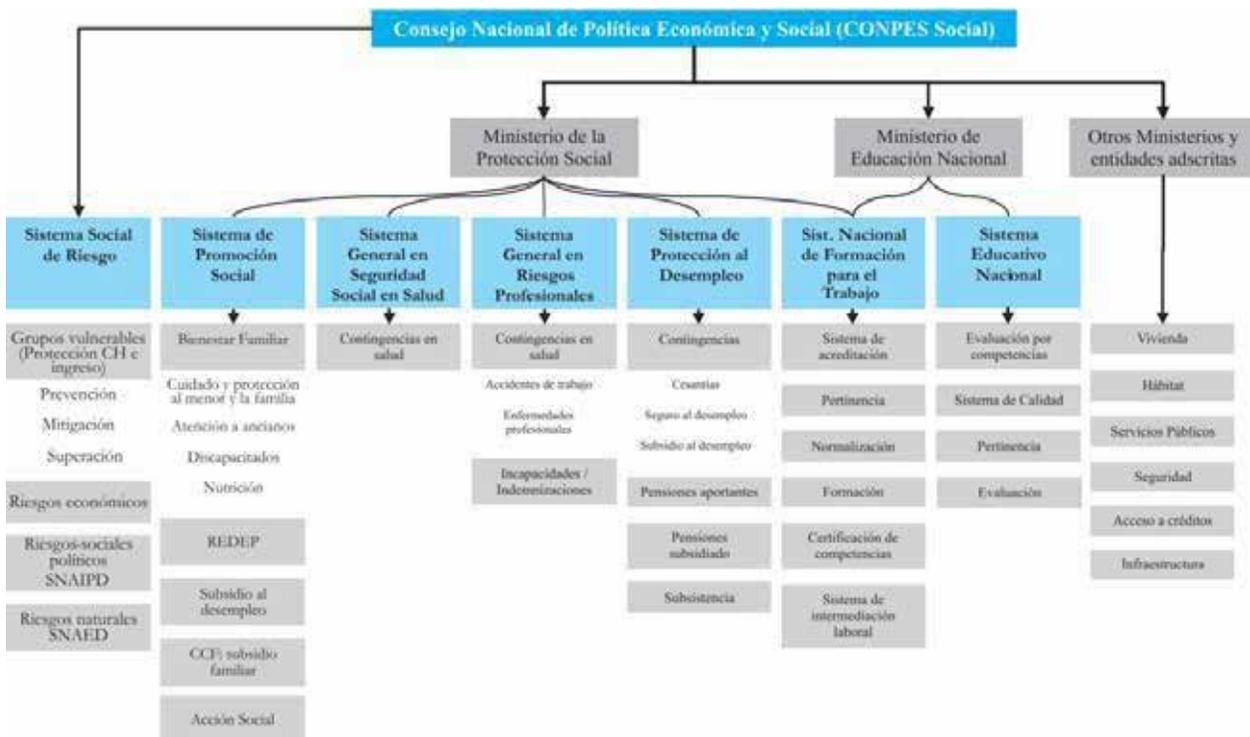
Igualmente, uno de los principales problemas de la oferta social mencionados en el *PND 2006-2010* era la superposición de programas. En ese sentido, se mencionaba que la falta de unidad impedía que las estrategias de prevención, mitigación y superación funcionaran de forma orgánica y articulada. Por lo tanto, se resaltaba la necesidad de una acción articulada

con el fin de que la oferta reaccionara de forma oportuna y pertinente a las características de la privación de los más pobres (DNP, 2007).

Por lo tanto, el *PND 2006-2010* indicaba que los problemas de articulación dentro de la oferta social estatal evidenciaron la necesidad de un compromiso importante para ese cuatrienio en la consolidación del SPS (DNP, 2007). El documento reitera en múltiples ocasiones que se debe partir de que las acciones encaminadas hacia la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad estén coordinadas institucionalmente en un SPS que abarque integralmente la atención a las familias e individuos (DNP, 2007).

En la Figura se presenta la arquitectura del SPS que se origina en el *PND 2006-2010*. En ese marco, se postula al CONPES Social como la instancia de formulación de política diseñada para articular las acciones de los actores, organizar la oferta, reestructurar la oferta programática en torno a la familia, crear nuevos programas, garantizar la no duplicidad en los objetivos, incentivar la especialización de los ejecutores y fijar criterios de focalización (DNP, 2007). Asimismo, el Ministerio de Protección Social de aquel momento se encargaría de algunos componentes del SPS relacionados con sus competencias, al igual que el Ministerio de Educación Nacional y otros ministerios y entidades adscritas, todos bajo la coordinación del CONPES Social.

Figura 4. Propuesta inicial del Sistema de Protección Social en Colombia (2007).



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (DNP, 2007).

En el siguiente cuatrienio, el *PND 2010-2014 Prosperidad para todos* señala que, en materia social, Colombia enfrentaba el gran reto de articular su desarrollo económico con el social. De tal modo, uno de los desafíos fundamentales para tal efecto fue consolidar un SPS que contribuyera eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, así como a reducir su vulnerabilidad (DNP, 2011).

En el marco descrito, el diagnóstico del PND indicaba que el SPS en Colombia carecía de mecanismos efectivos de articulación entre la oferta y la demanda, especialmente para los grupos vulnerables de la población que han sido excluidos tradicionalmente de dichos beneficios. De tal modo, el *PND 2010-2014* sostiene que una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad era garantizar el buen funcionamiento del SPS. De modo que, una de las acciones propuestas en el marco de la estrategia para la reducción de la pobreza, correspondía al desarrollo, consolidación y adecuada operación del SPS. La organización institucional del SPS propuesta en este PND presenta una agrupación por componentes que se exponen en la Figura 5.

Figura 5. Sistema de Protección Social en Colombia (2011).



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2011).

Además, una herramienta adicional que buscó mejorar el *PND 2010-2014* fueron los sistemas de información como respuesta a la falta de interoperabilidad entre las bases de datos de los instrumentos de focalización del SPS. El lineamiento indicaba que las instituciones del SPS debían mejorar sus sistemas de información al promover la interoperabilidad en ellos y brindar una mejor atención al ciudadano (DNP, 2011).

Más adelante, en una nota de política del Banco Mundial (2014), la cual influyó la formulación del *PND 2014-2018*, se propone transitar de una colección de múltiples programas a un SPS integrado que proteja de manera efectiva a todos los colombianos contra choques, contribuya a estabilizar su consumo durante el ciclo de vida y promueva un mayor desarrollo humano (DNP, 2015). En ese sentido, el SPS propuesto abarcaría un conjunto articulado de programas de gestión de riesgos que podrían ser identificables y accesibles para la población, siendo complementados simultáneamente por una serie de subsistemas articulados y orientados hacia el cliente.

El punto de partida del *PND 2014-2018 Prosperidad para todos* es que el Estado colombiano debe ser el soporte para la consolidación de las capacidades de la población al fomentar la calidad de vida, la equidad y la movilidad social. Según se señala en el documento, para alcanzar esos objetivos, se propone un SPS que brindaría herramientas para manejar los riesgos a los que está expuesta la población. Tal como se expone en ese PND, y

como se observa en la Figura , el SPS requiere que sus diferentes componentes sean capaces de prevenir, mitigar o permitir recuperarse ante las situaciones adversas que enfrenten los individuos (DNP, 2015). El PND realza la necesidad de integrar las diferentes intervenciones del SPS y promover la articulación y eficiencia de la oferta de bienes y servicios sociales.

Figura 6. Sistema de Protección Social en Colombia (2015).



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2015)

De acuerdo con este *PND*, el manejo intersectorial de la información de beneficiarios es un elemento fundamental para el avance en la integración de la oferta, así como para proveer a todos los ciudadanos acceso al conjunto de servicios ofrecidos en el marco del SPS. Asimismo, se afirma que, en el contexto de dicho manejo, debe adelantarse un proceso de unificación de sistemas de información como herramienta para la focalización, el seguimiento y la optimización del gasto social, además de la articulación y progresividad de las intervenciones con el objetivo de promover la movilidad de la población y el tránsito dentro del sistema (DNP, 2015).

En contraste con lo descrito hasta ahora, el *PND 2018-2022* es el primer *PND* que no menciona la arquitectura del SPS en Colombia desde su creación (DNP, 2019). No obstante, sí resalta la necesidad de una mejor coordinación institucional entre los distintos actores del SPS para el diseño, la focalización, la ejecución y el seguimiento de la política social, con el fin de evitar una asignación ineficiente del gasto social. Adicionalmente, menciona algunos ejemplos del resultado de esta falta de integración, como los problemas de focalización y la falta de interoperabilidad e integración de la información (DNP, 2019).

En tanto, el *PND 2018-2022* indica que, ante la aceleración de la reducción de la pobreza y la desigualdad, se requiere de una instancia de alto nivel para coordinar sectores y entidades en el diseño e implementación de acciones, la destinación de recursos, el seguimiento y la rendición de cuentas sobre las metas trazadas con relación a la pobreza. De tal modo, uno de los objetivos planteados es crear espacios de coordinación de política pública, recuperar la institucionalidad y el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza. Para ello, se propone la creación de la Mesa de Equidad, reglamentada por medio del Decreto 1111 de 2020. Esta instancia es uno de los principales espacios de coordinación que se mencionan más adelante en los resultados de las entrevistas.

En el *PND 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida*, se indica que el país requiere de un rediseño de su SPS que asegure la oferta necesaria, pertinente y de calidad para que los hogares en situación de pobreza puedan superar esa condición (DNP, 2022A). En dicho *PND*, se indica además que el SPS debe ser universal y adaptativo, así como brindar respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y ambientales que afectan el bienestar y la calidad de vida de la población a lo largo de la vida. De tal modo, se afirma que para avanzar en la protección universal se requiere una integralidad, efectividad y eficiencia de las intervenciones que promuevan la acumulación de capital humano y que protejan a los hogares ante choques coyunturales de forma temporal (DNP, 2022A).

2.2. *Definición del problema*

En Colombia, el SPS está compuesto por: *i)* el Sistema de Seguridad Social Integral, que promueve el aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales; *ii)* el acceso a activos físicos y financieros como vivienda y crédito para la generación de ingresos; *iii)* el Sistema de Formación en Capital Humano, destinado a la adquisición de las capacidades necesarias para insertarse al mercado laboral; *iv)* el Sistema Social de Riesgo, que brinda apoyo frente a riesgos e imprevistos; y *v)* el Sistema de Promoción Social, dirigido a la población más pobre y vulnerable, que contiene los programas de asistencia social y busca la promoción de sus capacidades, así como la expansión de sus oportunidades como agentes activos (Ibarra & Vargas Faulbaum, 2015; Acosta et al., 2015; DNP, 2003A).

El SPS propuesto en los documentos tiene varios componentes y supone la participación de diversos sectores, entidades y actores. Bertalanffy (1972) estudia la idea de los sistemas a lo largo de la historia y los define como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí. Por su parte, Luhmann (1984) complementa esa idea al enfocarse en los sistemas sociales, los cuales están conformados por personas y consisten en coordinaciones producidas a medida que las unidades operan juntas. Al aplicar esta teoría a los SPS, se concluye que una interrelación entre sus componentes es fundamental con el fin de ser considerado como un *sistema*.

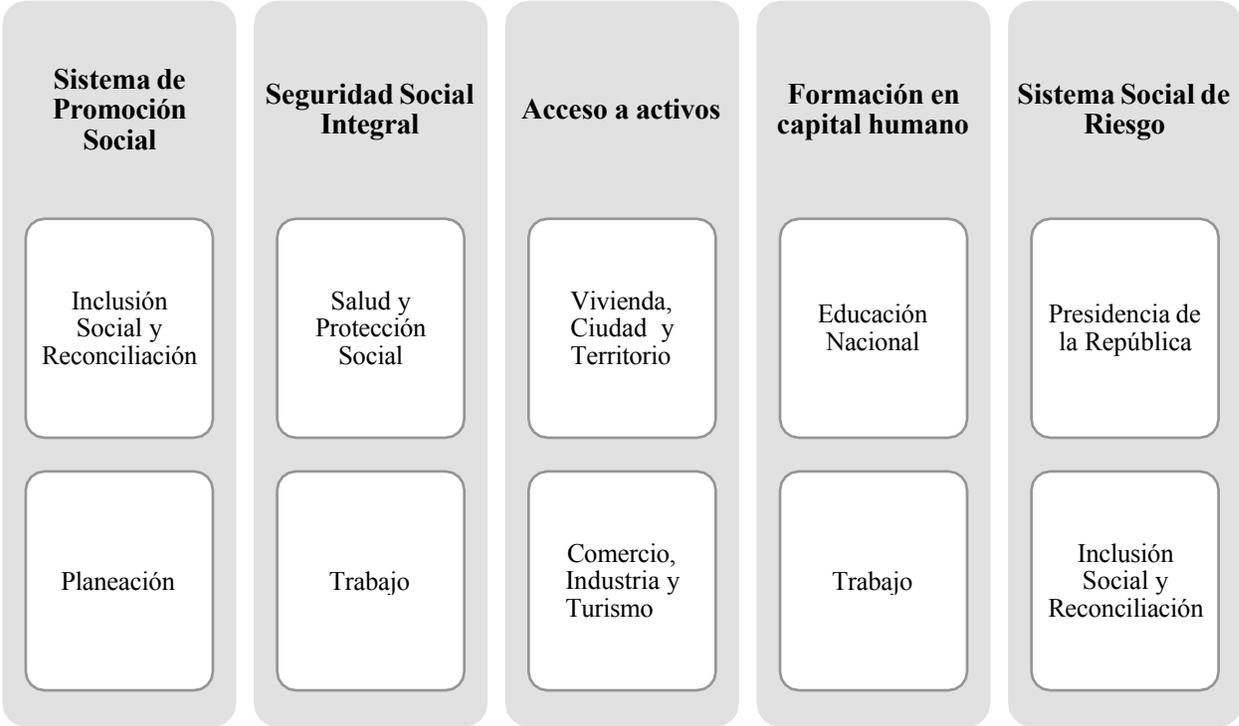
En ese contexto, en el SPS de Colombia se ha diagnosticado una gran dispersión de los programas en varias entidades, un número importante de acciones fragmentadas, así como una multiplicidad de programas y políticas dirigidos hacia una misma población objetivo. En tales condiciones, los costos administrativos del portafolio de asistencia social se incrementan y se dificulta la provisión de los servicios de una manera eficiente (Núñez & Cuesta, 2006).

Asimismo, la literatura ha señalado las limitaciones de los enfoques sectoriales y poblacionales aislados en la formulación de políticas públicas dado que no permiten dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza, además tienen como resultado la proliferación de programas y la segmentación de la oferta pública. La dispersión de la oferta ha dificultado la definición de objetivos claros en materia de políticas, focalización y

promoción social; y, asimismo, ha promovido la conformación de un esquema de financiamiento en el cual priman la diversidad y la desarticulación de las fuentes (DNP, 2003B). Igualmente, de acuerdo con Angulo (2016A), la principal lección de las transferencias monetarias condicionadas en Colombia, la cual se puede extrapolar al resto del sistema, es que se debe avanzar en la coordinación horizontal, entre diferentes sectores, para implementar una estrategia integral de la reducción de la pobreza.

En el marco descrito, la Figura 7 muestra los principales —aunque no los únicos— sectores participantes en cada componente del SPS en Colombia. En adición a los sectores mencionados en la figura, se debe tener en cuenta la participación transversal de los sectores de Presidencia de la República, Hacienda y Crédito Público, así como otras entidades enfocadas en poblaciones específicas (niños y niñas, mujeres, comunidades étnicas, personas en zonas rurales). Entonces, el SPS contempla la participación de, por lo menos, once de los veinticuatro sectores administrativos del Estado colombiano.

Figura 7. Sectores del Estado colombiano en el Sistema de Protección Social



Fuente: elaboración propia con base en Acosta et al. (2015), Ibarra & Vargas (2015) y PND 2002-2014 (DNP).

En el Sistema de Promoción Social se incluyen principalmente el sector de Inclusión Social y Reconciliación, liderado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) —entidad que a su vez opera los programas sociales—, y el sector de Planeación, liderado por el DNP —el cual maneja la focalización y el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)—. En el componente de seguridad social integral participan el sector Salud y Protección Social, para la cobertura y atención en salud de toda la población; y el sector Trabajo, dedicado a los temas de empleo, pensiones, riesgos laborales, cesantías y protección al desempleo.

Por su parte, el componente de acceso a activos se ha planteado con el propósito de promover la obtención de recursos físicos y financieros orientados hacia la mejora de las condiciones de vida, así como la generación de ingresos, y la garantía de los medios para el manejo de distintos tipos de riesgos. En el acceso a activos físicos participa primordialmente el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, particularmente en lo relacionado con el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Por su parte, en lo que corresponde al acceso a activos financieros, participan Hacienda y Crédito Público, y Comercio, Industria y Turismo, por medio de programas como Banca de las Oportunidades, al igual que espacios como la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, en la que participan de manera importante estos sectores.

Por otra parte, el componente de formación en capital humano contiene las herramientas necesarias para la generación de competencias y capacidades que permitan la inclusión productiva de las personas. En este componente participan sectores como Educación y Trabajo en temas de capacitación laboral y formación para el trabajo. Finalmente, el Sistema Social de Riesgo está enfocado en riesgos covariantes, como desastres naturales, crisis económicas o actos violentos (Acosta et al., 2015). Este último componente comprende la gestión del riesgo de desastres a través de instancias como el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, situado en el sector de Presidencia de la República, y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los programas del DPS destinados a mitigar los efectos de las crisis, a cargo del sector de Inclusión Social y Reconciliación.

3. Revisión de literatura: teoría y estudios sobre el Sistema de Protección Social

Para empezar, Bertalanffy (1972) estudia la historia y el estado de la teoría general de los sistemas y los define como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí. En este sentido, el autor indica que la premisa básica de los sistemas es que *el todo es más que la suma de sus partes*. Asimismo, se afirma que la sociedad se ha complejizado tanto que los enfoques holísticos de sistemas se han vuelto necesarios en distintos campos, incluyendo las ciencias sociales.

Por su parte, Luhmann (1984) discute el cambio de paradigma en la teoría general de sistemas a la que se refiere Bertalanffy (1972). En ese sentido, propone un vínculo con la construcción de la teoría sociológica de la época. Así, Luhmann (1984) trata la teoría general de los sistemas *sociales* conformados por personas, los cuales consisten en coordinaciones producidas a medida que las unidades operan juntas. Asimismo, dichos sistemas se caracterizan por la producción y el procesamiento del significado constituido con base en un nexo unificado de comunicaciones e información.

Con respecto al tema de protección social, a nivel conceptual, uno de los trabajos más relevantes es el de Holzmann y Jørgensen (2003). En este trabajo se desarrolla el enfoque del manejo social del riesgo, el cual consiste en estrategias de prevención, mitigación y superación dirigidas a abordar los distintos tipos de riesgo que afrontan todas las personas y hogares. Las bases conceptuales del SPS en Colombia se fundamentan en este enfoque.

Asimismo, Holzmann y Jørgensen (2003) afirman que un buen manejo social de los riesgos es importante para reducir la pobreza, dado que permite disminuir la pobreza temporal; impide que las personas pobres se hundan más en esta situación, y abre paso a un medio para salir de la pobreza. En ese sentido, un manejo integral del riesgo requiere de acciones públicas y privadas, y abarca múltiples políticas sociales y económicas; prácticas de autoprotección informal y mecanismos de mercado como los financieros.

Además, uno de los principios rectores que se desprenden del marco del manejo social del riesgo de Holzmann y Jørgensen (2003) es la adopción de una visión holística. Hasta

entonces, la definición tradicional de la protección social clasificaba las intervenciones en programas sectoriales, lo cual esconde lo que tienen en común. En ese sentido, los autores indican que la complejidad del marco del manejo social del riesgo exige una visión holística de los problemas y las opciones. Por consiguiente, este enfoque conduce a olvidar la categorización estricta de los programas tradicionales en cilindros y a observar, en su lugar, la interrelación e interacción entre ellos, así como con los sistemas informales y de mercado.

Acosta y Ramírez (2004) analizan la crisis que se experimentó a finales de los años noventa en América Latina bajo el enfoque del manejo social del riesgo e indican que la crisis representó un choque externo que derivó en riesgos para los hogares y demostró la vulnerabilidad de la región y sus habitantes. Como respuesta, se crearon múltiples programas asistenciales de emergencia que, según los autores, resultaron dispersos, desarticulados, discontinuos y heterogéneos en su diseño, naturaleza y administración. Además, los autores afirman que estos han respondido principalmente a la ocurrencia de choques adversos coyunturales o a programas específicos de cada gobierno, en lugar de programas coordinados de más largo plazo.

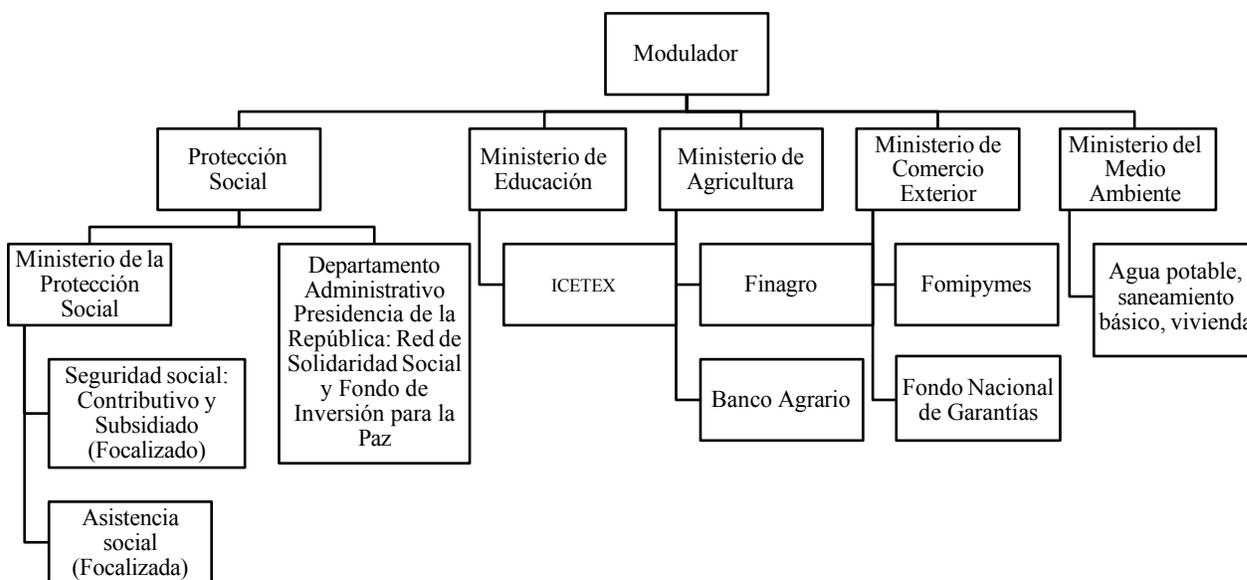
Asimismo, la falta de integración de los programas genera inequidad. Al tener la necesidad de acceder a alguno de los programas y no poder hacerlo, las personas se ven desprotegidas en algún aspecto fundamental de la vida presente o futura, lo cual se suma a que quedar excluido de un tipo de protección afecta el acceso a otros. Con base en ello, Acosta y Ramírez (2004) proponen integrar los diferentes programas sociales en redes que permitan articular, coordinar y evitar traslapes. Para alcanzar dichos objetivos, proponen un rediseño institucional; modificaciones en las instituciones presupuestales y mejores sistemas de focalización, entre otras recomendaciones generales que deben adaptarse en cada país.

En el caso de Colombia, algunos trabajos describen la composición del SPS, su historia, institucionalidad y principales retos. Entre ellos, Núñez y Cuesta (2006) describen los componentes del sistema y estudian sus principales dificultades. Según los autores, uno de los principales problemas del SPS en Colombia es el exceso de programas con baja cobertura. Además, la existencia de múltiples programas con poca coordinación aumenta sus costos administrativos e implica el desaprovechamiento de las potenciales economías de

escala que resultarían de una provisión integrada. Igualmente, se genera una duplicidad de funciones debido a la falta de comunicación entre los organismos que tienen a cargo las funciones del SPS.

Con base los problemas identificados, Núñez y Cuesta (2006) plantean una propuesta de reforma para el SPS. Como respuesta al problema de descoordinación se propone un arreglo institucional (Figura) con una instancia de alta jerarquía que convoca a los ministerios, departamentos administrativos, entes territoriales y demás entidades que tengan a cargo el diseño y la implementación de políticas y programas sociales. En ese sentido, los autores proponen que el modulador sea el CONPES Social y que tenga como funciones coordinar las políticas encabezadas por varias entidades; ejercer control para evitar la duplicidad de programas y crear mecanismos para hacer y cumplir acuerdos entre las distintas entidades participantes en el SPS.

Figura 8. Propuesta para el diseño del Sistema de Protección Social en Colombia (2006)



Fuente: Núñez y Cuesta (2006).

En la misma línea, Acosta, Forero y Pardo (2015) describen el funcionamiento del sistema y sus componentes, así como los retos para la protección social en Colombia. Las

autoras indican que la transición demográfica y el acelerado proceso de envejecimiento de Colombia evidencian la necesidad de adoptar una perspectiva dinámica del SPS con propuestas de políticas y de coordinación interinstitucional más integrales. Así mismo, la reducción de la fragmentación institucional y la integración de los diferentes componentes que conforman el SPS es necesaria con el fin de lograr que las instituciones trabajen como un sistema, mejoren el desempeño de los programas individuales y la provisión de protección social. De tal modo, las autoras afirman que en Colombia se ha hecho explícita la visión de un sistema integral que, a pesar de carecer de múltiples interrelaciones, agrupa las intervenciones orientadas hacia la protección de las personas en distintos períodos de su ciclo vital (Acosta et al., 2015).

Por su parte, Gutiérrez (2014) aborda una discusión conceptual y práctica del SPS en Colombia, con un enfoque en la protección social de niños, niñas y adolescentes. De tal modo, en su documento deja algunas preguntas abiertas, como la manera de lograr una provisión efectiva de los servicios y la forma de articular la oferta con el fin de que sea integral. Adicionalmente, indica que todos los SPS a nivel internacional enfrentan dichos retos, en particular en el componente de asistencia social.

En tanto, Pérez-Calle (2004) conceptualiza la protección social y propone una visión de SPS ideal para Colombia. En su trabajo, el autor indica que la integración es una estrategia que permite enfrentar el conjunto de los incentivos de un SPS que se dan a los hogares como un todo. De tal modo, los datos presentados en el documento sugieren que en ese momento no había un portafolio de servicios de protección social para los hogares, dado que los hogares beneficiarios de un servicio de protección social no recibían más de uno de ellos, no necesariamente porque el hogar no lo necesite, sino por la fragmentación y la segmentación de la oferta.

Todos los trabajos mencionados anteriormente concuerdan al mencionar que uno de los principales retos del SPS en Colombia es la integración de los componentes del sistema y la coordinación requerida para lograrla. Gutiérrez (2014) señala que se debe articular la oferta institucional con el fin de que esta sea integral. De igual modo, Acosta, Forero y Pardo (2015) reiteran que lograr una mejor articulación de las distintas intervenciones del SPS es un desafío,

pues a pesar de que se ha hecho explícita la visión de un sistema integral, se carece de múltiples relaciones entre sus componentes. Por su parte, Núñez y Cuesta (2006) señalan que posiblemente el problema más grande del SPS actual en Colombia es la falta de integración entre sus diferentes componentes y la coordinación entre las diversas entidades y niveles gubernamentales.

El documento más reciente sobre el SPS colombiano es el de Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021), el cual se enfoca en el componente de seguridad social y demuestra que el diseño de las cotizaciones excluye a una gran proporción de trabajadores. De tal modo, los autores afirman que el diseño del sistema subsidia la pertenencia al sistema no contributivo, y grava la pertenencia al contributivo, con lo cual se incentiva la informalidad laboral. Ante ese panorama, la ruta de rediseño propuesta implicaría eliminar discontinuidades en costos y beneficios para reducir los impuestos implícitos en la formalidad y los subsidios a la informalidad.

Con respecto al tema de coordinación dentro de los SPS, algunos trabajos reiteran las dificultades que enfrentan dichos sistemas en distintos países y proponen marcos conceptuales para comprender el alcance del problema de coordinación. En ese sentido, Lindert, George, Nishikawa y Rodríguez (2020) indican que la coordinación es uno de los desafíos comunes que enfrentan los SPS alrededor del mundo. Así, los autores señalan que el desafío de la coordinación se origina por muchos motivos, incluyendo la diversidad de actores involucrados en los sistemas y programas de protección social, al igual que la multiplicidad de programas.

Igualmente, Lindert y sus colaboradores (2020) indican que la coordinación efectiva de los programas es importante porque contribuye a priorizar objetivos, programas y grupos poblacionales. Por naturaleza, muchos programas son multidimensionales o multisectoriales, por ejemplo, las transferencias monetarias; de modo que, la coordinación permite que los beneficios y servicios se provean a manera de paquete para los hogares.

Por su parte, Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) sostienen que la coordinación intersectorial es fundamental para la integralidad de las instituciones de protección social, pues se origina con el fin de enfrentar problemas multidimensionales como la pobreza, los

cuales requieren de soluciones integrales. Así pues, en su capítulo, los autores distinguen entre los conceptos de *coordinación e integración*, y el espectro de los grados de intensidad de la intersectorialidad para distinguir la colaboración interinstitucional, que va desde un simple *networking* hasta una completa integralidad.

La coordinación entre sectores, entidades y actores es instrumental para lograr la integración de los SPS; así lo afirman Lindert, George, Nishikawa y Rodríguez (2020) y Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015). Por tanto, siguiendo lo indicado por la literatura, la distinción conceptual que se procura mantener en este trabajo se traduce en que la coordinación es el mecanismo que permite la integralidad de un sistema. En consecuencia, se procura encaminar ambos conceptos de la mano, a la vez que se entiende que la coordinación se utiliza para evitar duplicidades, o para alcanzar mayor coherencia, y la integración se orienta hacia un logro de transformación social (Cunill-Grau et al., 2015).

De acuerdo con Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), la integración corresponde a una intersectorialidad de alta intensidad que consiste en arreglos institucionales con objetivos y metas claramente definidos y compartidos. Asimismo, la integración implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y acuerdos de gobernanza compartidos, sin que necesariamente aquello acarree la unificación de entidades cuya existencia independiente se justifique adecuadamente. Así, por medio de la integración se asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios sociales (Cunill-Grau et al., 2015). Además, se garantiza que los programas y políticas de gobierno, el gasto social y las funciones de las entidades sean eficientes y no se dupliquen.

Adicionalmente, el capítulo de Lindert, George, Nishikawa y Rodríguez (2020); el de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), y el de Pollitt (2003) se ocupan de la distinción que hay entre la coordinación, la integración horizontal y vertical. Por una parte, la coordinación *vertical* involucra múltiples actores que obran de manera transversal a los distintos niveles administrativos de gobierno, incluyendo la coordinación entre el nivel nacional y el territorial. Por otra parte, la coordinación *horizontal* envuelve a múltiples actores que se sitúan en el mismo nivel administrativo. En ese marco, el presente trabajo se enfoca en la coordinación horizontal entre sectores administrativos en el nivel nacional.

De tal modo, la literatura presentada estudia cómo debería funcionar un buen SPS, y aborda el reto que implica su coordinación. Particularmente, para Colombia, se señala reiteradamente que hay problemas de coordinación que han impedido consolidar un SPS integral. Debido a su año de publicación, los trabajos citados no tienen en cuenta cambios institucionales que se han dado en años recientes con el propósito de mejorar la coordinación. Por lo tanto, es necesario evidenciar qué cambios institucionales se han dado en años recientes, cuáles son los mecanismos que actualmente buscan coordinar el sistema, y qué tan efectivos han sido para ese propósito.

4. Metodología

Para responder la pregunta de investigación sobre la coordinación horizontal de la protección social en Colombia, se propone una aproximación cualitativa. De modo que, la metodología de este trabajo consiste en entrevistas semiestructuradas hechas a personas que conocen en detalle el funcionamiento del SPS en Colombia, y que han trabajado en su estudio, así como en el diseño e implementación de programas y políticas de protección social. De tal modo, el valor agregado de dicha metodología es que permite contrastar lo que se ha documentado con lo que ocurre en la práctica. En suma, se complementa la literatura con lo que ha ocurrido en años recientes, y se permite conocer a profundidad las percepciones que existen sobre el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de coordinación, sumado a elementos de economía política relevantes para ese tema.

Para la presente investigación, se adelantaron un piloto y nueve entrevistas semiestructuradas entre agosto y octubre de 2022 a hombres y mujeres con una amplia trayectoria en instituciones como Fedesarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, y con cargos técnicos y directivos en entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el antiguo Ministerio de Protección Social, y los ministerios de Salud y Protección Social, Educación y Trabajo. Asimismo, entre los entrevistados hay dos personas extranjeras con un amplio conocimiento y experiencia en SPS en América Latina. Su presencia permitió complementar las respuestas con un enfoque conceptual y comparado

con la región; estas personas se referencian en los resultados como *expertos internacionales 1 y 2*.

Por su parte, los expertos nacionales se seleccionaron con base en su trayectoria y conocimiento del SPS durante distintos períodos de gobierno, en distintas entidades y cargos. En efecto, la totalidad de los entrevistados nacionales ha ocupado cargos en el sector público a nivel nacional en entidades relevantes para la protección social y su coordinación. Además, la mayoría cuenta con experiencia en el estudio y análisis del SPS desde organizaciones internacionales y centros de investigación; por consiguiente, tienen una visión *desde adentro y afuera* del SPS en distintos momentos. Con todo, por asuntos de brevedad, en los resultados se referencia a cada persona según su experiencia más relevante para el tema y su posición o cargo en el momento de la entrevista. Asimismo, los exfuncionarios en los que no se especifica la entidad han trabajado en uno o varios de los ministerios sectoriales mencionados anteriormente. En resumen, los entrevistados se referencian tal como se expone en la Tabla 1.

Tabla 1. Entrevistados en orden cronológico

Número entrevista	Entrevistado
1	Funcionario del DNP, 24 de agosto de 2022
2	Exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, 24 de agosto de 2022
3	Exfuncionario y experto en organización internacional 1, 26 de agosto de 2022
4	Experto internacional 1, 29 de agosto de 2022
5	Exfuncionario y experto en investigación, 1 de septiembre de 2022
6	Funcionario del DPS, 2 de septiembre de 2022
7	Exfuncionario del DNP, 16 de septiembre de 2022
8	Experto internacional 2, 26 de septiembre de 2022
9	Exfuncionario y experto en organización internacional 2, 4 de octubre de 2022

Fuente: elaboración propia.

Un SPS involucra una gran cantidad de actores públicos y privados, además de las familias y sus organizaciones (Acosta et al., 2015). En este caso, para responder a la pregunta de investigación, la selección de la muestra se enfocó en los actores más relevantes para la coordinación horizontal entre sectores a nivel nacional desde el nivel ejecutivo de gobierno. Asimismo, el tamaño final de la muestra responde a la saturación evidenciada en el proceso

de codificación, en donde la recolección y el análisis de nuevos datos produjeron cambios marginales o nulos en el libro de códigos (Hagaman & Wutich, 2017). Además, la selección de la muestra acarreó consideraciones pragmáticas como la posibilidad efectiva de contacto con los participantes y el tiempo total dispuesto para la investigación.

En las entrevistas, se preguntó por la configuración actual del SPS en Colombia, la relevancia de concebir la protección social a nivel de sistema, y los principales retos de la protección social y cada uno de sus componentes en Colombia. Asimismo, con el fin de profundizar en el tema de la coordinación, se indagó por los principales mecanismos de coordinación horizontal de la protección social en términos de espacios de encuentro y sistemas de información, junto con las percepciones que hay sobre la efectividad de cada uno de estos mecanismos. Finalmente, se indagó por las recomendaciones que los expertos plantean para una mejor coordinación de la protección social en Colombia.

Las entrevistas se transcribieron y posteriormente se procesaron por medio de un análisis axial. Dicho análisis consistió en relacionar en conjunto los datos obtenidos en las entrevistas con el propósito de revelar códigos, categorías y subcategorías fundamentadas en la voz de los informantes clave. Así, lo descrito se desarrolló de modo que se relacionaron los códigos entre sí, alrededor del eje de una categoría. El propósito de este análisis fue construir vínculos entre los datos, e identificar patrones y significados en las entrevistas (Simmons, 2018). Este análisis se adelantó con ayuda del programa Dedoose.

5. Resultados y discusión

5.1. (Des)coordinación del Sistema de Protección Social en Colombia

De acuerdo con Bertalanffy (1972) y Luhmann (1984), la importancia de un sistema se basa en la interrelación de sus elementos, mientras que la idea de los sistemas es resultado de las coordinaciones originadas a medida que las unidades operan juntas. En la mayoría de las entrevistas se afirma que el SPS que se ha buscado construir en Colombia, en la práctica, no puede considerarse como un sistema debido a esta falta de interacción entre sus componentes. En algunas entrevistas no se cuestiona directamente la existencia del SPS, pero

en la totalidad de ellas se menciona y ejemplifica la descoordinación que persiste dentro del sistema.

De igual modo, en varias entrevistas se señala que las elaboraciones teóricas, conceptuales y normativas realizadas en torno al SPS desde el 2002 no se han aplicado a la práctica. En una de ellas, se asegura que actualmente no hay un modelo o estructura institucional que opere como un sistema, ni tampoco hay entidades que se coordinen para que exista un SPS (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022; exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022). Asimismo, más que un modelo práctico, el SPS es en la actualidad un marco conceptual cuya idea se ha venido perdiendo en la práctica, dada la inmensa descoordinación que hay entre las entidades (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022):

Hay una gran división entre la teoría y la práctica, lo que [se escribió] hace muchos años era la teoría que finalmente en ese momento, hace 15 años, un poco más, se estaba tratando de construir; una plataforma, una estructura institucional que cubriera la asistencia social y la seguridad social. No hay un modelo institucional en este momento que opere para que haya lo que llamamos un *sistema*. Un sistema es una configuración donde hay unas partes donde circula información para proteger a unos hogares cuando caen, cuando salen, y en un sistema configurado como un sistema para proteger a las familias tendría que, como dice la teoría de sistemas, tendría que haber [sic] una energía que fluya para que el sistema sea sostenible y esa energía deberían ser los recursos que fluyan hacia los hogares, una vez caigan en alguno de los riesgos, y la comunicación; la energía de un sistema social que intente proteger debería ser la información y los recursos, pero eso no existe en Colombia. Hoy en día no hay un sistema de protección social en Colombia. Si tú vas a la teoría de sistemas, debe existir una configuración donde haya entropía negativa, donde no haya caos, yo creo que hay caos, en que haya energía, sinergia entre las partes (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

En las demás entrevistas, se mencionan ejemplos de la descoordinación entre las entidades y la desconexión entre los componentes del sistema. Cabe señalar que, en el componente de promoción social, se mencionan avances encaminados hacia un comportamiento sistémico en la focalización, la verificación de cumplimiento de condicionalidades y la entrega de transferencias monetarias. Sin embargo, se argumenta que, dentro de este componente, se debería organizar la oferta programática, y crear una ruta que permita conectar con otros componentes del SPS para lograr una verdadera promoción social con salidas sostenibles de la pobreza en el corto plazo (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

En otra entrevista, se afirma que el SPS debería funcionar de manera integrada desde la perspectiva del individuo o del hogar. No obstante, en Colombia, el individuo debe perseguir la oferta de cada componente por separado para entrar al sistema, lo cual demuestra la descoordinación dentro del SPS (exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

En ese escenario, uno de los principales desafíos para la coordinación del SPS radica en la cantidad de elementos que busca abarcar. En Colombia, el SPS propuesto incluye la asistencia social, la seguridad social, el manejo del riesgo, el acceso a activos y la formación de capital humano. Sin embargo, en una entrevista se advierte que, en la medida en que se busca abarcar demasiadas dimensiones de la protección social y el SPS se convierte en sinónimo de la política social, e incluso de la política económica, es imposible coordinar el conjunto (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). Además, el SPS colombiano es un sistema amplio y está dividido en varias cabezas; por consiguiente, el funcionamiento del mecanismo es complejo, y la protección que se busca brindar salta de una entidad a otra (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022).

Adicionalmente, hay una confusión conceptual entre *sistema* y *red* de protección social. En particular, según Acosta y Ramírez (2004), una *red* de protección social abarca la construcción y operación de múltiples programas con distintos enfoques en riesgos y

poblaciones, además de formas combinadas de financiación y acceso. Por su parte, un *sistema* debería organizarse según las ideas de Bertalanffy (1972) y Luhmann (1984) sobre la interacción entre unidades, y trabajar más a nivel de política que de programa. En Colombia, se utilizan ambos términos de manera indistinta, y, en la práctica, el SPS se comporta más como una red de protección social (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto de organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

De tal manera, el caso de Colombia es similar al de otros países de América Latina. Tal como lo relatan Acosta y Ramírez (2004), en la región se han creado múltiples programas sectoriales como respuesta a crisis y necesidades puntuales de la población. En ese escenario de multiplicidad y dispersión de programas, surge una necesidad de coordinación; sin embargo, dicha coordinación enfrenta desafíos, y aún falta una visión sistémica de la interacción entre los programas. De ese modo, tanto en Colombia como en América Latina persiste una brecha entre el *discurso de sistema*, y una práctica fuertemente sectorializada, acorde con la cual se trabaja más a nivel de programa que de política (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022):

El problema central en América Latina, no solo en Colombia, es que la protección social ha ido evolucionando poco a poco a lo largo de las décadas, agregando programas encima de programas, en respuesta a necesidades puntuales. Y lo que no ha habido es una visión sistémica de cómo todos estos programas interactúan entre sí y determinan los resultados en el mercado de trabajo; entonces sí es esencial tener una visión... no sé si la palabra es *sistémica*, *integral*, *global*, como le quieras decir, de toda la protección social, no de cada programa en forma individual, sino de cómo todas las piezas del rompecabezas interactúan (experto internacional 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

A pesar de que se cuestiona la existencia del SPS, todas las entrevistas concuerdan con la literatura al reiterar la importancia de concebir la protección social como un sistema integrado. En suma, la integración del sistema y la coordinación horizontal son necesarias, y deben darse en la etapa de formulación de políticas públicas para identificar los problemas y

sus causas, así como para plantear los objetivos correspondientes de manera conjunta. En función de dichos objetivos, se debe reordenar la oferta institucional, programática y presupuestal (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). Con base en lo anterior, la implementación puede darse a nivel sectorial, teniendo en cuenta las ventajas de la especialización y las distintas lógicas sectoriales en las que cada sector tiene experiencia (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; exfuncionario y experto en organización internacional 1, comunicación personal, 26 de agosto de 2022; experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

5.2. *Intentos previos de coordinación de la protección social*

En Colombia ya se han hecho algunos intentos encaminados a coordinar la oferta social. De tal modo, el caso más relevante es el de la estrategia Red Unidos, la cual se crea con la aprobación del *Documento CONPES Social 102* (DNP, 2006). En ese sentido, la Red buscaba promover la incorporación de los hogares en pobreza extrema a las redes sociales del Estado, y asegurar la superación de su condición por medio de la integración de la oferta de servicios sociales, para conectar la oferta de distintos sectores con las familias (DNP, 2006). Asimismo, la Red reunía a más de veinticinco entidades públicas que le proveían servicios sociales básicos a la población en pobreza extrema, y se basaba en una estrategia de coordinación interinstitucional, para que las familias más pobres pudieran acceder a los programas a los que eran elegibles (Ibarra & Vargas, 2015).

En el marco descrito, el diseño contemplaba que los cogestores de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) visitaran a las familias, recogieran la información y elevaran a un nivel más alto la satisfacción de las necesidades de los hogares, mientras la institución a cargo ofrecía los programas o recursos necesarios. Mientras tanto, los cogestores también debían hacer un seguimiento continuo de los hogares, hasta finalizar la ruta de salida de la pobreza. Dicho acompañamiento era necesario porque, en muchos casos, las familias en pobreza no conocen la compleja red de oferta estatal y la manera como pueden acceder a ella (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

En las entrevistas se destaca además la necesidad de la conexión que intentó hacer la Red Unidos entre el componente de promoción social y los demás elementos del SPS, de modo que hubiera una ruta que enlazara a los hogares con otro tipo de oferta social, la cual fuera más allá de la recepción de transferencias monetarias (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). En dos entrevistas, se recomienda que el diseño institucional implementado para coordinar la protección social sea uno similar a la Red Unidos, y que se focalice teniendo en cuenta los avances dados recientemente en los sistemas de información, de modo que haya información completa sobre los riesgos que la red va a cubrir, y se haga un acompañamiento y seguimiento continuo a los hogares en su ruta de salida de la pobreza (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Adicionalmente, una de las ventajas de ese diseño se resume así:

Las familias en [situación de] pobreza no están en capacidad de entender esa red que existe en el Estado tan difícil. No entienden, no saben cómo acceder. Están en sus problemas del hambre. Muchas de esas familias son madres solteras cuyos niños tienen que dejar abandonados para salir a trabajar. La idea del cogestor era que ayudara a apoyar a la familia, y se le hiciera seguimiento hasta que se pudiera sacar de la pobreza, entonces yo creo que esa debería ser la estructura institucional; la forma en que concurren en recursos; la forma en que se identifiquen los riesgos; la forma en que se les dé la oferta institucional y el seguimiento (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

En otra entrevista se apoya la misma idea, al afirmar que las personas no conocen la complejidad de la administración pública. Por tanto, un buen ejercicio de integración de la protección social no solo debería contemplar la generación de coordinación horizontal y vertical, sino entregar los servicios a las familias de manera unificada, y evitarles costos de transacción y oportunidad a las familias (exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

En su momento, el resultado de la Red Unidos no fue el esperado, principalmente por fallas en la implementación. El número de cogestores era reducido, y su carga de trabajo era

elevada; por consiguiente, aunque en un mes de trabajo recogían las encuestas, estos no alcanzaban a elevar la información y a tramitar las necesidades de las familias. En suma, los cogestores, que eran la base de Red Unidos, no pudieron ejercer sus funciones más allá del levantamiento de encuestas, de manera que el programa se desconfiguró progresivamente. Adicionalmente, las disminuciones presupuestales al sector implicaron recortes progresivos para la Red Unidos y sus cogestores, con lo cual el programa se marchitó con el tiempo (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

Ante aquel panorama, el *PND 2018-2022* estableció el rediseño de la Red Unidos como uno de los objetivos para la reducción de la pobreza (DNP, 2019). Dicho rediseño buscó que la Red Unidos fuera la puerta de entrada a la oferta social del Estado, requerida para reducir las privaciones de la población, para entrar así en una ruta de superación de la pobreza (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). En tanto, el balance de este PND indica que se acompañaron 1 141 159 hogares en los que al menos uno de los integrantes recibió información de la oferta según las necesidades de los hogares, de acuerdo con la información suministrada por las encuestas del Sisbén IV. No obstante, se reporta que el proyecto de inversión mediante el cual se implementa la Estrategia Unidos tuvo períodos sin asignación de recursos (Sinergia, 2022A).

En tanto, el *PND 2022-2026* propone una estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza, planteada con el fin de identificar y mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres en Colombia. De tal modo, el objetivo de esta estrategia es principalmente guiar a los hogares en el proceso de movilidad social, y adelantar la gestión que promueve el acceso preferente a la oferta social pertinente.

Igualmente, Núñez y Cuesta (2006), y Acosta y Ramírez (2004), señalan que los programas de asistencia social en Colombia estaban encabezados por múltiples entidades, mientras que se requería de un único responsable encargado de la definición de criterios de asignación, la selección de beneficiarios, y la permanencia y continuidad de los programas. Además, cabe señalar que los trabajos mencionados se escribieron antes del 2011, año en que se creó el DPS, entidad operadora de los programas de asistencia y promoción social. Es importante señalar que la creación de dicha entidad fue uno de los intentos previos de

coordinar la protección social en torno al objetivo de unir los programas en una única cabeza, lo cual permitió dar un paso importante hacia la consolidación de una red de protección social. Sin embargo, a pesar de que los programas se agrupan en dicha entidad, en las entrevistas se evidencia que aún se requiere de una mayor organización de la oferta social, así como de la consolidación de un *sistema*, en lugar de una *red* (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022; funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022).

Por otro lado, en las entrevistas se menciona el caso de la política De Cero a Siempre, establecida por medio de la Ley 1804 de 2016 como política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia. Tal política es un ejemplo de cómo debería iniciar la integralidad de las políticas de protección social, dado que en ella se convocó a todos los actores que pueden incidir en los procesos dados en primera infancia. Así, obedeciendo con el mandato presidencial, se realizó la definición del problema de manera conjunta entre las entidades responsables. En tal contexto, una integralidad virtuosa de las políticas debe iniciar, antes que en el diseño de la intervención, en la definición multicausal del problema, la cual sirve como base para diseñar la intervención que requiere una coordinación con distintos actores en cada etapa de la política pública (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

5.3. *Espacios actuales de coordinación: Mesa de Equidad y Comisiones Intersectoriales*

El principal espacio de coordinación mencionado en la mayoría de las entrevistas fue la Mesa de Equidad, instancia creada a partir del *PND 2018-2022* y reglamentada durante la pandemia por COVID-19 por medio del Decreto 1111 de 2020. Dicho decreto estableció que esta Mesa es “una instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisorio, que tiene como objetivo establecer directrices para la reducción de la pobreza y la reducción de otras inequidades que limitan la inclusión social y productiva de la población”. Asimismo, entre los objetivos específicos de la Mesa se encuentra la coordinación de entidades y sectores del nivel nacional para el diseño, al igual que la implementación de acciones y estrategias encaminadas hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades.

En ese marco, la Mesa de Equidad es presidida y convocada por el presidente de la República, y tiene como integrantes con voz y voto a los ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Trabajo, Comercio, Industria y Turismo, Educación, Vivienda, y Ciudad y Territorio, y a los directores del DNP, el DPS y el DANE. Adicionalmente, como invitados permanentes con voz y sin voto están los directores del ICBF, el SENA, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y los consejeros presidenciales para la Gestión del Cumplimiento, la Equidad de la Mujer y la Estabilización y la Consolidación. Asimismo, la Secretaría Técnica de la Mesa de Equidad se ejerce de manera conjunta entre el DNP y el DPS.

En tanto, el principal instrumento de seguimiento y monitoreo de los indicadores de reducción de la pobreza y de otras desigualdades de la Mesa de Equidad es el Tablero de Control. De acuerdo con el Decreto 1111 de 2020, esta es la fuente principal de solicitud y aprobación de ajustes a la oferta institucional existente o la creación de nuevas intervenciones. Asimismo, en ella se concentra la toma de decisiones de inversión y orientación del gasto, y se realiza el seguimiento al cumplimiento de las metas y decisiones tomadas.

En varias entrevistas, se señala que la Mesa de Equidad tuvo un papel importante durante la pandemia por COVID-19, debido a que en ese espacio se le hizo seguimiento a la evolución de las cifras de pobreza, se discutieron propuestas de política, y se revisaron las políticas y programas existentes. En dicho espacio, se dio una discusión de alto nivel entre sectores para decidir cómo mitigar el efecto de la pandemia sobre la pobreza. Asimismo, entre las discusiones y decisiones se incluyó la creación, modificación y continuidad de programas como Ingreso Solidario y Compensación del IVA (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

En tanto, dos entrevistas mencionan la Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad como principal antecedente institucional de la Mesa de Equidad (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022; exfuncionario y experto en organización

internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022). Dicha entidad correspondió a un comité de alto nivel creado en el 2011, convocado y dirigido por el Presidente de la República, el cual involucraba a todos los ministerios directamente relacionados con la estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como diversas instituciones que se encargaban de operar los programas sociales (Angulo, 2016B).

A la Mesa asistían los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo Rural, Trabajo y Hacienda, además del DANE, el DNP y el DPS, siendo estos dos últimos los que ejercían la Secretaría Técnica. Adicionalmente, se convocó a algunas entidades como el ICBF y la entonces ANSPE, entre otras, dependiendo de la agenda a discutir. Cabe señalar que la asistencia era obligatoria para los ministros y directores de departamentos administrativos, y tenía lugar dos veces al año (Angulo, 2016B).

De tal modo, la Mesa de Pobreza fue diseñada para analizar el progreso del *PND* en términos de reducción de la pobreza, y para tomar decisiones informadas por el tablero de control, un sistema que reflejaba el progreso en indicadores como la pobreza monetaria, el coeficiente de Gini, el Índice de Pobreza Multidimensional y el número de familias que han superado la pobreza extrema en la Red Unidos. Lo así descrito permite evidenciar los objetivos y las metas sectoriales, así como su contribución global a la reducción de la pobreza; por consiguiente, se produjeron logros importantes en términos de coordinación de las políticas, y como herramienta de transparencia y asignación de responsabilidades (Zavaleta & Angulo, 2016; Angulo, 2016B).

Además, en las entrevistas se destacan algunos elementos positivos de arreglos institucionales como la Mesa de Pobreza y la Mesa de Equidad. En primer lugar, el carácter de alto nivel y la participación conjunta de las cabezas de sectores relevantes para la lucha contra la pobreza da una noción de relevancia del tema, un poder decisorio, y una toma de decisiones coordinada y tangible (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Asimismo, se afirma que las decisiones para la superación de la pobreza no pueden ser tomadas por los técnicos, sino que se requiere una decisión de alto nivel (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). De igual modo, la presencia del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público también es importante, dado que brinda el soporte financiero para la ejecución de las decisiones (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

En términos del balance de poder, en las entrevistas se resalta también la importancia de que la Mesa de Equidad sea respaldada y presidida por la Presidencia de la República. De acuerdo con ello, la Mesa de Equidad es un espacio efectivo en la medida en que cuente con el respaldo y la voluntad política de la Presidencia para hacerla un espacio ejecutorio, y no únicamente uno consultivo en el que se delibere y no se tomen decisiones (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Además, al compararla con otras experiencias de América Latina, se señala que es necesario que esas instancias sean presididas por alguien con poder *de facto*, y reconocido por los demás actores. En la práctica, cada ministro enfrenta innumerables responsabilidades y problemas sectoriales, de modo que, en ese escenario, los incentivos para cooperar pueden ser bajos; de tal modo, un tercero con poder debe asegurar dicha cooperación (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

En las entrevistas se destaca el rol de la Secretaría Técnica, pues es un complemento importante para la discusión de alto nivel, ya que traza la agenda, elabora las propuestas, y origina el respaldo técnico necesario para cada temática (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Con anterioridad a las sesiones de la Mesa de Equidad, se llevan a cabo reuniones en las que se discute a profundidad el detalle técnico de cada tema, al igual que se revisan la posición de cada entidad, y los detalles internos necesarios para la toma de decisiones. Con base en ello, se logran acuerdos previos, los cuales se trasladan a una discusión de alto nivel en la que finalmente se toman decisiones basadas en el trabajo técnico anteriormente adelantado (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022). Además, las discusiones técnicas y de alto nivel también sirven para brindarles un respaldo técnico y político a las ejecuciones del DPS (funcionario del DPS, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

Una limitación de espacios como la Mesa de Pobreza y la Mesa de Equidad es que su continuidad está sujeta a la voluntad del gobierno de turno: “como no hay una estructura institucional y no hay una norma, se cae muy fácilmente entre gobiernos, y [estas] quedan al vaivén de la voluntad política” (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Lo descrito se evidencia en la falta de continuidad de la Mesa de Pobreza; la posterior creación de una institucionalidad distinta con la misma estructura, y la incertidumbre actual sobre la continuidad de la Mesa de Equidad ante el reciente cambio de gobierno. Por tanto, es notoria la necesidad de que esta instancia se institucionalice de manera continua a lo largo de los gobiernos, con la flexibilidad suficiente para que el gobierno de turno pueda trazar la agenda según sus prioridades para la reducción de pobreza (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Adicionalmente, la Mesa de Equidad debe sincronizar sus sesiones y los tiempos para la toma de decisiones dentro de la planeación presupuestal (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

Además de la Mesa de Equidad, en la mayoría de las entrevistas se mencionan diferentes comisiones intersectoriales involucradas en temas de protección social. Dichas comisiones constituyen un mecanismo de coordinación y orientación conformado por más de dos entidades de distintos sectores, destinadas al propósito de formular y ejecutar políticas públicas (Función Pública, 2022). Además, en las entrevistas se mencionaron de manera general comisiones enfocadas en primera infancia, adolescencia, adulto mayor, y otros temas de atención específica encaminada hacia grupos vulnerables.

Además, tanto en América Latina como en Colombia, la coordinación ha surgido como una necesidad ante la existencia de un excesivo número de programas de atención a la población (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022; experto internacional 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022). De tal modo, para contribuir a dicha coordinación, se crean las comisiones intersectoriales como estructuras ideadas para concebir las políticas públicas, en un marco integrado en el que se evidencien los efectos conjuntos gestados entre sectores (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). Estas comisiones permiten coordinar temáticas que necesariamente deben ser intersectoriales,

como la atención a grupos poblacionales específicos según edad o identidad, o temas como el cuidado (exfuncionario y experto en organización internacional 1, comunicación personal, 26 de agosto de 2022).

Asimismo, las entrevistas evidencian que, en Colombia, las comisiones intersectoriales funcionan en algunos casos, pero no se traducen en mecanismos de coordinación concretos que vayan más allá de un espacio de discusión. Por un lado, cada entidad tiene como prioridad sus metas propias, y hay pocos incentivos para trabajar en torno a metas comunes. Por otro, no hay una estructura jerárquica que obligue a coordinarse, a diferencia de lo observado en la Mesa de Equidad, en la que se destaca la autoridad de la figura del Presidente de la República (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022; exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre 2022).

5.4. *Sistemas de información: del Sisbén al Registro Social de Hogares*

En la literatura se ha señalado la importancia de la información para la coordinación y la existencia de un sistema; ante todo, un sistema social como al que se refiere Luhmann (1984). Acorde con las entrevistas, el principal sistema de información en Colombia es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). Asimismo, el Sisbén es el principal instrumento de focalización individual utilizado por la mayoría de los programas sociales en Colombia desde 1995 (DNP, 2016).

Actualmente, se está llevando a cabo la transición de la tercera a la cuarta versión del Sisbén. Con ese cambio, se busca identificar la capacidad de generación de ingresos de los hogares, con un enfoque que toma en consideración la inclusión social y productiva, con información dinámica y de calidad que se articula con otros registros administrativos (DNP, 2016). En ese sentido, el Sisbén IV permite tener una *foto* más actualizada y dinámica de la situación de los hogares, sin la necesidad de reemplazar la encuesta; y, en la medida en que el sistema se vuelve más dinámico, la oferta social puede ser más asertiva en su llegada a los hogares (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

En las entrevistas, se mencionó reiteradamente al Registro Social de Hogares como herramienta complementaria al Sisbén. Dicha herramienta potencia al Sisbén con información proveniente de otras fuentes de caracterización y con el seguimiento a los programas que reciben los hogares (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). En tanto, Pérez-Calle (2004) señaló que, en Colombia, la protección social de aquel momento requería de un instrumento que permitiera observar el consolidado de todos los servicios que un hogar recibe, y de los que potencialmente podría recibir por sus condiciones de elegibilidad; pero, además, debía permitir observar al hogar a lo largo del tiempo, para evidenciar el cambio de su situación. En ese sentido, el Registro Social de Hogares ha sido el primer paso en esa dirección.

De tal modo, en el *PND 2018-2022* se propuso la creación del Registro Social de Hogares, y se definió que dicho registro integraría información de oferta (de las entidades que proveen programas o subsidios) y demanda (caracterización socioeconómica del Sisbén IV), mediante la interoperabilidad de bases de datos públicas y privadas (DNP, 2019). En tal marco, los objetivos eran actualizar y validar la información socioeconómica que se usa para la focalización del gasto social; mejorar la precisión de la focalización; hacer seguimiento a las ayudas que reciben los hogares de distintas entidades del Gobierno; asegurar una efectiva coordinación, articulación y racionalización de la oferta social, y generar trazabilidad de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, en una ruta de promoción social (DNP, 2022B).

Por medio del Decreto 812 de 2020, se reglamentó el Registro Social de Hogares, y se le asignó al DNP su creación, administración e implementación con el fin de adelantar la validación y actualización de la información socioeconómica de los individuos y hogares por medio del uso de registros administrativos y fuentes de caracterización de la población. Con dicho registro, se buscaba identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales del Gobierno nacional, así como identificar a los beneficiarios de cada uno de los programas sociales.

En el seguimiento al *PND 2018-2022* se indica que la implementación del Registro Social de Hogares llegó a 100 %, y, hasta agosto de 2022, se desarrollaron cuatro módulos,

entre los que se encuentran la arquitectura de base de datos, los sistemas de consulta masiva e individual, y la página web del Registro Social de Hogares (Sinergia, 2022B). Adicionalmente, se señala que han sido incluidas progresivamente nuevas bases de datos de registros administrativos para fortalecer el Registro Social de Hogares (Sinergia, 2022B).

En tanto, de acuerdo con las entrevistas, las principales ventajas de un sistema como el Registro Social de Hogares consisten en que este permite validar la información socioeconómica de los hogares y conocer con exactitud los programas a los que accede cada hogar. Al integrar información de oferta y demanda de distintos sectores con fuentes de información como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), la información del DPS, el Sisbén y otras fuentes de caracterización y acceso a oferta, se mapea de manera unificada toda la oferta social (funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022; exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

Adicionalmente, la actualización de la información del Sisbén y el cruce con otras fuentes en el Registro Social de Hogares, permiten aproximarse a los constantes cambios dados en la situación de los hogares, con el fin de hacer una mejor focalización de la oferta, y evitar los costos de volver a aplicar la encuesta del Sisbén a los hogares (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto de organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; funcionario del DPS, comunicación personal, 2 de septiembre de 2022).

Además de los avances dados a lo largo de los años en la actualización del Sisbén, una ventaja es que se trata de un sistema que tiene una trayectoria de más de veinte años (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Lo anterior ha permitido que este se institucionalice, y sea conocido y adoptado por todas las entidades en la focalización de la oferta social. De tal modo, en el 2016 se calculaba que veinte programas del Gobierno nacional utilizaban al Sisbén para definir uno de los criterios de elegibilidad (DNP, 2016). En ese marco, uno de los retos del Registro Social de Hogares es lograr posicionarse al interior del gobierno, de modo que las entidades contribuyan con información al robustecimiento del sistema, y que lo utilicen para focalizar sus programas (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022).

En tanto, otros retos para el Registro Social son las barreras legales y culturales que impiden que las entidades compartan la información necesaria para nutrir el sistema (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Por otro lado, un reto esencial es el balance necesario entre un sistema robusto que contenga una cantidad importante de información, y uno operativamente viable (exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022). Además, a medida que se adiciona más información, se requieren más herramientas tecnológicas, capacidad de procesamiento y personal con el conocimiento para el manejo y verificación de la calidad de las bases de datos (exfuncionario del DNP, comunicación personal, 16 de septiembre de 2022). Para lo anterior, se recomienda que el Registro Social de Hogares incluya únicamente las variables necesarias, en lugar de adicionar indistintamente bases de datos completas de distintos sectores (exfuncionario y experto en organización internacional 2, comunicación personal, 4 de octubre de 2022).

En suma, varias entrevistas se resaltan la necesidad de un sistema como el Registro Social de Hogares para configurar un SPS, dado que la energía en un sistema es la información (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Asimismo, la integración e interoperabilidad de las fuentes de información es un paso necesario para la coordinación (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). No obstante, en una de las entrevistas se advierte que una herramienta como el Registro Social de Hogares es necesaria, pero no suficiente para coordinar la protección social:

Tener buenos instrumentos técnicos interoperables que articulen con sistemas operativos es fundamental. Lo que yo sí no creo es en el fetiche del instrumento técnico. Hay cierta visión de que, si tienes un sistema de información, ya con eso gobiernas y coordinas la protección social. ¿Es necesario tenerlo? Sí. ¿Alcanza? No. Ese sería mi punto (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

5.5. *Para una mejor coordinación: presupuesto flexible, metas conjuntas y ¿Ministerio de Desarrollo Social?*

Es importante señalar que la coordinación adelantada únicamente en espacios de encuentro depende en gran medida de la voluntad de cooperación de los participantes, y está condicionada a aspectos normativos y restricciones presupuestales. De igual modo, cada entidad tiene responsabilidades individuales, presupuesto propio por ejecutar, y metas por cumplir. Por tanto, la integralidad de un SPS requiere de la creación de mecanismos que reorienten el trabajo de las entidades y sectores hacia un marco común en el que se proteja a la población de riesgos y se aborden problemáticas de la protección social de manera intersectorial.

Por una parte, en las entrevistas se afirma que en Colombia el Presupuesto General de la Nación es una de las estructuras que refuerza la división sectorial, y que limita la coordinación horizontal, en la medida en que asigna el presupuesto por carteras, con el objetivo de cumplir metas individuales (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre 2022). En efecto, las ejecuciones presupuestales de dos o más entidades pueden ser redundantes en algunas partidas, con lo cual distintos rubros del presupuesto estarían siendo ejecutados por distintas entidades para cumplir un mismo objetivo. No obstante, los marcos de gasto de las entidades son poco transparentes, y están agregados en grandes descriptores que dificultan evidenciar en detalle los fines de la ejecución presupuestal (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

De tal modo, con el fin de tener una mejor coordinación horizontal y consolidar un SPS, en las entrevistas se recomienda que en Colombia se avance hacia esquemas compartidos de ejecución presupuestal (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). Para ello, se propone que el presupuesto se flexibilice, y que se manejen bolsas comunes entre distintas entidades destinadas a financiar acciones de política que requieran trabajo coordinado, a la vez que se evita duplicidad de objetivos entre entidades:

Ese es un tema muy difícil de coordinar en un Estado como funciona en Colombia, porque los ministerios o las entidades tienen unos recursos para cumplir unas metas

propias. Para que haya un sistema de protección social como tal, deben coordinarse entidades que cubran con recursos ciertos riesgos, que no están cubiertos por si solos, por dos entidades. Entonces, en algún momento [estas] tendrían que coordinarse para cubrir un riesgo, y necesitaríamos bolsas de recursos y no [sería] como está dividido el presupuesto [ahora], por ministerios o entidades. Y ese es uno de los grandes problemas (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022).

En ese marco, uno de los resultados de una visión integral corresponde a las prioridades presupuestales. Idealmente, se debe tener una visión de todas las políticas y los programas del SPS, al igual que de sus respectivos gastos. Los objetivos de lo descrito son identificar desbalances en la financiación, así como los gastos duplicados y regresivos, para ajustar las asignaciones presupuestales, teniendo en cuenta las restricciones legales que condicionan algunas asignaciones (experto internacional 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022).

Asimismo, el tema presupuestal debe estar ligado a la formulación de metas conjuntas. Adentro del SPS, se debe realizar un ejercicio de planeación en el que la suma de recursos que se asigne coincida y responda a las cifras de caracterización e identificación de necesidades de la población, así como a la formulación de metas con múltiples entidades responsables. En tal contexto, el objetivo de este ejercicio es lograr una mayor eficiencia de los recursos en torno a metas concretas y comunes (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022):

Entonces, sí ves que hay... [o] de pronto, sean lugares comunes. Pero si tú no creas confianza, no pones metas específicas en las que varias [entidades] tengan que contribuir. Mejor dicho, las metas de educación no deberían ser únicamente [delimitadas] en medida de educación; las metas de esa integración tendrían que ser conjuntas; tendrían que de alguna manera [conducirnos a] nosotros [a] ser capaces de generar indicadores que integraran cosas y que obligaran a dar ese trabajo conjunto (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

En el sentido expuesto, la construcción y el cumplimiento de metas comunes debe ser un norte estratégico de la coordinación y la intersectorialidad de alta intensidad (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). En ese escenario, una integralidad virtuosa inicia desde el diagnóstico; allí, los sectores deben compartir la visión del problema y sus causas. Con base en tal diagnóstico, se deben diseñar intervenciones que respondan a problemáticas multicausales, las cuales requieren la participación conjunta de diversos sectores. En tal diseño, se deben definir metas en las que se les asignen responsabilidades a distintos sectores, en el marco de la protección social (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

Además, la construcción de indicadores y metas que requieran del trabajo conjunto entre sectores, origina un incentivo para la coordinación intersectorial (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). En ese sentido, en las entrevistas se afirma que la poca efectividad de espacios como algunas comisiones intersectoriales, obedece parcialmente a que cada entidad prioriza el cumplimiento de sus metas propias por encima de las metas comunes (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Por tanto, deben formularse metas conjuntas como incentivo para cooperar y ejecutar un trabajo coordinado. De igual modo, esto debe darse teniendo como base una jerarquía en la que, además de concertar metas, se asignen varias entidades responsables de un mismo objetivo (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

Además, en las entrevistas se mencionó que los incentivos para cooperar son bajos, y es más improbable llegar a acuerdos si no hay una jerarquía al interior de los espacios de coordinación (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022; exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Así, en la misma línea de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), en las entrevistas se sugiere que la integralidad de la protección social requiere una función de gobierno o rectoría. Según los autores, el ejercicio de una función de gobierno consiste entonces en una autoridad legitimada que asigne responsabilidades, y que pueda arbitrar cuando surgen conflictos, entre otras labores. En esa medida, la diversidad y multiplicidad de actores estatales representan

un riesgo para llegar a acuerdos, dado que aquello aumenta la probabilidad de opiniones distintas, vetos cruzados, o una baja propensión a la colaboración interinstitucional.

Además, en las entrevistas se discutió la pertinencia de la creación de un Ministerio de Desarrollo Social para la rectoría de la protección social en Colombia. En una de ellas se indica su necesidad, debido a lo siguiente:

La creación de un Ministerio de Desarrollo Social que asuma el liderazgo . . . nos va a permitir generar una muy buena articulación con los demás sectores. Eso es una falencia institucional que siempre hemos identificado, y [ante la] que nunca ha sido posible avanzar. Hay otras prioridades, y cuando realmente se busca avanzar en la creación del ministerio es complejo impulsarlo. En suma, es eso; se requiere una buena institucionalidad, una rectoría, [el] liderazgo de un solo ministerio (funcionario del DNP, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

No obstante, en otras entrevistas se discute la pertinencia de una nueva institucionalidad similar a los ministerios de desarrollo social de otros países, a la luz de experiencias previas. En ese sentido, una de las entrevistas indica que cuando se ha intentado delegar el gobierno de la protección social a ministerios de desarrollo social o figuras equivalentes, hay una baja capacidad de obligar a otros ministerios con más poder y trayectoria a definir hacia dónde se quieren orientar las intervenciones, dado que son ministerios muy jóvenes, con poco poder y baja capacidad técnica (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

Asimismo, en otra entrevista se relata el ejemplo de la creación de la Secretaría de Integración Social en Bogotá, que busca integrar las políticas sociales de la ciudad en una sola entidad. El resultado, según la persona entrevistada, fue que en esta institucionalidad recaía lo que no entraba ampliamente en los otros sectores (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). De tal modo, un riesgo que se corre con un Ministerio de Desarrollo Social es que sea una entidad en la que se agrupe lo que no entra en otras carteras, o que sea una entidad dedicada a la creación de programas potencialmente redundantes, lo cual generaría un círculo

vicioso de descoordinación (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto en organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022).

Además, en las entrevistas se menciona que la rectoría, a diferencia de la coordinación, debe laudar cuando hay conflicto. En general, las mesas o comisiones creadas para la participación intersectorial funcionan bien mientras haya voluntad de cooperación; sin embargo, cuando hay conflicto, la función de gobierno o rectoría debe intervenir. Por tanto, se recomienda que la rectoría de la protección social sea ejercida por una entidad con poder político, respaldo legal, capacidad de incidencia en la asignación presupuestaria, capacidad técnica, y respaldo y legitimidad social (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). Asimismo, en la práctica, el gobierno debería tener algunas funciones para coordinar de manera efectiva la política de la protección social:

La función de gobierno tiene que sistematizar información, definir prioridades, establecer metas y objetivos, asignar responsabilidades, poder intervenir en la asignación de recursos económicos... eso es absolutamente fundamental: evaluar y monitorear las intervenciones con lógica de sistema, y redefinir la política en función de lo que te dice la evidencia del monitoreo, de la evaluación. [Así] redefines, le das más responsabilidad a uno, y se la quitas a otro, porque ese otro no está funcionando bien; aumentas las metas, porque las metas eran muy conservadoras y las cumpliste rápido, etc. (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

La *función de gobierno* de la protección social se da en un contexto político en el que hay relaciones de poder entre los actores de gobierno, y pueden surgir conflictos de interés, disputas, desacuerdos e incentivos en distintas vías, condicionados por las prioridades sectoriales, el presupuesto, las metas, e, incluso, incentivos políticos (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). Por tanto, es importante que el papel de rectoría incluya al control presupuestal como uno de los incentivos que ayuden a los sectores a cooperar (exfuncionario y experto en investigación, comunicación personal, 1 de septiembre de 2022). Asimismo, para este fin se utiliza el balance de poder y la legitimidad *de facto* (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

En tanto, a la fecha de redacción del presente documento, se está construyendo el *PND 2022-2026*, y su contenido dará los lineamientos para las políticas de lucha contra la pobreza en el país en el próximo cuatrienio. De tal manera, la principal aproximación a su contenido es el programa de gobierno del presidente electo, en el cual se propone a nivel institucional la creación del Ministerio de la Igualdad, con el fin de articular todas las políticas para el empoderamiento integral de poblaciones vulnerables, y la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales (Petro & Márquez, 2022). En esos términos, el Decreto 1874 de 2022 es el primer paso en esa dirección, al asignarle a la Vicepresidencia de la República la misión de coordinación interinstitucional e intersectorial para el desarrollo, la ejecución y la implementación de políticas públicas encaminadas hacia la necesidad de garantizar el goce efectivo del derecho a la igualdad.

Asimismo, se radicó en el Senado de la República el Proyecto de Ley 222 de 2022, el cual busca la creación formal del Ministerio de la Igualdad y la Equidad como un organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional. Dicho organismo sería pues rector del Sector de Igualdad y Equidad, así como de los órganos de asesoría, coordinación y articulación señalados legal o reglamentariamente. En ese sentido, el proyecto indica que el Ministerio tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas, proyectos y medidas requeridos para promover la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales.

En el escenario descrito, la exposición de motivos del Proyecto de Ley indica que los mecanismos, sistemas, instancias, planes y programas existentes están en el momento dispersos en cabeza de diferentes entidades. Asimismo, señala que no hay unidad de coordinación, o un solo organismo o entidad a cargo de la articulación para el cumplimiento de las políticas. Con base en este y otros argumentos se afirma en consecuencia que es necesario garantizar una estrategia integral encaminada hacia la generación de transformaciones estructurales, y se espera que el Ministerio de la Igualdad haga parte de dicha estrategia, y se dé un fortalecimiento institucional encaminado hacia una mayor coordinación, liderazgo y efectividad en las políticas (Cámara de Representantes, 2022).

Además, en algunas entrevistas se hizo referencia a la pertinencia del Ministerio de la Igualdad como coordinador o rector de la protección social en Colombia. En primer lugar, se sostiene que su creación podría ayudar, pero no arregla algunos de los problemas de coordinación mencionados anteriormente, y se enfrenta a restricciones similares a otros mecanismos de coordinación. Por un lado, la asignación presupuestal continúa dividida en carteras, e incluso su creación supondría financiación adicional para cumplir los mismos fines de otros ministerios y entidades (exfuncionario del Ministerio de Hacienda y experto de organización internacional, comunicación personal, 24 de agosto de 2022). Por otro lado, se corre el riesgo de enfrentar las dificultades que han enfrentado otros ministerios de la región, como coordinar a otros ministerios más poderosos y con más trayectoria, lo cual se suma a que generalmente estos nuevos ministerios cuentan con una baja capacidad técnica y legitimidad entre los actores que deben coordinar (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

Adicionalmente, como se plantea en el Proyecto de Ley 222 de 2022, en el Ministerio de la Igualdad se propone un fuerte enfoque centrado en poblaciones vulnerables como mujeres, población LGBTIQ+, comunidades étnicas y migrantes, entre otras. En tanto, la literatura y las entrevistas señalan las limitaciones de los enfoques poblacionales aislados, dado que no permiten dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza, y resultan en la proliferación de programas y la segmentación de la oferta pública (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022). En ese marco, todas las entrevistas evidencian que la pobreza debe atacarse de manera integrada entre sectores y niveles gubernamentales, teniendo como objetivo primordial la eficiencia en el manejo de los recursos y procesos institucionales. De tal modo, este trabajo coordinado permitiría avanzar hacia la protección de los grupos poblacionales y territorios más vulnerables y marginados del país.

En todo caso, más allá de la creación de un ministerio, varios entrevistados recomiendan la presencia de una entidad, preferiblemente ya existente, que tenga una visión integral del SPS y la interacción entre sus componentes:

La idea es que haya una oficina en el gobierno que pueda ver todos los programas al mismo tiempo. El Ministerio de Salud no tiene por qué preocuparse por las pensiones, no es su trabajo, y las intendencias de pensiones no tienen por qué preocuparse por la pobreza; están preocupados por la cobertura de las pensiones y la tasa de reemplazo, y las [administradoras de fondos de pensiones]. El problema es que cada quien ve *su pedacito*, entonces se requiere una oficina que vea todas las piezas al mismo tiempo, y que pueda hacer los *trade offs*, los intercambios, y que pueda también tener una visión de cómo se deben secuenciar las reformas, cuál primero, cuál después y por qué. (experto internacional 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022)

En ese escenario, algunos entrevistados sugieren que el DNP podría coordinar la protección social en la medida en que tiene representación de todos los sectores, un poder político conferido por la Presidencia de la República, respaldo legal, capacidad de incidencia en la asignación presupuestaria, capacidad técnica y respaldo y legitimidad social (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022; experto internacional 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2022):

El Departamento Nacional de Planeación, por lo menos en el momento que yo lo estudié, tenía un rol importante en generar y fomentar la coordinación. Tiene los CONPES, tiene un rol protagónico. No sé si sigue existiendo, de ser un filtro entre los pedidos de presupuesto de los ministerios y la decisión de asignación presupuestaria. Tiene la plena confianza de la Presidencia. Entonces tienes una serie de elementos que... [evidencian que] la coordinación está ahí (experto internacional 1, comunicación personal, 29 de agosto de 2022).

6. Conclusiones y recomendaciones

En suma, los SPS tienen el propósito de buscar respuestas integrales y coordinadas a un problema complejo y multicausal como la pobreza. A nivel de gestión pública, este trabajo supone un reto en términos de coordinación entre distintas entidades habituadas al trabajo sectorial y especializado. Sin embargo, la coordinación es necesaria en la medida en que genera mayor eficiencia al evitar duplicidades, y optimiza los escasos recursos disponibles para cubrir a la población.

A su vez, la literatura sobre protección social, y la experiencia de las personas entrevistadas, demuestran que, en efecto, el SPS en Colombia está descoordinado debido a la especialización sectorial de las entidades del orden nacional, y el poco trabajo conjunto destinado a cubrir a la población. Lo anterior da paso entonces al cuestionamiento sobre la existencia de un SPS, dado que un sistema se basa fundamentalmente en la relación que hay entre sus componentes.

Asimismo, en Colombia se han dado varios intentos de coordinación de la protección social; uno de los más relevantes es la Red Unidos, que tuvo problemas de implementación y asignación presupuestal. Actualmente, se busca coordinar la protección social en espacios como la Mesa de Equidad y las comisiones intersectoriales creadas en torno a distintos temas. Además, en términos de información, los sistemas más relevantes para coordinar la oferta social en la actualidad son el Sisbén, junto con su complemento con el Registro Social de Hogares, el cual busca integrar la información de la demanda por medio de una caracterización socioeconómica de la población, y la oferta de programas sociales de distintos sectores.

Cabe señalar que los mecanismos de coordinación mencionados son recientes, y han buscado institucionalizarse mediante instrumentos normativos y difusión al interior del Gobierno nacional. En general, dichos mecanismos han sido útiles para coordinar la protección social, pero tienen retos como el perfeccionamiento y la continuidad en los próximos gobiernos. Asimismo, deben traducirse en decisiones concretas de política pública, financiación y metas conjuntas formuladas como respuestas a problemas que requieren trabajo integrado.

En ese sentido, la coordinación es un desafío para problemáticas que la requieren, y la protección social es un asunto de gran relevancia que amerita una intersectorialidad de alta intensidad idónea para proveer una oferta de protección social en perspectiva sistémica (Cunill-Grau et al., 2015). A continuación, se presentan las principales recomendaciones fundamentales para lograr una mejor coordinación de la protección social en Colombia, con base en los problemas identificados en los resultados que hay sobre el estado actual de la coordinación adentro del SPS en Colombia.

En primer lugar, se recomienda dar continuidad y reglamentar espacios intersectoriales de coordinación como la Mesa de Equidad (antes Mesa de Pobreza), por encima de espacios como las comisiones intersectoriales. Con base en los resultados de las entrevistas, se observa que las ventajas de instancias como la Mesa de Equidad son que permiten conocer la oferta de otros sectores, y unir esfuerzos en torno a problemáticas comunes con un respaldo técnico por medio de la Secretaría Técnica, e instrumentos como el tablero de control y el seguimiento a los resultados en indicadores de pobreza. Además, estas instancias tienen una legitimidad y un respaldo político reforzados por la Presidencia de la República y el amparo presupuestal derivado de la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; este último aspecto es clave para la formulación de presupuestos que faciliten la integralidad (Cunill-Grau et al., 2015).

A su vez, Gutiérrez (2014), al igual que las entrevistas, soportan esta idea al señalar que las estrategias nacionales que abarcan atención integral y multisectorial en cabeza de instancias presidenciales, han mostrado resultados favorables. Asimismo, en las entrevistas se destaca el trabajo intersectorial conjunto adelantado durante la pandemia por COVID-19 para prevenir y mitigar los efectos sobre la pobreza. De igual modo, en el contexto de la evidencia global disponible para mover a Colombia hacia un verdadero SPS, el Banco Mundial (2014) indica que los problemas de fragmentación del SPS requieren de una herramienta de gestión interinstitucional organizada al más alto nivel de tomadores de decisiones.

En segundo lugar, como instrumentos técnicos, se recomienda perfeccionar, alimentar y adoptar en su totalidad sistemas de información como el Sisbén IV y el Registro Social de Hogares. Aquello tendría el objetivo de tener una aproximación más cercana a la situación socioeconómica de los hogares y hacer una identificación de toda la oferta estatal con el fin de evitar duplicidades. En el marco de dicho proceso, se debe actualizar y consolidar la información requerida por el sistema, lo cual implica reducir las barreras que haya para usar y compartir información entre entidades, consolidar un sistema robusto y operativamente viable, y expandir el uso adentro de todas las entidades a nivel nacional.

En tanto, en la literatura y las entrevistas se ha argumentado que un factor decisivo para la coordinación es la integración de los sistemas informativos sobre los beneficiarios y las actividades adelantadas por las entidades que lideran los programas y estrategias orientados hacia la lucha contra la pobreza (Ibarra & Vargas Faulbaum, 2015). Asimismo, el Banco Mundial (2014) afirma que la visión integral de un SPS se puede lograr por medio de la creación de herramientas de gestión de sistemas que permitan conectar y asignar de mejor manera el acceso a los programas existentes. De igual modo, los sistemas de información pueden identificar brechas en la cobertura de los programas para determinadas poblaciones o tipos de riesgo. En ese escenario, al revelar superposiciones ineficientes se pueden crear, fusionar, revisar o eliminar programas al tiempo que aumenta la eficiencia del SPS en general.

En esta línea se han dado avances, por ejemplo, en 2014 el DNP ejecutó junto con un comité técnico una evaluación en la que se encontraron recomendaciones para mejorar el Sisbén III, como incluir la capacidad de los hogares para generar ingresos y mejorar la calidad de la información utilizada (DNP, 2016). Las recomendaciones consignadas en ese documento se han incorporado en el Sisbén IV, junto con otras como las del Banco Mundial (2014), las cuales versan sobre la actualización de la información, y un desarrollo conjunto con un registro único de beneficiarios que identifique todos los programas sociales a los que cada persona accede.

Asimismo, hay evidencia comparativa la cual indica que los sistemas de información de los países de América Latina⁵ se asocian a programas específicos, y no abarcan distintos sectores de políticas (Irrarázaval et al., 2011). En tal contexto, la existencia de sistemas de información es la base de las acciones intersectoriales, y una condición importante para un sistema integral de protección social. En dichos trabajos, se recomienda además que los sistemas de información no se limiten a recolectar información sobre la demanda, sino que se incluya información de toda la oferta estatal. Como ejemplos, se menciona el Banco Integrado de Programas Sociales de Chile, el Sistema Integrado de Información del Área

⁵ Se hace alusión al Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social en Argentina, el Catastro Único de Programas Sociales en Brasil, el Sistema Integrado de Información Social Registro de Información Social en Chile, el Sisbén en Colombia, el Sistema de Información de la Población Objetivo Sistema de Atención de Beneficiarios en Costa Rica, y el Padrón de Oportunidades en México.

Social de Uruguay y el Registro Interconectado de Programas Sociales de Ecuador (Cunill-Grau et al., 2015).

En tercer lugar, se recomienda rediseñar y ejecutar un arreglo institucional como la Red Unidos, que integre la oferta estatal y haga un acompañamiento a las familias para diagnosticar su situación y necesidades. En tal marco, el diseño debe proveer la oferta requerida por las familias de manera integrada; conectar la oferta de promoción social con otros componentes del SPS, y ejercer acompañamiento en su ruta de salida de la pobreza. Asimismo, en algunos documentos también se indica que la Red Juntos es uno de los modelos efectivos de coordinación que podrían implementarse, siguiendo el ejemplo de Chile Solidario (Banco Mundial, 2014; Gutiérrez, 2014).

A su vez, la Red Unidos y Chile Solidario han sido evaluados en distintas ocasiones, aunque hay más evidencia para el caso chileno. En ese marco, la evidencia para este último caso ha sido positiva sobre el acceso y uso de programas sociales para los beneficiarios, y la habilidad de estos para escapar de la pobreza de manera sostenible. Asimismo, las recomendaciones orientadas a factores de diseño e implementación que han determinado las diferencias en el impacto de Red Unidos y Chile Solidario indican que estas herramientas de intermediación son efectivas para llegar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. De tal modo, para una mayor efectividad, deben integrarse a los programas e instituciones existentes, y acoplarse a las condiciones y capacidades locales (Camacho et al., 2014).

Como un aspecto ligado a lo anterior, se recomienda que la coordinación horizontal se realice de manera que pueda consolidarse un SPS integral en términos de proveer la oferta estatal como paquete unificado para los hogares. En ese sentido, Gutiérrez (2014) indica que la experiencia de Chile demostró que las familias pobres no tienen la capacidad de acceder por sí mismas a estos servicios por razones como la falta de información o medios para cubrir los costos de acceso a los servicios del Estado. Dichos costos son particularmente elevados para los pobres, en la medida en que no cuentan con las herramientas o la capacitación para llevar a cabo ese esfuerzo (Banco Mundial, 2014). En ese contexto, Lindert, George, Nishikawa y Rodríguez (2020) señalan la importancia de la divulgación (*outreach*) para

entregar los servicios de protección social, dado que esta permite que las familias entiendan los programas, los medios de entrega y su importancia.

En cuarto lugar, para la coordinación horizontal se recomienda flexibilizar la asignación presupuestal con el objetivo de destinar los recursos de manera conjunta hacia políticas con objetivos y metas compartidas entre sectores. Esta recomendación implica eliminar los incentivos presupuestales que disuaden el trabajo conjunto y dan paso a la formulación de políticas y programas de un único sector. Asimismo, el objetivo es formular metas conjuntas con el fin de crear incentivos para la cooperación en torno al logro de un propósito común.

Con base en el diagnóstico de la coordinación de la protección social en América Latina, Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) brindan soporte a las anteriores recomendaciones, que fueron obtenidas de las entrevistas. Entre ellas, se destaca la importancia de tener instrumentos operativos organizados para avanzar en la coordinación. En ese marco, tienen un papel importante los objetivos, las metas y el papel de la autoridad del presupuesto, fijados todos ellos con el fin de brindarle un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación y expresión concreta de la dimensión política de la búsqueda de integralidad.

Finalmente, se recomienda que Colombia tenga una autoridad social que pueda ejercer la función de gobierno o rectoría de la protección social. De acuerdo con los resultados, esta autoridad debe tener poder político, respaldo legal, capacidad de incidencia en la asignación de presupuesto, capacidad técnica y legitimidad social. En tanto, el objetivo de esta autoridad es coordinar la protección social, asignar responsabilidades a las entidades, definir objetivos guía para el sistema, incidir en la asignación del presupuesto, y resolver disputas en la definición de las políticas. Asimismo, en algunas entrevistas se recomienda que este papel sea ejercido por el DNP, dada su trayectoria, legitimidad y capacidad técnica y de relacionamiento con los sectores, en lugar de un eventual Ministerio de Desarrollo Social.

Se debe enfatizar en que la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, o de la Igualdad, implicaría una asignación presupuestal adicional a las existentes, y un posible traslape de funciones con otros ministerios y entidades. Adicionalmente, otras experiencias

de la región han demostrado que dichos ministerios generalmente cuentan con poca capacidad técnica y legitimidad para coordinar otros ministerios más antiguos y poderosos. Por consiguiente, no se recomienda crear una nueva institucionalidad para la coordinación de las políticas de lucha contra la pobreza y protección de comunidades vulnerables. Como se mencionó, esta labor requiere de un trabajo coordinado e intersectorial entre distintas entidades y niveles de gobierno, por lo cual se recomienda fortalecer mecanismos de coordinación, en lugar de crear una nueva entidad.

Finalmente, una recomendación más amplia es que se debe pensar en el rediseño del SPS en Colombia. Junto con los problemas que señalan autores como Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021) sobre el diseño del financiamiento del sistema, el problema de la coordinación obedece en gran medida a que el SPS en Colombia es ambicioso y abarca una gran cantidad de dimensiones de la política social. En ese marco, un diseño amplio implica una mayor participación de actores y, a su vez, una mayor dificultad para coordinarlos. De tal modo, el diseño del SPS debe contemplar los aspectos necesarios para la reducción de pobreza y la protección de hogares ante distintos tipos de choques, en el marco de un diseño viable como conjunto.

De tal manera, las anteriores recomendaciones tienen el propósito de mejorar la coordinación horizontal de la protección social en Colombia a futuro, con base en el diagnóstico ejecutado sobre la efectividad y las oportunidades de mejora disponibles para los mecanismos actuales de coordinación. En efecto, cada una debe examinarse con cautela, teniendo en cuenta las restricciones normativas y la economía política, organizadas en torno a su implementación efectiva. Asimismo, deben tenerse en cuenta las implicaciones de cada medida en otras esferas de la política pública. Una perspectiva sistémica de la lucha contra la pobreza requiere evidenciar entonces los efectos conjuntos de los cambios y configuraciones en la protección social sobre otros ámbitos de la política social.

En suma, Colombia debe avanzar hacia la consolidación de un SPS integral, dada la situación de pobreza y vulnerabilidad de una gran parte de la población. Un SPS integral supone un esfuerzo coordinado entre los sectores y niveles de gobierno, y debe estar orientado hacia un acceso efectivo de la población a los servicios de protección social. De tal

modo, el fin último de la coordinación es permitirles a los individuos y hogares un acceso efectivo a mecanismos para el manejo del riesgo y la prevención, mitigación y superación de las contingencias que pueden traducirse en un deterioro de las condiciones de vida y unos mayores niveles de pobreza.

7. Referencias

- Acosta, O., & Ramírez, J. (2004). *Las redes de protección social: modelo incompleto*. Naciones Unidas.
- Acosta, O., Forero, N., & Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social en Colombia: Avances y desafíos*. Naciones Unidas.
- Alvarado, F., Meléndez, M., & Pantoja, M. (2021). Mercados laborales fragmentados y sistemas de protección social en Colombia. *UNDP LAC*. (Working Paper Series 14).
- Angulo, R. (2016A). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Angulo, R. (2016B). From Multidimensional Poverty Measurement to Multisector Public Policy for Poverty Reduction: Lessons from the Colombian Case. *University of Oxford*. (OPHI Working Paper No. 102).
- Banco Mundial. (2014). Hacia un Sistema de Protección Social. En: Grupo del Banco Mundial, *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida Notas de política: Colombia* (pp. 215-234). Grupo del Banco Mundial.
- Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B., & Sverdlin-Lisker, D. (2022). *Social Protection in the Developing World*. MIT Economics. <https://economics.mit.edu/sites/default/files/2022-09/220919%20social%20protection%20review%20manuscript.pdf>
- Bertalanffy, L. (1972). The History and Status of General Systems Theory. *The Academy of Management Journal*, 15(4), 407-426.
- Camacho, A., Cunningham, W., Rigolini, J., & Silva, V. (2014). *Addressing Access and Behavioral Constraints through Social Intermediation Services: A Review of Chile Solidario and Red Unidos*. Grupo del Banco Mundial.

Cámara de Representantes. (2022). Proyecto de Ley 261/2022C. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/P.L.261-2022C%20%28MINISTERIO%20DE%20LA%20IGUALDAD%29.pdf>

Congreso de Colombia. (Diciembre 26, 2002A). Ley 790. *Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6675>

Congreso de Colombia. (Diciembre 27, 2002B). Ley 789 de 2002. *Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6778>

Congreso de Colombia. (Enero 29, 2003A). Ley 797 de 2003. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223>

Congreso de Colombia. (Mayo 4, 2003B). Ley 1444. *Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.* http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html

Congreso de Colombia. (2022). Proyecto de Ley 222.

Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En: S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 407-444). CEPAL.

- DANE. (2022A). *Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019-2021*. DANE.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/analisis_clases_sociales_23_ciudades.pdf
- DANE. (2022B). *Pobreza y condiciones de vida*. DANE.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>
- DNP. (2001). Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social. *DNP. (Documento CONPES 3144)*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3144.pdf>
- DNP. (2002). Desarrollo institucional del Sistema Social de Riesgo y del Fondo de Equilibrio y Protección Social. *DNP. (Documento CONPES 3187)*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3187.pdf>
- DNP. (2003A). *De la asistencia social a la promoción social: hacia un Sistema de Promoción Social*. DNP.
- DNP. (2003B). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado Comunitario*. DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- DNP. (2006). Red de protección social contra la extrema pobreza. *DNP. (Documento CONPES Social 102)*.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*. DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%20I%20internet.pdf>

- DNP. (2016). Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV). DNP. (Documento CONPES 3877). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>
- DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad. DNP.
- DNP. (2022A). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Versión para el Consejo Nacional de Planeación*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf
- DNP. (2022B). *Implementación del Registro Social de Hogares*. DNP.
- Función Pública. (2022). *Comisiones Intersectoriales*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/26415658/Comisiones%20Intersectoriales>
- Gutiérrez, C. (2014). Hacia un sistema integral de protección social sensible a niños, niñas y adolescentes. EGOB. (Serie Documentos de Trabajo EGOB 2014).
- Hagaman, A., & Wutich, A. (2017). How Many Interviews Are Enough to Identify Metathemes in Multisited and Cross-cultural Research? Another Perspective on Guest, Bunce, and Johnson's (2006) Landmark Study. *Field Methods*, 23-41.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106.
- Ibarra, A., & Vargas Faulbaum, L. (2015). Capítulo 3. Caso Colombia. En: A. Ibarra, L. Vargas Faulbaum, & C. Tassara (ed.), *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Programa EUROsociAL, en colaboración con el Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP).

- Irarrázaval, I., Azevedo, V., & Bouillon, C. (2011). *Sistemas integrados de información social: su rol en la protección social*. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lindert, K., George, T., Nishikawa, K., & Rodríguez, I. (2020). Overview of the Delivery Systems Framework. En: K. Lindert, T. George, I. Rodríguez, & K. Nishikawa (eds.), *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. The World Bank.
- Luhmann, N. (1984). *Social Systems*. Stanford University Press.
- MinEducación. (Agosto 2, 2016). Ley 1804. *Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. <https://www.mineduccion.gov.co/normatividad/1753/w3-article-381611.html>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Registro Único de Afiliados*. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Registro%C3%9AnicodeAfiliados-RUAF.aspx>
- Núñez, J., & Cuesta, L. (2006). *Propuesta para el diseño de un Sistema de Protección Social para Colombia*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Núñez, J., Ramírez, J., & Cuesta, L. (2006). *Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4810/S0600545_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pérez-Calle, F. (2004). *Hacia un Sistema de Protección Social para Colombia: Fundamentos conceptuales e implicaciones institucionales*. Fedesarrollo.
- Petro, G., & Márquez, F. (2022). *Colombia, Potencia Mundial de la Vida: Programa de Gobierno 2022-2026*. Gustavo Petro Programa de Gobierno 2022-2026. <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1, 34–49.
- Presidencia de la República. (Junio 4, 2020). Decreto 812. *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://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127603>
- Presidencia de la República. (Septiembre 9, 2022). Decreto 1874. *Por el cual se confía a la Vicepresidenta de la República de Colombia unas misiones o encargos*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194716>
- Simmons, N. (2018). *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods in Axial Coding*. SAGE.
- Sinergia. (2022A). *Hogares en pobreza extrema acompañados en al menos un ciclo por la Estrategia Unidos*. Departamento Nacional de Planeación.
<https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1554/6039>
- Sinergia. (2022B). *Porcentaje de implementación del Registro Social*. Departamento Nacional de Planeación.
<https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1435/5654>
- Zavaleta, D., & Angulo, R. (2016). *Mesa Transversal y Tablero de Control para la reducción de la pobreza en Colombia*. Multidimensional Poverty Peer Network.
<https://mppn.org/es/mesa-transversal-tablero-control-reduccion-pobreza-colombia/>

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinaria y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes