



**ARTICULACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS:
EL CASO DE LOS BENEFICIARIOS DE LA ESTRATEGIA UNIDOS EN LA COMUNA
18 DE CALI**

Milagros Janet Ghiglino Gonzales

**Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Maestría en Gobierno
Santiago de Cali
2018**



**ARTICULACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS:
EL CASO DE LOS BENEFICIARIOS DE LA ESTRATEGIA UNIDOS EN LA COMUNA
18 DE CALI**

Trabajo de Grado

Autor

Milagros Janet Ghiglino Gonzales

Asesores de Investigación

Markus Schultze-Kraft

Juan Carlos Gómez

José Darío Sáenz

Universidad Icesi

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Maestría en Gobierno

Santiago de Cali

2018

"La semilla del árbol más alto que ustedes imaginen, del más frondoso, se convierte en un bonsai si se planta en un macetero con poca tierra. Los pobres son bonsais humanos: pueden tener la mejor semilla y todas las capacidades del mundo pero están en un macetero. Este macetero es la sociedad que no les ha dado oportunidades para crecer. Si la sociedad les permitiera avanzar para conseguir el mismo espacio que tienen los arboles más altos, podrían crecer tanto como ellos".

Muhammad Yunus

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que con su apoyo, amistad y colaboración han aportado en la realización de este trabajo. Especialmente a mi familia; a mi madre Gladys Gonzales y mis hermanas Viviana, Shirley y Roxana Ghiglino, quienes me han dado su cariño y demostrado la confianza que tienen en mí, además por su paciencia, por escucharme y ayudarme con lo que estaba a su alcance a pesar de la distancia ; a mis amigos, Lizzeth Miranda, Diego Espinoza y José Manuel Cedano, por el ánimo y motivación infundidos durante este proceso; al Departamento de Prosperidad Social del Valle del Cauca, que me facilitó la información necesaria para este trabajo; a los docentes de la maestría, que con su acertada orientación y conocimientos aportaron positivamente en el desarrollo esta investigación y finalmente al Gobierno de Colombia que a través del ICETEX me permitió tener la oportunidad de realizar y terminar la maestría en Gobierno en la Universidad Icesi.

Tabla de contenido

1. Introducción	6
1.1. Hipótesis	10
1.2. Objetivos de la investigación	10
1.2.1. Objetivo general	10
1.2.2. Objetivos específicos	11
2. Contexto y justificación del problema	12
3. Estado del arte	19
4. Marco conceptual	22
4.1. Pobreza	22
4.2. Generación de Ingresos	23
4.3. Articulación institucional	25
5. Metodología de investigación	27
5.1. Tipo de Estudio	27
5.2. Participantes del estudio	28
5.3. Análisis de datos	29
6. Resultados	31
6.1. Determinar el modelo de articulación de la oferta de “UNIDOS” para la generación de ingresos en el componente “Ingresos y trabajo”	31
6.2. Principales factores que posibilitaron o limitaron el acceso a la oferta social de los hogares estudiados para la generación de sus ingresos	34
6.3. Barreras y facilitadores que han permitido la articulación de la oferta, desde el punto de vista del actor institucional para la generación de ingresos de los hogares estudiados	40
7. Conclusiones y recomendaciones	42
8. Referencias bibliográficas	46
9. Anexos	49
Anexo 1. Logros requeridos y logros deseables	49
Anexo 2. Guía de entrevista	51
Anexo 3. Categorías y variables para el análisis de la información del actor beneficiario ..	52
Anexo 4. Categorías y variables para el análisis de la información del actor institucional ..	54
Anexo 5. Ruta de acceso a la oferta de emprendimiento	55
Anexo 6. Ruta de acceso a la oferta de la empleabilidad	56

1. Introducción

Uno de los problemas sociales más complejos que enfrenta Colombia es la pobreza y la pobreza extrema, según el DANE (2017), al cierre de 2016, el 28% de la población se clasificó como pobre¹, y un 8,5% de la población total se clasifica en pobreza extrema². Se trata, respectivamente, de 13,3 millones de colombianos que difícilmente logran atender sus necesidades básicas y cuatro millones que apenas satisfacen necesidades calóricas básicas para sobrevivir, por ello superar la pobreza y la pobreza extrema es un tema primordial en la agenda pública colombiana.

A lo largo de los años, se ha venido incrementado el nivel de complejidad tanto de las problemáticas sociales, como de las múltiples causas de la pobreza, vulnerabilidad, exclusión social, y sus diversas manifestaciones. Es por ello que en la última década el Estado colombiano ha propuesto e implementado múltiples estrategias, para mejorar el acceso a una oferta integrada de servicios a las personas en estado de pobreza y pobreza extrema, buscando una salida a las “trampas de la pobreza” (Núñez & Cuesta, 2006), incrementando la eficacia de las acciones y el uso de los recursos del Estado.

Es así como en 2006, mediante el documento CONPES Social 102, se establece la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza, Red JUNTOS, como una estrategia innovadora para integrar la oferta de servicios sociales del Estado alrededor de los hogares más pobres, y lograr en un tiempo determinado superar su condición de pobreza extrema. (CONPES 102, 2006). Inicialmente, se concibió como una estrategia de intervención integral y coordinada que se fundamenta en tres aspectos: articulación de servicios, focalización en los más necesitados y posibilidad de integrarse con otros mecanismos del mercado (DNP, Acción Social, 2009).

¹ Se consideran pobres a las personas con ingresos mensuales por debajo de COP \$241.673; un hogar compuesto por cuatro personas, será clasificado como pobre si el ingreso total está por debajo de COP \$966.692. (DANE, 2017).

² Una persona cuyo ingreso mensual no supera los COP \$114.692, se considera en pobreza extrema; un hogar de cuatro personas se clasifica como pobre extremo si su ingreso total está por debajo de COP \$458.768. (DANE, 2017).

Posteriormente, en 2011 el Gobierno Nacional realizó el lanzamiento de la Red UNIDOS³ como una segunda fase de la Red JUNTOS, en la cual se articula la Red para la Superación de la Pobreza Extrema con los objetivos de política del Plan Nacional de Desarrollo, bajo la dirección de la ANSPE⁴, involucra el trabajo de 20 entidades del Estado relacionadas con la atención de los hogares más pobres, operando bajo el mismo esquema y lineamientos de la Red JUNTOS (Cartilla UNIDOS, s.f.).

La Red UNIDOS está orientada a mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza extrema y desplazamiento mediante el incremento de los niveles de su capital social y humano. Incorpora elementos de innovación social, participación comunitaria, mejoras de habitabilidad y generación de ingresos, con el fin de coordinar a todas las entidades públicas que proveen servicios sociales básicos (Acción Social, 2010).

En este sentido, la Red UNIDOS pretende mejorar las condiciones de vida y la generación de capacidades de los hogares y comunidades acompañadas, a través de la articulación de oferta y la corresponsabilidad con los diferentes actores que intervienen en la estrategia (DPS, 2017). Ha sido concebida como una estrategia innovadora en el modo de gestionar los programas de superación de pobreza buscando la articulación del trabajo de entidades públicas y privadas, así como la unión de esfuerzos de los distintos niveles del Estado, encaminados a la generación de sinergias en torno a la población que más necesita del apoyo del Estado (DPS, 2017), acompañando a los hogares en la construcción de una nueva perspectiva de vida en cinco dimensiones o áreas de intervención: identificación, salud y nutrición, educación y capacitación, habitabilidad, ingresos y trabajo.

El propósito de la dimensión de Identificación, es que todos los miembros de la familia cuenten con documentos que los identifiquen como ciudadanos colombianos: registro civil, tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía o contraseña y libreta militar o que se encuentren inscritos en los registros oficiales que les permitan acceder a los servicios sociales del Estado.

³ A lo largo de este documento se podrá hacer referencia a la Estrategia de Acompañamiento Familiar y Comunitario como: “la Red UNIDOS”, la “estrategia UNIDOS”, “la estrategia” o simplemente “UNIDOS”

⁴ Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, creada con el Decreto 4160 de 2011, participa en la formulación de la política pública de superación de la pobreza.

La dimensión Salud y Nutrición garantiza que los integrantes del hogar acceden al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a través de éste, a los servicios establecidos en el Plan de Beneficios en Salud; además evitar que los menores enfrenten riesgos por deterioro nutricional.

La dimensión Educación y Capacitación permite que los miembros del hogar accedan y permanezcan en el sistema educativo, adquiriendo competencias que contribuyan a su desarrollo integral.

En cuanto a la dimensión de Habitabilidad, se refiere a las condiciones de la vivienda en el que se garanticen condiciones apropiadas que garanticen seguridad y salubridad.

Finalmente, la dimensión Ingresos y trabajo tiene como propósito incrementar el potencial productivo de los miembros del hogar, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos. (DPS, 2017). Esta dimensión es la que se abordará en este trabajo, considerando que se relaciona directamente con la medición de pobreza monetaria, uno de los dos indicadores oficiales para medir la pobreza en Colombia. Además de acuerdo con el DNP (2017) la forma de abordar la pobreza, define políticas públicas diferentes. La pobreza multidimensional se atiende con políticas de inclusión y protección social a partir de la oferta social del Estado, mientras la pobreza por ingresos está ligada al desempeño económico del país, representado en empleo y emprendimiento. La estrategia UNIDOS se deriva de una visión de pobreza multidimensional, pero por razones de acceso a la información en un período pre electoral se decide analizar únicamente el componente Ingresos y trabajo.

En Colombia, las instituciones encargadas de los programas que forman parte de la oferta social para la superación de la pobreza, no han logrado trabajar de manera articulada, generando un problema de la “insularidad” en su gestión, debido a ello, se presenta duplicación de estrategias entre los diversos actores involucrados que no logran los resultados esperados, es decir, intervenir de manera efectiva en una población para superar la situación de pobreza.

En la ciudad de Cali, se observa que para 2016, la incidencia de pobreza monetaria fue del 15,4% y de la pobreza extrema de 3,2% (Cali en Cifras, 2016, p. 37). Una de las zonas más pobres de la ciudad es la comuna 18, en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 se reconoce que:

“En la comuna 18, el 16,6% de la población económicamente activa se encuentra desempleada, comparado con un promedio de 15,1% en la zona urbana. Adicionalmente, según la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida realizada en 2013, el 30,4% de los hogares de esta comuna percibe que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, el 58% percibe que solo alcanzan para cubrir los gastos mínimos, y solamente el 11% percibe que sus ingresos cubren más que los gastos mínimos, comparado con el 13% en promedio en la zona urbana.” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016, p.2).

Esta comuna se ubica en la ladera de la cordillera Occidental al suroeste de Cali, entre las cuencas de los ríos Meléndez y Cañaveralejo (DAGMA, s.f.); allí habitan más de 130.000 personas, siendo el número de habitantes por hectárea superior al promedio de la ciudad (Alcaldía de Cali, 2016). Actualmente está compuesta por 14 barrios y 6 urbanizaciones, cuyo estrato moda es el 1, además existen 16 asentamientos en el sector urbano y suburbano, (asentamientos no legalizados, ni estratificados) con más de 10.000 viviendas que albergan dos o tres familias, cada una.

La alta densidad de la comuna se debe al rápido crecimiento de asentamientos irregulares, “la comuna 18 es un importante receptor de población migratoria, lo que ha incrementado aceleradamente su población y ha transformado el panorama de sus necesidades prioritarias” (DAGMA, s.f., p.316).

Las múltiples dificultades que se evidencian en la comuna 18, la convierten en una de las zonas de intervención preferente para focalizar esfuerzos de superación de la pobreza para un grupo de familias con la estrategia UNIDOS; por ello se realizó un proceso de acercamiento y encuadre con los actores involucrados y el levantamiento de la malla de oferta pública y privada para este territorio. (ANSPE, 2012).

La estrategia UNIDOS, está a cargo del Departamento de Prosperidad Social, el cual cuenta con una oficina en Cali para la coordinación entre el nivel central (Bogotá), el departamento y el operador institucional encargado de la implementación y ejecución de la estrategia a nivel local. Estos actores tienen la responsabilidad de coordinar entre sí, en un proceso de gestión articulada, se trabaja conjuntamente bajo el objetivo común de evidenciar la superación de la situación de pobreza de los hogares vinculados. Por ello es necesario considerar el punto de vista del actor institucional, a partir de sus recursos y capacidades para alcanzar sus logros.

Luego de casi una década de implementación, es de interés evaluar de qué manera se ha desarrollado la dimensión Ingresos y trabajo para un grupo de ocho familias de la comuna 18 de Cali, beneficiarias de la oferta pública de la estrategia UNIDOS. En particular evidenciar si los procesos de articulación facilitaron la generación de recursos familiares requeridos para superar el umbral de pobreza y pobreza extrema.

En este contexto, es de interés en este trabajo, realizar un análisis de la articulación y los procesos de implementación de la estrategia UNIDOS, con el propósito de evaluar, como uno de los elementos innovadores de la estrategia, como lo es la articulación, ha contribuido para que un grupo de familias de la comuna 18 accedan a los beneficios de la oferta social presentada en el componente de Ingresos y trabajo. Por lo que se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿De qué manera la articulación de la oferta social que propone la estrategia UNIDOS, ha contribuido a la reducción de la pobreza, a través de la generación de ingresos para un grupo de ocho hogares beneficiarios de la comuna 18 de Cali, vinculadas al programa entre 2012 y 2016?

1.1. Hipótesis

La articulación de la oferta que propone la estrategia UNIDOS, ha facilitado el acceso a las oportunidades de generación de ingresos de un grupo ocho de familias de la comuna 18 de Cali vinculadas al programa entre 2012 y 2016, generando un impacto en la reducción de la pobreza monetaria.

1.2. Objetivos de la investigación

1.2.1. Objetivo general

Analizar de qué manera la articulación de la oferta que propone la estrategia UNIDOS, ha contribuido a la generación de ingresos de un grupo de hogares beneficiarios de la comuna 18 en la ciudad de Cali, vinculados entre 2012 y 2016, contribuyendo a la reducción de la pobreza monetaria.

1.2.2. Objetivos específicos

- Determinar el modelo de articulación de la oferta que **propone UNIDOS** para la generación de ingresos en el componente de Ingresos y trabajo.
- Identificar los principales factores que posibilitaron o limitaron el acceso a la oferta social de los hogares estudiados para la generación de sus ingresos.
- Determinar las barreras y facilitadores que han permitido la articulación de la oferta, **desde el punto de vista del actor institucional** para la generación de ingresos de los hogares estudiados.
- Realizar recomendaciones a partir del análisis de la información recolectada.

El presente trabajo se desarrolla con la siguiente estructura, en el primer capítulo se amplía el contexto y justificación del problema; en el segundo capítulo, se presenta el estado del arte que muestra algunas investigaciones dedicadas al tema de generación de ingresos para atender la pobreza y las estrategias de articulación que permitirían alcanzar dicho objetivo; un tercer capítulo el desarrollará el marco conceptual; en el cuarto capítulo se presenta la metodología de investigación; a partir del quinto capítulo se presentan los resultados de la investigación en donde se mostrará si la articulación que propone la estrategia UNIDOS efectivamente produce efectos positivos en la reducción de la pobreza monetaria para un grupo de 08 hogares de la comuna 18 de la ciudad de Cali. El último capítulo se dedica a las conclusiones y recomendaciones de esta investigación.

2. Contexto y justificación del problema

En América Latina, las políticas de lucha contra la pobreza, en las dos últimas décadas, han tenido como principal protagonista a los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC)⁵, (BID, 2016). Sin embargo, a lo largo de los años, se ha venido incrementado el nivel de complejidad de las problemáticas sociales, y las causas de la pobreza, por ello los PTMC, no son suficientes para lograr que los beneficiarios superen niveles de pobreza. De esta manera, los gobiernos Latinoamericanos se han visto obligados a enfocarse en la articulación de acciones de transferencias monetarias con programas de fomento productivo y empleabilidad que permitan a las personas generar ingresos autónomos en empleos formales o actividades de cuenta propia, que les permita superar sus condiciones de pobreza en el mediano y largo plazo. (Cortínez, et.al., 2016).

El estudio desarrollado por Cortínez, et. al., 2016, da cuenta del consenso entre gobiernos de diversas latitudes, respecto del valor de la coordinación de la política social con la política de inclusión laboral y productiva, como medida para contribuir a reducir la población en condición de pobreza extrema, pero pocas son las experiencias que han logrado la articulación efectiva de los distintos sectores de gobierno, y más aún entre el sector social y el productivo. El predominio de la lógica sectorial en los Estados Latinoamericanos constituye la principal barrera para avanzar en la integralidad de los servicios sociales, lo cual se plasma en una serie de resistencias políticas, institucionales, culturales y operacionales que imponen límites a la articulación (Cortínez, y otros, 2016).

Colombia no es ajena a dicha situación, en la última década el Estado ha venido ofertando una serie de programas sociales con el objetivo de disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos otorgando beneficios sociales a la población que más lo requiere. Así los programas bandera de PTMC en el contexto Colombiano, son: Familias en Acción, Jóvenes

⁵ Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) consisten en la entrega de una suma de dinero mensual a hogares que se comprometen y cumplen con condiciones preestablecidas como asegurar que sus hijos asistan a la escuela y que los hijos que aún no están en edad escolar asistan a controles de salud. (BID, 2016).

en Acción e Ingreso para la Prosperidad⁶, y también mediante programas de generación de ingresos para mejorar la inserción laboral o fortalecer capacidades productivas (Angulo & Gómez, 2014).

Pero las instituciones encargadas de los programas que forman parte de este tipo de oferta social para la superación de la pobreza, no han logrado trabajar de manera coordinada, generando un problema de la “insularidad” en su gestión, que se da según Waissbluth (2003), porque “cada unidad, división, departamento o subsecretaría trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslapo de funciones entre ellas”. (p.1).

Por lo anterior, la norma tradicional de los programas mencionados anteriormente es la duplicación de estrategias entre los diversos actores involucrados o la simple continuidad de programas que no logran los resultados esperados, de forma que no han podido coordinarse para intervenir conjuntamente en una misma población en situación de pobreza.

Estas dificultades de coordinación dan origen en 2006, a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red JUNTOS, que en 2011 cambiaría su nombre a Estrategia UNIDOS. Esta Red o Estrategia consiste en implementar una política transversal e intersectorial que impacte en forma directa en las condiciones de vida de 1.500.000 familias a través de una intervención descrita como “integral orientada a proveer a los hogares más pobres del país, el acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado” (CONPES 102, 2006).

De esta forma, la estrategia UNIDOS, fue concebida como una innovación en el modo de gestionar los programas de superación de pobreza, liderada por el Gobierno Nacional coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la participación de 22 entidades del orden nacional encaminadas a la generación de sinergias que posibiliten fortalecer y mejorar las condiciones de vida y generación de capacidades de la población que más necesita del apoyo del Estado (DPS, 2017), incluyendo en la estrategia los programas previamente mencionados.

⁶ **Familias en Acción** ofrece un subsidio condicionado a la asistencia escolar y al desarrollo de acciones de salud y nutrición para menores de edad que pertenecen a los hogares del nivel 1 del SISBEN.

Jóvenes en Acción está dirigido a bachilleres de 16 a 24 años en condiciones de vulnerabilidad para incentivar el acceso y permanencia en la educación.

Ingreso para la Prosperidad está dirigido a los jefes de hogar o cónyuges entre 18 y 35 años con rezago escolar pertenecientes a la Red Unidos para aumentar niveles de escolaridad y desarrollo de capacidades y competencias para la generación de ingresos. (Prosperidad social, 2017).

La estrategia se focaliza en la atención a los hogares en situación de pobreza extrema y desplazamiento mediante el acompañamiento permanente, la acumulación de capital social y humano y la promoción de la oferta de programas sociales del Estado a través de la articulación interinstitucional.

Se han definido cinco dimensiones o áreas de intervención a fin de contrarrestar las trampas de la pobreza que enfrentan los hogares más vulnerables, estas dimensiones son: identificación, salud y nutrición, habitabilidad, educación y capacitación, e ingresos y trabajo. (Ver Gráfico 1). Las dimensiones se desagregan en 26 logros (11 requeridos y 15 deseables), que constituyen las condiciones mínimas para que una familia supere la situación de pobreza extrema. (DPS, 2015). Se espera que si la familia alcanza los logros requeridos pueda ser promovida, es decir, finaliza el proceso al superar la pobreza extrema gracias a sus esfuerzos y con el apoyo de la Red UNIDOS. Los logros requeridos y deseables se presentan en detalle en el Anexo 1.

Gráfico 1. Dimensiones y Logros de la Estrategia UNIDOS



Fuente: Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario. Prosperidad Social.

Proceso de promoción de hogares

Como se mencionó anteriormente, el objetivo final de la estrategia UNIDOS es que los hogares atendidos superen la pobreza extrema, lo que implica un proceso de promoción o salida del programa, cuando se comprueba que los hogares han mejorado las carencias propias de la miseria.

De este modo, la vinculación de los hogares a la estrategia UNIDOS, finaliza cuando se logra el empoderamiento de la familia para reconocer que cuenta con las capacidades personales y económicas para generar proyectos sustentados en la autonomía y la autogestión. (Ver Gráfico 2).

Para que un hogar sea promovido de la estrategia UNIDOS debe cumplir las siguientes condiciones:

- Generar el desarrollo de capacidades individuales y colectivas que logren condiciones mínimas deseables para superar la situación de pobreza extrema, a través del cumplimiento de 11 Logros Requeridos, de los cuales seis (6) están directamente relacionados con privaciones contempladas en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Colombia.
- Superación por parte del hogar del umbral de pobreza extrema monetaria según el dominio geográfico en el cual se encuentra.
- No ser pobre por medición de IPM Colombia, lo cual equivale tener menos de un tercio de las privaciones que componen el índice.

Gráfico 2. Esquema de promoción de la Estrategia UNIDOS



Fuente: Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario. Prosperidad Social.

Aunque los logros familiares establecidos en el esquema de intervención, están pensados para atender las causas de la pobreza multidimensional, identificadas en el CONPES 102 de 2006, se considera que el mejoramiento permanente de las condiciones de vida se alcanza mediante la inserción laboral y las oportunidades de inversión en actividades productivas, como los microemprendimientos (Angulo, 2016). Por ello para esta investigación es de interés la dimensión “Ingresos y trabajo” que apunta a la superación de la pobreza extrema por ingresos, que se cumple alcanzando 4 de los 26 logros que propone la estrategia UNIDOS, y los cuales corresponden específicamente a la dimensión mencionada previamente:

Logro requerido:

Logro 11.- El ingreso por cada miembro del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según su dominio geográfico.

Logros deseables:

Logro 24.- todos los adultos mayores de 60 años (y adultos con discapacidad permanente) tienen un ingreso propio.

Logro 25.- Los integrantes del hogar en edad de trabajar se encuentran vinculados a algún proceso de empleo, formación para el trabajo, emprendimiento o de acceso a activos productivos.

Logro 26.- El hogar cuenta con la seguridad jurídica del predio que destina a la explotación agropecaria o autoconsumo (Aplica solo para el Modelo Rural).” (DPS, 2015, p.19).

En la Estrategia UNIDOS, los *logros requeridos* se constituyen en condiciones mínimas que los hogares deben cumplir para ser promovidos, mientras los *logros deseables* fortalecen las posibilidades de la familia para que perdure la nueva situación.

Con el cumplimiento del Logro 11, el hogar debería incrementar su potencial productivo, desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos de manera que los ingresos de los hogares garanticen la adquisición de la canasta básica de alimentos (DPS, 2017), superando el umbral de pobreza extrema monetaria.

Los logros deseables dependen de la conformación de la familia, su decisión de avanzar hacia la empleabilidad o el emprendimiento, y la ubicación en un territorio urbano o rural. Para la presente investigación, se estudia el alcance del logro requerido, independiente de otras consideraciones.

La dimensión Generación de Ingresos se articula con la política pública de Generación de Ingresos (PGI), y en ella confluyen, de una parte los organismos del estado (Gobierno nacional DNP, DPS, SENA, MCIT entre otros), las Gobernaciones y Alcaldías; por otra parte el sector privado con la generación de empleos y demandando los productos y servicios que producen los hogares; además otros actores como las ONGs, la academia y la cooperación internacional (DNP, 2015).

La PGI opera a través de una oferta integral llamada Ruta Integral de Generación de Ingresos que articula y combina ofertas de identificación del perfil laboral, orientación ocupacional, educación e intermediación laboral y/o apoyo o fortalecimiento del emprendimiento (Angulo, 2014). Donde el primer paso “el perfil laboral” permite definir la ruta más adecuada para cada persona, empleo o emprendimiento, sin embargo “la implementación y operación actual dista mucho de los objetivos iniciales. No ha sido posible una verdadera articulación en torno a una ruta integral.” (Angulo, 2014, p. 32).

En efecto, Angulo (2014) afirma que desarrollar una política pública de inserción productiva, constituye un reto de diseño y articulación, pues se requiere coordinar con programas de empleabilidad y formalización, con programas de emprendimiento y generación de ingresos, y también con programas de alivio a la pobreza.

Por otra parte, es importante presentar las condiciones de la comuna 18 con base en el Plan de Desarrollo de Comunas y Corregimientos 2016-2019, publicado por la Alcaldía de Cali en 2016. En primer lugar la comuna 18 es la zona más vulnerable de la ciudad, no solo por las condiciones de pobreza y pobreza extrema de sus habitantes, sino por los bajos niveles de educación, la elevada tasa de fecundidad de las mujeres jóvenes y adolescentes y un mayor porcentaje de personas con discapacidad, en comparación con el resto de la ciudad, entre otros aspectos sociales.

En cuanto a infraestructura, la comuna 18 se caracteriza por contar con viviendas de desarrollo incompleto, asentamientos subnormales ocupados por personas víctimas del desplazamiento provenientes de diferentes lugares del país. Buena parte del territorio está fuera del perímetro urbano lo que dificulta la cobertura de servicios públicos, además se han ocupado zonas de reserva forestal.

Por otro lado, según la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida (EECV), los indicadores de dependencia de la comuna 18, estiman que por cada 100 personas en edad productiva (15 a 64 años), hay 44.3 personas económicamente dependientes (26.7 son menores de 15 años y 17.6 son adultos mayores de 65). Se estima que el 88.8% de la población está en edad de trabajar, y que el 50.3 % de la población en edad de trabajar, está económicamente activa, ya sea buscando trabajo o trabajando (tasa global de participación). El 16.6% de la población económicamente activa se encuentra buscando empleo y la tasa de ocupación es del 49.1 %.

En esta comuna, el 30,4 % de los hogares percibe que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, el 58% percibe que sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos, y solo el 11% percibe que sus ingresos cubren más que los gastos mínimos.

Por todo lo anterior, es de interés en este trabajo, identificar hogares beneficiarios de la estrategia UNIDOS en la comuna 18 de Cali que han logrado vincularse con alguna actividad productiva que les genere ingresos, para evidenciar el resultado del logro propuesto en la dimensión “Ingresos y trabajo”, a través de la articulación de la oferta social para esta comuna con tantas necesidades y que ha sido priorizada como zona de intervención preferente para focalizar esfuerzos de superación de la pobreza mediante la estrategia UNIDOS.

3. Estado del arte

El tema de la política de generación de ingresos a partir de una oferta social articulada, ha sido objeto de diversos análisis e investigaciones, dada la importancia de su objetivo final, la garantía de una vida digna para las poblaciones empobrecidas, por esta razón se presentan algunos trabajos que aportan en la comprensión de estos asuntos:

En este sentido, el trabajo de Alarcón (2000), señala que una buena política macroeconómica es aquella que expande las oportunidades de generación de ingresos para amplios sectores de la población, al igual que una buena política social es aquella que expande su potencial productivo. Para la autora, las únicas políticas de reducción de la pobreza que son sostenibles en el largo plazo, son aquellas que promueven su incorporación al mercado, debido a que la manera de integrar a los pobres al mercado es a través de la redistribución y creación de activos productivos, junto con el aumento en la productividad de dichos activos. Esta propuesta, para ser efectiva, requiere de un alto grado de articulación entre la política macroeconómica y la política social. La intención del Estado a través de la estrategia UNIDOS es un reflejo de ello pues, como ya se mencionó, pretende coordinar de manera armónica la participación de 22 entidades hacia el objetivo de desarrollar capacidades de los más pobres y expandir el potencial productivo del país.

Así mismo, Rey de Marulanda (2005) coincide en afirmar que para el diseño de una política o un programa social es fundamental que se articule lo económico, lo social y lo institucional para que haya sostenibilidad. Menciona que no hay política o programa social sostenible en el mediano o largo plazo si las consideraciones económicas no tienen en cuenta las consideraciones sociales. De igual forma no hay política ni programa social sostenible en el mediano plazo si no se incluyen las consideraciones de tipo económico, y aun cuando estas dos dimensiones se articulen, se deben ajustar a las realidades institucionales donde van a operar, caso contrario están condenadas a fracasar.

La autora sostiene que para lograr dicha articulación es indispensable la coordinación a nivel inter-agencial e inter-sectorial, así como coordinación al interior de las agencias y los sectores, y aún entre quienes diseñan, quienes ejecutan y quienes participan, reconociendo los aspectos técnicos, políticos y culturales involucrados, que entrañan negociaciones, no siempre exitosas lo que deriva en políticas que no se aplican y proyectos que no son exitosos. El aporte de este trabajo sugiere, además de la importancia de la articulación, el reconocimiento de los intereses

de los diferentes actores, la necesidad de escuchar y negociar para alcanzar las sinergias necesarias, para el caso, la estrategia UNIDOS cuenta con un componente de Gestión y Articulación de la Oferta Social cuya tarea es complementar los programas del Estado con el sector privado, organizaciones sociales y cooperación internacional en espacios de concertación donde es necesario reconocer las dificultades que surgen de la negociación.

De igual manera, Parra & Daniel (2012), afirman que una adecuada coordinación podría ayudar a corregir problemas estructurales en cuanto al diseño e implementación que pueden afectar la efectividad y eficacia de los procesos de articulación de la política social, en cuanto a la coordinación de la oferta de los diferentes programas, contribuyendo así a la generación de sinergias que, no solo fortalezcan el sistema, sino que acrecienten las posibilidades de éxito de cada uno de los programas individualmente.

Por otra parte, en el documento “Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo” desarrollado por la CEPAL (2017) se argumenta que la inversión en las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, particularmente en la infancia, adolescencia y juventud, y el fomento del desarrollo social inclusivo son elementos centrales para lograr una mayor igualdad.

En este sentido, en el documento se afirma que los países de la región deben emprender el camino de un cambio estructural progresivo, en conjunto con políticas e instituciones que permitan fortalecer el rol del Estado para redistribuir, regular y fiscalizar.

Propone que la región debe avanzar, tanto en lo productivo como en lo social, hacia un círculo virtuoso de desarrollo en el que, mediante la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo, se promuevan los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna y, al mismo tiempo, mediante el desarrollo social inclusivo, se logre reducir las desigualdades sociales, superar la pobreza y consolidar los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población.

Se confirma entonces que el Estado debe actuar como regulador y contribuir activamente en la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo social, para garantizar el bienestar de la nación, una tarea que se viene desarrollando en Colombia a través de diferentes estrategias como UNIDOS; con algunos sobresaltos, pero cuyo propósito de avanzar hacia un país más equitativo, es innegable.

En síntesis, los trabajos mencionados resaltan la importancia del apoyo institucional en aras de superar la pobreza, pero resulta indispensable la suma de esfuerzos de los diferentes estamentos articulados que combinen lo social con lo económico y propicien la participación e integración de las comunidades.

4. Marco conceptual

El presente capítulo tiene como propósito facilitar la comprensión de los principales conceptos que forman parte de esta investigación, y que están contenidos en la pregunta objeto de estudio. De esta manera, se conceptualizarán elementos como la Pobreza, la Generación de Ingresos y la articulación institucional, los cuales se constituyen en los ejes transversales del trabajo.

4.1. Pobreza

El concepto de pobreza, así como sus determinantes, es una de las problemáticas más abordadas que se ha dado en el debate político y académico durante la última década. Numerosos estudios sobre la pobreza han intentado examinar su complejidad y persistencia, generando una gran cantidad de información que contribuye a su medición y entendimiento.

Según Alarcón (2002), la pobreza generalmente está asociada a la falta de activos productivos y/o a la baja productividad de los activos que poseen los pobres. En este sentido una redistribución de activos que permita a los sectores más pobres un aumento en su productividad, tendría un triple efecto de contribuir en la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el refuerzo del crecimiento económico. Esta visión se relaciona con la pobreza monetaria que la estrategia UNIDOS atiende mediante los PTMC, sin embargo, el Banco Mundial en su informe sobre Desarrollo Mundial, 2000/2001, entiende el concepto de la pobreza en cuanto a un bajo nivel no sólo de ingresos y de consumo sino también las carencias de instrucción, salud y nutrición, y de otras áreas del desarrollo humano. Además amplía el concepto, incluyendo la impotencia y la falta de representación, la vulnerabilidad y el miedo; sentando las bases de la medición de la pobreza multidimensional y un referente para la orientación de la intervención de la estrategia UNIDOS y la necesidad de establecer acciones ambiciosas tendientes a atacar de manera frontal otras dimensiones que impiden el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las poblaciones vulnerables.

En esta misma línea, Sen (2000) plantea que la pobreza se define como la privación de las capacidades básicas a los individuos y no sólo como un ingreso bajo. Sin embargo, para el autor esta perspectiva:

“... no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta es una importante razón por la que una persona esta privada de capacidades.” (p.114).

Esta perspectiva obedece a que las capacidades son intrínsecamente importantes, mientras el ingreso es instrumentalmente importante. Este trabajo se centra en la efectividad de la estrategia UNIDOS para atender la falta de ingresos de una comunidad y su utilidad como instrumento para fortalecer las habilidades de los individuos para mejorar su calidad de vida de manera autónoma, en el mediano y en el largo plazo.

Para el desarrollo de este trabajo se reconoce la definición de pobreza multidimensional, con base en los autores mencionados, dado que en la actualidad se evalúan las diferentes carencias que aquejan a la población en situación de pobreza, además, como se ha mencionado, la estrategia UNIDOS aborda el tema desde esta perspectiva teórica al establecer múltiples dimensiones de atención. Sin embargo, el alcance de este estudio se limita al análisis de la dimensión Ingresos y trabajo en cuanto a la generación de un ingreso suficiente para superar la pobreza extrema, y en particular establecer si la articulación de la oferta contribuye al alcance de dicho logro en los hogares estudiados.

4.2. Generación de Ingresos

El concepto de Generación de Ingresos se sustenta en el trabajo como derecho económico y social a partir de la Declaración de Filadelfia proferida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades” (OIT, 1958). Las Naciones Unidas en 1966 corroboran que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho” (Citado por Zarama, 2009, p.17). En Colombia la Constitución de 1991 consagra en el artículo segundo como finalidad del Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...” (Citado por Zarama, 2009, p.17).

En este orden de ideas, Jiménez (2007) afirma que las políticas públicas surgen para atender los derechos económicos y sociales, necesarios para concretar otros derechos como los civiles y políticos. Así, el Estado emprende programas de acción gubernamental que buscan concretar los derechos constitucionales en una perspectiva de derechos humanos como se evidencia en la estrategia UNIDOS que, en sus primeras versiones, buscaba la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia.

Como se mencionó anteriormente, el CONPES 3616 de 2009 sentó los lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento, que permitiera a los hogares focalizadas acceder a un esquema completo de servicios para adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos, con el fin de superar pobreza, eliminar barreras y garantizar estabilización socioeconómica en un proceso secuencial, restableciendo su derecho a alcanzar la libertad material.

Para lograr la garantía de derechos, los programas de generación de ingresos (PGI), deben incorporarse en los Planes de Desarrollo Territorial, de acuerdo con las características socioeconómicas del territorio; se define entonces el perfil productivo y la ruta integral de la PGI que permita a los gobernantes realizar un diagnóstico y definir las líneas de la oferta institucional así como la asignación de recursos para este propósito (DNP, 2012).

En Colombia los PGI descansan sobre cuatro principios claves, a saber:

“1. El desarrollo de capacidades para incrementar el capital humano y social y la acumulación de capital productivo por parte de la población pobre y vulnerable.

2. Desarrollo local incluyente: Es necesario que exista una complementariedad y articulación entre la PGI para esta población con la vocación productiva de los territorios y sus planes de desarrollo local.

3. Un marco institucional para la generación de ingresos que garantice la articulación y coordinación en la oferta institucional, una adecuada focalización y complementariedad entre programas (mecanismos).

4. Un sistema de protección social consolidado. La PGI es un componente necesario en la superación de pobreza y promoción social.” (Angulo, 2016, p. 31).

La PGI como política social es un instrumento del Estado que busca atender los problemas de vulnerabilidad, pobreza, exclusión socioeconómica y no goce pleno de los derechos humanos, sociales, económicos y políticos de las poblaciones pobres, y se desarrolla dos campos de acción, que fortalecen la autonomía de las personas, la formación para el trabajo y el emprendimiento empresarial.

Pero el Estado no puede garantizar de manera independiente el cumplimiento de la ruta integral de generación de ingresos, requiere formular mecanismos de articulación institucional y complementariedad, que en la estrategia UNIDOS se denominan Acompañamiento Familiar y Comunitario y Gestión de la Oferta. (DPS, 2015). Así, resulta importante detenerse en el concepto de articulación institucional.

4.3. Articulación institucional

En el ámbito de las políticas públicas, la articulación institucional puede entenderse como un proceso político y técnico para lograr coherencia de las políticas que faciliten el logro de objetivos estratégicos, reduciendo la redundancia y los vacíos, mientras se desarrollan políticas integrales (Licha & Molina, 2006). Es necesaria para la creación de sinergias de diversa índole orientadas hacia objetivos específicos, los autores distinguen cuatro tipos de sinergias, cognitivas, de procesos y actividades, de recursos y de autoridad; las organizaciones públicas y privadas deben trabajar juntas en la ejecución de políticas públicas, aunque reconocen que no es un proceso fácil, considerando las luchas de poder, la resistencia al cambio y la renuencia a aceptar nuevas prácticas de acción intersectorial.

La estrategia UNIDOS desde su génesis reconoce la necesidad de articulación, en el componente de *Acompañamiento Familiar y Comunitario*, pues reconoce la importancia de los vínculos y redes de interacción social presentes en los hogares y comunidades; y en el componente de *Gestión de la Oferta* al “motivar a las empresas privadas, organizaciones sociales, fuentes oficiales y no oficiales de la cooperación internacional a invertir en iniciativas destinadas a los hogares en situación de pobreza extrema.” (DNP, 2015, p.34). De esta manera, la articulación

institucional requiere adelantar acciones de coordinación al interior de los organismos del estado y en sus relaciones con los actores externos en términos de la estrategia para la generación de ingresos.

Como se ha mencionado anteriormente, la PGI implica la búsqueda de articulación del sector público, privado y la cooperación internacional. Por parte del estado el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Trabajo, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la ANSPE, el SENA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el INCODER, Bancóldex, la Banca de Oportunidades, el Banco Agrario y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el nivel Nacional, de Gobernaciones y de Alcaldías.

El sector privado es fundamental en la PGI dado que genera puestos de trabajo y/o puede convertir en proveedores a los emprendimientos productivos desarrollados por los hogares objeto de la intervención. En cuanto a los actores de cooperación internacional, desarrollan habilidades técnicas, proyectos de investigación o la operación de la PGI en el territorio. (DNP, 2015).

Sin embargo, los esfuerzos no siempre son efectivos, Coraggio (2002), afirma que

“Toda estrategia social tiene sujetos sociales y políticos con valores, visiones del mundo, intereses y objetivos convergentes en cierto grado, lo que justifica que asuman la misma estrategia, que nunca es un sendero fijo sino un haz de variantes de trayectorias convergentes de acción táctica.” (p.2).

La falta de articulación dificulta el alcance de sus objetivos, por ejemplo cuando se evalúa la estrategia de Generación de Ingresos, se observa falta de medidas de acompañamiento técnico para el desarrollo de las iniciativas productivas, falta de asesoría en materia financiera y apoyo para la comercialización de los productos, que sumada a la falta de vinculación de la población a programas de vivienda, salud, educación y alimentación entre otros, determina que los hogares con acceso a capital semilla, lo dediquen a satisfacer necesidades básicas no resueltas, o en otros casos al incremento del comercio informal. (Franco, 2014).

El interés de este trabajo se centra en confirmar si los procesos de articulación institucional han favorecido la generación de ingresos de los hogares de la comuna 18, o por el contrario se ha constituido en un obstáculo.

5. Metodología de investigación

Este capítulo presenta los pasos para realizar la investigación definidos en tipo de estudio, método de investigación, así como las técnicas y procedimientos para recoger y analizar los datos. Todo lo anterior con el propósito de determinar empíricamente si efectivamente la implementación de la Red UNIDOS, tiene un efecto en la reducción de la pobreza en un grupo de ocho familias de beneficiarios del programa en la comuna 18 de la ciudad de Cali, vinculadas entre 2012 y 2016.

5.1. Tipo de Estudio

El presente trabajo es un estudio de caso de corte cualitativo con enfoque descriptivo-analítico en el que se estudiaran ocho hogares de la comuna 18, para describir y comprender si la articulación generada desde UNIDOS, permitió a los hogares generar ingresos suficientes para superar el límite de pobreza y pobreza extrema monetaria. Este tipo de estudio busca especificar las características del programa y sus elementos de articulación intentando comprender su implementación (Yin, 1989).

La técnica de recolección de información fue la entrevista semi-estructurada que a través de la implementación de una guía instrumento, se realizó a los jefes cabeza de hogar, en adelante actor beneficiario y a los funcionarios públicos, en adelante actor institucional, vinculados a la estrategia UNIDOS. Esto permitirá conocer las características particulares de un grupo de ocho (8) familias vinculadas a la estrategia UNIDOS desde 2012, su nivel de participación y las percepciones que estas tienen sobre la Ruta de Atención en Generación de Ingresos. También se indagará por los resultados percibidos sobre la generación de recursos para familia.

En cuanto al actor institucional, se recoge información que enriquece la investigación en tanto aporta su visión del proceso de atención a los hogares, lo que posibilita un mayor acercamiento a la realidad compleja que se estudia.

Lo anterior se justifica, a partir de la revisión de algunos autores, entre los que se destacan Aguilar & Barroso (2015), quienes reconocen la importancia y utilidad de la triangulación de datos para la investigación en ciencias sociales dado su carácter mutidimensional y complejo, procedimiento que permite “obtener un mayor control de calidad en el proceso de investigación y

garantía de validez, credibilidad y rigor en los resultados alcanzados.” (Aguilar & Barroso, 2015, pág. 73).

En este caso se utiliza la triangulación de fuentes de datos, que permite considerar el punto de vista de diferentes grupos, por una parte los hogares y por otra la de los funcionarios del Departamento de Prosperidad Social, que conforman las dos caras de la realidad del objeto de estudio.

Dado que el propósito básico del estudio de caso es alcanzar la mayor comprensión del caso en sí mismo sin generar ninguna teoría ni generalizar los datos, el producto final es una descripción que permite comprender como la articulación de la estrategia UNIDOS ha permitido que los hogares cumplan con el logro de generación de ingresos y por ende abandonen la pobreza y pobreza extrema. Por tanto, solo es suficiente un número reducido de entrevistas definido en ocho (8) familias, con las cuales se propone indagar e identificar elementos generales del programa sin necesidad de que esto sea tenga que ser representativo para toda la ciudad. Además se soporta en la información obtenida por parte del Departamento de Prosperidad Social para reforzar la información sobre las barreras y facilitadores de la articulación propuesta de la estrategia, entrevistando a tres funcionarios, quienes por motivos laborales deben mantener en reserva sus nombres y cargos, pero que conocen de primera mano la operación del proceso en la ciudad de Cali.

La entrevista está orientada por una guía construida con base en los objetivos de esta investigación en la Guía de entrevista (Anexo 2). Previo contacto, se realiza según la disponibilidad de tiempo de los participantes con una duración menor a una hora.

5.2. Participantes del estudio

Para el presente estudio se establece como unidad de análisis ocho “hogares beneficiarios de la estrategia UNIDOS” de la comuna 18, entendiendo estos como la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan en una misma vivienda, y que por su condición socioeconómica fueron vinculados al programa a partir de 2012. La información se obtiene a través del jefe cabeza de hogar de cada familia seleccionada. Los hogares son seleccionados de la base de datos del programa siguiendo los pasos y criterios que se presentan a continuación:

- Se identifican a los hogares pertenecientes a la comuna 18 que ingresaron al programa entre el 2012 y 2016.
- Posteriormente, de estas familias se identifican a las que cumplieron con el logro de Ingresos y trabajo.
- De estas familias se identifican a las que se vincularon a la ruta de empleabilidad y a la ruta de emprendimiento del logro Ingresos y trabajo.

A los jefes de hogar se les contacta para indagar sobre la posibilidad de participar en el estudio y después de tener su aceptación se agenda una cita para realizar la entrevista

A la par, la información del Departamento de Prosperidad Social, se obtiene a través de tres funcionarios ubicados en la ciudad de Cali, responsables de coordinar la atención a los hogares beneficiarias de la estrategia UNIDOS, que cuentan con más de 3 años de vinculación al programa y que están dispuestos a responder el cuestionario, siempre que se conserve en absoluta reserva sus datos personales y laborales.

5.3. Análisis de datos

Rodríguez et al. (1996) definen el análisis de datos como “un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer el significado relevante en relación al problema de investigación”. (p.32).

Para el tratamiento de los datos y su análisis, obtenidos de las entrevistas del actor beneficiario, cada entrevista será grabada, transcrita y revisada, luego se organiza la información por cada informante que representa a cada hogar con el propósito de realizar el análisis particular por familia identificando si se recibió capacitación y asesoría para la búsqueda de empleo o apoyo para iniciar alguna actividad productiva. Luego se realizará un análisis comparativo entre los relatos de cada familia para identificar si todas tuvieron acceso a las mismas ofertas por parte del programa.

El análisis será efectuado por medio de un sistema de codificación manual (Archivo word) y consiste en la vinculación de segmentos del texto con cada una de las variables descritas en el Anexo 3 y que se resumen en las siguientes categorías de análisis: Identificación, Generación de capacidades para el trabajo y Generación de capacidades para el emprendimiento, las cuales corresponden a los logros planteados por la estrategia UNIDOS.

En el caso de las entrevistas realizadas al actor institucional, cada una será grabada, transcrita y revisada, luego se organiza la información por cada informante que representa a la institución con el fin de realizar el análisis particular por cada funcionario. Luego se realizará un análisis comparativo entre los relatos de cada uno para identificar las barreras y facilitadores de la articulación propuesta en la estrategia.

El análisis será efectuado por medio de un sistema de codificación manual (Archivo word) y consiste en la vinculación de segmentos del texto con cada una de las variables descritas en el Anexo 4 y que pertenece a la categorías de análisis Articulación de la oferta social, las cual corresponde a nuestra pregunta de investigación.

Posteriormente se ubicarán las respuestas obtenidas para cada una de las variables y categorías definidas con el fin de identificar los logros alcanzados por los hogares investigadas y los mecanismos de articulación obtenidos en las entrevistas al actor institucional. Finalizando con la triangulación de los datos obtenidos, permitiendo así, describir la efectividad de implementación de la estrategia UNIDOS en un grupo de hogares beneficiarios de la comuna 18 de la ciudad de Cali.

6. Resultados

A continuación se presentan los hallazgos derivados del análisis del trabajo de campo, dando respuesta a cada uno de los objetivos propuestos, de la siguiente forma: el primer apartado describe la articulación de la oferta de UNIDOS; el segundo apartado se identifican los principales factores que posibilitaron o limitaron el acceso a la oferta social de los hogares estudiados para la generación de sus ingresos; y finalmente, se determinan los factores que facilitan o dificultan el acceso de los hogares estudiados al programa de generación de ingresos desde el punto de vista del actor institucional.

6.1. Determinar el modelo de articulación de la oferta de “UNIDOS” para la generación de ingresos en el componente “Ingresos y trabajo”

En este apartado se busca con base al análisis de la bibliografía revisada, determinar el modelo de gestión y articulación de la oferta social que propone UNIDOS direccionado al cumplimiento del su logro Ingresos y trabajo, para que a través de la generación de ingresos, los hogares beneficiarios tengan un ingreso superior al valor de umbral de pobreza extrema monetaria.

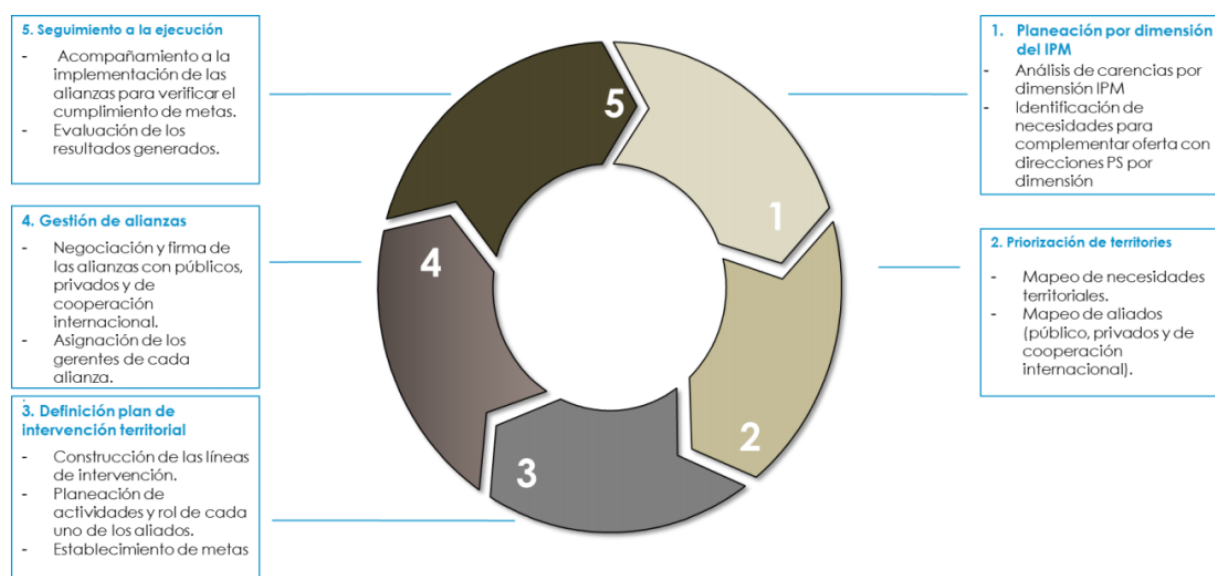
Según el Informe de Gestión del Departamento de Prosperidad Social del 2017, el objetivo de la articulación de la oferta social de UNIDOS, es gestionar el acceso preferente de la población vulnerable a la oferta de servicios y programas sociales del Estado y complementarla con inversión del sector privado, organizaciones sociales, cooperación de fuentes oficiales y no oficiales, donaciones e iniciativas innovadoras (DPS, 2017, pág. 54). Identificando, negociando y ejecutando con aliados estratégicos planes, programas, proyectos y acciones que contribuyan con la misión de Prosperidad Social con la misión de la reducción de la pobreza.

El modelo de gestión y articulación de oferta social que propone el DPS (Ver gráfica 3), inicia con el proceso de planeación para cada dimensión del IPM⁷ alineadas con los logros de la estrategia UNIDOS, en donde se identifican las principales necesidades (déficit de logros) de la población beneficiaria de la estrategia.

⁷ Índice de Pobreza Multidimensional.

Posteriormente, se realiza la *priorización de los territorios*, por medio del mapeo de necesidades territoriales, donde se identifican a los posibles aliados estratégicos (públicos, privados y de cooperación internacional); con el fin, de definir el *plan de intervención territorial* en el que se plantean las actividades y el rol de cada uno de los aliados, realizando negociaciones y *firmando las alianzas* necesarias; de manera transversal se establece el *seguimiento y acompañamiento a la implementación de las alianzas* verificando el cumplimiento de metas y la evaluación de los resultados generados (DPS, 2017).

Gráfico 3. Modelo de Gestión y Articulación de la Oferta Social



Fuente: DPS, Informe de Gestión de Prosperidad Social 2017

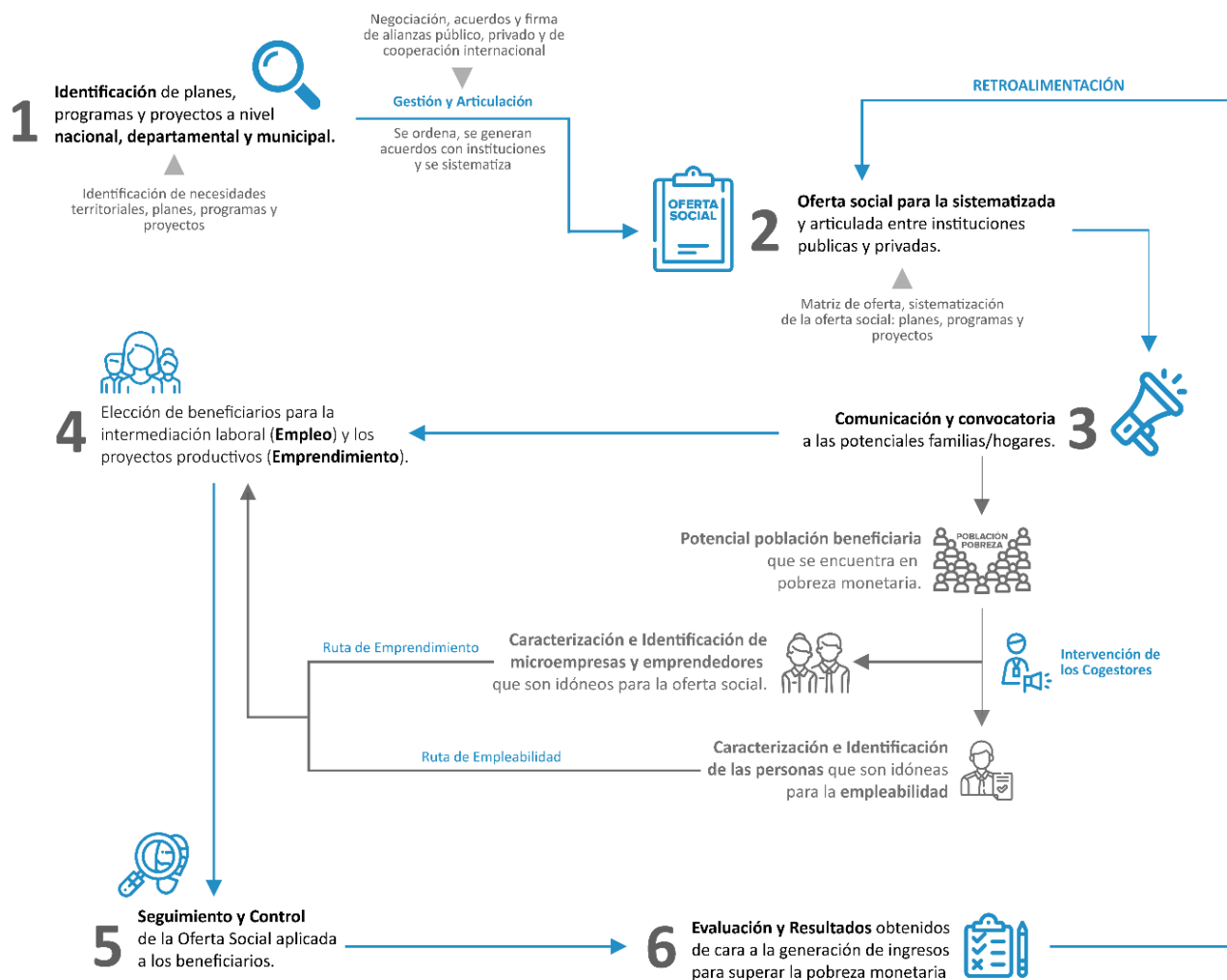
Adicional a ello, la estrategia UNIDOS para el cumplimiento de su logro Ingresos y trabajo, se articula con la política de Generación de Ingresos, la cual establece la Ruta integral de generación de ingresos⁸, es decir, el recorrido que permite a una familia pobre extrema y/o desplazada, acceder a un esquema integral de servicios definidos para aumentar sus capacidades y acumular activos.

⁸ Ruta que debe seguir la población para superar los índices de pobreza extrema monetaria y la responsabilidad que tiene la institucionalidad en el diseño y desarrollo de programas y proyectos que aporten a mejorar localidad de vida y el nivel de ingresos de la población acompañada por la estrategia UNIDOS (Guía de acompañamiento UNIDOS, 2017, pág. 57)

Dicho esquema se logra con una combinación de las siguientes ofertas: i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes (Conpes 3616, 2009, pág. 25).

El Gráfico 4, presenta una descripción general de la articulación de la oferta de “UNIDOS” para la generación de ingresos en la dimensión “Ingresos y trabajo”, elaborada a partir de la información obtenida:

Gráfico 4. Articulación de la oferta UNIDOS para la Generación de Ingresos.



Fuente: Elaboración propia, a partir de DPS (2017)

Basándose en la integración de la PGI para cumplimiento del logro Ingresos, UNIDOS ha definido la ruta de la empleabilidad (Anexo 5) y la ruta del emprendimiento (Anexo 6), que deben seguir los integrantes de los hogares beneficiarios para que se alcance un monto de ingresos, igual o superior a la línea de la pobreza extrema, garantizando la adquisición de la canasta básica de alimentos, en su recorrido hacia la superación de la pobreza extrema.

6.2. Principales factores que posibilitaron o limitaron el acceso a la oferta social de los hogares estudiados para la generación de sus ingresos

En este apartado se presentarán los resultados obtenidos a partir de las entrevistas, donde se muestran las percepciones de los beneficiarios con respecto al proceso que llevó a los hogares a generar sus propios ingresos durante el desarrollo de la estrategia.

Acerca del tema de empleabilidad, en la entrevista, los hogares que han logrado generar ingresos mencionan que se les realizó una caracterización e identificación del perfil laboral durante el acompañamiento del cogestor, luego una orientación ocupacional, debiendo pasar por un proceso de educación y capacitación.

Manifiestan que la capacitación fue útil para aprender un oficio y vincularse a través de la intermediación laboral del SENA, la empresa privada y organizaciones del tercer sector a un trabajo, tal como se menciona:

“Claro, mi hijo mayor siguió, sacó el técnico, él pues estudio eso, salió a trabajar y él en estos momentos está en la Universidad” (E1).

“Estuve meses en capacitación del SENA y de ahí terminé en el 2015 y ellos me dejaron trabajando ahí en la empresa Calzado las Maravillas” (E2).

“Sí, mi hermano y mi esposo recibieron capacitación de aseo y desinfección, en la Fundación Carbajal del Vallado. Los dos consiguieron el empleo, mi hermano en el momento ya no está trabajando, porque ya no se le dieron las cosas donde entro, pero mi

esposo si, a mi esposo lo mandaron de una para Carvajal y él está trabajando, en PROPAL” (E5).

En cuanto al emprendimiento, se ha observado, a través de las entrevistas a los hogares que lograron generar sus propios ingresos, que les otorgaron un capital semilla para desarrollar un proyecto productivo acorde con los conocimientos previos que el beneficiario tenía del negocio, o para el que fue capacitado, como se puede evidenciar en lo siguiente:

“Ya sabía manejar máquina, porque yo coso desde los 11 años más o menos, porque es que a mí me gusta mucho la costura, yo sé coser,..... Yo trabajaba con máquina, pero tenía máquinas sencillitas, caseras, entonces claro, ya al llegar a Cali,....gracias al Señor con las ayudas que me daban en el gobierno, compré una máquina industrial” (E1).

“Nosotros tuvimos unas capacitaciones en ese colegio, el "Nuevo Latir", ahí a mi esposo le dieron una ayuda para hacer hamburguesas, perros y todo eso... No fue algo nuevo, yo si he tenido mi negocito de comida rápida allá en la casa, lo que yo vendo es papa rellena, chorizo, papa aborrajada, empanadas, cositas así, pero de mi propia fuente” (E7).

Durante la entrevista se resaltó por parte de los hogares que generaron ingresos, la importancia de la corresponsabilidad del hogar, hicieron énfasis en el dinamismo de los hogares para ser el motor de su propio desarrollo, mediante la participación activa de los miembros de la familia que quieren generar ingresos, ya sea mediante emprendimiento o a través del empleo, como se puede evidenciar en lo siguiente:

“..no sé de qué manera, podría ser, con psicólogos o yo que sé, para darse cuenta realmente, quien necesita esa ayuda, quien la va a aprovechar, quien le va a dar buen uso y fortalecer mejor la familia, porque hay familias que si lo hacemos, como hay otras que no (E1).

“Fue un proceso, primero les comentaron de qué se trataba el curso, ellos lo hicieron, de ahí nos llamaron a una entrevista, fueron, de ahí volvieron y los llamaron para unos exámenes, volvieron a ir y ahí ya les dieron, les pidieron las tallas para la

dotación y ahí si ya les hicieron la contratación. Fue todo ese proceso antes de ingresar” (E5).

Esto último también forma parte de los requisitos que solicita el DPS cuando se realiza un programa de emprendimiento productivo, es por ello que los hogares que demuestren su deseo de superación, mediante el cumplimiento de las tareas y la participación activa, son tenidas en cuenta por el cogestor, quien realiza una preselección.

En la entrevista también se pudo observar que a los hogares que generaron sus propios ingresos se les vinculó a capacitaciones de ahorro y finanzas, como es el caso del programa Mujeres Ahorradoras, que para los hogares participantes fue un complemento importante para generar una cultura del ahorro y del manejo de sus ingresos y gastos.

Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas mencionaron que a pesar de haberse vinculado a un empleo, este ha sido de corta duración; y quienes obtuvieron capital semilla para un proyecto productivo, indican que por falta de seguimiento y fortalecimiento para el mantenimiento o crecimiento del negocio, se ha dificultado la sostenibilidad de sus ingresos en el tiempo, como se evidencia en las siguientes afirmaciones:

“En ese momento sólo estoy haciendo como arreglos y de pronto las faldas de jean que me dan a coser, porque, pues mi meta era como hacer camisetas y así, pero entonces me hace falta una collarín, y estoy luchando para ver si puedo conseguirme esa máquina, para poder, pues es que las dos máquinas no siempre dan el resultado, ni siquiera porque, son varias máquinas para hacer una buena prenda” (E1).

“....eso es lo que yo he luchado para que me den, para que me ayuden, dos máquinas necesito, empezando con una y trabajando, yo ahorro y compro la de poste, pero necesito aunque sea una, para que mis hijas me ayuden, porque eso no es de una sola persona, en el negocio de calzado no es una sola persona mínimo cuatro o cinco personas, y ahí están mis tres hijas, esta mi yerno y estoy yo, con eso conformamos la empresa para el calzado. Nosotros necesitamos reforzar el negocio” (E2).

“Yo tengo dos máquinas, pero me hacen falta más máquinas, yo trabajo sola, yo quería ampliar, conseguir otra máquina, uno teniendo otra máquina y teniendo materia prima, puede conseguir a otra persona, pero bien poquito que uno recibe y para pagar a otra persona no alcanza, porque yo trabajo eso para mantener a mis hijos” (E3).

Por otra parte, se identificaron factores que impidieron el acceso a la oferta social de los hogares estudiados para la generación de sus ingresos:

Algunos de los hogares entrevistados visualizan que su condición mejoró respecto a su situación inicial al ingreso en el programa, esto tiene que ver con la materialización de ayudas concretas para algunas necesidades; pero específicamente en cuanto a la generación de ingresos, comentaron que a pesar que recibieron formación sea de empleabilidad o de emprendimiento, no han logrado generar sus propios ingresos. Por ello la mayoría de los discursos, apunta hacia la afirmación de que su ingreso monetario no ha mejorado durante el tiempo de estancia en el programa, considerándose como pobres.

Para ellos una de las principales barreras que se les ha presentado para generar ingresos, es la poca oferta de proyectos productivos y de empleos que se da para los beneficiarios de UNIDOS, lo que impide su vinculación a pesar de estar capacitados, esto se puede observar en los siguientes comentarios:

“Me capacitaron, yo tengo un poco de diplomas de Red Unidos, de capacitaciones, yo tengo todo eso debajo de la cama, todo eso está ahí. Lo que falta es que ahí se den proyectos productivos “(E2).

“Me han dado capacitación pero no me han vinculado a ningún trabajo. Me han dado capacitaciones en CORCINDEP. La capacitación ha sido para trabajar en aseo o atención al cliente” (E6).

“Lo único bueno de la capacitación es que yo aprendí, a mí en lo personal me sirvió, pero en lo laboral no he podido encontrar trabajo. Ellos deberían darle más acompañamiento a uno” (E6).

Acerca de la empleabilidad, los hogares mencionaron que se presentan factores que dificultan su vinculación laboral, como los requisitos que piden las empresas para la contratación, además del proceso de selección laboral, el cual resulta largo y tedioso para los postulantes, que incluso después de pasar por todas las pruebas no son seleccionados, lo que ocasiona desánimo, como lo describe una de las entrevistadas:

“Las empresas a las que se busca el empleo colocan muchas cosas para un puesto, muchos requisitos y a veces por cualquier cosa no le dan el empleo a la persona, y de pronto la persona si lo está necesitando, atienden si muy bien, pero son demasiados requisitos y pues la persona se aburre, de repente si abren una convocatoria para tal cosa ya la gente no quiere ir, claro porque se cansan de hacer tantas vueltas para un empleo y a lo último nada” (E4).

Otra barrera que se menciona es la falta de información o información errada acerca de la oferta existente para la generación de ingresos, debido a la falta de acompañamiento de un cogestor, ya que UNIDOS no cuenta con suficientes cogestores. Esto hace que el hogar no logre vincularse a tiempo, pierda oportunidades y además deba buscar información por medio de sus vecinos que también pertenecen al programa, tal como se menciona en los siguientes comentarios:

“El acompañamiento de ellos (cogestores) es importante, porque ellos son los que le entregan a uno a información sobre qué proyectos hay, cuáles son las capacitaciones, cual es el paso a seguir, pero sin saber, sin tener cogestor como se hace” (E3).

“Dificultades la desinformación, sí, porque vea,... entre las vecinas nos comentamos cuando hay algo, pero no porque hayan ido a la casa, o que hayan llamado, sino que por decir, le dicen a una sola vecina, y la vecina le dice a la otra, y la otra a la otra y así” (E4).

“La falta de información, salen muchos proyectos, mire, una vecina traía un buen mercado que le habían dado, un mercadísimo, y yo le dije: ¿Amiga y a usted donde le

dieron eso? Y me dijo: "A mí me lo dieron por allá". Uno se pierde de muchas cosas, a uno cuando ya le dicen, ya se terminó (E8)".

Lo anterior se puede corroborar con el comentario en la entrevista de uno de los actores institucionales, que menciona lo siguiente:

"Nosotros somos el puente entre la oferta y los hogares, nosotros tenemos identificados a los hogares, pero como tenemos una limitación de cogestores sociales, el cogestor trata de ubicarlos hogares y cierra con las que ubique, las demás no tendrían en este periodo ese acompañamiento, ... pero no a todas se va a alcanzar a atender en este periodo, pero ellas no quedan desvinculadas, porque lo que va a pasar con los hogares que si se atienden, es que las que logren cumplir los 11 logros las vamos a promover, cuando se promuevan entonces queda espacio para atender a esas otras familias que están ahí pendientes. Son 22 cogestores, son 880 familias que podrían atender".

La ausencia del acompañamiento del cogestor afecta la sostenibilidad del acompañamiento familiar, también genera que los miembros del hogar no se sienten involucrados como miembros de la red, por el contrario se genera en ellos la percepción de poca efectividad del programa y desinterés hacia ellos, ya que consideran que la labor del cogestor es fundamental no sólo para obtener información, sino por el hecho de que se genera un vínculo con estas personas, esto lo podemos observar en afirmaciones como:

"El que yo tuve primero, ese muchacho fue un amor, yo no sé ni porqué lo sacaron, él iba, se tomaba la molestia de ir a buscarme, si no me encontraba volvía, y si no me encontraba iba tarde, en la noche, pero el hecho es que yo le firmara los papeles, y que le entendiera lo que él tenía que decir" (E5).

"Yo tenía mi cogestora que era Patricia, el otro año era Viviana, ahora es mi cogestora Nora, pero ella es de tiempo, soy amiga de ella de antes, a ella yo la acompañaba a los barrios más peligrosos, pero no era mi cogestora, yo a ella la quiero mucho, nos llevamos muy bien" (E2).

6.3. Barreras y facilitadores que han permitido la articulación de la oferta, desde el punto de vista del actor institucional para la generación de ingresos de los hogares estudiados

Este apartado presentará los resultados desde el análisis producto de la entrevista al actor institucional, en donde se evidencian otros facilitadores y/o barreras y dificultades de la articulación de la oferta que se presentan en el desarrollo de UNIDOS para la generación de ingresos en la ciudad de Cali.

En el análisis de la entrevista se hace evidente que en la estrategia UNIDOS en Cali, se da una coordinación institucional, entre el Departamento de Prosperidad Social en Bogotá y la dependencia del mismo en el departamento del Valle; así, el responsable de oferta de nivel nacional, le envía la información de oferta a nivel departamental y este la transmite al responsable de UNIDOS, quien es el encargado de comunicar al coordinador del operador y este a los cogestores, que brindarán la información a los hogares. Por ello, la figura del cogestor se convierte en un actor fundamental ya que son el enlace de la información de la institución a los hogares.

Debido a esto, al existir coordinación dentro de la propia institución, en sus diferentes dependencias, puede llegar la información de manera pertinente, oportuna, e integral. Y así la información puede ser rápidamente transmitida al Operador y en últimas a los hogares beneficiarios.

Así mismo se evidencia la falta de articulación entre los niveles de gobierno central y local, debido a la baja participación de los gobiernos locales (departamentales y municipales) para la generación de oferta social para la generación de ingresos de los beneficiarios de UNIDOS, esto es uno de los aspectos que se reflejó en las visitas y en las entrevistas realizadas, debido a que no se encontraron programas de productividad o empleo a nivel local y departamental que involucraran a los beneficiarios de UNIDOS, sino más bien, se depende mucho de los programas que se lancen del nivel central a través de la coordinación del Departamento de Prosperidad Social; esto bajo el argumento según las entidades territoriales de que UNIDOS es una estrategia del nivel nacional. Debido a ello se pueden presentar ofertas productivas que se encuentren dispersas y desarticuladas, ya que carecen de orientación para el logro de los objetivos de UNIDOS.

En la entrevista realizada al actor institucional de UNIDOS, sobre la pregunta que le realizó acerca de la alianzas con actores privados y de cooperación internacional, que fomenten la generación de empleo entre los hogares beneficiarios de UNIDOS, y la creación de líneas de

negocios que involucren a esa población en su cadena de valor, no solo como empleados sino también como proveedores, este comentó lo siguiente:

“...no existen convenios como tal a nivel local con la empresa privada, no es que todo el tiempo estamos vinculándolos de acuerdo a algún compromiso que tengan con nosotros, no, nosotros creamos la necesidad y los invitamos a que ellos participen, y algunos participan y otros no. Si la empresa privada da algunos cupos es coyuntural al momento que se hizo la convocatoria, el estado no tienen ninguna medida de control de decirle a la empresa, mire usted tiene que hacer un aporte a la comunidad, no, eso es muy voluntario de la empresa”

Además de ello no se hizo mención por parte del funcionario de los programas de cooperación internacional que contribuyen con la generación de ingresos. Esto muestra que a nivel local no se están haciendo alianzas con el sector privado, ni con cooperación internacional. Lo que si llama la atención es que se menciona que desde Bogotá se realizan algunas coordinaciones con empresas privadas para dar cupos de programas de emprendimiento como fue el caso de Bavaria, que dio cupos determinados para la ciudad de Cali, pero fue coordinado desde el nivel central.

En tal sentido, se hace necesario integrar los esfuerzos de las agencias públicas, privadas, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales, con el fin de diseñar mecanismos efectivos y de largo plazo, orientados a garantizar que los hogares accedan a los beneficios del crecimiento económico. En particular, se requiere tener una coordinación local para que los hogares pobres extremos y desplazados puedan acceder a la oferta de la programas de generación de ingresos, mediante la coordinación entre los gobiernos Nacional y territorial (CONPES 3616, 2009).

7. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones se pueden presentar de acuerdo a los actores vinculados con la estrategia. Respecto de los hogares beneficiarios, es claro que la estrategia UNIDOS ha jugado un rol clave, en cuanto a la entrega de información, orientación y apoyo para acceder a las ofertas sociales para la generación de ingresos. En este punto, la labor de los cogestores se aprecia como fundamental, puesto que han logrado enfocar la intervención no sólo como sujetos aislados, sino que se han relacionado con los hogares, de manera que han logrado establecer la confianza necesaria para un adecuado acompañamiento y traspaso de información.

En este sentido, la corresponsabilidad ha sido un elemento muy importante para que los hogares puedan ser seleccionados por el cogestor para acceder a la oferta de emprendimiento o empleabilidad. Puesto que la selección depende de la información y el seguimiento que realiza el cogestor, quien además tiene la responsabilidad de alimentar el sistema UNIDOS, por el cual el Departamento de prosperidad Social a nivel central (Bogotá) logra consolidar la información en una base de datos que utiliza para la selección.

Por otra parte, la estrategia UNIDOS busca garantizar que los ingresos de los hogares vinculados a la estrategia, sean suficientes para la adquisición de la canasta básica de alimentos, necesaria para la evolución de los hogares UNIDOS en su proceso de superación de pobreza extrema, esto se ha evidenciado en la mayoría de los hogares entrevistadas, ya que ellas han logrado generar sus propios ingresos, sea por medio de la empleabilidad o el emprendimiento; pero algunos hogares que a pesar de haber recibido capacitación para el trabajo, no han podido vincularse a un empleo, ni cuentan con herramientas para trabajar de forma independiente (máquinas) debido a que no han podido vincularse a un programa de emprendimiento, por lo que argumentan que no es posible generar sus propios ingresos.

En cuanto a la oferta de generación de ingresos se evidencia, la asimetría que existe entre la oferta y la demanda de estos servicios, las cuales se determinan principalmente, por el lado de la demanda, ya que esta es alta. Por el lado de la oferta es insuficiente, debido a los problemas relacionados con pocos cupos de trabajo y oportunidades de emprendimiento, además de la falta de continuidad de los programas.

Adicionalmente es claro que a pesar de que la información sobre la oferta de servicios existentes es directa, dado que el cogestor es quien se encarga de transmitir la información de la oferta a los hogares, parte de la población no tiene acceso a toda la información, debido a que el número de familias supera al número de cogestores y hay hogares que se quedan sin acompañamiento por años.

Entonces si no hay acompañamiento del cogestor, los hogares no tienen acceso a los oferentes de servicios, las rutas de acceso y las diferentes opciones que ofrece la estrategia. Estas dificultades que experimentan los beneficiarios para acceder a la información, se traducen en baja satisfacción de las necesidades o no utilización de los servicios existentes.

En cuanto al actor institucional, según las respuestas obtenidas, se evidencia una baja articulación entre los diferentes niveles de gobierno (central y local), en cuanto a coordinación y manejo de información, que se traduce en la baja participación de los gobiernos locales en la estrategia. Esto conlleva a que haya baja integración en las intervenciones de generación de ingresos, dada la desarticulación que existe entre los diferentes niveles de gobierno.

La poca articulación municipal afecta negativamente la generación de ingresos, porque limita el acceso de bienes y servicios a la población, no desarrolla la infraestructura de servicios necesaria para atraer la inversión, y limita la formación de capital humano. Además se observa bajo compromiso de los gobiernos territoriales con la promoción del desarrollo económico local, la cofinanciación de programas gubernamentales de generación de ingresos y la orientación de sus acciones hacia la promoción de acciones que vinculen a UNIDOS en actividades económicas sostenibles, la dotación de factores para el capital humano, y la generación de recursos propios, producto de una expansión de la base económica.

Adicional a esto, se puede evidenciar que existe ausencia de alianzas estratégicas entre el sector privado, de cooperación internacional y los niveles de gobierno para la diversificación de la oferta social de UNIDOS en cuanto a generación de ingresos lo que limita que se puedan generar planes y acuerdos para el logro del objetivo Ingresos y trabajo de UNIDOS.

Por último, se proponen las siguientes recomendaciones producto del análisis conjunto de la información:

1. Difundir la estrategia UNIDOS y la Política de Generación de Ingresos destacando los roles y la importancia de la institucionalidad departamental y local para lograr los propósitos de disminución de la pobreza y la estabilización socioeconómica de los beneficiarios de UNIDOS, que finalmente son población en pobreza extrema.
2. Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales (departamentos y municipios y de las instituciones privadas (gremios, universidades, centros de investigación, etc.) para promover el desarrollo local orientado a brindar oportunidades laborales y de emprendimiento a los beneficiarios de UNIDOS, a través de la implementación de los Programas de Desarrollo Económico.
3. Mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los implementan a nivel nacional y local.
4. Realizar alianzas público privada, mediante la identificación a nivel territorial de las empresas que tengan iniciativas para trabajar en lo referente a generación de ingresos (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros) y definir estrategias (modelo de intervención) para la articulación público privada, teniendo en cuenta los sectores prioritarios para el gobierno y las cadenas de valor existentes en las empresas.
5. Identificar las agencias de cooperación internacional que actualmente están operando a nivel territorial en lo referente a generación de ingresos, específicamente con la población en pobreza extrema y desplazada que brindan :capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros para realizar un inventario de cooperantes internacionales que están operando en el departamento, su ubicación, tipo de intervención, temporalidad, presupuesto total y desglosado, tipo de operadores, población objetivo, para la vinculación con estas agencias y realización de alianzas para un trabajo coordinado con UNIDOS.
6. Presencia de una instancia de coordinación de los programas de generación de ingresos del orden local, orientada a generar una oferta integral que facilite a los beneficiarios de UNIDOS superar las barreras para desarrollar sus capacidades y crear o acumular activos,

debido a que existe un número importante de organizaciones de naturaleza pública, privada y de la sociedad civil que desarrollan intervenciones orientadas hacia la generación de ingresos, pero que adolecen de coordinación e integralidad, cobertura suficiente, criterios de focalización y de una instancia coordinadora.

8. Referencias bibliográficas

- Acción Social. (2010). El Nuevo Reto: La lucha coordinada contra la pobreza extrema en Colombia, Informe del avance y estado actual de los hogares beneficiarios de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema -Juntos.
- Aguilar, S. & Barroso, J. (2015). La triangulación de datos como estrategia en Investigación Educativa. Recuperado de *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*. Nº 47 Julio 2015. ISSN: 1133-8482.e-ISSN: 2171-7966. doi: <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2015.i47.05>
- Alarcón, D. (2002). Espacios de articulación entre la política económica y la política social, 1–13.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019 comuna 18. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/135089/planes-comunas-corregimientos-2016-2019/genPagdoc1569=4>
- Angulo, R. (2016). Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia. *Notas técnicas banco interamericano de desarrollo*, 958, 22. Retrieved from <http://publications.iadb.org/handle/11319/7489>
- Angulo, R., & Gómez, N. (2014). Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Mas familias en Acción Estudio de caso de Colombia.
- ANSPE. (2012). Informe de gestión audiencia pública de rendición de cuentas noviembre de 2011 – a 31 de octubre de 2012. Bogotá.
- ANSPE. (2015). Manual operativo de la estrategia Red UNIDOS.
- Banco Mundial. (2001). Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2000 /2001 Lucha Contra La Pobreza. (Ediciones Mundi-Prensa, Ed.). Madrid.
- BID, 2016. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas e Inclusión Financiera. Nota técnica del BID, Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7958/Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-e-Inclusion-Financiera.pdf?sequence=4>
- Cali en Cifras, 2016. Indicadores de pobreza. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Caliencifras2016.pdf>
- Cali en cifras, 2014 - 2015. Capítulo 11 Cali en cifras por Comunas 2014-2015. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/137802/cali-en-cifras/#>
- Cartilla UNIDOS (s.f.). UNIDOS construyendo prosperidad para todos. Recuperado de <http://www.ucn.edu.co/unidos/Documents/cartilla-unidos.pdf>
- CEPAL. (2017). Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, 182. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo->






productivo

- CONPES 102. (2006). Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza. Documento Conpes Social, (102), 34. Retrieved from http://www.dnp.gov.co/portals/0/archivos/documentos/subdireccion/conpes_sociales/102.pdf
- Conpes 3616. (28 de septiembre de 2009). Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Bogotá.
- Coraggio J. (2002). Ante las políticas sociales: articular pero cambiando su sentido. Exposición en el panel Estrategias de articulación de las políticas sociales. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 30-31 de Mayo 2002.
- Cortínez, V., Fernández, I., Fernández, J., Leyton, C., Macías, D., & Molina, C. (2016). Mejores Prácticas Internacionales De Programas Productivos Articulados A Programas De Transferencias Monetarias Condicionadas.
- DAGMA, (s.f.), Agenda Ambiental Comuna 18. Recuperado de <https://consejoambiental.files.wordpress.com/2009/10/comuna-181.pdf>
- DANE (2017), Boletín Técnico Comunicación Informativa. Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2003). Plan de Desarrollo Estratégico Comuna 18. 2004-2008. Santiago de Cali, Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.
- DNP, 2015. Guía para incluir la política de generación de ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial GPE – Equipo de Generación de Ingresos 2012 – 2015).
- DNP, Acción Social, 2009. Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – Juntos. Manual de Operaciones – Versión 5. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/documentos%20y%20publicaciones/manual%20operativo%20juntos.pdf>
- DNP. Departamento Nacional de Planeación (2017). Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/publicaciones/publicacion%3fb3n%20ipm%20deptal.pdf>
- DPS (2015). Departamento prosperidad social. Manual operativo de la estrategia Red Unidos. Nueva operación
- DPS. (2017). Guía General, Estrategia De Acompañamiento Familiar Y Comunitario, Unidos. Bogotá.






- DPS. (2017). Informe de Gestión de Prosperidad Social, Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Bogotá: Departamento de Prosperidad Social.
- Franco, E. (2014). Análisis en torno a las problemáticas de los proyectos productivos para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia. Medellín, Colombia: Pensamiento y Poder. Vol. 3 No. 1 Enero-Junio 2014.
- Jiménez, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Bogotá, Colombia: Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 31-46. Universidad Sergio Arboleda.
- Licha, I., & Molina, C. G. (2006). Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC.
- Núñez J. & Cuesta L., 2006. Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento CEDE 2006-19. ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica), abril de 2006.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=normlexpub:12100:0::no::p12100_ilo_code:c111
- Parra, M., & Daniel, J. (2012). El combate contra la pobreza y la desigualdad. Lecciones y propuestas de política: el caso de Colombia. Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina (Pp. 59–72).
- Prosperidad Social (2017). Dirección de transferencias monetarias condicionadas. Informe de Gestión Enero- Junio de 2017.
- Rey de Marulanda, N. (2005) Coordinación de la política social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC.
- Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. (Ediciones Aljibe, Ed.). Granada (España).
- Sen, A. K. (2000). Desarrollo y libertad Amartya Sen. Desarrollo Como Libertad, 7.
- Waissbluth, M. (2003). La Insularidad En La Gestión Pública Latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 1(27), 1–7.
- Yin, R.K. (1984/1989). Case Study Research: design and Methods, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA: Sage.
- Zarama, E. (2009). Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo. Santiago de Chile: CEPAL.

9. Anexos

Anexo 1. Logros requeridos y logros deseables

Logros Requeridos	
 <p>IDENTIFICACIÓN</p>	<p>Logro 1 Todos los integrantes del hogar tienen su documento de identificación.</p>
 <p>SALUD</p>	<p>Logro 2 Todos los integrantes del hogar están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).</p> <p>Logro 3 Los niños y niñas del hogar menores de seis (6) años tienen el esquema completo de vacunación para la edad.</p> <p>Logro 4 Las niñas y niños mayores de seis (6) meses y menores de cinco (5) no presentan tamizaje positivo por desnutrición aguda.</p> <p>Logro 5 Los niños y niñas hasta los dos (2) años asisten a controles de crecimiento y desarrollo.</p>
 <p>EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN</p>	<p>Logro 6 Las niñas y niños desde los dos (2) hasta los cinco (5) años asisten a modalidades de educación inicial, incluyendo las niñas y niños con discapacidad que puedan participar en estos espacios de educación.</p> <p>Logro 7 Los niños, niñas y adolescentes en edad escolar desde los cinco (5) hasta los dieciocho (18) de años acceden al sistema educativo formal, incluidas las personas con discapacidad (hasta los 22 años) que puedan participar en estos espacios.</p> <p>Logro 8 Las niñas y niños menores de 15 años no trabajan.</p>
 <p>HABITABILIDAD</p>	<p>Logro 9 La vivienda cuenta con una fuente adecuada de acceso a agua.</p> <p>Logro 10 La vivienda cuenta con un sistema adecuado de saneamiento básico.</p>
 <p>INGRESOS Y TRABAJO</p>	<p>Logro 11 El ingreso por cada miembro del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según su dominio geográfico.</p>

Fuente: Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos Nueva Operación. P.17.

Logros Deseables	
 <p>IDENTIFICACIÓN</p>	Logro 12 Los hombres entre 28 y 50 años tienen tarjeta militar.
	Logro 13 Todas las personas con discapacidad están incluidas en el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD.
 <p>SALUD</p>	Logro 14 Las personas con discapacidad a las que les prescribieron un producto de apoyo o rehabilitación funcional, la recibieron.
	Logro 15 El hogar no presenta inseguridad alimentaria moderada o severa.
	Logro 16 Todos los integrantes del hogar reciben orientación sobre derechos sexuales y reproductivos.
 <p>EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN</p>	Logro 17 Todas las personas mayores de 15 años saben leer y escribir, incluidas las personas con discapacidad que puedan participar en los espacios educativos.
	Logro 18 Al menos uno de los integrantes del hogar está cursando o ha culminado estudios post secundarios, incluidas las personas con discapacidad que puedan participar en los espacios educativos y de formación.
	Logro 19 Algún integrante del hogar utiliza herramientas digitales.
	Logro 20 Al menos un integrante del hogar, mayor de edad, recibe educación financiera en alguno de los siguientes servicios: ahorro, crédito o seguros.
 <p>HABITABILIDAD</p>	Logro 21 La vivienda cuenta con materiales adecuados de pisos.
	Logro 22 La vivienda cuenta con materiales adecuados en paredes.
	Logro 23 En el hogar no se presenta hacinamiento crítico.
 <p>INGRESOS Y TRABAJO</p>	Logro 24 Todos los adultos mayores de 60 años (y adultos con discapacidad permanente) tienen un ingreso propio.
	Logro 25 Los integrantes del hogar en edad de trabajar se encuentran vinculados a algún proceso de empleo, formación para el trabajo, emprendimiento o de acceso a activos productivos.
	Logro 26 El hogar cuenta con la seguridad jurídica del predio que destina a la explotación agropecuaria o autoconsumo (Aplica solo para el Modelo Rural)

Fuente: Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos Nueva Operación. P.18.

Anexo 2. Guía de entrevista

- 1) ¿La familia vive en la Comuna 18?
- 2) ¿Desde cuándo la familia está vinculada a la estrategia UNIDOS?
- 3) ¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?
- 4) ¿Algún miembro de la familia ha recibido capacitación para el trabajo?
- 5) ¿Con qué entidad tuvieron acompañamiento para establecer el perfil laboral?
- 6) ¿En qué entidad recibió capacitación para el trabajo?
- 7) ¿Qué cursos realizó?
- 8) ¿La capacitación fue útil para aprender un oficio?
- 9) ¿Recibió orientación para la búsqueda de empleo?
- 10) ¿Consiguió algún empleo en el oficio que aprendió?
- 11) ¿Conserva ese empleo?
- 12) ¿Algún miembro de la familia recibió capacitación en emprendimiento?
- 13) ¿En qué entidad?
- 14) ¿Recibió algún apoyo económico para el emprendimiento?
- 15) ¿En qué entidad?
- 16) ¿Inició alguna actividad productiva?
- 17) ¿Cuál es el ingreso mensual generado por ese empleo?
- 18) ¿Cuál es el ingreso mensual generado por la actividad productiva?
- 19) ¿Cuál era el ingreso familiar antes de ingresar a la estrategia UNIDOS?
- 20) ¿Actualmente cuál es el ingreso familiar?
- 21) ¿Qué aspectos positivos puede resaltar del programa de generación de ingresos en la estrategia UNIDOS?
- 22) ¿Qué aspectos negativos puede resaltar del programa de generación de ingresos en la estrategia UNIDOS?

Anexo 3. Categorías y variables para el análisis de la información del actor beneficiario

Categoría	Preguntas Orientadoras	Variables	Definición
Identificación	<p>¿La familia vive en la Comuna 18? ¿Desde cuándo la familia está vinculada a la estrategia UNIDOS?</p> <p>¿Cuántas personas conforman el núcleo familiar?</p>	Ubicación	Garantiza que los entrevistados pertenezcan a la Comuna objeto de investigación.
		Pertenencia al programa	Garantiza que los entrevistados sean parte del grupo objetivo. Estrategia UNIDOS
		Integrantes de la familia	El cálculo de pobreza y pobreza extrema monetaria se mide para hogares compuestos por cuatro personas
Generación de capacidades para el trabajo	<p>¿Algún miembro de la familia ha recibido capacitación para el trabajo?</p> <p>¿Con qué entidad tuvieron acompañamiento para establecer el perfil laboral?</p> <p>¿En qué entidad recibió capacitación para el trabajo?</p> <p>¿Qué cursos realizó?</p> <p>¿La capacitación fue útil para aprender un oficio?</p>	Perfil laboral	Se debe identificar las capacidades y potencialidades de la persona.
		Entidades de Capacitación	UNIDOS debe orientar a los participantes hacia la oferta institucional
		Efectividad	La formación para el trabajo debe corresponder con las capacidades de la persona
Generación de capacidades para el emprendimiento	<p>¿Algún miembro de la familia recibió capacitación en emprendimiento?</p> <p>¿En qué entidad?</p> <p>¿Recibió algún apoyo económico para el emprendimiento?</p>	Entidades de Capacitación	UNIDOS debe orientar a los participantes hacia la oferta institucional
		Efectividad	La formación en emprendimiento debe estar acompañada por

<p>¿En qué entidad? ¿Inició alguna actividad productiva?</p>		<p>recursos para ponerla en marcha</p>
<p>¿Cuál es el ingreso mensual generado por ese empleo? ¿Cuál es el ingreso mensual generado por la actividad productiva? ¿Cuál era el ingreso familiar antes de ingresar a la estrategia UNIDOS? ¿Actualmente cuál es el ingreso familiar?</p>	<p>Generación de ingresos</p>	<p>La familia obtiene un ingreso superior al umbral de pobreza o pobreza extrema</p>
<p>¿Qué aspectos positivos puede resaltar del programa de generación de ingresos en la estrategia UNIDOS?</p>	<p>Factores clave</p>	<p>Identificación de los factores que facilitan o limitan el acceso de los hogares al programa de Generación de Ingresos</p>
<p>¿Qué aspectos negativos puede resaltar del programa de generación de ingresos en la estrategia UNIDOS?</p>		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Categorías y variables para el análisis de la información del actor institucional

Categoría	Preguntas Orientadoras	Variables	Definición
Articulación de la Oferta Social	¿En qué consiste la coordinación entre las instituciones que contempla UNIDOS?	Coordinación Institucional	Se obtiene información sobre la coordinación entre las instituciones que hacen parte de la Red Unidos.
	¿En qué consiste la coordinación del Departamento de Prosperidad Social entre las diferentes subdirecciones que contempla UNIDOS?		Se obtiene información sobre las coordinaciones dentro del DPS que es responsable de la estrategia UNIDOS.
	¿Cómo se da la articulación del programa entre los diferentes niveles de gobierno?	Articulación entre niveles de gobierno central y local	Se verifica si existe participación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno respecto a la estrategia UNIDOS.
	¿Existe articulación en el programa del sector privado, de cooperación internacional y el público?	Alianzas público privadas y cooperación internacional	Se verifica si existen alianzas entre diferentes actores, privados, de cooperación internacional y público para UNIDOS.

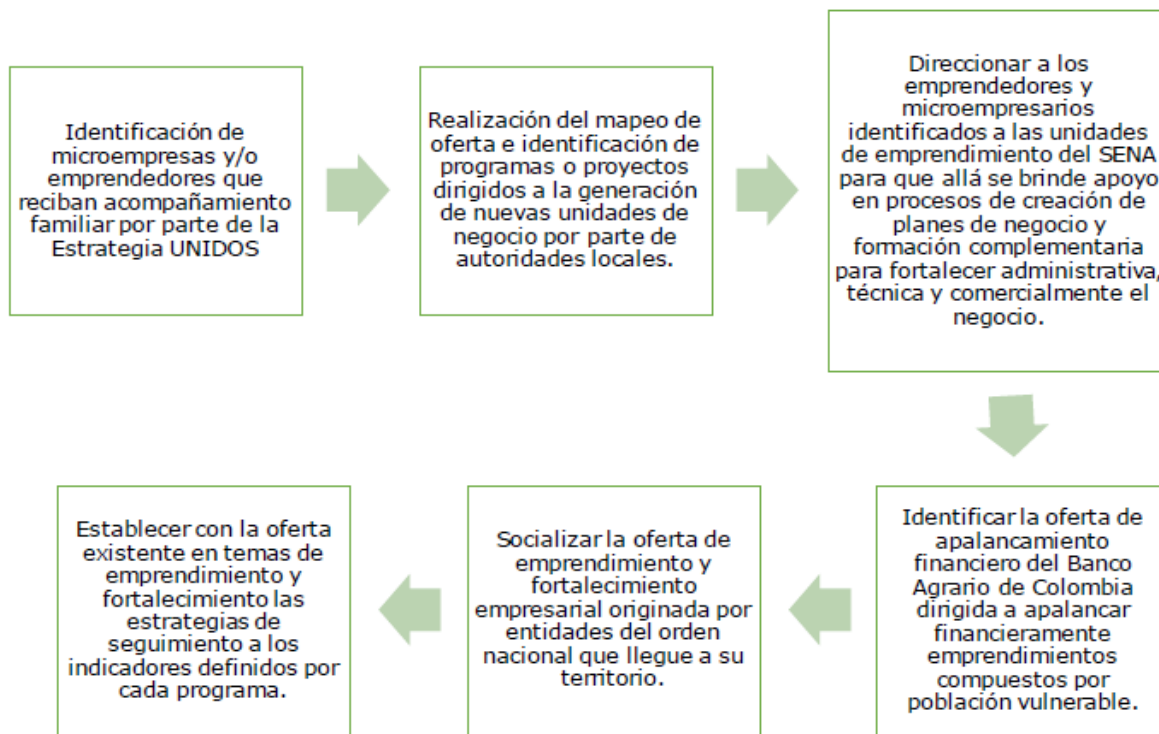
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Ruta de acceso a la oferta de emprendimiento

INGRESOS Y TRABAJO	11	El ingreso por cada integrante del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según su dominio geográfico.
	REQUERIDO	

RUTA BÁSICA DE ACCESO A LA OFERTA

A continuación se presenta la ruta de emprendimiento:



ACTIVIDADES QUE DESARROLLA EL EQUIPO OPERATIVO Y CONTRIBUYEN AL CUMPLIMIENTO DEL LOGRO

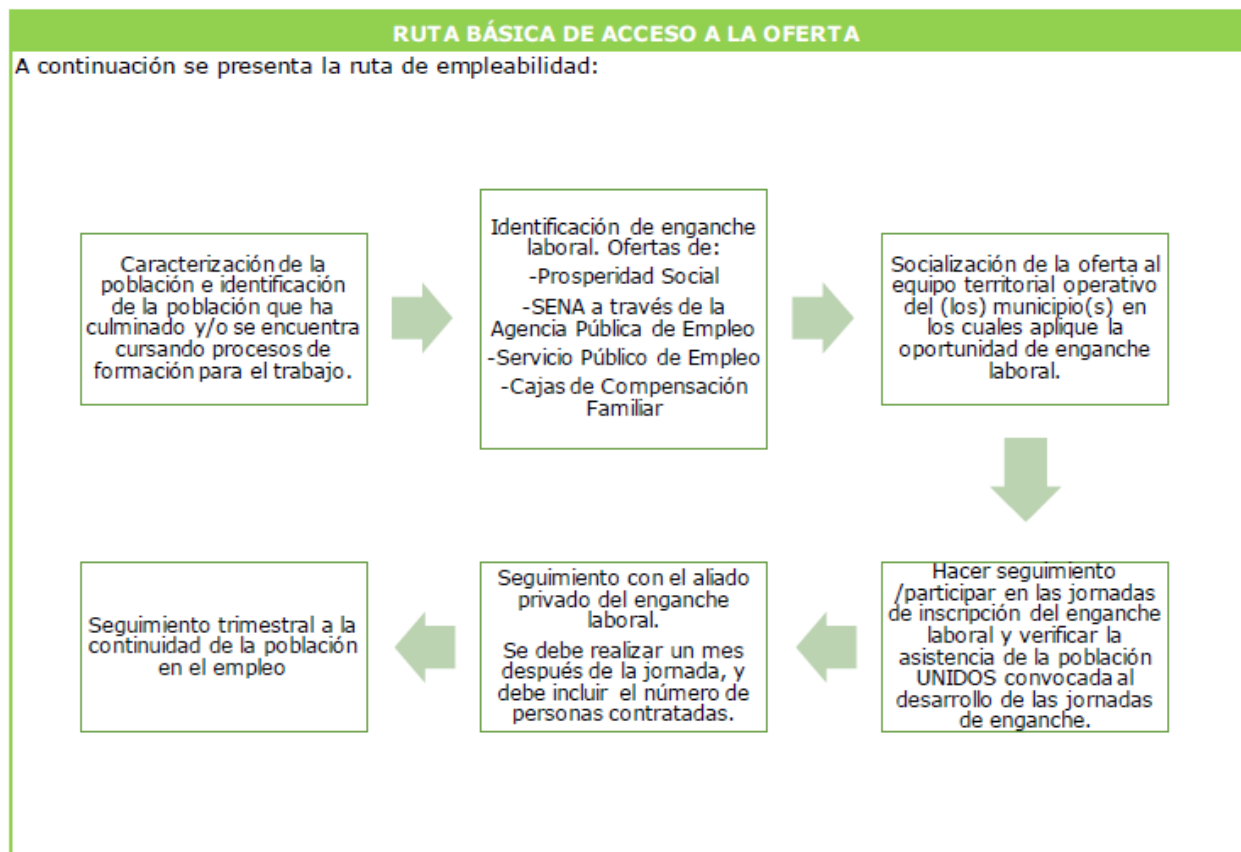
Tareas de Coordinadores Locales:

1. Realizar el mapeo de oferta de emprendimiento y fortalecimiento empresarial teniendo como referencia la malla de validación y los criterios allí descritos para la consecución del Logro 25 por parte de los hogares vinculados al acompañamiento de la Estrategia UNIDOS.
2. Realizar jornadas de socialización de las ofertas de emprendimiento a los Cogestores Sociales de cada municipio de manera mensual para temas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial. Para estas reuniones se deberá dar a conocer nuevas ofertas y exponer los resultados del seguimiento a los procesos que se llevan a cabo para estos temas.
3. Generar sinergias constantes con el SENA para el desarrollo de las líneas de emprendimiento en todo el país.

Fuente: Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario. Prosperidad Social.

Anexo 6. Ruta de acceso a la oferta de la empleabilidad

INGRESOS Y TRABAJO	11	El ingreso por cada integrante del hogar es igual o superior al valor del umbral de pobreza extrema según su dominio geográfico.
	REQUERIDO	



Fuente: Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario. Prosperidad Social