

**CEDE****DOCUMENTO CEDE 2006-31
ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)
AGOSTO DE 2006**

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA: DE LA PREVISIÓN SOCIAL A LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS¹

**JAIRO NÚÑEZ M.²
LAURA CUESTA³**

Resumen

Durante los últimos años, el Estado colombiano ha realizado grandes avances en la construcción de políticas y programas dirigidos a la población más pobre y vulnerable. Una de las grandes innovaciones ha sido el programa Familias en Acción, que consiste en la entrega de transferencias monetarias condicionadas a la participación del hogar en controles de crecimiento y desarrollo, y a la asistencia escolar de los niños de 7 a 17 años de edad. Después de un año y medio de ejecución, la evaluación de impacto del programa encontró resultados positivos en las tasas de asistencia escolar, la proporción de niños inscritos en los programas de crecimiento y desarrollo, y las medidas antropométricas de los niños beneficiarios. Sin embargo, la carencia de un análisis costo-beneficio impide determinar si esta intervención supera otros programas del Estado. Para aumentar en un estudiante la cobertura educativa de jóvenes de 12 a 17 años, se requiere atender a 8 jóvenes, lo que seguramente es más costoso que otros programas del Ministerio de Educación Nacional como Escuela Nueva. Así mismo, aunque este programa está dirigido a las familias más pobres, solo el 40% de los hogares beneficiarios pertenece al nivel 1 del SISBEN. Este estudio presenta la experiencia de Colombia en el diseño y puesta en marcha de una intervención como la que se viene desarrollando con Familias en Acción, sus fortalezas y debilidades, así como las recomendaciones para mejorar su impacto.

Palabras clave: pobreza, transferencias condicionadas.

Clasificación JEL: I30, I31, I38.

¹ Este documento fue preparado para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO y hace parte de una publicación más extensa que recopila las experiencias de los países de América Latina que implementaron intervenciones de transferencias condicionadas basados en el programa *Progres-Oportunidades* de México.

² Investigador, CEDE –Facultad de Economía, Universidad de los Andes, jnunez@uniandes.edu.co

³ Investigadora, CEDE–Facultad de Economía, Universidad de los Andes, l-cuesta@uniandes.edu.co

THE EVOLUTION OF POLITICS AGAINST POVERTY: FROM SOCIAL SECURITY TO CONDITIONAL TRANSFERENCES⁴

Abstract

During the past few years, the Colombian state has accomplished great advances in the construction of politics and programs directed towards the poorest and most vulnerable population. One of the great innovations has been the Familias en Acción program which consists in the delivery of monetary transferences conditioned to the household participation in growth and development controls, and to the school attendance of children between 7 and 17 years old. After a year and a half of execution, the impact evaluation of the program found positive results in the rates of school attendance, the proportion of children registered in the growth and development program, and the anthropometric measurements of the beneficiary children. Nonetheless, the lack of a cost-benefit analysis does not allow us to determine if the intervention is better to other state programs. To increase in one student the educational coverage of young people between 12 and 17 years old, it is required to attend 8 children, which is certainly more expensive than other programs of the National Ministry of Education such as Escuela Nueva. In addition, only 40% of the beneficiary households belong to level 1 of the SISBEN, even though the program is directed towards the poorest families. This study illustrates the Colombian experience regarding the design and the establishment of an intervention like that developed with Families in Action, its strengths and weaknesses, and advices in order to improve its impact.

Key words: poverty, conditional transferences.

JEL Classification: I30, I31, I38.

⁴ This document was written for the Latin American Faculty of Social Sciences – FLACSO, and is part of a larger publication which compiles the experiences of Latin American countries that implemented interventions of conditional transferences based on the program *Progres-Oportunidades* of Mexico.

Contenido

1. Introducción.....	6
2. Políticas y programas contra la pobreza en Colombia	9
3. Diagnóstico de la pobreza en Colombia	22
4. Origen de Familias en Acción	27
5. Marco Institucional	29
6. ¿Qué diferencia a Familias en Acción de las intervenciones tradicionales?	32
7. Descripción del Programa.....	34
8. Impacto de Familias en Acción	44
9. Influencia de “Oportunidades” en Familias en Acción	52
10. Debilidades de Familias en Acción y recomendaciones para mejorar su impacto.....	54
Bibliografía.....	59
Anexo.....	63

Índice de cuadros

Cuadro 1. Recursos anuales de FA como proporción del PIB. Colombia, 2001-2005.....	34
Cuadro 2. Recursos anuales de FA como proporción del Gasto Social. Colombia, 2001-2003.....	34
Cuadro 3. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares. Colombia, 2001-2005.....	35
Cuadro 4. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares por debajo de la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.	35
Cuadro 5. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares por debajo de la línea de indigencia. Colombia, 2001-2005.	36
Cuadro 6. Proporción del monto de la transferencia en el componente de nutrición con relación a la línea de indigencia y a la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.....	39
Cuadro 7. Proporción del monto de la transferencia en el componente de educación primaria con relación a la línea de indigencia y a la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.....	40
Cuadro 8. Proporción del monto de la transferencia en el componente de educación secundaria con relación a la línea de indigencia. Colombia, 2001-2005.	40
Cuadro 9. Nivel de SISBEN en 2002 de las familias clasificadas en SISBEN 1 en 1999 en los municipios que participan en el Programa. Colombia, 2004	45
Cuadro 10. Impacto de Familias en Acción en la tasa de asistencia escolar. Colombia, 2004.....	46
Cuadro 11. Impacto de Familias en Acción en los procesos de salud. Colombia, 2004.....	47
Cuadro 12. Impacto de Familias en Acción en la prevalencia de EDA e IRA. Colombia, 2004.....	47
Cuadro 13. Impacto de Familias en Acción en la talla promedio. Colombia, 2004.	48
Cuadro 14. Impacto de Familias en Acción en el peso para la edad. Colombia, 2004.....	48

Cuadro 15. Impacto de Familias en Acción en la participación laboral y el número de horas de trabajo remunerado de los adultos. Colombia, 2004	49
Cuadro 16. Impacto de Familias en Acción en la participación laboral de los menores de edad. Colombia, 2004.....	50
Cuadro 17. Impacto de Familias en Acción en el número de horas mensuales de trabajo remunerado de los menores de edad cuya principal actividad es trabajar. Colombia, 2004.	50
Cuadro 18. Influencia de <i>Oportunidades en Familias en Acción</i>	52

Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza 1996 – 2004...22
Gráfico 2. Porcentaje de personas en situación de indigencia 1996 – 200423

Índice de figuras

Figura 1. Evolución de las políticas y programas contra la pobreza en Colombia: 1930-2006.....	21
Figura 2. Dimensiones del PEP.....	56

1. Introducción

Durante los últimos años, el Estado colombiano ha realizado grandes avances en la construcción de políticas y programas dirigidos a la población más pobre y vulnerable. Leyes, reformas institucionales, la creación de un instrumento para focalizar el gasto social, y la puesta en marcha de nuevos esquemas de aseguramiento y asistencia social, son algunos de los logros que evidencian su preocupación por construir una política de protección social dirigida a los más pobres. Sin embargo, aunque algunas de estas iniciativas se llevaron a cabo en épocas de estabilidad económica, fue la recesión de finales de los noventa la que llevó al Gobierno Nacional a adoptar nuevas estrategias de intervención en materia social. Colombia, a diferencia de gran parte de los países de la región, no había sufrido crisis como las que se vivieron en la década de los ochenta, y tampoco fenómenos inflacionarios de la magnitud de Perú o Argentina. Por tal razón, no había diseñado mecanismos para enfrentar choques covariados de la dimensión de los observados durante la crisis.

Una de las iniciativas más importantes para responder a la recesión fue el diseño y puesta en marcha de la Red de Apoyo Social (RAS), creada como mecanismo de protección de la población más vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares⁵. La RAS constituyó la primera gran intervención con estrategias e instrumentos novedosos frente a los esquemas tradicionales de las políticas sociales en Colombia. Sin duda, los programas de las entidades que habitualmente se han encargado de los temas sociales no estaban diseñados para atender a la población más afectada por la crisis, y este vacío hizo evidente la necesidad de crear programas de emergencia para los más pobres. En este contexto, fueron creados *Familias en Acción*, *Empleo en Acción*, y *Jóvenes en Acción*. Familias en Acción (FA) busca contrarrestar los obstáculos que impiden a los hijos de las familias más pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, y asistir a la educación primaria y secundaria. Empleo en Acción (EA) buscaba generar empleos transitorios en pequeños proyectos de construcción de infraestructura urbana y social, los cuales se ejecutaban en las localidades y barrios más deprimidos de los municipios de Colombia. Jóvenes en Acción (JA) tenía como propósito mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes entre 18 y 25 años clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN⁶.

⁵ DNP (2004)

⁶ El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales –SISBEN–, es un sistema de selección de beneficiarios que se construye a partir de información observable de los hogares, referente a la calidad de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la educación de los miembros de la familia, y la ocupación de los mismos. A partir de estos datos se construye un puntaje cardinal continuo, de tal forma que se puede ordenar a la población encuestada, desde el hogar más pobre, hasta el menos pobre.

La gran innovación de las estrategias de la RAS fue FA. Este Programa introdujo un esquema de incentivos nunca antes implementado en Colombia. Las familias beneficiarias reciben transferencias monetarias condicionadas a la participación de la familia en los controles de crecimiento y desarrollo, y a la asistencia escolar de los niños de 7 a 17 años de edad. Estos subsidios, como estímulos directos a la demanda de los servicios de salud y educación, buscan proteger la capacidad futura de generación de ingresos de sus beneficiarios, con los incentivos adecuados para garantizar el éxito de la intervención. Después de un año y medio de ejecución, la evaluación de impacto del Programa encontró efectos positivos en las tasas de asistencia escolar, una reducción del trabajo infantil, incrementos en la frecuencia y consumo de proteína animal, así como un aumento de la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños beneficiarios. Sin embargo, la falta de inmediatez de los recursos para su financiación hizo que FA no se llevara a cabo como un programa de emergencia. El desconcierto del gobierno por la recesión, sumado a largas negociaciones con los bancos multilaterales, implicó un retardo muy grande en el inicio de la intervención. Por consiguiente, las familias afectadas sufrieron la crisis sin el apoyo del Estado⁷, y solo dos años después del gran choque comenzó la operación del Programa. Así, una intervención diseñada para enfrentar choques tuvo que ser utilizada como política estructural. En términos de Holzmann y Jorgensen (2000), un instrumento de mitigación fue utilizado como instrumento de superación de la pobreza, sin modificar ningún parámetro de su diseño. Al final, y pese a las dificultades señaladas, una de las explicaciones del éxito de FA es un error de diseño, que llevó a definir como instrumento de focalización del Programa el SISBEN, medida de la pobreza estructural de una familia colombiana.

Este trabajo pretende documentar la experiencia de Colombia en el diseño y puesta en marcha de una intervención como la que se viene desarrollando con FA. En particular, se quiere responder los siguientes interrogantes: ¿Cómo surge el Programa?, ¿Qué problema específico se intentó resolver con su creación?, ¿Cómo se inserta en la institucionalidad del Estado colombiano?, ¿Cuáles son las características que lo diferencian de las intervenciones tradicionales?, ¿Cómo funciona?, ¿Qué resultados se encontraron en su evaluación de impacto?, ¿Cómo influyeron las experiencias internacionales en su creación?, ¿Cuáles son las debilidades del Programa? y ¿Cómo podría mejorarse su impacto? El estudio incluye una descripción completa y detallada de FA, así como un análisis de sus debilidades y de la influencia que tuvo esta intervención en el diseño de un programa contra la extrema pobreza, nuevo desafío que enfrentan los formuladores de políticas sociales en Colombia.

El documento consta de 10 secciones, incluyendo esta introducción. En la sección 2 se presenta una breve historia de las políticas y programas contra la pobreza en Colombia. En la sección 3 se realiza un diagnóstico de la situación de los

⁷ Disminuyendo el consumo de alimentos y aumentando la deserción escolar.

colombianos que viven en condiciones de pobreza, ¿Cuáles son las principales tendencias de este fenómeno?, ¿Qué rasgos caracterizan a los hogares que lo enfrentan?, ¿Cuáles son sus estrategias frente a los choques? y ¿Qué recomendaciones de política han realizado los estudios más recientes para combatir la pobreza? En la sección 4 se describe el origen de FA, ¿Cuál es el diagnóstico en que se basó el diseño del Programa?, ¿Cómo surge?, ¿Qué problema específico se intentó resolver con él? En la sección 5 se presenta el marco institucional de FA, ¿Dónde se inserta en el organigrama del Estado colombiano?, ¿Quién designa sus autoridades?, ¿Cuáles son sus funciones?, ¿Existe coordinación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno? En la sección 6 se exponen las características de FA que diferencian este Programa de las intervenciones tradicionales. En la sección 7 se describen los componentes del Programa, población beneficiaria, mecanismos de focalización, subsidios, temporalidad, creación de la oferta de servicios, intersectorialidad, mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto, transparencia y rendición de cuentas, participación de los beneficiarios y duración. En la sección 8 se presentan los resultados de la evaluación de impacto del Programa. En la sección 9 se describe la influencia de “Oportunidades” en FA, y, en la última parte, se señalan sus debilidades y se presenta una propuesta para mejorar su impacto a través del desarrollo de un programa contra la extrema pobreza, cuyo propósito es vincular a las familias más pobres de Colombia a los servicios esenciales de un Sistema de Protección Social y otros servicios del Estado.

2. Políticas y programas contra la pobreza en Colombia

Las primeras intervenciones dirigidas a los grupos de población más vulnerables se desarrollaron a través de las acciones y los programas ejecutados por las entidades del Estado que tradicionalmente se han encargado de los temas sociales. Aunque el objetivo de estas intervenciones no era combatir la pobreza, sus esfuerzos constituyeron un punto de partida para la creación de políticas y programas cuyo propósito central si es la lucha contra la pobreza. Las intervenciones contra la pobreza en Colombia han evolucionado significativamente durante los últimos setenta años. Específicamente, estas políticas y programas han pasado de los mecanismos de atención ligados al empleo formal, los programas de apoyo a la población rural, y las acciones para combatir simultáneamente la violencia y la pobreza, hacia intervenciones que operan bajo esquemas de emergencia y protección del capital humano de los hogares que viven en condiciones de indigencia. Sin embargo, las acciones han estado ligadas a ofrecer servicios públicos esenciales⁸ que cumplen una tarea preventiva contra la pobreza, y no a ofrecer políticas integrales que rompan las trampas de pobreza⁹ y provean a los pobres de capacidades suficientes para que ellos mismos logren salir de la pobreza. Por esa razón, no hay ninguna relación entre el aumento del gasto público y la reducción de la pobreza.

Mecanismos de atención ligados al empleo formal. Los primeros instrumentos para la protección social de los colombianos surgieron en la década de los treinta, durante el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo. En aquel entonces, se crearon las instituciones básicas de derecho laboral y previsión social para los trabajadores asalariados, proceso que posteriormente dio origen a la reglamentación de un amplio régimen de prestaciones sociales, la creación del Instituto de Seguros Sociales (ISS)¹⁰, de múltiples Cajas de Previsión (CP)¹¹, del Sistema de Subsidio Familiar (SSF)¹², del Servicio Nacional de Aprendizaje

⁸ Educación, salud, saneamiento básico, etc.

⁹ Núñez y Cuesta (2006b)

¹⁰ Esta entidad es una de las empresas más grandes del Estado y el principal actor en el campo de la Seguridad Social en Colombia. Desde su creación en el año de 1946, ha ofrecido servicios de salud y pensiones a millones de trabajadores colombianos del sector formal (<http://www.iss.gov.co/general/nosotros.htm>, <http://www.iss.gov.co/publicaciones/SEGURO187.pdf> Abril 29 de 2006).

¹¹ Son entidades que ofrecen un portafolio de servicios sociales que abarcan el cuidado de la salud, la prestación de servicios médicos asistenciales, el pago de prestaciones sociales, prestaciones económicas, y el bienestar social de trabajadores y pensionados del sector formal en Colombia (<http://www.camaradirecta.com/webccb/temas/salud/paginas/glosario.htm> Abril 29 de 2006)

¹² En 1957 el gobierno establece el subsidio familiar como una prestación social obligatoria a cargo de los empleadores y en favor de los trabajadores de menores ingresos, con el fin de compensar las cargas económicas que representaba el sustento de una familia. Para su administración, se crearon las Cajas de Compensación Familiar, como corporaciones privadas sin ánimo de lucro,

(SENA)¹³, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁴ (ICBF) y la adopción de normas que protegen el salario y la estabilidad del empleo. Sin embargo, estos programas, que tomaron casi tres décadas de esfuerzos gubernamentales, fueron diseñados para los trabajadores del sector formal, excluyendo de todos sus beneficios a la población más pobre¹⁵.

Mientras se creaban los primeros mecanismos de protección laboral, Colombia experimentaba drásticos cambios demográficos y un acelerado proceso de urbanización, fenómenos que contribuyeron a generar cinturones de miseria en las grandes ciudades y núcleos de población sin esperanzas en las zonas rurales¹⁶. Diversos estudios comenzaron a documentar la existencia de un segmento de la población que vivía en situación de pobreza, sin un empleo estable, sin educación básica, sin capacitación para el trabajo, sin acceso a los servicios de salud, y hacinados en asentamientos humanos subnormales. Aunque las reformas institucionales de la década de los treinta habían constituido un avance importante para la política social, dichas intervenciones adolecían de los instrumentos para proteger a los más pobres de los choques sociodemográficos ya mencionados. Contra lo que se esperaba, los primeros indicios de individuos y familias en situación de indigencia no llevaron a la creación de un programa contra la extrema pobreza. Incluso durante la crisis de los ochenta, cuando varios países de la región realizaron esfuerzos importantes por diseñar instrumentos para combatir este fenómeno, Colombia continuaba con un esquema de intervención basado en los mecanismos de protección ligados al empleo formal. Si bien el producto interno bruto (PIB) no había caído en la magnitud de otros países de América Latina¹⁷, la sola existencia de un segmento de población en extrema pobreza hacía necesaria la creación de un sistema de protección social con mecanismos de atención para las personas en situación de indigencia. Por las marcadas condiciones de ruralidad y violencia que Colombia presentaba en los años posteriores a la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, la principal preocupación del

bajo la vigilancia del Estado, con ámbito de acción departamental, con la obligación de recaudar los aportes de las empresas correspondientes al 4% de la nómina para repartirlos en dinero a sus afiliados (<https://www.colsubsidio.com/col-evolucion.htm> Abril 29 de 2006)

¹³ Esta entidad se encarga de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo Formación Profesional gratuita. Fue creada mediante el Decreto 118 de 1957 y se financia con los aportes de las empresas correspondientes al 2% de su nómina (<http://www.sena.edu.co/Portal/Dirección+General/Historia+del+SENA/> Abril 29 de 2006)

¹⁴ Desde su creación en 1968, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se ha propuesto mejorar el bienestar de la familia colombiana, enfocándose especialmente en las necesidades de los niños. Presta apoyo en forma de alimentación escolar, servicio de guardería, asesoría jurídica, y otras actividades centradas en los menores de 18 años. Sus programas se financian con el impuesto del 3% a la nómina de todas las empresas colombianas (Banco Mundial, 1996)

¹⁵ Fresneda, Sarmiento y Muñoz (1991)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Mientras el crecimiento promedio de Latinoamérica durante esta década fue de 1.1%, Colombia creció a una tasa de 3.7% (<http://www.proexport.com.co/vbecontent/VerImp.asp?ID=5600&IDCompany=20>, Abril 27 de 2006)

Estado durante esta época fue ofrecer programas para ayudar a los habitantes del campo en condiciones de vulnerabilidad, y la ejecución de programas que articularan acciones para combatir la violencia y la pobreza.

Programas contra la pobreza rural. Los programas más importantes encaminados a disminuir la pobreza rural que se han puesto en marcha en Colombia son: la Caja de Crédito Agrario, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Aunque con estas intervenciones se busca reducir la pobreza rural, su eficacia se ha visto limitada por la debilidad de las instituciones y la concepción deficiente de las políticas¹⁸. La Caja de Crédito Agrario fue fundada en 1931 con el propósito de servir de banco para pequeños y medianos agricultores. Inicialmente, además de la operación bancaria, las actividades de esta entidad incluían la comercialización de insumos agropecuarios y la prestación de asistencia técnica. En 1999 la Caja de Crédito Agrario se convierte en el Banco Agrario de Colombia. La reforma restringió las actividades de la entidad al desarrollo de operaciones propias de un establecimiento bancario comercial en el sector rural. En la actualidad, además de financiar las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales, apoya la atención de las necesidades financieras de los entes territoriales. Pese a los esfuerzos por mejorar la gestión de esta entidad, el problema de financiamiento de las actividades económicas del sector rural colombiano sigue sin resolverse. Se ha constituido un sistema financiero que hace poco atractivo para los establecimientos privados el negocio de ofrecer crédito al pequeño agricultor, de manera que el Banco Agrario tiene el monopolio del crédito agrícola, sin los incentivos para mejorar su desempeño en el mercado¹⁹.

El INCORA, fundado en 1961, es la entidad encargada de la administración de la reforma agraria, mediante la adquisición, titulación y distribución de tierras. El Instituto distribuye tierras en dos programas. El primero se desarrolla en zonas de reforma agraria, y se dirige a campesinos con tierra inadecuada. El otro es para distribuir terrenos públicos, y no está dirigido a los pobres. Esta entidad ha sido el principal agente del mercado colombiano de tierras. Sus compras se han financiado mediante emisión de bonos del Estado y han beneficiado a muchos campesinos colombianos. No obstante, la estructura agraria del país permanece muy desequilibrada, y la falta de tierra propia sigue siendo un problema grave para el desarrollo. El rápido crecimiento demográfico hace que la demanda por tierras no disminuya, a pesar del éxodo rural y 30 años de reforma agraria. Unido a lo anterior, los esfuerzos del INCORA se han visto entorpecidos por la expansión de tierras dedicadas a los cultivos ilícitos. Un estudio del Banco Mundial asegura que los narcotraficantes han comprado más tierras que el INCORA en los últimos 25 años²⁰.

¹⁸ Banco Mundial, Op. Cit p.135

¹⁹ Banco Mundial, Op.Cit. p.154

²⁰ Banco Mundial, Op.Cit. p.149

El DRI ha operado desde mediados de los años setenta. Su principal tarea ha sido buscar soluciones de conjunto a los problemas sociales y económicos de los pequeños agricultores. Sin embargo, el citado estudio del Banco Mundial encontró que las actividades financiadas por el DRI están dirigidas no a los pobres sino a la población rural con buenas posibilidades de producción en el corto y mediano plazo. Los programas se enfocan en inversiones para elevar los ingresos de los pequeños agricultores, mediante la realización de obras de infraestructura (conexión vial a los mercados, irrigación, control de erosión e inundaciones), y la prestación de servicios (investigación de adaptación, extensión agrícola, organización de agricultores). Otra limitación de este programa es su debilidad institucional -más frecuente en los municipios pobres- y la dependencia de otros programas. Por ejemplo, para participar en los programas productivos, el pequeño productor necesita de un crédito²¹.

Intervenciones que articulaban acciones contra la violencia y la pobreza. A partir de la adopción del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Estado colombiano puso en marcha un instrumento para beneficiar a las personas, zonas y actividades que habían permanecido afectadas por situaciones de pobreza y estaban desintegradas del progreso económico y social del país²². Desde su creación en el año de 1982, el PNR fue utilizado por sucesivas administraciones en la consecución de objetivos políticos y sociales en el campo. Inicialmente sirvió para proporcionar ayuda económica a las zonas perturbadas por la violencia guerrillera y, posteriormente, se adoptó como estrategia del gobierno para prestar asistencia social y económica a los municipios de alta pobreza o violencia²³. El PNR se propuso crear oportunidades de desarrollo en las regiones pobres mediante la generación de un ingreso estable para los sectores más desprotegidos de la población, la satisfacción de las necesidades de las comunidades, y la inversión en proyectos de infraestructura que eliminaran los obstáculos al desarrollo de las actividades y regiones tradicionalmente marginadas²⁴. En este sentido, se establecieron tres programas estratégicos: i. regiones de enclave, ii. regiones de colonización, y iii. regiones deprimidas. En 1991, con el propósito de mejorar la focalización de los recursos del PNR, los municipios fueron clasificados según su desarrollo económico relativo. Los más pobres tenían derecho a recibir ayuda plena del programa, hasta por seis años, mientras que los que contaban con más recursos recibían el apoyo por dos años, y solo para mejorar su gestión institucional²⁵. En 1993, el PNR pasó a ser parte del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)²⁶. Los principales

²¹ Banco Mundial, Op.Cit. p.142

²² Fresneda, Sarmiento y Muñoz, Op.Cit. p.486

²³ Banco Mundial, Op.Cit. p.143

²⁴ Fresneda, Sarmiento y Muñoz, Op.Cit. p.487

²⁵ Banco Mundial, Op.Cit. p.145

²⁶ Decreto 2707 de 1993

problemas identificados en la ejecución del PNR fueron: i. su debilidad para coordinar las acciones a cargo de varias entidades y niveles gubernamentales, ii. las restricciones presupuestales que le dieron al componente de inversión un carácter residual, subordinado a la disponibilidad de excedentes, iii. los retrasos en el perfeccionamiento de los contratos de crédito externo, que eran la principal fuente de financiación de los proyectos de infraestructura social productiva, iv. la insuficiencia de proyectos técnica y económicamente viables, y v. la carencia de instituciones ejecutoras a nivel regional.

Los programas de la última década del siglo XX. La década de los noventa, además de traer cambios económicos y políticos importantes²⁷, marcó el inicio de una serie de iniciativas para mejorar el alcance y los mecanismos de intervención de las políticas diseñadas para los pobres²⁸. La primera de estas fue la creación del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, durante la administración de César Gaviria Trujillo. Las funciones de este Fondo eran²⁹: i. determinar los sectores y proyectos que podrían ser objeto de financiación ó cofinanciación de la Nación; ii. financiar o cofinanciar la realización de los programas y proyectos especiales orientados al desarrollo de la educación básica, placas polideportivas, infraestructura básica para salud, saneamiento y agua potable, desarrollo microempresarial, desarrollo institucional, coordinación del apoyo a las víctimas de la violencia y programas en beneficio de la juventud, la mujer, la tercera edad y la familia; iii. establecer los criterios para orientar el gasto social hacia los más pobres; y iv. apoyar el desarrollo institucional de los municipios en donde se encontraban los beneficiarios de los programas y proyectos del Fondo. Este programa tuvo gran acogida desde su creación en 1992. Las autoridades de los 70 municipios más grandes del país presentaron 1.500 propuestas de proyecto. Sin embargo, de dichas solicitudes, solo 90 fueron aprobadas, y gran parte de los recursos se canalizaron a través de acuerdos entre organismos del estado. Años más tarde, la naturaleza, denominación y alcance de este Fondo serían reorganizadas en la Red de Solidaridad Social (RSS).

La RSS buscaba complementar los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda existentes, creando nuevos instrumentos de acción para la política social³⁰. Las áreas de intervención y los programas que formaron parte de

²⁷ La apertura económica, la descentralización política y fiscal, la autonomía del Banco Central, etc.

²⁸ En particular, uno de los cambios políticos más importantes fue el que se llevó a cabo con la Constitución Política de 1991. De esta se esperaba que cambiara las instituciones de manera estructural para distribuir en forma más equitativa el poder político y económico. Sin embargo, más temprano que tarde quienes siempre habían ostentado el poder político encontraron formas, incluso más eficientes, de seguir extrayendo rentas del resto de la sociedad. Esto, sumado al conflicto actual, pareciera un simple *deja vu* de 1900 a 1950, donde unas elites luchan por mantener el *status quo* y otras por cambiarlo a través de métodos violentos. Al final el *status quo* solo se ha mantenido para la pobreza.

²⁹ Decreto 281 de 1992

³⁰ DNP, Op Cit, p.3

la Red fueron: en *empleo*, i. el plan de empleo rural de emergencia, ii. el plan de empleo urbano de emergencia, y iii. el programa de capacitación para el trabajo; en *asistencia alimentaria*, i. el programa de atención materno infantil – PAMI, ii. el apoyo alimentario a niños en edad pre-escolar, y iii. un bono alimentario para niños en edad pre-escolar no cubiertos en hogares comunitarios; así mismo, se desarrollaron otros programas como: *apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar*, *auxilios para ancianos indigentes*; *programa de vivienda rural*; *programa de vivienda urbana y mejoramiento del entorno*; *programa infraestructura para la recreación*; y *programa de apoyo a talentos deportivos y artísticos*. La RSS estaba adscrita al DAPRE, entidad con la capacidad para coordinar la ejecución de los programas. Los recursos para su financiación provenían del presupuesto nacional y partidas de cofinanciación de las entidades territoriales. Las entidades territoriales eran responsables de la operación de la mayoría de las intervenciones, que funcionaban bajo el esquema de cofinanciación. La aprobación y financiación de los proyectos estaba sujeta a la formulación de iniciativas por parte de los agentes públicos y privados locales. Por su naturaleza, los gestores de la RSS esperaban que este programa fuera transitorio, de manera que su alcance debía reducirse una vez se consolidaran los resultados esperados en todas las áreas de intervención.

Una evaluación de los avances de la RSS encontró resultados positivos en la ejecución de todos los proyectos que integraban la Red. En síntesis, a febrero de 1996, este programa había beneficiado a cerca de 1.6 millones de personas, en todos los departamentos del país³¹. A través de mecanismos de identificación de beneficiarios, y de procesos de concertación ciudadana, la RSS llegó a zonas urbanas y rurales apartadas, con alta marginalidad y presencia de familias con ingresos entre 0 y 2 salarios mínimos. Sin embargo, la misma evaluación también identificó problemas en el programa. El primero, y tal vez el más importante para

³¹ En febrero de 1996, este programa había beneficiado a más de 42.000 personas con el **plan de empleo urbano de emergencia** y cerca de 21.000 jóvenes de bajos ingresos con el **programa de apoyo de sostenimiento para la capacitación de desempleados pobres**. Así mismo, el **plan de empleo rural de emergencia** generó ingresos a 27.000 familias campesinas. En cuanto a las intervenciones en asistencia alimentaria, en febrero de 1996, 82.000 madres y 64.000 niños menores de 1 año estaban afiliados al Régimen Subsidiado de Salud, en el marco del **programa de atención materno infantil (PAMI)**. Con el componente de infraestructura del PAMI, se beneficiaron 128 municipios con dotaciones de equipos, centros de salud y hospitales locales, cuyo servicio estaba dirigido a patologías de la población materno-infantil. Cerca de 900.000 niños se beneficiaron de los programas de asistencia alimentaria a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El **programa de apoyo a las mujeres jefes de hogar**, con hijos en edad escolar, en febrero de 1996, había beneficiado a más de 78.000 madres, con recursos para la compra de textos, útiles y uniformes para sus hijos. Por otra parte, para esa misma fecha, el **programa de auxilio para ancianos REVIVIR** había llegado a 67.000 adultos mayores en 680 municipios del país. El **programa de vivienda rural**, ejecutado por la Caja Agraria, de agosto de 1994 a febrero de 1998, había adjudicado subsidios a más de 57.000 familias campesinas. Finalmente, con la RSS se construyeron y/o recuperaron 425 espacios recreativos en igual número de municipios y se dio ayuda económica a un total de 2.150 jóvenes, en el marco del programa **talentos deportivos y artísticos**.

los formuladores de política social, radicaba en que la RSS reunía diversos programas que no se enmarcaban en una estrategia de desarrollo social o de reducción de la pobreza³², hecho que ponía de manifiesto el riesgo de que muchas de sus intervenciones se convirtieran en acciones puntuales, aisladas y de naturaleza asistencial, sin un impacto duradero sobre la calidad de vida de sus beneficiarios³³. Otros problemas identificados fueron las fallas de coordinación institucional, que ocasionaron la fragmentación de los recursos de la RSS en proyectos dispersos y de bajo impacto³⁴. Así mismo, la evaluación encontró que la participación de los grupos más pobres en los procesos de concertación ciudadana fue marginal. Hacia finales de los noventa, algunos de los programas que integraban la RSS terminaron por trasladarse hacia entidades ejecutoras a nivel nacional. En junio de 2003, la Red pasó a integrar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.

Las políticas y programas creados durante la crisis de fin de siglo. El interés por crear una estrategia de lucha contra la pobreza se acrecentó con la crisis de finales de los noventa. Como consecuencia del desbalance fiscal macroeconómico, los efectos negativos del conflicto armado sobre las decisiones de inversión privada, y la crisis de los mercados emergentes de la segunda mitad de los noventa, Colombia experimentó entre 1996 y 1999, la más grave recesión de los últimos setenta años³⁵. En esta coyuntura, se crea la Red de Apoyo Social (RAS), como parte de la estrategia de recuperación económica y social del Plan Colombia³⁶. El propósito de la RAS era mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable, a través de la ejecución de tres programas: i. *Empleo en Acción*, ii. *Jóvenes en Acción*, y iii. *Familias en Acción*³⁷. La RAS se estableció como parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado para financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz en Colombia³⁸. Sin perjuicio de la actividades para las cuáles la RAS debía funcionar a través del FIP, se decidió que esta estrategia operaría independientemente de otras estrategias del Fondo. Los programas de la RAS se pusieron en marcha en

³² DNP (1996).

³³ Ibid., p.8.

³⁴ Caso de los proyectos de vivienda y empleo.

³⁵ DNP (2001a).

³⁶ El Plan Colombia es un programa de ayuda militar al gobierno colombiano, cuyo propósito es contribuir al desarrollo de Colombia a través de la lucha contra el narcotráfico. Comprende estrategias para la defensa nacional, la generación de empleo, la estabilización fiscal y financiera, intervenciones de antinarcóticos y desarrollo alternativo, participación y desarrollo social. Actualmente, todos sus programas se ejecutan a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social (<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html> Abril 30 de 2006)

³⁷ DNP (2000).

³⁸ DNP, Op Cit, p.3

2001, con una inversión total estimada de US\$768 millones³⁹, para un periodo inicial de tres años.

El programa *Empleo en Acción* se propuso complementar el ingreso de la población más pobre de las zonas urbanas, ofreciendo ocupación transitoria a desempleados clasificados en el nivel 1 ó 2 del SISBEN. El programa generaba empleos transitorios⁴⁰, a través de la financiación de proyectos de infraestructura urbana y social, intensivos en mano de obra no calificada, los cuales eran ejecutados en localidades y barrios en situación de pobreza⁴¹. Además de reducir temporalmente el desempleo, y generar ingresos a los beneficiarios y sus familias, *Empleo en Acción* buscaba contribuir a las necesidades de infraestructura de las comunidades más pobres. Los proyectos eran cofinanciados por la Nación y los municipios, y además de los empleos, el programa financiaba un porcentaje de los materiales. En marzo de 2004, 205.298 personas habían sido beneficiarias de este programa⁴².

El programa *Jóvenes en Acción* buscaba mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años, clasificados en el nivel 1 o 2 del SISBEN, que habitan en las ciudades con las tasas de desempleo más altas del país⁴³. El programa consistía en ofrecer a los beneficiarios capacitación en un oficio y una práctica laboral en una empresa del sector formal de la economía. En el corto plazo, *Jóvenes en Acción* esperaba mejorar las condiciones de empleabilidad de sus beneficiarios. En el largo plazo, se buscaba mejorar los niveles de calificación de la población objetivo. En noviembre de 2004, 41.369 jóvenes entre 18 y 25 años habían sido beneficiarios de este programa⁴⁴.

Por su parte, *Familias en Acción*, se propuso mitigar los efectos de la crisis económica en la población más pobre, a través de un nuevo esquema de subsidios de salud, educación y nutrición, que condiciona la entrega del subsidio monetario a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños. El Programa se ha desarrollado en los municipios con menos de 100.000 habitantes, que tienen capacidad de oferta en los servicios de educación y salud, y cuentan una entidad bancaria para el pago de los subsidios a los beneficiarios. En junio de 2002, 332.420 familias en situación de pobreza se habían beneficiado de FA, y en diciembre de 2005 la cobertura del Programa había llegado a 514.502 familias⁴⁵. Los resultados de la evaluación de impacto, que mostraron efectos positivos en las tasas de asistencia escolar y asistencia al

³⁹ Distribuidos así: US\$336 millones para Familias en Acción, US\$70 millones para Jóvenes en Acción y US\$362 para Empleo en Acción.

⁴⁰ De una duración máxima de 5 meses.

⁴¹ http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=627, 30 de Marzo de 2006.

⁴² DNP, Op. Cit, p.23

⁴³ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena.

⁴⁴ DNP, Op. Cit, p.24

⁴⁵ DNP (2006a).

control de crecimiento y desarrollo de los niños, una disminución importante del trabajo infantil, y un incremento del consumo y frecuencia de proteína animal y verduras, motivaron la extensión de FA hasta el 2006⁴⁶.

Hasta la puesta en marcha de los programas de la RAS, los esquemas de protección social que se habían desarrollado en Colombia no estaban dirigidos a aliviar los efectos coyunturales de las crisis económicas sobre los más pobres⁴⁷, de manera que las intervenciones existentes no contaban con la suficiente flexibilidad y agilidad para atender a un porcentaje importante de esta población. Unido a lo anterior, la crisis había afectado los ingresos de las entidades que operan los programas sociales⁴⁸. Bajo estas circunstancias, la RAS pretendía responder a la necesidad de contar con intervenciones de emergencia para la atención de la población en situación de pobreza. Sus programas fueron diseñados con el propósito de que, al ser flexibles, se pudieran contraer una vez superados los efectos de la recesión⁴⁹. Desafortunadamente, las acciones de política y la falta de inmediatez en la disposición de los recursos, hicieron que la RAS se convirtiera en una red de protección permanente para unos pocos hogares⁵⁰.

Mientras la RAS comenzaba a operar, en diciembre de 2001 el Consejo Nacional de Política Social (CONPES), ordenó la creación del Sistema Social de Riesgo (SSR) y del Fondo de Protección del Gasto Social (FPS). El SSR se propone articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. Así mismo, busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante períodos recesivos de la economía, de manera que no se comprometa su capital físico y humano. El SSR debe diseñarse para operar en periodos de recesión y adelantar programas de política social mientras la economía vuelve a su senda regular de crecimiento⁵¹. Por otra parte, con la creación del FPS se busca resolver tres problemas a los que se enfrenta el gasto en asistencia social durante episodios de crisis económica: i. la alta dependencia del financiamiento de algunos programas en los impuestos a la nómina, ii. el comportamiento procíclico de los ingresos tributarios de la Nación, y iii. las contracciones que la inversión experimenta como resultado de los ajustes a las finanzas públicas durante dichos períodos. En este sentido, con la creación del FPS se busca garantizar la estabilidad del gasto y el mantenimiento y/o ampliación de las coberturas de los principales programas sociales cuando se produce un choque económico negativo.

⁴⁶ DNP (2005).

⁴⁷ DNP, Op. Cit. p.11

⁴⁸ Por ejemplo, el presupuesto del ICBF tuvo una caída de 7.8% entre 1997 y 2000, pasando de \$897.5 mil millones a \$826.9 mil millones (a precios constantes de 1997).

⁴⁹ DNP, Op. Cit. p.12

⁵⁰ Núñez y Cuesta (2006a)

⁵¹ DNP, Op. Cit. p.5

Otra acción de política motivada por la recesión fue la fusión de las carteras de Salud y Trabajo, para constituir el Ministerio de la Protección Social (MPS). Con la creación del MPS se busca articular los distintos componentes de la protección social, y con este fin, la ley 789 de 2002 creó el Sistema de Protección Social (SPS). Los componentes básicos del SPS son: el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y la Asistencia Social (AS). El SSSI recoge los sistemas de seguridad social en pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. La AS está dirigida a los más pobres y consiste en subsidios y transferencias del estado para evitar que las familias más pobres recurran a estrategias que interfieren en la acumulación de capital humano de sus miembros⁵² (Núñez y Cuesta, 2006a). A pesar de los esfuerzos realizados, después de tres años de funcionamiento, el MPS no ha logrado consolidarse como la institución encargada de la Protección Social en Colombia. Muchas de las tareas de diseño de política pública que debería realizar aún se encuentran bajo la directriz de sus entidades adscritas⁵³, y al igual que todo el Sistema de Protección Social, enfrenta serios problemas de coordinación interinstitucional. En adición, frente a los retos impuestos por los nuevos esquemas de intervención, su participación ha sido marginal, dejando en manos de otras entidades las decisiones sobre los nuevos mecanismos de protección social para la población en extrema pobreza.

En el 2003, con el propósito de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia, el Gobierno Nacional crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social. De esta manera, se integran en una sola entidad, la RSS y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)⁵⁴. Los programas a cargo de Acción Social son: el Programa de Apoyo Integral a la Población Desplazada⁵⁵, el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia⁵⁶, el Programa de Gestión de Reconstrucción⁵⁷, el

⁵² Reducción del consumo de alimentos, trabajo infantil, deserción escolar, etc.

⁵³ Específicamente, la política de protección a la niñez es casi inexistente, y los programas y acciones que se desarrollan se realizan bajo los parámetros establecidos de manera independiente por el ICBF. Igualmente sucede con la política para la población en condiciones de discapacidad.

⁵⁴ http://www.plancolombia.gov.co/La_Entidad/index_Entidad.htm, Marzo 30 de 2006

⁵⁵ Este programa ofrece atención integral y soluciones duraderas a la población desplazada en Colombia. Las acciones desarrolladas incluyen: la restitución de los derechos y la integración social y económica en los lugares de origen, o en los lugares de reubicación (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/Conozca.htm Abril 30 de 2006)

⁵⁶ Para responder en forma oportuna y con calidad a esta problemática, el Gobierno Nacional a través de la Acción Social, desarrolla este programa que consiste en prestar asistencia humanitaria, facilitar el crédito y gestionar la consecución de cupos educativos a las víctimas de la violencia. (<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Victimas/Conozca.htm> Abril 30 de 2006)

⁵⁷ Brinda atención a las poblaciones afectadas por la violencia, mediante la reconstrucción de las viviendas, cuya reparación individual sea mayor a un (1) smmlv y no exceda los ocho (8) smmlv. La

Programa de Donaciones⁵⁸, la Red de Seguridad Alimentaria RESA⁵⁹, el Programa de Minicadenas Productivas y Sociales⁶⁰, Familias en Acción, Obras para la Paz⁶¹, Vías para la Paz⁶², Familias Guardabosques⁶³, el Programa de Proyectos Productivos⁶⁴, el Programa de Reconversión Laboral⁶⁵ y, el Programa de Cooperación Internacional.

El primer programa contra la extrema pobreza en Colombia. Hasta hoy, las intervenciones contra la extrema pobreza no se han realizado en el marco de una política diseñada con este propósito. Después de la exitosa experiencia del programa FA -tanto en términos operativos como en el impacto sobre la población beneficiaria- y a partir de la propuesta de diseño de un nuevo Sistema de Protección Social para Colombia⁶⁶, el Gobierno Nacional, en conjunto con la

estrategia fue diseñada para atender a las poblaciones con menos de 300.000 habitantes, que han sido afectadas por la violencia causada por motivos ideológicos o políticos. (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Reconstruccion_Municipios/Descripcion.htm Abril 30 de 2006)

⁵⁸ este programa administra y entrega a la población pobre, vulnerable, desplazada ó víctima de la violencia, las donaciones en especie provenientes de instituciones, organizaciones nacionales e internacionales, personas naturales y colombianos en el exterior (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Donaciones/index_Donaciones.htm Abril 30 de 2006)

⁵⁹ Este programa busca impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo y mejorar las condiciones de habitabilidad, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/RESA/Objetivo_General.htm Abril 30 de 2006)

⁶⁰ Este programa impulsa el desarrollo económico local. Busca organizar las actividades económicas que realizan en el territorio los pequeños, medianos productores y empresarios; articulando las etapas de producción, transformación, servicios y comercialización (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Cadenas_Productivas/Programa.htm Abril 30 de 2006)

⁶¹ Este programa busca crear los medios para ofrecer a las comunidades soluciones integrales para el desarrollo de los asentamientos humanos que lo requieran y que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida y en la generación de empleo (<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Obras/Programa.htm> Abril 30 de 2006)

⁶² Este programa busca la ejecución de proyectos de infraestructura vial en zonas críticas del conflicto armado (<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Vias/Programa.htm> Abril 30 de 2006)

⁶³ Este Programa apoya a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, que se hayan visto atrapadas o están amenazadas por los cultivos ilícitos y que deseen erradicarlos y adelantar alternativas productivas legales (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Familias_Guardabosques/El_Programa.htm Abril 30 de 2006)

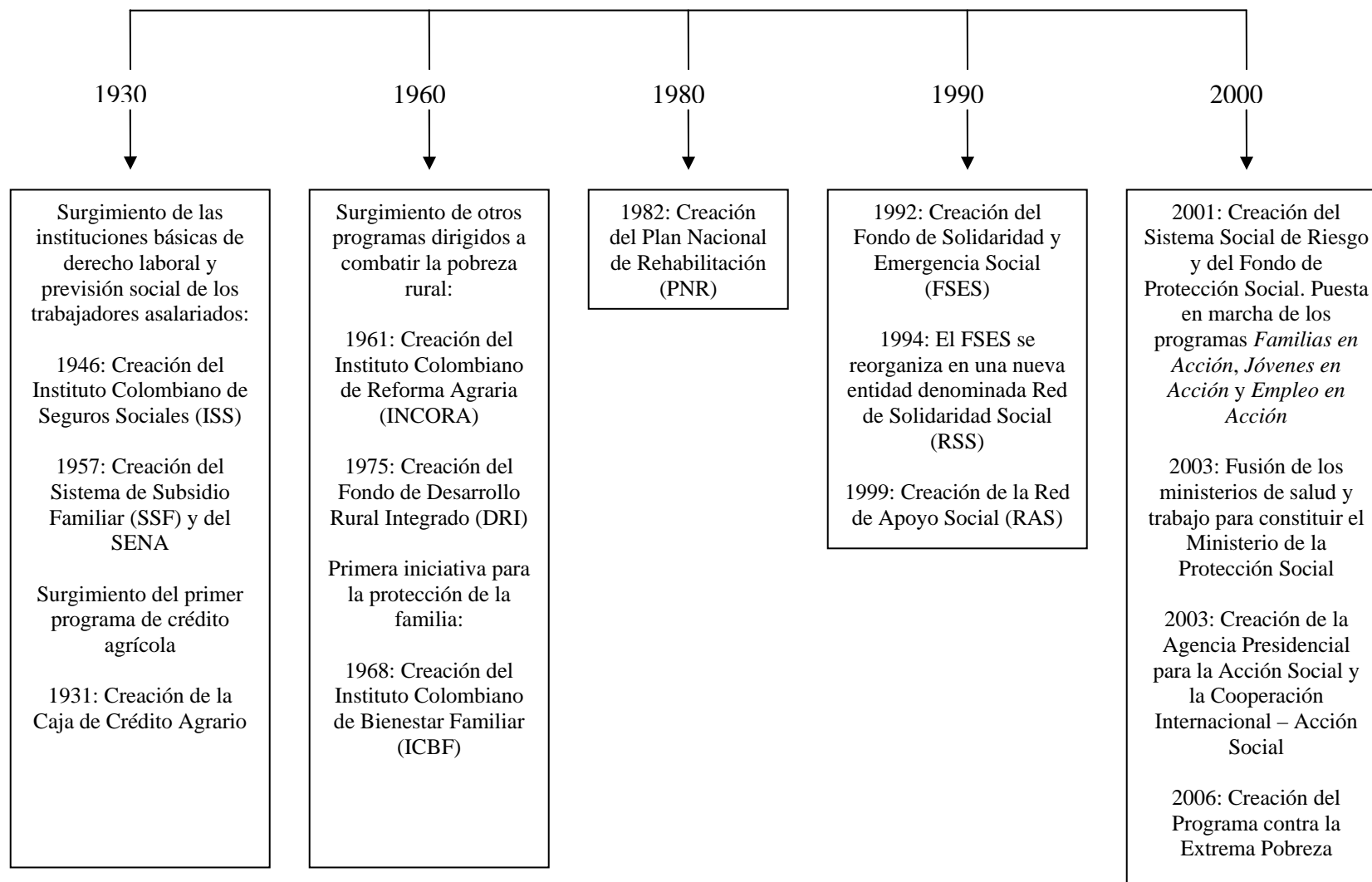
⁶⁴ Es una estrategia de erradicación manual voluntaria y tiene como objetivo principal establecer una base económica regional y local, que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos, y contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades, a partir del uso sostenible de los recursos naturales (http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Proyectos_Productivos/index_Proyectos_Productivos.htm Abril 30 de 2006)

⁶⁵ Este programa busca propiciar en la población objetivo a través de dos estrategias: formación integral y ocupación transitoria con formación (<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Reconversion/Meta.htm> Abril 30 de 2006)

⁶⁶ Núñez y Cuesta (2006a)

Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) ha diseñado un programa contra la extrema pobreza que a partir de 2007 atenderá a las familias en situación de indigencia, utilizando toda la batería de políticas sociales e instrumentos de lucha contra la pobreza que tiene el Estado. En la sección 10 se presenta detalladamente el alcance de este programa.

Figura 1. Evolución de las políticas y programas contra la pobreza en Colombia: 1930-2006

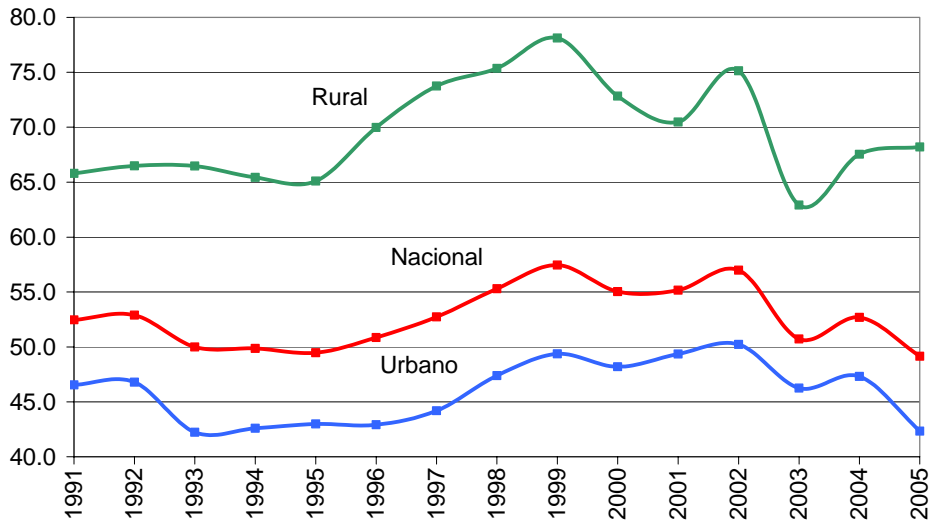


3. Diagnóstico de la pobreza en Colombia

La situación de millones de colombianos que viven en condiciones sociales y económicas muy precarias ha sido documentada por varios estudios que analizan diferentes aspectos de la calidad de vida de los individuos. A continuación se presenta la evolución de la pobreza y la indigencia del país durante los últimos años, los perfiles de la población que se enfrenta a este fenómeno, las estrategias de los hogares frente a los choques, así como algunas recomendaciones de política para combatir la pobreza en Colombia.

Tendencias de la pobreza y la indigencia en Colombia. El gráfico 1 presenta la evolución de la pobreza en Colombia durante el período 1991-2005. Como se puede observar, durante los años previos a la crisis de finales de los noventa, la pobreza aumentó, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Entre 1996 y 1999, el porcentaje de personas en situación de pobreza pasó de 51% a 57.5% en el total nacional, de 43% a 49% en las zonas urbanas, y de 70% a 78% en las zonas rurales. Esto significa que el número de pobres pasó de 19.5 a 23.2 millones de personas. En los años posteriores a la recesión, la pobreza presentó una tendencia a la baja, pero este comportamiento no se mantuvo a lo largo de todo el período, y en 2002 alcanza nuevamente el porcentaje observado en 1999. Recientemente, se observa una mejora de 7 puntos porcentuales en el sector rural, hecho que sitúa al campo en niveles mejores a los observados antes de la crisis; sin embargo, la pobreza en las zonas urbanas se mantiene en niveles superiores a los observados antes de 1999.

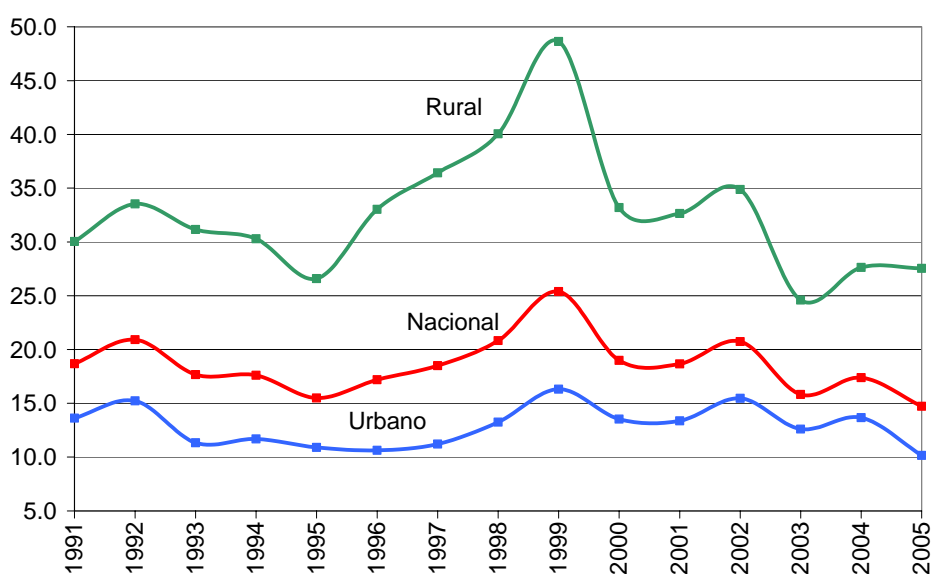
Gráfico 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza 1991 – 2005



Fuente: MERPD

El gráfico 2 presenta la evolución de la indigencia en Colombia durante el período 1991-2005. Al igual que la pobreza, durante los años previos a la recesión, el porcentaje de personas en situación de indigencia aumentó considerablemente. Entre 1996 y 1999, la incidencia de personas en extrema pobreza pasó de 17.1% a 25.3% en el total nacional, de 10.6% a 16.3% en las ciudades, y de 33% a 48.6% en el campo. Esto significa que el número de pobres extremos pasó de 6.5 a 10.2 millones de personas. En los años posteriores a la recesión, la indigencia presentó una tendencia a la baja, y, aunque en 2002 alcanza un porcentaje cercano al observado en 1999, dicho aumento no llega a ser igual al de la crisis.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en situación de indigencia 1991 – 2005



Fuente: MERPD

Perfiles de pobreza. ¿Cuáles son los rasgos que caracterizan a los hogares que viven en condiciones de pobreza en Colombia? A continuación se presenta un perfil demográfico, educativo, laboral, de seguridad social, y de condiciones habitacionales de los hogares colombianos en situación de pobreza. En primer lugar, se observa que los hogares pobres, especialmente los que están ubicados en las zonas rurales, tienden a ser más numerosos, y tienen, en promedio, más del doble de niños que los hogares no pobres. A nivel regional, este rezago en la transición demográfica está más concentrado en las regiones Atlántica y Pacífica⁶⁷.

En cuanto a las características del jefe de hogar, se encuentra un porcentaje similar de jefatura femenina a nivel nacional, entre hogares pobres y no pobres. Sin embargo, en las zonas rurales, un porcentaje importante de los jefes de los

⁶⁷ Núñez y Espinosa (2005a)

hogares pobres son mujeres (22.7%). El vínculo entre jefatura femenina y pobreza puede darse a través de diversos canales, algunos relacionados con el empleo son: i) la inserción inequitativa de las mujeres en el mercado laboral, que hace que ellas reciban menores ingresos que los hombres que se desempeñan en oficios similares, ii) el acceso limitado de las mujeres a los empleos de mayor nivel, que usualmente están mejor remunerados, y iii) la mayor participación de las mujeres en empleos que no cuentan con sistemas de aseguramiento en pensiones y salud (CEPAL, 1990). Por otra parte, los hogares cuyo jefe está desempleado tienen menores ingresos que aquellos donde el jefe permanece activo en el mercado laboral. De hecho, si el jefe de hogar está desempleado, la probabilidad de pobreza aumenta 17% (Núñez y Espinosa, 2005b).

A pesar de los esfuerzos realizados durante la última década, se encuentran diferencias importantes en las variables educativas de los pobres con respecto a los no pobres. En primer lugar, el 3.5% de los pobres continúa sin saber leer ni escribir (vs. 1.2% de los no pobres), y en las zonas rurales, el analfabetismo llega a ser de 6.8%. En cuanto al promedio de años de educación, si bien las generaciones más jóvenes han venido cerrando la brecha entre pobres y no pobres, persisten diferencias de 2.5 años más de educación a favor de los no pobres. Por último, se encuentra que el acceso y permanencia en la educación superior está altamente concentrada entre los no pobres. Mientras la tasa de cobertura neta de los no pobres es de 30%, la de los pobres apenas llega a ser de 6%.

Las condiciones del mercado laboral que enfrentan los pobres colombianos tampoco son las mejores. Además de presentar una mayor dependencia de los ingresos laborales que los hogares no pobres (78% vs. 71%), tienen una menor participación laboral, menores tasas de ocupación y mayor desempleo. Unido a lo anterior, y como consecuencia de su bajo nivel educativo, los pobres dependen más de las actividades del campo y del sector informal y, en promedio, reciben menores ingresos laborales, que como ya se dijo, constituyen la mayor parte del ingreso de sus familias. En cuanto a la participación laboral, mientras en el quintil 5 más de las tres cuartas partes de la población participa activamente en el mercado de trabajo, la participación laboral del quintil más pobre es apenas del 57%. Así mismo, la tasa de ocupación de los más pobres es inferior a la de los no pobres (47% vs. 61%). Por otra parte, además de enfrentar restricciones a la participación, los pobres que salen a buscar empleo no lo consiguen. Más del 24% de los pobres están desempleados, y solo el 8% de los no pobres no encuentran empleo, situación que con seguridad está altamente explicada por desempleo friccional o desempleo voluntario. Finalmente, las dos terceras partes de los pobres que habitan las zonas rurales laboran en el sector agropecuario, y, en las ciudades, más del 80% de los pobres trabaja en el sector informal.

Como resultado de la alta dependencia de la protección social de los mecanismos provistos por el empleo formal, la mayoría de los pobres están excluidos de los

sistemas de aseguramiento en salud y pensiones. Menos de la mitad de los trabajadores que pertenecen al quintil más pobre está asegurado en salud, y menos del 5% está afiliado al sistema de seguridad social en pensiones. En contraste, más del 80% de los trabajadores del quintil 5 está asegurado en salud, y cerca de la mitad está afiliada a pensiones.

Por último, un diagnóstico de las condiciones habitacionales de los hogares más pobres indica que éstos tienen menores índices de propiedad que los no pobres (47% vs 51%), y mayor incidencia de formas precarias de tenencia de vivienda como el usufructo o la ocupación de hecho que los hogares no pobres (19% vs. 9%). Así mismo, la calidad de la vivienda de los pobres es inferior a la de los no pobres. Cerca del 10% de los hogares en Colombia habitan en viviendas con pisos de tierra o material precario en las paredes.

Los hogares ante los choques⁶⁸. La pobreza no es un concepto estático y esto hace que los hogares se enfrenten a diversos riesgos durante el ciclo de vida. Cualquier individuo, tanto pobre como no pobre, puede ser vulnerable; sin embargo, los pobres lo son más porque tienen menos instrumentos para enfrentar los riesgos. Un estudio de Núñez y Espinosa (2005a) indica que los pobres enfrentan choques que están más asociados al mercado laboral, como la pérdida de empleo del jefe de hogar (50% de los hogares del quintil 1 vs. 33% de los hogares del quintil 5); mientras que entre los hogares no pobres son más frecuentes los asociados a pérdidas económicas, como el cierre del negocio del cual derivan su ingreso (5% de los hogares del quintil 1 vs. 14% de los hogares del quintil 5). Por otra parte, los hogares de los quintiles más bajos tienden a enfrentar el choque aumentando la oferta laboral del hogar y disminuyendo el gasto en alimentos en mayor proporción que los hogares no pobres. Como respuesta a un choque, el 11.5% de los hogares más pobres incrementan el número de miembros que salieron a trabajar, y el 31% disminuye el gasto en alimentos, afectando gravemente la acumulación de capital humano de los miembros de ese hogar. Sin duda, hay evidencia de que una crisis como la sufrida por miles de colombianos a finales de los noventa tiene mayor impacto entre los pobres, y que las estrategias que éstos utilizan para enfrentarlas no son las más adecuadas. Sin embargo, algunas intervenciones del Estado ayudan a prevenir la adopción de dichas estrategias. Un estudio de Prada (2006) indica que el Régimen Subsidiado de Salud, además de proveer atención médica a los hogares más pobres, permite que las familias transfieran recursos hacia otros rubros de consumo como los alimentos, al reducir los costos asociados a los servicios de salud. Así mismo, un programa como Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF ayuda a proteger el consumo de alimentos de los niños y permite que otros miembros del hogar incrementen su participación laboral ante la realización de un choque adverso sobre los ingresos.

⁶⁸ Basado en Núñez y Espinosa (2005b) y Prada (2006)

Recomendaciones de política⁶⁹. Un estudio reciente sobre los determinantes de la pobreza en Colombia encontró que, en un horizonte de cuatro años, y bajo un escenario donde la ocupación, los ingresos laborales, la educación y el tamaño del hogar presenten un comportamiento favorable⁷⁰, la pobreza urbana podría reducirse en 12.7 puntos porcentuales y la pobreza rural en 5.7 puntos porcentuales. En las zonas urbanas las políticas más importantes para reducir la pobreza son las encaminadas a reactivar el empleo, mientras que en las zonas rurales, después del empleo, la política más importante para combatir la pobreza es la reducción del tamaño del hogar. Las recomendaciones para combatir la pobreza urbana sugieren orientar las políticas del mercado laboral a promover el empleo, y en particular, la ocupación de los más pobres, que frecuentemente enfrentan las tasas de desempleo más altas. Para lograr esto, los autores de este estudio sugieren mejorar la capacitación para el trabajo, que requiere un esfuerzo importante de entidades como el SENA, diseñadas para ofrecer formación técnica a un bajo costo. Un objetivo más ambicioso que no se puede perder de vista consiste en aumentar la calificación de la oferta laboral. En cuanto a las políticas para reducir el tamaño del hogar, el citado estudio sugiere que en las zonas rurales, además de poner en marcha programas masivos de planificación familiar, es necesario transformar las creencias acerca del trabajo infantil y/o la conveniencia de más dependientes como fuerza de trabajo para las actividades relacionadas con el campo.

⁶⁹ Núñez, Ramírez y Cuesta (2005)

⁷⁰ Una tasa de ocupación del 20.25%, un incremento de los ingresos laborales de 17.2%, un promedio de años de educación de 16.5 y una reducción del tamaño del hogar de 3.62%.

4. Origen de Familias en Acción

El diagnóstico que motivó la creación de FA señala que, hacia finales de la década de los noventa, Colombia atravesaba la mayor crisis económica de los últimos 70 años. En efecto, entre 1996 y 1999, el aumento de las tasas de desempleo ocasionó una reducción importante en los ingresos de toda la población, pero, en particular, de los hogares más pobres. Entre 1998 y 2000 el ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35%, frente a 23% en los deciles 4 a 7, y 5% en los deciles 8 a 10%⁷¹. De igual manera, la reducción en los ingresos corrientes de la población causó una disminución en el nivel de gasto general de los hogares, especialmente en alimentos, vivienda, salud y educación. Sin duda, la crisis tuvo efectos negativos en la formación de capital humano de las familias más pobres, que se vieron obligadas a sacar a los menores de 18 años del sistema educativo, y reducir el consumo de alimentos, entre otras estrategias que van en detrimento de la capacidad de generación de ingresos de un individuo.

Así mismo, la recesión hizo evidente que los esquemas de protección social existentes, desarrollados a través del ICBF y la RSS, presentaban tres limitaciones para atender un número importante de nuevos hogares en condiciones de vulnerabilidad: i. no estaban diseñados para aliviar los efectos coyunturales de las crisis económicas sobre los más pobres, ii. no eran lo suficientemente ágiles y flexibles en su operación, y iii. su esquema de financiación es procíclico, de manera que con las crisis disminuye su capacidad de oferta⁷². Con estas restricciones, y frente a la evidencia de las pérdidas de capital humano de los hogares más pobres, durante la crisis de finales de los noventa se crea FA, como una de las intervenciones para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. En particular, FA pretende promover y fomentar la acumulación de capital humano en la población clasificada en el nivel 1 del SISBEN, a través de subsidios monetarios condicionados a determinadas acciones de la familia en tres frentes: nutrición, salud y educación.

La idea de recurrir a transferencias en efectivo para atender a la población afectada por la crisis, surgió de las experiencias de los gobiernos de México y Brasil con los programas *Oportunidades* y *Bolsa Escola*, respectivamente, así como del análisis de experiencias de transferencias en especie que había adelantado el gobierno colombiano⁷³. Como se presenta en la sección 9, la influencia del programa mexicano fue particularmente importante para el diseño de FA. Muchos de los lineamientos técnicos y operativos de *Oportunidades* fueron adaptados al caso colombiano. Finalmente, desde su origen, FA fue concebido como un programa que utilizaría la infraestructura en educación y salud existente

⁷¹ DNP, Op. Cit. p.11

⁷² DNP, Op. Cit. p.11

⁷³ Salazar, M. et al (2002)

en los municipios, de manera que para su creación fue fundamental el apoyo de los programas ya existentes del Ministerio de Educación y del Ministerio de la Protección Social.

5. Marco Institucional⁷⁴

Familias en Acción en el organigrama del Estado colombiano. FA es un programa que depende directamente de la Presidencia de la República. Hace parte de los programas presidenciales que coordina, administra y ejecuta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, con las directrices del FIP. Acción Social tiene por objeto coordinar, administrar y ejecutar los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país⁷⁵. El Director de Acción Social es nombrado por el Presidente de la República, y entre otras funciones, es el encargado de designar las autoridades de FA. Tanto él como los funcionarios del Programa responden al Consejo Directivo de Acción Social y al Presidente de la República. FA, como parte de las estrategias de la RAS, no se incorpora a las instituciones que tradicionalmente han desarrollado intervenciones de asistencia social a los hogares en situación de pobreza. En este sentido, el Programa funciona como una intervención a las familias más vulnerables, independiente del ICBF, tanto en el orden nacional, como en el local, aunque parte de la estructura del Instituto apoya la operación de FA⁷⁶.

Familias en Acción en la Nación, departamentos y municipios⁷⁷. FA cuenta con autoridades en el orden nacional, departamental y municipal. Adicionalmente, la operación del Programa vincula otros actores, como el Consejo Municipal de Política Social, las veedurías, y otras instancias de participación ciudadana que deseen involucrarse en el control social del Programa. A continuación se presenta cada uno de los actores involucrados y sus principales funciones en el desarrollo de FA.

1. Gobierno Nacional.

Es el prestatario del Programa y su responsabilidad es contribuir con los recursos de contraparte para la ejecución de FA. También se encarga de garantizar la transparencia en la entrega de los subsidios a las familias pobres durante el desarrollo del Programa

2. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.

Acción Social-FIP, supervisa y garantiza el marco regulatorio que asegura la consistencia entre los objetivos y propósitos de la RAS y FA. Acción Social-FIP

⁷⁴ http://www.plancolombia.gov.co/La_Entidad/index_Entidad.htm, Marzo 30 de 2006

⁷⁵ Decreto 2467 de 2005.

⁷⁶ DNP, Op. Cit. p.13

⁷⁷ FIP-RAS (2001)

es el responsable de la puesta en marcha y ejecución del Programa a través de la Unidad Coordinadora Nacional (UCN).

3. Unidad Coordinadora Nacional.

La UCN es la responsable de la administración técnica y financiera del Programa, de la contratación y adquisición de bienes y servicios, y del monitoreo y seguimiento del mismo. Así mismo, es responsable de la ejecución del Programa desde el nivel central.

4. Comité Directivo Asesor, Subcomité Técnico Asesor.

La principal tarea del Comité Directivo Asesor es velar por el cumplimiento de los objetivos de la RAS y hacer seguimiento periódico de su estado de avance. El Subcomité Técnico Asesor realiza seguimiento específico sobre el grado de avance en la ejecución del Programa y facilita la toma de decisiones que se requieran para agilizar operaciones asociadas con el Programa.

5. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

El ICBF se encarga de apoyar la ejecución del Programa proporcionando la información respecto a los niños que asisten a los hogares comunitarios, hogares infantiles y jardines comunitarios del ICBF en aquellos municipios que van a incorporarse al Programa. Así mismo, reporta las novedades de ingreso y retiro de niños de los programas anteriormente mencionados y apoya con infraestructura y logística a la Unidad Coordinadora Regional (UCR) que opera en cada departamento.

6. Unidad Coordinadora Regional.

La UCR se encarga de la ejecución de FA en el nivel departamental, y por lo general, recibe apoyo de los funcionarios de la regional del ICBF.

7. Municipios.

Los municipios se encargan de apoyar la ejecución del Programa aportando el enlace municipal y cumpliendo los compromisos establecidos en el convenio firmado entre Acción Social-FIP y el municipio.

8. Enlace Municipal (EM).

El EM se encarga de la ejecución del Programa dentro del municipio, a nivel de barrios y veredas.

9. Madres Titulares.

Las madres titulares beneficiarias del Programa son las receptoras del subsidio nutricional y/o escolar.

10. Madres Líderes.

La madre líder es elegida por las madres titulares con el fin de ser representadas. Se nombra una madre líder por vereda o barrio que debe representar a no más de 50 madres titulares.

11. Establecimientos escolares.

Son los establecimientos escolares a los cuales asisten los beneficiarios del Programa y se consideran establecimientos participantes en FA.

12. Instituciones de salud.

Son los establecimientos de salud donde se atiende a los beneficiarios del Programa y se consideran instituciones participantes.

13. Consejo Municipal de Política Social.

Participa en el Programa canalizando quejas y reclamos que puedan presentarse en el funcionamiento del Programa y sugiriendo soluciones a las dificultades que puedan presentarse en la oferta de servicios de salud y educación.

14. Instituciones financieras.

Reciben los recursos del crédito del Banco Mundial y del BID que le son girados por Acción Social-FIP, y efectúan el pago a los beneficiarios bimestralmente.

15. Supervisores y operadores de la promoción en educación y salud familiar.

Se encargan de capacitar a los operadores y elaborar y ejecutar los programas de promoción.

6. ¿Qué diferencia a Familias en Acción de las intervenciones tradicionales?

FA es un Programa que introdujo modificaciones trascendentales a los esquemas de protección social en Colombia. En este sentido, las diferencias con respecto a las intervenciones tradicionales se reflejaron en todo tipo de aspectos; desde las consideraciones de fondo sobre sus objetivos, alcance y perspectivas de corto y largo plazo, hasta los temas operativos. Sin embargo, es un hecho que la principal característica que diferencia esta intervención de las aproximaciones tradicionales es la condicionalidad de la entrega del subsidio, cuyos efectos esperados se percibirán en el largo plazo. Hasta la implementación de este Programa, los subsidios sociales se entregaban a los beneficiarios sin ninguna condición sobre los objetivos que perseguía la intervención. Esto, además de concederle un rol pasivo a los participantes de los programas en el propósito de superar la pobreza, introducía los incentivos inadecuados para el éxito de las políticas sociales.

Otra característica que diferencia sustancialmente a FA de las intervenciones tradicionales es la vinculación entre objetivos de corto y largo plazo. Con este Programa, por primera vez se diseñó una política para proteger la capacidad de generación de ingresos futura de los niños más pobres. Al condicionar la entrega de los subsidios monetarios a que las familias envíen a sus hijos en edad escolar a un establecimiento educativo, y garanticen adecuadas condiciones de nutrición y salud de los menores de 6 años, FA está atacando la inasistencia, y deserción escolar, el trabajo infantil y la desnutrición, fenómenos que de manera conjunta o independiente, contribuyen a constituir trampas de pobreza, perpetuando, generación tras generación, la situación de indigencia que estas familias padecen en el presente⁷⁸.

Otras diferencias, no menos importantes en el esquema de intervención desarrollado a través de FA, son aquellas relacionadas con la parte operativa del Programa. En este sentido, la primera novedad la constituye la entrega del subsidio en efectivo y no en especie, demandando la participación de la red bancaria del país en la ejecución del Programa. En segundo lugar, los recursos se entregan a la familia beneficiaria y no a las entidades prestadoras de servicios, con el propósito de que sean los hogares los que administren los recursos con base en sus necesidades. En tercer lugar, el subsidio se entrega a la madre, fortaleciendo así su rol dentro de la familia y la comunidad, y propendiendo además por lograr un mejor uso de los recursos por parte de los beneficiarios. Por último, el programa involucra la participación de los responsables de la oferta de

⁷⁸ Núñez y Cuesta (2006b)

servicios de educación y salud a nivel local, generando compromisos por parte de las autoridades municipales⁷⁹.

⁷⁹ Salazar, et al, Op. Cit. p.152

7. Descripción del Programa

FA es una iniciativa del gobierno colombiano para entregar a las familias más pobres una transferencia en efectivo, condicionada a la participación de la familia en los controles de crecimiento y desarrollo para los hijos menores de 7 años, y a la asistencia escolar de los jóvenes entre 7 y 17 años. Pese a la importancia de este tipo de intervenciones para reducir la pobreza en Colombia, los recursos que se invierten en el Programa -aunque han venido creciendo- no representan un porcentaje muy alto del PIB. En 2001, la participación del presupuesto de FA en el PIB fue apenas de 0.02% y en 2003, cuando los recursos destinados al Programa alcanzaron su mayor nivel, la participación en el PIB apenas llegó a ser de 0.12% (cuadro 1).

Cuadro 1. Recursos anuales de FA como proporción del PIB. Colombia, 2001-2005.

(Millones de pesos corrientes)

Año	PIB	FA	Participación del Presupuesto de FA en el PIB
2001	188,558,786	32,905	0.02%
2002	203,451,414	106,799	0.05%
2003	228,516,603	281,295	0.12%
2004	254,405,241	200,212	0.08%
2005	283,847,595	245,272	0.09%

Fuente: DANE, DNP-DDS. Cálculos de los autores

Por otra parte, los recursos anuales destinados a FA tampoco representan una gran parte del gasto social, aunque si constituyen un mayor porcentaje que el que se encuentra con relación al PIB. En 2001, el 0.10% del gasto social estaba dirigido al Programa, y en 2003, dicho porcentaje llegó a ser de 0.69% (cuadro 2)

Cuadro 2. Recursos anuales de FA como proporción del Gasto Social. Colombia, 2001-2003.

(Millones de pesos corrientes)

Año	GASTO SOCIAL	FA	Participación del Presupuesto de FA en el Gasto Social
2001	31,944,435	32,905	0.10%
2002	37,937,865	106,799	0.28%
2003	40,683,254	281,295	0.69%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores

La proporción de familias beneficiarias de FA, con relación al total de hogares, a los hogares por debajo de la línea de pobreza, y a los hogares por debajo de la línea de indigencia, ha venido creciendo desde que inició el Programa. Dado que FA inicialmente fue un Programa dirigido a la población rural, pero en la actualidad está operando en zonas rurales y urbanas, a continuación se presenta la participación de las familias atendidas, para diferentes medidas de los hogares – totales, pobres e indigentes- tanto para el total nacional, como para las zonas rurales. En el cuadro 1 se presenta la proporción de familias atendidas por el Programa con relación al total de hogares. Como se esperaría, el porcentaje de hogares rurales con respecto a los urbanos es mayor.

Cuadro 3. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares. Colombia, 2001-2005.

Año	Hogares - Total Nacional - (1A)	Hogares - Rural - (1B)	Hogares Beneficiarios de FA (2)	Participación de FA en Hogares - Total Nacional - (2)/(1A)	Participación de FA en Hogares - Rural - (2)/(1B)
2001	9,947,704	2,599,296	83,726	1%	3%
2002	10,249,522	2,608,713	320,434	3%	12%
2003	10,336,659	2,605,560	350,781	3%	13%
2004	10,692,249	2,660,923	340,420	3%	13%
2005	11,137,352	2,770,770	514,502	5%	19%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores

En cuanto a la participación de las familias atendidas por el Programa en el total de hogares por debajo de la línea de pobreza, se encuentran dos resultados importantes. En primer lugar, un crecimiento considerable de los hogares pobres cubiertos por FA, tanto en el total nacional, como en las zonas rurales; y segundo, un gran aumento de la participación de los hogares rurales, desde que inició el Programa hasta hoy (5% vs. 30%).

Cuadro 4. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares por debajo de la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.

Año	Hogares por debajo de la LP - Total Nacional - (1A)	Hogares por debajo de la LP - Rural - (1B)	Hogares Beneficiarios de FA (2)	Participación de FA en Hogares por debajo de la LP - Total Nacional - (2)/(1A)	Participación de FA en Hogares por debajo de la LP - Rural - (2)/(1B)
2001	4,831,600	1,641,975	83,726	2%	5%
2002	5,148,335	1,796,360	320,434	6%	18%
2003	4,558,467	1,478,655	350,781	8%	24%
2004	4,888,496	1,627,421	340,420	7%	21%
2005	4,733,375	1,700,144	514,502	11%	30%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores

El cuadro 5 presenta la proporción de familias atendidas por el Programa con relación al total de hogares por debajo de la línea de indigencia. Como se puede observar, la cobertura de FA representa una parte importante de los hogares en condiciones de extrema pobreza, y dicha participación ha crecido considerablemente en los últimos tres años. En 2001, la participación de los hogares en situación de indigencia en FA era equivalente al 11%, y en 2005 dicha proporción llegó a ser de 74%.

Cuadro 5. Proporción de familias atendidas por el programa con relación al total de hogares por debajo de la línea de indigencia. Colombia, 2001-2005.

Año	Hogares por debajo de la LI - Total Nacional - (1A)	Hogares por debajo de la LI - Rural - (1B)	Hogares Beneficiarios de FA (2)	Participación de FA en Hogares por debajo de la LI - Total Nacional - (2)/(1A)	Participación de FA en Hogares por debajo de la LI - Rural - (2)/(1B)
2001	1,602,575	739,240	83,726	5%	11%
2002	1,802,891	808,962	320,434	18%	40%
2003	1,404,752	557,069	350,781	25%	63%
2004	1,564,276	633,832	340,420	22%	54%
2005	1,433,377	697,126	514,502	36%	74%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores

Población beneficiaria. Este programa está dirigido a familias clasificadas en el nivel 1 del SISBEN, con integrantes menores de 18 años, residentes en aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que en la actualidad cuenten con una entidad bancaria y que no son beneficiarios de otros programas nacionales, tales como el FOREC⁸⁰ y los municipios beneficiarios del 80% de los recursos del programa Empleo en Acción⁸¹. La cobertura actual del programa es de 514.502 familias.

Mecanismos de focalización. FA tiene dos etapas de focalización: una etapa regional, que busca seleccionar los departamentos y municipios con mayores índices de pobreza, y una etapa de familias, que busca elegir a los hogares más pobres de los departamentos y municipios seleccionados.

Según el Manual Operativo del Programa (MOP), los criterios de focalización y priorización de los departamentos son los siguientes:

- Población clasificada en el nivel 1 del SISBEN

⁸⁰ El Decreto 197 de 1999 creó el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero –FOREC- con el propósito de financiar y realizar las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

⁸¹ DNP, Op. Cit. p.6

- Agilidad en el proceso de conformación de la UCR (adecuación del espacio físico, asignación de funcionarios, aspectos operativos y administrativos)

Para la selección de los municipios dentro del departamento, se han establecido los siguientes criterios:

- Se excluyen aquellos municipios beneficiarios de otros programas del nivel nacional⁸².
- Se excluyen aquellos municipios que no cuentan con una institución bancaria dentro de su territorio⁸³.

Los criterios de incorporación de los municipios seleccionados son:

- Porcentaje de población clasificada en el nivel 1 del SISBEN del municipio, respecto a la población total de los municipios atendidos por el Centro Zonal del ICBF.

Los municipios que cumplen con los criterios de selección e incorporación se convierten en “municipios elegibles”. El total de los elegibles es el universo de municipios en el que el Programa puede ser implementado. Para convertirse en participante, el municipio debe contar con un compromiso del alcalde respectivo, y haber cumplido los criterios de oferta en salud y educación. Aquellos municipios elegibles que manifiestan su interés en participar en el Programa, y proporcionan la información requerida, son sometidos a una evaluación *ex ante* con el fin de seleccionar, de acuerdo con criterios técnicos de oferta en educación y salud, a los municipios que participan en el Programa.

Para la focalización de las familias, la UCN genera un listado de hogares por municipio, a partir de la versión disponible y más actualizada del SISBEN del municipio. Las familias elegibles son aquellas que viven en el municipio, pertenecen al nivel 1 del SISBEN, tienen integrantes menores de 18 y fueron encuestados por el SISBEN con anterioridad a diciembre de 1999. La lista de familias elegibles en cada municipio es enviada a la UCR. El proceso de inscripción de las familias en los municipios seleccionados consta de tres etapas: i. etapa de preparación y alistamiento, ii. etapa de ejecución de la inscripción, y iii. etapa de cierre de la inscripción municipal. En la primera se realizan todas las tareas de preparación para incorporar el municipio al Programa. En la segunda se efectúa la verificación y actualización de la información de las familias que se inscribieron. En la última etapa se cierra el proceso en el municipio.

⁸² FOREC y los municipios beneficiarios del 80% de los recursos del programa Empleo en Acción, es decir, las ciudades capitales de departamento, municipios conurbanos y municipios con más de 100.000 habitantes en sus áreas urbanas y cabeceras.

⁸³ Las entidades que participaron en el diseño del programa encontraron que la entrega del subsidio, la recolección de información y el pago a beneficiarios, serían procesos difíciles de llevar a cabo sin contar con la infraestructura mínima de pagos que ofrece una red bancaria (FIP-DNP, 2001)

La evaluación de la focalización del Programa encontró varios desaciertos en la realización de este proceso. En primer lugar, se optó por seleccionar a los departamentos con mayor número de población clasificada en el nivel 1 del SISBEN. Esto excluyó del Programa a otros departamentos con menor número de familias en situación de pobreza, pero que podían presentar niveles de pobreza mayores o proporciones superiores de población frente al número total de su población. En segundo lugar, además del criterio de pobreza, en la práctica, la entrada de los departamentos también dependió de aspectos operativos y logísticos. Esto hizo que los departamentos con mayores recursos, que usualmente son aquellos que están en capacidad de realizar la gestión administrativa y operativa para tramitar estas tareas tuvieran prioridad con respecto a los departamentos más pobres, que normalmente son aquellos con menor desarrollo y capacidad financiera y técnica. En tercer lugar, la condición de capacidad de oferta de servicios de salud y educación también excluyó a aquellos municipios de menores recursos, ya que eran éstos los que presentaban las peores condiciones de infraestructura y las menores capacidades para reaccionar ante un aumento en la demanda de servicios de educación y salud⁸⁴.

Transferencias. FA ofrece dos tipos de subsidios: subsidio de nutrición y subsidio escolar.

- **Subsidio de Nutrición:**
Consiste en una transferencia mensual de \$46.500 que se entrega a los hogares con niños menores de 7 años⁸⁵. En el cuadro 6 se presenta la proporción del monto de la transferencia con relación a la línea de pobreza. Como se puede observar, con excepción del período 2001-2002, la participación del subsidio, en las dos medidas de pobreza, ha venido cayendo. Mientras en 2002 la transferencia representaba el 79% de la línea de indigencia y el 34% de la línea de pobreza, en 2005 dicha participación es de 65% y 29%, respectivamente.

Dicha transferencia es entregada a los beneficiarios a través de la entidad bancaria donde se giran los recursos del Programa al municipio; y está destinada al apoyo nutricional de los menores de 7 años, que no asistan al programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) del ICBF. La entrega del subsidio está condicionada a la participación de la familia en los controles de crecimiento y desarrollo, de acuerdo con las normas establecidas por el MPS. En adición, el Programa ofrece un beneficio adicional a través de la promoción de educación y salud familiar.

⁸⁴ DNP, Op.Cit. p.18

⁸⁵ Aproximadamente US\$20. Este monto se viene entregando desde el año 2002, en 2001 se entregó un subsidio equivalente a \$40.000 mensuales.

Cuadro 6. Proporción del monto de la transferencia en el componente de nutrición con relación a la línea de indigencia y a la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.

Año	Monto de la transferencia	Línea de Indigencia (LI)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LI	Línea de Pobreza (LP)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LP
2001	40,000	53,979	74%	126,256	32%
2002	46,500	58,821	79%	134,959	34%
2003	46,500	63,494	73%	145,157	32%
2004	46,500	66,942	69%	153,745	30%
2005	46,500	71,272	65%	162,471	29%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores.

Los objetivos del subsidio nutricional son:

- Aumentar la atención en salud de los niños menores de siete años.
- Mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos.

Los impactos esperados son:

- En el corto plazo: un aumento en el consumo de alimentos nutritivos, conocimiento de temas de salud, nutrición y promoción de hábitos de autocuidado de la familia.
 - En el largo plazo: reducir las tasas de desnutrición entre los niños, mejoramiento del estado de salud infantil y mejor desempeño escolar.
- Subsidio escolar:
Consiste en una transferencia mensual equivalente a \$14.000 por cada menor entre 7 y 17 años de edad matriculado en primaria⁸⁶, y \$28.000 por cada menor entre 7 y 17 años de edad matriculado en bachillerato⁸⁷. Al igual que el subsidio nutricional, la proporción del subsidio escolar, con relación a la línea de indigencia y a la línea de pobreza, ha venido cayendo.

⁸⁶ Aproximadamente US\$6 mensuales. Este monto se viene entregando desde el año 2002, en 2001 se entregó un subsidio equivalente a \$12.000 mensuales

⁸⁷ Aproximadamente US\$12 mensuales. Este monto se viene entregando desde el año 2002, en 2001 se entregó un subsidio equivalente a \$24.000 mensuales.

Cuadro 7. Proporción del monto de la transferencia en el componente de educación primaria con relación a la línea de indigencia y a la línea de pobreza. Colombia, 2001-2005.

Año	Monto de la transferencia	Línea de Indigencia (LI)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LI	Línea de Pobreza (LP)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LP
2001	12,000	53,979	22%	126,256	10%
2002	14,000	58,821	24%	134,959	10%
2003	14,000	63,494	22%	145,157	10%
2004	14,000	66,942	21%	153,745	9%
2005	14,000	71,272	20%	162,471	9%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores.

El cuadro 7 presenta los resultados para la transferencia por educación primaria. Mientras en 2002 el subsidio representaba el 24% de la línea de indigencia y el 10% de la línea de pobreza, en 2005 dichas participaciones eran de 20% y 9%, respectivamente. En secundaria, en el año 2002 la transferencia era equivalente al 48% de la línea de indigencia y al 21% de la línea de pobreza, y en 2005 dichos porcentajes habían caído a 39% y 17%, respectivamente (cuadro 8).

Cuadro 8. Proporción del monto de la transferencia en el componente de educación secundaria con relación a la línea de indigencia. Colombia, 2001-2005.

Año	Monto de la transferencia	Línea de Indigencia (LI)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LI	Línea de Pobreza (LP)	Proporción del monto de la transferencia con relación a la LP
2001	24,000	53,979	44%	126,256	19%
2002	28,000	58,821	48%	134,959	21%
2003	28,000	63,494	44%	145,157	19%
2004	28,000	66,942	42%	153,745	18%
2005	28,000	71,272	39%	162,471	17%

Fuente: MERPD, DNP-DDS. Cálculos de los autores.

La transferencia es entregada a los beneficiarios a través de la entidad bancaria donde se giran los recursos del Programa al municipio. El objetivo de este subsidio es incentivar la asistencia escolar y el rendimiento de los niños de 7 a 17 años en la escuela. La transferencia está condicionada a la asistencia escolar

Los impactos esperados son:

- En el corto plazo: reducir las tasas de inasistencia y deserción escolar en el corto plazo.
- En el largo plazo: aumentar los años de escolaridad en las zonas atendidas.

Temporalidad. Inicialmente, un hogar podía ser beneficiario de FA hasta por 3 años, tiempo previsto para el desarrollo del Programa; sin embargo, la continuidad que se le ha dado hasta la fecha, ha hecho que, en el presente, existan familias que llevan hasta 5 años recibiendo los beneficios de FA. Actualmente no existe un periodo definido para recibir los subsidios.

Las condiciones de salida del Programa son⁸⁸:

- Cuando alguno de los miembros de la familia menor de 7 años, sea beneficiario de un hogar comunitario o jardín infantil del ICBF.
- Cuando algún miembro de la familia entre 7 y 17 años sea beneficiario de otro tipo de subsidio nacional o local.
- Cuando la madre y su familia deje de asistir a las jornadas de capacitación del Programa.
- Cuando la familia no cumpla la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños
- Cuando uno o más de sus miembros que asisten al colegio y por el cuál recibe el subsidio, tenga un 20% de falta a la escuela en ese mes.
- Cuando la familia no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en un periodo de tres meses seguidos.
- Cuando la familia no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos en cuatro meses no seguidos en un periodo de 12 meses.

Creación de oferta de servicios. FA utiliza la infraestructura pública y privada existente -tanto técnica como operativa- para la entrega de los subsidios⁸⁹. De hecho, una de las funciones de los municipios en el Programa es cumplir con las condiciones de oferta en los sectores salud y educación que fueron identificadas en el convenio suscrito con el ente territorial⁹⁰. Desde su creación, el Programa fue diseñado para complementar los recursos y las intervenciones estructurales que implementa el gobierno colombiano en materia social⁹¹.

Intersectorialidad. FA adopta un enfoque intersectorial al incorporar objetivos en materia educativa, nutricional y de salud en las metas del Programa. Este esquema, además de exigir la coordinación de diferentes sectores y niveles de

⁸⁸ DNP, Op. Cit. p.6

⁸⁹ Salazar, et al, Op. Cit. p.149

⁹⁰ FIP-RAS, Op. Cit. p.9

⁹¹ Salazar, et al, Op. Cit. p.149

Gobierno, ha generado sinergias en la lucha contra problemas sociales como el trabajo infantil. Al establecer incentivos para aumentar la asistencia escolar y proveer los recursos para mejorar la alimentación de los menores, FA propicia las condiciones para que los niños no se vinculen al mercado de trabajo.

Enfoque de género. En el diseño de FA no fue considerado un enfoque de género. No existen diferencias en el acceso y participación para ninguno de los géneros. Mientras en *Oportunidades* el monto de las becas escolares de las mujeres se incrementa en la secundaria –dado que su índice de deserción es mayor a partir de este grado–, los montos de los subsidios entregados en el programa colombiano son iguales tanto para las mujeres como para los hombres, en cualquiera de los niveles y bajo cualquier circunstancia.

Mecanismos de seguimiento y evaluación. Para el seguimiento y evaluación de Programa se han establecido cuatro componentes: seguimiento interno, seguimiento externo, control social y evaluación de impacto. El principal propósito del *seguimiento interno* es generar información sobre la marcha que sea oportuna para fortalecer la toma de decisiones frente a las operaciones y el funcionamiento del Programa, y la corrección de los problemas. El *seguimiento externo* busca darle transparencia a la entrega de los subsidios a través de la verificación en el cumplimiento de las condiciones requeridas para su entrega por parte del beneficiario. El propósito del *control social* es garantizar, junto con el seguimiento interno y externo, la transparencia y eficiencia en el pago del subsidio, los procesos de inscripción y selección de beneficiarios y en la calidad y cobertura de los servicios prestados, en términos de funcionamiento y operación de la Oferta. La evaluación de impacto del Programa se realizó a través de un concurso público en el que participaron universidades, empresas consultoras, nacionales e internacionales que cumplieron con las condiciones establecidas. El propósito de esta evaluación fue estimar el beneficio directo de un subsidio monetario al beneficiario final, en términos de desempeño escolar y nutrición. En la sección 8 se presentan los principales resultados de dicha evaluación.

Participación. Aunque el capital social representado como la participación de la mujer en las juntas de acción comunal, cooperativas, sindicatos, grupos religiosos y agremiaciones, no tuvo aumento como consecuencia del Programa, es un hecho que FA contribuyó a incrementar la participación de las mujeres en los encuentros de cuidado y en su participación social en los municipios a causa de éstos⁹². Por otra parte, varios aspectos de la participación social se vieron afectados por el Programa. En primer lugar, las familias se convirtieron en agentes del proceso de lucha contra la pobreza. Esto se debe principalmente a las condicionalidades de la entrega del subsidio, que obligó a los beneficiarios a participar activamente en los programas de educación y salud existentes. En segundo lugar, las mujeres

⁹² DNP (2006b)

fortalecieron su rol dentro de la familia y la comunidad, al ser las líderes del proceso y responsables de garantizar el mejor uso posible de los recursos del Programa. Por último, los mecanismos para manejar las novedades y reclamos, además de mejorar el desarrollo de FA, permitieron la participación activa de las familias en la solución de las dificultades y la realización de los ajustes en la ejecución del Programa.

Duración del programa. Inicialmente FA era una intervención de carácter temporal que buscaba aliviar los efectos de la crisis económica sobre los hogares más pobres. Sin embargo, los resultados de la evaluación de impacto han favorecido su continuidad hasta el 2006. Hacia delante, este Programa será la base de una intervención de mayor alcance que pretende combatir la extrema pobreza en Colombia, a partir de acciones que involucran toda la batería de políticas sociales que tiene el Estado colombiano a su disposición (ver sección 10).

8. Impacto de Familias en Acción⁹³

Antecedentes. La evaluación de impacto de FA constituye uno de los primeros esfuerzos por cuantificar y analizar los efectos de los programas sociales en Colombia. Durante la crisis, la reducción de los recursos destinados al gasto social y la necesidad de tener información precisa sobre el impacto y la eficiencia de las nuevas estrategias implementadas a través de la RAS, puso en evidencia la importancia de llevar a cabo una rigurosa evaluación de las intervenciones que el Gobierno Nacional realiza en materia social. Aunque previamente se habían realizado distintos esfuerzos, entre los cuáles se destacan la evaluación del proyecto de Atención y Nutrición Comunitaria Infantil del ICBF realizada en 1997, la evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria (PACES) en 1998, y varias evaluaciones del SENA, la evaluación de la RAS constituye una novedad en la dimensión y metodologías utilizadas, además de ser el primer programa que se diseña paralelo al diseño de su evaluación de impacto⁹⁴. A continuación se presentan dos aspectos fundamentales de dicha evaluación. En primer lugar, los hallazgos sobre el grado de focalización de los subsidios de la población objetivo, y en segundo lugar, los resultados del impacto del Programa sobre las variables de capital humano.

Focalización⁹⁵. Parte del éxito de un Programa dirigido a hogares en condiciones de extrema pobreza depende de su capacidad para identificar y seleccionar a las familias en las peores condiciones socioeconómicas. En ese sentido, para la evaluación del Programa fue de gran interés resolver los siguientes interrogantes: en primer lugar, ¿Cuántas familias en condiciones de extrema pobreza a nivel nacional están siendo excluidas por los criterios territoriales de focalización?; en segundo lugar, ¿Cuántas de éstas familias están siendo excluidas del Programa por criterios distintos a los territoriales y por qué razones?, y por último, ¿Es el SISBEN un instrumento confiable para medir la pobreza extrema? Sobre el primer interrogante, la evaluación encontró que por las reglas de operación del Programa y la falta de interés de algunos municipios, no se le está dando ninguna posibilidad de aspirar al Programa a cerca de 3.4 millones de personas en extrema pobreza: 1.8 millones por residir en municipios de 100 mil o más habitantes y a cerca de 1.6 millones que residen en municipios de menos de 100 mil habitantes que no fueron seleccionados para participar en el Programa. Por otra parte, la evaluación estableció que el 15% de las familias elegibles no se inscribieron en el Programa porque migraron a otro municipio entre el momento en que se les aplicó la encuesta SISBEN y el año 2002, el 5.5% no lo hizo porque cambiaron su composición demográfica, y pasaron de elegibles a no elegibles o viceversa entre

⁹³ DNP (2004a)

⁹⁴ DNP, Op. Cit. p.7

⁹⁵ Unión Temporal IFS-Econometría S.A.- SEI (2005)

el momento en que fueron encuestadas y el año 2002; y el 88% de las elegibles estaban excluidas porque no se habían inscrito por falta de interés o de información. Por último, la evaluación indica que formalmente el Programa se focalizó en hogares de nivel 1 del SISBEN pero que estos hogares no están necesariamente en condiciones de pobreza extrema, en buena parte por la posible sobreestimación inicial de la pobreza en las encuestas SISBEN. La clasificación de las familias beneficiarias por puntaje del SISBEN es la que se presenta a continuación:

Cuadro 9. Nivel de SISBEN en 2002 de las familias clasificadas en SISBEN 1 en 1999 en los municipios que participan en el Programa. Colombia, 2004.

Nivel SISBEN	Total	Urbano	Rural
1	37.1%	40.4%	34.9%
2	41.7%	39.6%	43.1%
3 o superior	21.2%	20.0%	22.0%

Fuente: Encuesta LB Programa FA. Cálculos de Econometría.

Los resultados del cuadro 9 indican que el Programa no está focalizado en los pobres extremos (solo el 37% está clasificado en el nivel 1 del SISBEN). Esto, unido a que FA se diseñó para aliviar la situación coyuntural de los más pobres, sugiere que el SISBEN no era el instrumento más adecuado para focalizar la población objetivo del Programa, porque además de sobreestimar la pobreza, está diseñado para medir condiciones estructurales.

Resultados⁹⁶. El principal objetivo de FA es proteger la acumulación de capital humano de los hogares en situación de pobreza. En este sentido, se esperaba un impacto significativo del Programa en educación, salud y nutrición. Sin embargo, FA no solo ha mejorado los resultados en estos componentes, y, por la intersectorialidad de las acciones que involucra, también ha tenido efectos importantes sobre otras variables como el consumo, la participación laboral, el trabajo infantil y la pobreza. A continuación se presentan los resultados más importantes de la evaluación de impacto del Programa.

- **Educación.** Como se puede observar, FA tiene un efecto positivo y significativo en la asistencia escolar de los niños y jóvenes beneficiarios del Programa. En las zonas urbanas, la tasa de asistencia escolar de los niños de 8 a 11 años aumentó entre 1 y 4 puntos porcentuales, dependiendo del método de estimación del impacto⁹⁷. Así mismo, se observa un impacto positivo en la tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 12 a 17 años. Gracias a FA, dicha tasa aumentó entre 3 y 8 puntos porcentuales en los

⁹⁶ Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

⁹⁷ Ver Anexo

municipios que participaron en el Programa. Por último, un análisis por género encontró que los efectos de FA en la asistencia escolar son mayores para hombres adolescentes que para los menores de 12 años o las mujeres.

Cuadro 10. Impacto de Familias en Acción en la tasa de asistencia escolar. Colombia, 2004.

Edad	<i>Método paramétrico</i>		<i>Método no paramétrico</i>	
	Primer Seguimiento	Diferencias en Diferencias	Primer seguimiento	Diferencias en Diferencias
Urbano				
8-11 Años	0.0264 ***	0.0126	0.0388 *	0.0222
12-17 Años	0.0874 ***	0.0325 ***	0.0876 **	0.0588 *
Rural				
8-11 Años	0.0669 ***	0.029 ***	0.0611 **	-0.0329
12-17 Años	0.1191 ***	0.0448 ***	0.1278 **	0.1214 **

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

- **Salud.** En cuanto a los procesos de salud, para todos los niños participantes en FA se encontró un impacto positivo y estadísticamente significativo en la proporción de niños inscritos al programa de Crecimiento y Desarrollo, pero no sobre la vacunación. Sin embargo, al analizar los efectos por grupos de edad, se encuentra un resultado positivo y estadísticamente significativo, tanto en asistencia a consultas de crecimiento y desarrollo como en vacunación. Con respecto al primer indicador, FA, en las zonas rurales, aumenta la proporción de niños menores de 2 años que participan en el programa de Crecimiento y Desarrollo en 16%, y, en las zonas urbanas, en 21%. Entre los niños de 2 a 4 años, en las zonas rurales, FA aumenta la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo en 48%. No se encuentran efectos significativos para niños de 2 a 4 años en las ciudades, ni para los menores de 5 a 7 años de edad, tanto en el campo como en las zonas urbanas (cuadro 11).

Cuadro 11. Impacto de Familias en Acción en los procesos de salud. Colombia, 2004.

Edad	Proporción de niños inscritos al programa de Crecimiento y Desarrollo		Vacunación completa con DPT	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
<2 Años	0.21 **	0.16 **	0.12 *	0.04
2-4 Años	0.16	0.48 **	0.07 **	-0.01
5-7 Años	0.03	0.003	0.014	0.05

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

Por otra parte, al evaluar el impacto del Programa en las tasas de prevalencia de enfermedad diarreica aguda (EDA) e infección respiratoria aguda (IRA), solo se encontró un efecto estadísticamente significativo en las zonas urbanas y para los niños con edades entre los 24 y 48 meses. En promedio, los menores de este grupo etáreo que recibieron el subsidio de FA, tienen una prevalencia de EDA 11% menor que los niños con similares características que no participaron en el Programa (cuadro 12).

Cuadro 12. Impacto de Familias en Acción en la prevalencia de EDA e IRA. Colombia, 2004.

Edad	Porcentaje de niños que padecieron enfermedad diarreica aguda (EDA)		Porcentaje de niños que padecieron infección respiratoria aguda (IRA)	
	Diferencias en diferencias		Diferencias en Diferencias	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0-24 meses	-10.7	15.0	-7.4	-9.6
24-48 meses	-11.0 ***	-3.2	-0.8	2.2
>48 meses	-1.3	-4.1	-1.0	-0.6

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

- **Nutrición.** En este componente se hallaron algunos efectos positivos y estadísticamente significativos de FA sobre la población beneficiaria. En primer lugar, se encontró que la duración de la lactancia materna en los hogares beneficiarios es mayor a la observada en las familias que no participaron en el Programa (1.07 meses en las zonas urbanas y 1.44 en las rurales). En segundo lugar, los niños con edades entre 0 y 24 meses, que habitan las zonas rurales, y recibieron la atención de FA, tuvieron un

crecimiento en su talla promedio 0.78 centímetros mayor a la observada en los que no recibieron el beneficio del Programa.

Cuadro 13. Impacto de Familias en Acción en la talla promedio. Colombia, 2004.

Edad	Crecimiento en la talla promedio			
	Primer Seguimiento		Diferencias en Diferencias	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0-24 meses	0.03	0.75 *	-0.27	0.78 ***
24-48 meses	0.82	-0.06	0.91	-0.22
>48 meses	-0.52	-0.16	0.28	0.62 **

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

Por otra parte, los niños de 0 a 24 meses, que residen en el campo, y participaron en FA, tuvieron un peso para la edad 0.32 gramos mayor al que se observó en los no participantes. En las zonas urbanas, para los niños mayores de 48 meses de edad, dicho impacto llegó a ser de 0.48 gramos (cuadro 14). En cuanto a los indicadores de desnutrición, se observó una disminución de aproximadamente 0.07 puntos porcentuales en la proporción de niños menores de 24 meses con desnutrición crónica. También se encontró un descenso de 14 puntos porcentuales en la proporción de niños menores de 3 años en riesgo de desnutrición que viven en las zonas urbanas, y un descenso de 3.4 puntos porcentuales en la proporción de niños mayores de 3 años con desnutrición global que viven en zonas rurales.

Cuadro 14. Impacto de Familias en Acción en el peso para la edad. Colombia, 2004.

Edad	Crecimiento en el peso promedio que corresponde a la edad (kg)			
	Primer Seguimiento		Diferencias en Diferencias	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0-24 meses	0.08	0.32 **	0.13	0.22 *
24-48 meses	0.18	-0.05	0.48 ***	-0.05
>48 meses	-0.21	-0.21	0.28 *	0.25

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

- **Consumo.** Además de tener efectos importantes en el incremento del consumo total, FA aumentó el consumo de bienes relacionados con los

objetivos directos del Programa: alimentos ricos en proteínas y gasto en educación. Los hogares tratamiento tuvieron gastos mensuales mayores a los hogares control en \$53.000 gracias a la intervención recibida⁹⁸. En cuanto a los alimentos FA incrementó el consumo de leche y carne en 18.7%, en las zonas urbanas, y en 18.5%, en las zonas rurales. Así mismo, el consumo de grasas aumentó 14.3% en las ciudades, y 24% en el campo. En cuanto a los cereales, se observó un incremento de su consumo de 9.3% en las zonas urbanas y de 16.7% en las zonas rurales. No se encontraron efectos significativos sobre el consumo de frutas y verduras. Se destaca la ausencia de incrementos en el vestuario de los adultos y el consumo de alcohol y tabaco, y un aumento del gasto en el vestuario de los niños, hechos que confirman una adecuada utilización de los subsidios por parte de las familias beneficiarias.

- **Participación laboral.** FA permitió incrementar levemente la oferta laboral de los hombres en las zonas rurales y de las mujeres en las zonas urbanas. En promedio, el Programa incrementó la participación de los hombres que habitan el campo en 3.6% y de las mujeres que residen en las zonas urbanas en 6.5%. No se encontraron efectos en el número de horas de trabajo remunerado (cuadro 15).

Cuadro 15. Impacto de Familias en Acción en la participación laboral y el número de horas de trabajo remunerado de los adultos. Colombia, 2004

	Participación laboral		Número de horas de trabajo remunerado	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Hombres	0.000	0.036 **	-6.32	9.07
Mujeres	0.065 **	0.041	19.47	11.36

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

- **Trabajo infantil.** El Programa redujo la participación laboral de niños y niñas en edades de 10 a 13 que habitan las zonas rurales. En promedio, los niños del campo que se benefician de FA tienen 5% menos de probabilidad de trabajar que aquellos que no reciben esta ayuda. Entre las niñas de 10 a 13 años de edad y los adolescentes de 14 a 17 años, no se encuentra evidencia de un efecto estadísticamente significativo (cuadro 16).

⁹⁸ DNP (2006b)

Cuadro 16. Impacto de Familias en Acción en la participación laboral de los menores de edad. Colombia, 2004.

Edad	Participación laboral	
	Urbano	Rural
	Hombres	
10-13 Años	-0.011	-0.054 **
14-17 Años	-0.062	0.016
	Mujeres	
10-13 Años	0.003	-0.014
14-17 Años	-0.009	-0.018

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

De otro lado, el Programa reduce el número de horas mensuales de trabajo remunerado de los adolescentes cuya principal actividad es trabajar. En promedio las horas dedicadas al trabajo se reducen de manera significativa para los beneficiarios del programa que tienen edades entre los 14 y 17 años y residen en las ciudades (-83% para los hombres).

Cuadro 17. Impacto de Familias en Acción en el número de horas mensuales de trabajo remunerado de los menores de edad cuya principal actividad es trabajar. Colombia, 2004.

Edad	Número de horas de trabajo remunerado	
	Urbano	Rural
	Hombres	
14-17 Años	-83.2 *	4.54
	Mujeres	
14-17 Años	-99.75	28.72

*** Estadísticamente significativo al 1%, ** al 5%, *al 10%

Fuente: Seminario "Evaluación de Impacto Programa Familias en Acción", Banco de la República, Colombia, 2004

- **Pobreza.** Para medir el impacto del Programa sobre la pobreza se utilizaron dos medidas de las condiciones de vida de la población: Necesidades básicas Insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (LP). En cuanto a la medida por NBI, no se observan diferencias estadísticamente significativas entre los hogares beneficiarios de FA y los hogares que no participaron en el Programa. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido desde el inicio de FA hasta el primer seguimiento, no se esperaban cambios significativos en este indicador⁹⁹. Por otra parte, el impacto

⁹⁹ La mayoría de sus componentes solo se modifican en más tiempo que un año.

observado en LP, indica que si bien la indigencia y la pobreza aumentaron, el aumento es mucho menor en los municipios que recibieron el Programa y las diferencias entre tratados y controles son significativas al 5%.

- **Otros efectos del Programa**¹⁰⁰. FA tuvo efectos positivos sobre otros eventos demográficos y socioeconómicos como la migración y la fecundidad. En cuanto a la migración, se encontró que los hogares beneficiarios del Programa tienden a movilizarse menos hacia otros municipios que los no beneficiarios. Su probabilidad de movilización es 1.5% menor en los municipios con mayor número de pagos del subsidio. Por otra parte, se observó una reducción de las tasas de natalidad de los municipios tratamiento, urbanos y rurales, del 9% y 13% respectivamente.

¹⁰⁰ DNP (2006b)

9. Influencia de “Oportunidades” en Familias en Acción

La experiencia de los programas *Oportunidades* de México y *Bolsa Escola* de Brasil, fue fundamental para el diseño del programa colombiano *Familias en Acción*¹⁰¹. La influencia de Oportunidades fue particularmente importante porque fueron los mexicanos los que por primera vez desarrollaron una intervención basada en transferencias condicionadas. Durante el proceso de diseño y puesta en marcha de FA, los funcionarios colombianos tuvieron la oportunidad de conocer todo el proceso de creación de *Oportunidades*, sus implicaciones fiscales y el redireccionamiento de los programas sociales de México, sus problemas, aciertos y desaciertos.

Cuadro 18. Influencia de *Oportunidades* en *Familias en Acción*

Aspecto	Familias en Acción	Oportunidades
Objetivo del programa	Proteger el capital humano de las familias en condiciones de pobreza	Promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza
Población beneficiaria	Familias en situación de pobreza clasificadas en el nivel 1 del SISBEN	Familias en situación de extrema pobreza
Selección de los beneficiarios	Se realiza utilizando el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales - SISBEN, evitando la injerencia de criterios políticos en la asignación de los subsidios	Se realiza basado en las características socioeconómicas del hogar, de manera que se focalizan los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios definidos con criterios políticos
Componentes	Subsidio escolar y subsidio nutricional	Subsidio escolar y subsidio nutricional
Condicionalidades	Asistencia escolar y participación de la familia en controles de crecimiento y desarrollo	Asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud
Participación de la mujer	El subsidio se entrega a la madre, fortaleciendo su rol dentro de la familia y la comunidad, y propendiendo por un mejor uso de los recursos por parte de los beneficiarios	Las madres de familia son las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes
Financiación	Proviene de recursos de crédito externo	Proviene de recursos ordinarios del gobierno mexicano
Oferta de servicios	Utiliza la infraestructura pública y privada existente en los servicios de salud y educación	Las autoridades mexicanas decidieron reemplazar los programas de transferencias en especie por transferencias monetarias, y crear una institucionalidad del gobierno para hacer llegar los recursos a las familias pobres

¹⁰¹ Salazar, et al, Op. Cit. p.152

Como se ha documentado a lo largo de este trabajo y se resume en el cuadro 18, FA tiene grandes similitudes con *Oportunidades* en gran parte de sus componentes, no obstante una de las diferencias que más se destaca entre los dos programas se presenta en el tema fiscal. Mientras el programa colombiano fue financiado mediante préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, *Oportunidades* se ha venido ejecutando con recursos ordinarios del gobierno mexicano. Así mismo, a diferencia del caso colombiano, las autoridades mexicanas decidieron reemplazar los programas de transferencias en especie por transferencias monetarias, y crear una institucionalidad del Gobierno para hacer llegar los recursos a las familias pobres. FA utiliza la infraestructura pública y privada existente -tanto técnica como operativa- para la entrega de los subsidios.

10. Debilidades de Familias en Acción y recomendaciones para mejorar su impacto¹⁰²

Debilidades de FA: Limitaciones para universalizar la satisfacción de las necesidades básicas.

Tanto los resultados de la evaluación de impacto como la experiencia del desarrollo del Programa indican que FA ha sido una de las intervenciones con más éxito en Colombia. Sin embargo, además de lo señalado con relación a la falta de inmediatez de los recursos, la mala selección del instrumento de focalización, y la inexistencia de un análisis costo-beneficio¹⁰³, la gran debilidad del programa en la lucha contra la pobreza es su limitación para universalizar la satisfacción de las necesidades básicas. En primer lugar, FA únicamente estaba dirigido a los hogares más pobres afectados por la recesión, y, en segundo lugar, solo contempla subsidios de nutrición y educación para los menores de 18 años. Para llegar a universalizar la satisfacción de las necesidades básicas, el Programa debía intervenir otras dimensiones sociales que no estuvieron ni están contempladas en su desarrollo. No obstante, los efectos positivos de la evaluación de impacto hicieron que FA fuera considerado como punto de partida para el diseño de una intervención de mayor alcance, que pretende combatir la extrema pobreza en Colombia. Con la participación de académicos, expertos en política social, y funcionarios del Estado, el Gobierno colombiano ha diseñado un Programa contra la Extrema Pobreza (PEP), dirigido a familias que viven en condiciones de indigencia. A continuación se describe el alcance de este Programa.

Recomendaciones para mejorar su impacto: Implementar un programa contra la extrema pobreza cuyo punto de partida sea la intervención que se realiza a través de FA, bajo los lineamientos propuestos por la MERPD

El diseño del PEP parte del argumento de que la pobreza es un problema multidimensional, que no puede ser atacado con acciones desarticuladas, y cualquier intervención que se diseñe para combatirla debe tener en cuenta la ausencia de ingresos, pero también debe garantizar que las personas tengan acceso a los servicios sociales básicos. Así mismo, este marco conceptual reconoce el gran esfuerzo que demanda el desarrollo de un programa para

¹⁰² Núñez y Cuesta (2006b)

¹⁰³ A pesar de los impactos positivos no sabemos si esta intervención supera a otras. Por ejemplo, para aumentar en un estudiante la cobertura educativa de jóvenes de 12 a 17 años, se requiere atender a 8 jóvenes (ya que el impacto es 12%, Cuadro 13) Esto seguramente es más costoso que otros programas del Ministerio de Educación Nacional (i.e Escuela Nueva).

combatir la extrema pobreza, no solo porque los ingresos de la población en indigencia son muy bajos, o porque el crecimiento de la economía en los últimos diez años ha sido contra-pobre¹⁰⁴, si no porque los pobres no son capaces de superar su situación solamente con sus propios esfuerzos¹⁰⁵. Las familias que viven en condiciones de indigencia quedan atrapadas en la pobreza, generación tras generación, cuando existe un círculo vicioso que contrarresta sus esfuerzos por salir de la pobreza, y a su vez alimenta las condiciones que crearon esta situación. En este sentido, el PEP se basa en acciones que pretenden atacar las principales trampas de pobreza a las que se enfrentan los hogares que viven en condiciones de indigencia en Colombia: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, carencia de capital de trabajo, exclusión de los sistemas de aseguramiento en salud y pensiones, falta de acceso a información para mejorar su participación en el mercado laboral, desnutrición y enfermedad, demografía, desconocimiento de las mejores métodos y alternativas para el uso de tierras, criminalidad y violencia, falta de identificación como ciudadanos colombianos, trampa física y geográfica, trampa fiscal, riesgos ambientales, baja calificación y desplazamiento forzado.

Definición, alcance y principios del PEP. El PEP es una intervención de alcance nacional, de largo plazo, cuyo propósito es vincular a las familias más pobres a los servicios esenciales del Sistema de Protección Social. Incluye acciones para atender la extrema pobreza y mejorar la distribución del ingreso de hoy, a través de FA; acciones para combatir la situación de indigencia futura de los niños, a través de intervenciones eficaces en control natal, cuidado infantil, salud, nutrición y educación; y acciones para mejorar la infraestructura básica de las zonas más pobres, dándole prioridad al sector rural y a las zonas urbanas marginadas; y generando empleo para trabajadores no calificados en estas mismas zonas. Este programa explora un nuevo esquema de lucha contra la extrema pobreza que se fundamenta en seis principios básicos: i) integrar todos los servicios del Estado para las familias más necesitadas; ii) enfocarse en la familia y no en las personas; iii) adecuar la oferta a la demanda de las familias; iv) fortalecer la participación de los gobiernos locales bajo los parámetros diseñados a nivel central; v) establecer un límite en el tiempo de permanencia de las familias en el programa; y vi) realizar control social, monitoreo y seguimiento constante, así como evaluación de impacto.

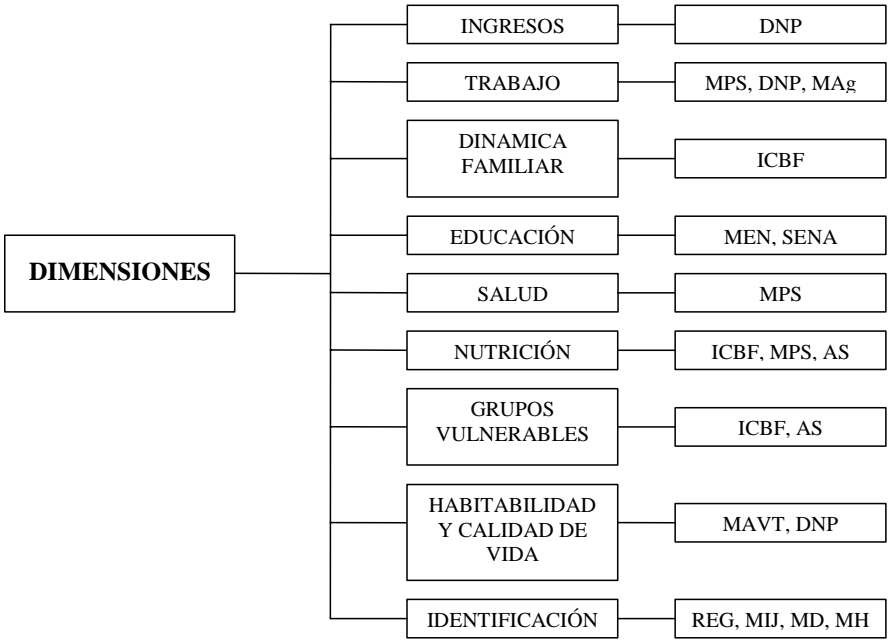
Dimensiones del PEP. El PEP pretende vincular las familias beneficiarias en el portafolio de servicios del SPS que satisfacen las dimensiones que se presentan en la figura 3. En la dimensión de ingresos, el PEP debe garantizar que el hogar reciba los subsidios monetarios a los que tiene derecho y que, al finalizar su permanencia en el Programa, la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia. En la dimensión de trabajo, un PEP debe velar por el acceso a

¹⁰⁴ Núñez y Espinosa (2005c)

¹⁰⁵ Smith (2005)

capacitación para el trabajo de jóvenes y adultos desempleados, y la reincorporación al mercado laboral de los desempleados, a través de empleos públicos en infraestructura social y productiva. Adicionalmente, en el sector rural, los pequeños cultivadores deben contar con asistencia técnica (riego, semillas, comercialización, microcrédito y otros aspectos a identificar). En la dimensión dinámica familiar, el PEP debe orientar a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos, definición de normas claras de convivencia al interior del hogar, y en los casos donde se presente violencia intrafamiliar, vincular la familia en programas de apoyo. En educación, un PEP debe asegurar los cupos escolares en educación básica y media para todos los miembros del hogar en edad escolar, y en salud, garantizar la afiliación al Régimen Subsidiado de toda la familia. En la dimensión de nutrición, debe velar porque se realicen controles periódicos de peso y talla a todos los miembros del hogar. Los grupos vulnerables deben atenderse a través de subsidios al adulto mayor; subsidios para discapacitados, y protección a los niños mediante los programas que integran la política de protección a la niñez del SPS. Los subsidios temporales para arriendo, subsidios de vivienda para hogares que estén ahorrando ó subsidios para mejoramiento de vivienda, así como el acceso a servicios públicos, serán las acciones para satisfacer la dimensión de habitabilidad y calidad de vida. Por último, en la dimensión de identificación, las familias beneficiarias deben recibir ayuda legal en titularización de activos, registro civil, cedulação y bancarización.

Figura 2. Dimensiones del PEP



¿Cómo funciona el PEP? Los hogares beneficiarios y el Estado, firman un documento donde las partes se comprometen a superar una serie de condiciones mínimas que satisfacen cada una de las dimensiones del PEP. Formalizado el acuerdo, un grupo de trabajadores sociales inician el acompañamiento de las familias, actividad que se extenderá hasta por dos años. Durante este tiempo, los hogares podrán recibir los subsidios de FA ó atención en HCB, dependiendo de las necesidades y preferencias del hogar. Adicionalmente, estas familias deben vincularse a todos los servicios del SPS donde las condiciones mínimas del Programa no estén satisfechas. Los trabajadores sociales deben observar y verificar la evolución de la familia en la superación de cada una de las condiciones, mediante visitas domiciliarias mensuales y talleres comunitarios realizados los fines de semana. Las familias que no hayan superado todas las condiciones seguirán siendo observadas y acompañadas por un máximo de tres años adicionales; y, las otras, seguirán recibiendo la atención del Estado, en los servicios que aún requieran y que en ese momento se espera hayan sido apropiados como un derecho.

Componente de Infraestructura y Servicios Sociales Básicos. La evaluación del programa Empleo en Acción (EA), iniciado en el 2000 y terminado en el periodo 2003-2004, indica que la inversión en vías, obras de acueducto y alcantarillado en barrios pobres marginados tiene beneficios importantes de corto, mediano y largo plazo, para los hogares y las comunidades donde se realizan las obras. La inversión en estas obras proporciona empleo temporal e ingresos a personas que difícilmente podrían emplearse en el sector formal de la economía y que podrían beneficiarse de esta experiencia, especialmente si se complementa con capacitación para insertarse en el mercado de trabajo. Así mismo, la evaluación encontró que los municipios están dispuestos a participar con financiamiento cuando las obras son prioritarias para las comunidades. Por tanto, el PEP incluye un componente de inversión en este tipo de obras urbanas y rurales, mejoramiento y equipamiento de escuelas, e infraestructura productiva (vías rurales, pequeño riego, etc.). Las obras podrán hacerse con la modalidad de empleos públicos con fondos concursables para los municipios que estén interesados en hacer estas inversiones en las zonas en extrema pobreza seleccionadas. Si bien el énfasis no es en la generación de empleo, el componente de inversiones del programa podrá generar más de 100.000 empleos temporales de corta duración (4 meses) por año, aliviando de esta forma el grave problema de desempleo de jefes de hogar, jóvenes y mujeres en las zonas pobres seleccionadas.

En síntesis los principales objetivos de este componente del PEP son:

- Proveer a las regiones más pobres y marginadas de infraestructura social básica (escuelas, hospitales, acueductos, etc.).

- Generar empleo temporal e ingresos a personas que difícilmente podrían emplearse en el sector formal de la economía y que podrían beneficiarse de esta experiencia, especialmente si se complementa con capacitación para insertarse en el mercado de trabajo.

Frecuentemente, estos programas están condicionados a que las familias cumplan una serie de condiciones de formación de capital humano (asistencia escolar, nutrición, vacunación). Sin embargo, algunas zonas deprimidas no cuentan con la infraestructura adecuada. Las obras de estos programas de empleo permitirán suplir esta deficiencia.

Bibliografía

Banco Mundial (1996) “La pobreza en Colombia” Coordinador: Ernesto May

CEPAL (1990) “Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas”. En Serie Mujer y Desarrollo 18.

Decreto 281 de 1992 “Por el cual se crea el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social”

Decreto 2707 de 1993 “Por medio del cual se define y regula el Plan Nacional de Rehabilitación”

Decreto 2467 de 2005 “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”

DNP (1994). Conpes 2722 “Red de Solidaridad Social”.

DNP (1996). Conpes 2838 “Red de Solidaridad Social: Evaluación y principales líneas de acción”.

DNP (2000). Conpes 3081 “Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos”.

DNP (2001a). Conpes 3144 “Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social”.

DNP (2001b). “Coyuntura Social Departamental” En Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, Boletín No. 29. Coordinadores: Edgar Baldión Waldrón y Patricia García Cano.

DNP (2004a). Red de Apoyo Social, Conceptualización y Evaluación de Impacto. Evaluación de Políticas Públicas, No. 3.

DNP (2004b). Seminario Internacional ¿Por qué evaluar el gasto público? Experiencias internacionales y el caso colombiano.

DNP (2005). Conpes 3359 “Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$86.4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la

información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social”.

DNP (2006a). Balance de Resultados Plan Nacional de Desarrollo 2005 “Hacia un Estado Comunitario”. Serie Reportes de Evaluación No.27.

DNP (2006b). Programa Familias en Acción. Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución. Evaluación de Políticas Públicas No. 4.

Unión Temporal IFS-Econometría S.A.- SEI (2005) “Evaluación de Impacto del programa Familias en Acción: Informe de Focalización”

FIP-RAS (2001) “Familias en Acción. Manual Operativo, Versión 3.0”. Bogotá, Colombia.

Fresneda, O., Sarmiento, L. y Muñoz, M. (1991) Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la nueva Colombia. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza - PNUD

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000) “Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social, Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/Conozca.htm

<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Victimas/Conozca.htm>

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Reconstruccion_Municipios/Descripcion.htm

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Donaciones/index_Donaciones.htm

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/RESA/Objetivo_General.htm

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Cadenas_Productivas/Programa.htm

<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Obras/Programa.htm>

<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Vias/Programa.htm>

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Familias_Guardabosques/El_Programa.htm

http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Proyectos_Productivos/index_Proyectos_Productivos.htm

<http://www.accionsocial.gov.co/Programas/Reconversion/Meta.htm>

<http://www.camaradirecta.com/webccb/temas/salud/paginas/glosario.htm>

<https://www.colsubsidio.com/col-evolucion.htm>

<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

<http://www.iss.gov.co/general/nosotros.htm>

<http://www.iss.gov.co/publicaciones/SEGURO187.pdf>

<http://www.proexport.com.co/vbecontent/VerImp.asp?ID=5600&IDCompany=20>

http://www.plancolombia.gov.co/La_Entidad/index_Entidad.htm,

<http://www.sena.edu.co/Portal/Dirección+General/Historia+del+SENA/>

Núñez, J. y Espinosa, S. (2005a) “Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad” *mimeo* MERPD

_____ y Espinosa, S. (2005b) “Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas” En Documentos CEDE No. 2005-42. Universidad de los Andes, Bogotá DC.

_____ y Espinosa, S. (2005c) “Pro-poor growth and pro-poor programs in Colombia” En Documentos CEDE No. 2005-51. Universidad de los Andes, Bogotá DC.

_____, Ramírez, J.C., y Cuesta, L. (2005) “Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004” En Documentos CEDE, No.2005-60. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

_____ y Cuesta, L. (2006a) “Propuesta par el diseño de un Sistema de Protección Social para Colombia” En Documentos CEDE, No. 25. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

_____ y _____ (2006b) “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un Programa contra la Extrema Pobreza” En Documentos CEDE, No. 19. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Prada, M. (2006) "Los hogares colombianos ante los choques: Efectividad de los mecanismos de protección social" En Documentos CEDE, No. 23. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Salazar, M., Corral, L.C., Castillo, L., Gélvez, A., Llanes, L. y Rodríguez, L. (2002) "Política Social, Pobreza y Desarrollo. La Política Social: 1998-2002" Consejería Presidencial para la Política Social, Presidencia de la República.

Smith, S. (2005). "Ending Global Poverty: A Guide to What Works". Palgrave Macmillan.

Anexo

Tipo de diseño y grupos de tratamiento y control

El tipo de diseño utilizado para la evaluación de FA fue del tipo cuasi-experimental. La conformación de la muestra con grupos de tratamiento y de control se realizó en dos etapas. En la primera etapa se seleccionaron los grupos de municipios tratamiento y control, y en la segunda etapa se definió el tamaño de la muestra de familias. Para la conformación de la muestra a nivel de municipios se tomó el universo compuesto por los municipios de menos de 100.000 habitantes. Este conjunto se divide entre aquellos municipios en los que operaba el programa (627) y aquellos en los que no (200). Como lo señala la teoría de evaluación de impacto, los dos grupos de municipios (tratamiento y control) debían tener las mismas características observables. En este sentido, para realizar la selección de los municipios se conformaron 25 estratos, agrupando los municipios según el comportamiento de variables como región, nivel de urbanización, Índice de Condiciones de Vida (ICV)¹⁰⁶, indicadores de salud y educación, entre otras. La selección de municipios se realizó después de identificar las parejas de municipios que, según la estratificación, se asemejaban en el mayor número de variables. Las parejas se conformaron con municipios en los que operaba el programa y municipios en los que no. De los municipios pareados se realizó una selección aleatoria para la conformación de grupos de tratamiento y control. El número de municipios de tratamiento fue de 57 y el de los de control fue 62, teniendo en cuenta el número de familias que debía tener en cada grupo.

En la segunda etapa, se definió el tamaño de la muestra de familias. Para esto, se consideró el número de hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN, encuestados antes del 31 de diciembre de 1999, con niños entre 0 y 17 años en los municipios elegibles. El número de familias de la muestra debía prevenir posibles pérdidas de familias entre las diferentes mediciones, y garantizar un número mínimo de casos para realizar las comparaciones necesarias para la evaluación. Finalmente, la muestra de familias elegibles para el grupo de tratamiento fue de 11.200 y para el de control de 8.600, teniendo en cuenta las posibilidades de no ubicación de familias y de pérdidas de algunas de ellas entre cada medición. La distribución urbano-rural de la muestra se hizo de acuerdo con la distribución en las familias elegibles. Una vez definida la muestra en cada municipio, para ubicar a las familias elegibles, se realizó una geo-referenciación de

¹⁰⁶ Es un indicador estándar de vida que combina variables de acumulación de bienes físicos, medido a través de características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios, con variables que miden el capital humano presente y potencial, medido a través de la educación del jefe de hogar y de los mayores de 12 años y el acceso niños y jóvenes a los servicios escolares (DNP-DDS, 2001).

estas en manzanas y veredas, definiendo áreas de muestreo de tamaño mínimo¹⁰⁷.

¹⁰⁷ DNP, Op.Cit. p.27