Seminario Internacional
Evolución y desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas
El caso de Colombia: Programa Familias en Acción

José Fernando Arias Duarte
Director de Desarrollo Social
Departamento Nacional de Planeación

El programa Familias en Acción (FA), implementado en el país a comienzos del presente siglo como una de las herramientas del componente económico y social (Red de Apoyo Social) del Plan Colombia y pensado inicialmente como un programa de carácter temporal, se ha convertido en uno de los programas de Promoción Social más importantes del gobierno nacional. Este documento pretende dar cuenta del desarrollo y evolución del programa hasta la fecha, hasta llegar a enmarcarlo dentro de los últimos desarrollos de política social que se están implementando actualmente. Finalmente, se plantearán algunas reflexiones sobre el rol que debe cumplir el programa u otro tipo de programas similares dentro de la estructura de la política social colombiana.

I. Introducción

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se han constituido en una forma efectiva y novedosa de hacer política social; en la actualidad, la mayoría de países de América Latina cuentan con programas de este tipo que procuran impactar de una manera más efectiva la calidad de vida de las personas. Para el caso colombiano, los PTC se vienen aplicando a nivel nacional y local por más de seis años con importantes resultados. Sin embargo, el contexto en el cual se dio la creación de estos programas y la escala de operación de los mismos han cambiado drásticamente en este periodo. Las condiciones económicas y sociales presentes a finales de la década pasada ya no son las mismas y esto ha tenido claras repercusiones en la forma como se ha diseñado la política pública del país. Conforme a lo anterior, nos encontramos con programas, en principio coyunturales, que resultaron ser altamente exitosos en cuanto sus propósitos, que ahora se enfrentan a nuevos entornos que provocan nuevos marcos de política a los cuales se deben adaptar. Este artículo busca plantear algunas reflexiones sobre cuál debería ser el rol de los PTC en el marco de la política social colombiana y su relevancia dentro del Sistema de Protección Social del país.

II. Contexto de creación de Familias en Acción (FA)

A finales de la década del 90, Colombia atravesó una de las peores crisis económicas del siglo. Para 1999, gran parte de los indicadores políticos y sociales mostraban importantes niveles de retroceso, con mayor impacto entre la población más pobre y vulnerable de país.

Tabla 1. Evolución indicadores sociales y económicos 1991 - 1999

Variable	1991	1995	1999
Tasa de desempleo[1/]	9,8%	8,7%	20,1%
Pobreza[2/]	52,5%	49,5%	57,5%
Pobreza extrema[2/]	20,4%	17,2%	25,4%
Índice GINI[2/]	0,48	0,51	0,54
Crecimiento PIB[3/]	2%	5.2%	-4.2%

1/ Datos para siete áreas metropolitanas. Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 73 a 109.
2/ Fuente: DANE, cálculos DNP – MERPD.
3/ Fuente: DANE, cálculos DNP.

La pérdida de ingresos de los hogares (especialmente de los más pobres), aunado a las restricciones fiscales que tenía el gobierno y que afectaban las asignaciones presupuestales dirigidas a las programas sociales, generaban situaciones de riesgo para las cuales las familias no estaban preparadas. Según el enfoque de manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000), las familias pobres utilizan estrategias informales para enfrentar choques económicos, como por ejemplo sacar los niños de la escuela. Esto hace que se pueda producir un efecto no deseado irreversible en la formación de capital humano de estas familias, perpetuando la transmisión intergeneracional de la pobreza y disminuyendo sus probabilidades de atenuar los efectos de un choque (covariante o idiosincrático).

Lo anterior llevó a que en 1999 se adelantara un proceso de reactivación económica y social, como uno de los objetivos del Plan Colombia, cuyo propósito era el de diseñar y poner en marcha la Red de Apoyo Social (RAS). La Red de Apoyo Social fue una estrategia diseñada para *mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable*[1]. La RAS incluía programas de mitigación (apoyando a las familias para que no pierdan los procesos de formación de capital humano y por ende puedan ser capaces de reducir el impacto de un riesgo futuro) y de enfrentamiento (brindando oportunidades para que las familias puedan atenuar el impacto actual del choque). El programa Familias en Acción era uno de los programas incluidos en la RAS.

Dentro de los principales aspectos constitutivos de la RAS se pueden destacar:

1. Transitoriedad. Los programas de la RAS estaban pensados para tener una duración limitada. En el caso particular de FEA, el Conpes[2]

[1] Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3081 "Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos". Bogotá, Junio 2000. Pág. 2.

[2] El Conpes es la máxima autoridad de planeación del país y se desempeña como asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. Lo anterior es desarrollado principalmente a través del estudio y aprobación de documentos de política pública (Documentos Conpes).

3081 le define una duración de tres años, sujeta a la evaluación del programa.

2. El programa no fue pensado como un programa universal, en parte por las restricciones presupuestales iniciales (el programa era financiado en su totalidad con crédito externo), pero también por cuestiones de diseño. El programa no estaba pensado para entrar en ciudades capitales y municipios de más de 100 mil habitantes.
3. Operatividad. Desde su creación, la RAS se adscribió al Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado por la Ley 487 de 1998. El FIP es un fondo cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

III. Desarrollo del programa FA

El programa FA tenía como objetivo incentivar la conservación del capital humano de los hogares mediante la entrega de subsidios condicionados a la asistencia en educación y a acciones de cuidado de la salud y la nutrición en población menor de 18 años perteneciente a los hogares del nivel 1 del Sisben[3]. El programa tiene dos componentes: el componente nutricional, que le otorga a las familias con hijos menores de 7 años un apoyo monetario de US$ 20 sujeto a que se garantice la asistencia de los niños a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación y el componente educativo, que le otorga a cada niño que esté cursando primaria (grados 2° a 5°) US$ 6 y a cada niño que esté cursando secundaria y media (grados 6° a 11°) US$ 12, sujeto a que los niños asistan a la escuela, no pudiendo registrar más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre. Los subsidios son entregados a la madre y nunca al directo beneficiario.

En el Conpes 3081 se definió que el programa FA tendría una cobertura de aproximadamente 500 municipios de 27 departamentos del país, con un estimado de beneficiarios de cerca de 300 mil familias, 373 mil niños menores de 7 años y 670 mil jóvenes entre 7 y 17 años. Los recursos estimados para esta estrategia durante sus tres años de ejecución ascendían a US$ 336 millones de dólares. Sin embargo, en la actualidad el programa ya lleva más de 6 años de ejecución, con alrededor de 1.5 millones de familias beneficiarias y recursos del orden de US$ 1.812 millones de dólares para su etapa de expansión 2007 – 2010.

[3] Sistema de Información de Beneficiarios de Programas Sociales

Tabla 2. Programa FA. Beneficiarios y presupuesto 2001 – 2007

Año	Beneficiarios	Presupuesto (en millones de dólares de 2007)		
		Apropiación	Compromisos	Pagos
2001	83.726	23,72	18,38	16,55
2002	320.434	72,75	72,70	71,65
2003	350.781	177,17	177,17	175,63
2004	340.420	117,24	117,24	78,28
2005	514.502	135,88	135,74	88,87
2006	682.307	156,74	156,72	115,51
2007	1.559.369	278,08	78,22	72,11

Los datos de 2007 son a Octubre para Beneficiarios y Agosto para Presupuesto.
Fuente: SIGOB

La evolución del programa pasa por dos momentos que definen su desarrollo. El primero está relacionado con la evaluación de impacto del programa, que tuvo su primer seguimiento en 2003 y un segundo seguimiento entre 2005 y 2006. En el Conpes 3081 se definió que la posible continuidad del programa estaría determinada por los resultados que arrojara la evaluación de impacto.

Dentro de los resultados más importantes que arrojo la evaluación de impacto se encuentran[4]:

	Resultados
Educación	➢ Aumento en la asistencia escolar en primaria (8 – 11 años) sólo para las zonas rurales (1.89 puntos), pero significativamente inferiores a los resultados obtenidos en secundaria. ➢ Aumento en asistencia escolar en secundaria (12 – 17 años) para zonas urbanas (4.97 puntos) y rurales (7.67 puntos). ➢ Disminución del número promedio de años repetidos para secundaria (12 -17 años) en la zona urbana (0.9 años) y rural (1 año).
Oferta Laboral	➢ No hay diferencias significativas entre municipios tratamiento y municipios control sobre el porcentaje de niños/as que han trabajado alguna vez en la vida (21.8%). ➢ Reducción de 29.2% para la zona urbana y 35.7% para la zona rural sobre la tasa global de participación de las niñas entre 10 y 17 años. ➢ Reducción de 19% para la zona rural en la tasa global de participación de los niños entre 10 y 17 años. No hay resultados significativos para niños de zonas urbanas.
Ingresos Familiares	➢ No hay diferencias significativas entre el ingreso de los hogares de municipios tratamiento y municipios de control
Consumo	➢ Aumento del consumo total en la zona rural ($ 48.351) y del consumo de alimentos en la zona urbana ($ 24.614) y rural ($ 34.192). ➢ En general, los efectos son más claros e importantes en la zona rural que el la urbana. Además los efectos del programa en el consumo son menores en el segundo seguimiento (2006) que en el primer seguimiento del programa (2004).
Pobreza	➢ No hay efectos significativos en el comportamiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) entre municipios tratamiento y control.

[4] Tomado de DAPR – FIP, DNP, *Evaluación de impacto del programa Familias en Acción – Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social. Informe Final*, Bogotá, 2006.

	➢ Efectos positivos del programa en reducción de la pobreza extrema en la zona urbana (17.1 puntos) y rural (12.6 puntos).
Focalización	➢ El programa no ha tenido efectos significativos sobre el índice Sisben (cambio de puntaje).
Salud y nutrición	➢ Impactos positivos y significativos en cuanto a aumento de meses de duración de la lactancia en la zona rural (2.8 meses) y proporción de niños menores de 6 meses que aún están recibiendo pecho en la zona urbana (16.1%). ➢ Impactos positivos en el aumento del cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo para los niños entre 36 y 83 meses en la zona urbana (44.1%) y rural (20,1%). ➢ No hay impactos significativos en vacunación. ➢ Impactos significativos en el estado nutricional de los niños menores de 7 años: 9 puntos porcentuales en desnutrición crónica en la zona rural, 6 puntos porcentuales en desnutrición global para niños de 0 a 35 meses en la zona rural y 4.1 puntos porcentuales para el mismo grupo en la zona urbana. ➢ Impacto positivo en el promedio de peso al nacer de niños de 0 a 11 meses de zonas urbanas (526 gr). ➢ No hay efectos del programa sobre los niveles de anemia de los niños menores de 11 años.
Empoderamiento de las beneficiarias	➢ No hay resultados significativos sobre un aumento de la toma de decisiones (salud y educación) de las madres. En general, no se registran diferencias de comportamiento de las madres frente a la toma de decisiones en el hogar en municipios tratamiento y control. ➢ Tampoco hay diferencias significativas entre beneficiarias pertenecientes a municipios tratamiento y control frente a conocimiento de temas relacionados con el programa (prácticas saludables, métodos anticonceptivos). ➢ Hay una reducción de la participación de las madres en espacios de participación (Juntas de Acción Comunal, asociaciones de vecinos) e, igualmente, no hay diferencias de comportamiento entre beneficiarias de municipios tratamiento y control.
Capital Social	➢ No hay diferencias significativas frente a incentivos para que las familias trabajen en grupo (cooperación) entre municipios tratamiento y control.

Resumiendo, los hallazgos encontrados por la evaluación de impacto del programa mostraron:

1. Mayores impactos en la zona rural que en la urbana
2. Mayores impactos en secundaria que en primaria
3. Impactos adicionales en variables relacionadas con el desarrollo del programa (pobreza, consumo, trabajo infantil).
4. Ausencia de impactos en cuanto empoderamiento de las beneficiarias y aumento del capital social.

Los resultados de la evaluación permitieron que el programa tuviera continuidad e inclusive ampliara su escala de operación. Entre 2004 y 2005 el programa amplió su cobertura en más de 150 mil familias, después de un periodo de estancamiento de su número de beneficiarios entre 2003 y 2004. Esto implicó

nuevas operaciones de crédito (Conpes 3359 de 2005 y 3449 de 2005 por valor de US$ 86 millones y US$ 105 millones respectivamente).

Lo anterior, sin embargo, vino acompañado de un cambio de enfoque en el objetivo del programa. El Conpes 3081 señala que el propósito del programa era incentivar la conservación del capital humano, en parte por el riesgo existente que las familias sacaran a los niños del colegio para mitigar el efecto del choque. Sin embargo, al ya no tener las circunstancias iniciales, las acciones del programa debían ir enfocadas a procurar la acumulación y formación de capital humano. El cambio de enfoque implica que para que el programa continuara funcionando debía hacerlo en coordinación con la política nacional y con las otras estrategias que apuntaran a la formación de capital humano. Dentro de toda la cadena de formación de capital humano, FA apoyaría la acumulación en educación básica y serviría como enlace para que los beneficiarios pudieran continuar con su ciclo de formación.

El segundo momento importante en la evolución del programa viene con la expedición del actual Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. En éste se decidió ampliar la escala de operación del programa a 1.5 millones de beneficiarios, ubicados inclusive en zonas urbanas de más de 100 mil habitantes y en municipios que no tuvieran banco, una de las restricciones iniciales del programa.

La evolución del programa permite hacer algunas consideraciones acerca de la naturaleza del mismo y su posición institucional.

1. El programa partió teniendo algunas restricciones en cuanto el acceso a beneficiarios y municipios. El hecho que el programa no pudiera entrar a municipios que no tuvieran entidad bancaria y que no pudieran garantizar los servicios de salud y educación (para verificar condicionalidades) hacia que no necesariamente llegara a las entidades territoriales más necesitadas.
2. Si bien la preocupación inicial del manejo del riesgo por parte de las familias más pobres llevó a pensar que había un riesgo alto de desvinculación de los niños de la educación, los avances del país en coberturas y la recuperación económica han hecho que esta premisa no sea tan clara en la actualidad. Los niveles de cobertura de la educación básica están, en 2006, en un 92%. Los resultados de la evaluación de impacto no mostraron resultados significativos en asistencia a primaria tanto en la parte urbana como rural.
3. El hecho de ser un programa ejecutado a través de un fondo cuenta de la Presidencia de la República permitía que le programa tuviera muchas facilidades al momento de la ejecución de los recursos. Sin embargo, este aislamiento de la institucionalidad social hacía que el

programa no tuviera mecanismos evidentes de coordinación ni retroalimentación con otros programas del nivel nacional.

4. El programa, en principio, fue concebido para operar en las zonas rurales. Los resultados que evidenció la evaluación de impacto en las zonas urbanas (cabeceras) no fueron significativos, en parte, por las altas coberturas educativas y el mejor estado nutricional de los niños en estas zonas. Adicionalmente, otros factores como la dinámica laboral (mayor integración de las madres al mercado laboral) hace que sea más complicado para éstas atender los compromisos del programa.

III. El programa y su rol dentro de la política social del país

Conforme el programa FA iba evolucionando, el país se planteaba una nueva estructura social que respondiera de manera más adecuada a los requerimientos de aseguramiento y protección de la población. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se establecen como prioridades de la política social:

1. Aumentar la eficiencia del gasto social
2. Mejorar los procesos de focalización de los programas sociales
3. Consolidar el Sistema de Protección Social
4. Desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral
5. Mejorar la eficacia y eficiencia de los programas sociales para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad.

El Sistema de Protección Social (SPS) ha sido uno de los desarrollos de política social más importantes de los últimos años. Creado por la Ley 789 de 2003 y definido como el conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos. Este primer acercamiento al SPS contemplaba únicamente al Sistema de Seguridad Social Integral – Aseguramiento en salud, riesgos profesionales y protección al cesante (pensiones, cesantías y apoyos de subsistencia).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 *Estado comunitario: Desarrollo para todos*, se replantea el alcance y enfoque del SPS. Primero, se define que el SPS debe ser integral en la oferta de servicios y no excluyente, lo que evidencia la necesidad de incluir otros aspectos de la política social en su desarrollo. Segundo, partiendo del hecho que no toda la población está en capacidad de acceder a los mecanismos propuestos por el SPS por sus propios medios, se concluye que se requiere de mecanismos subsidiados y contributivos dentro del sistema, lo que implica que, dentro de la estructura del SPS, deben existir componentes público – privados en su financiamiento, mecanismos de

promoción y desarrollo de incentivos[5]. Tercero, dado el carácter multidimensional de la pobreza y procurando superar el asistencialismo, se plantea la necesidad de contar con tratamientos integrales para la población más rezagada, procurando que superen las condiciones adversas que no permiten que se inserten en los esquemas de protección social definidos, lo que se deriva en la construcción de un sistema integral de atención a los más pobres y vulnerables con énfasis en la superación de la condiciones adversas de las familias[6].

Figura 1. El Sistema de Protección Social colombiano

El primer componente del SPS está relacionado con los mecanismos de aseguramiento a riesgos (Seguridad Social Integral). El segundo componente hace referencia a los apoyos adicionales que da el Estado a las familias más pobres y vulnerables para que puedan ser generadoras de su propio desarrollo (Sistema de Promoción Social)[7]. El tercer componente hace relación al proceso de formación de

[5] Una de la bases para garantizar el sostenimiento del SPS colombiano es la capacidad que tengan las familias de pasar de ser subsidiadas por el gobierno y los contribuyentes a ser aportantes. El otro eslabón importante en la sostenibilidad del sistema es procurar reducir la evasión y elusión en el aseguramiento, lo que requiere un compromiso importante del sector privado.

[6] Para mayor información sobre la definición y delimitación del Sistema de Protección Social colombiano, véase REPUBLICA DE COLOMBIA, *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 "Estado comunitario: Desarrollo para todos"*, Bogotá, 2007, Págs. 114 – 156.

[7] La necesidad de desarrollar un Sistema de Promoción Social (SpS) responde a un conjunto de problemas a los que se enfrentan los programas que atienden población vulnerable: (i) Superposición de programas, lo que implica una duplicidad de gastos y funciones, (ii) Falta de especialización de las entidades que ejecutan programas de este tipo, (iii) Falta de coordinación de las entidades, (iv) Ausencia o heterogenedad de

capacidades para todos los individuos en todo su ciclo vital (Sistema de Formación de Capital Humano). El cuarto componente incluye las acciones oportunas brindadas al momento de presentarse un riesgo covariante que afecte una parte o el conjunto de la población (Manejo Social del Riesgo). El quinto componente incluye todos los apoyos para que las familias puedan adquirir activos e insertarse al mercado financiero (Acceso a activos). Por las condiciones del programa FEA, éste se ubica dentro del Sistema de Promoción Social.

Desde la creación del programa, las condiciones económicas, políticas y sociales han sufrido grandes cambios. El crecimiento de la economía llegó a ser en 2006 de 6,2%, nivel superior inclusive a los encontrados antes de la crisis. La pobreza y pobreza extrema se ubicaron en los niveles más bajos de las últimas décadas, llegando a ser en 2006 de 45.1% y 12% respectivamente. La tasa de cobertura bruta en educación básica pasó de 82% en 2002 a 92% en 2006. El Plan de Desarrollo del actual gobierno contempla dentro de sus pilares la universalización de la cobertura en salud (régimen subsidiado) y educación básica para el 2010, avanzando en brindar acceso a estos dos servicios a la población más pobre del país.

Dentro de la estrategia social que se planteo el gobierno nacional para el próximo cuatrienio se destaca la Red Juntos para la superación de la extrema pobreza. Definida por el Conpes Social 102 de 2006, la Red busca focalizar y dar acceso preferente de la oferta de programas sociales del estado a la población en extrema pobreza del país, procurando que logren las capacidades y funcionalidades necesarias para salir de las condiciones adversas que se encuentran. La Red Juntos, adicionalmente, toma a la familia como unidad de intervención y hace seguimiento y monitoreo directo de los logros de las familias a través de promotores o cogestores, bajo un esquema de corresponsabilidad. Para esta estrategia se ha definido que es el programa FA la puerta de entrada al programa, ya que son los beneficiarios de este programa lo que pasan a ser atendidos de manera integral por la Red Juntos.

Consecuencia de lo anterior, y plasmada la necesidad de ampliar el programa a 1.5 millones de familias, con la respectiva expansión en zonas urbanas, se hizo relevante hacer ajustes al funcionamiento y operatividad del programa. El Conpes 3472 resume en gran medida los cambios propuestos al programa.

1. Delimitación de objetivos. El programa desde sus inicios tenía como objetivos apoyar la acumulación de capital humano mediante la entrega de subsidios condicionados. Sin embargo, sus condiciones de operación,

---

mecanismos de focalización acordes con los objetivos del programa y carencia de medidas de vulnerabilidad. Para mayor información sobre el desarrollo conceptual del SpS colombiano, véase DNP – DDS, *De la asistencia a la promoción social: Hacia un Sistema de Promoción Social* (mimeo), Bogotá, 2007.

más cercanas a los beneficiarios y sus necesidades, hacían que se prestaran servicios complementarios a las familias. Con la creación de la Red Juntos, la oferta de servicios sociales va a estar a disposición de los beneficiarios y por ende la prestación de servicios complementarios por parte del programa FA podría llevar a duplicidades si no se hace de manera coordinada con el responsable de la política. Por lo anterior, se definieron los objetivos del programa en cuanto su objetivo inicial y la necesidad de articulación con la Red Juntos y su conjunto de programas.

2. Esquemas de subsidios. Los pobres resultados arrojados por la evaluación de impacto del programa en zonas urbanas, sumado a las diferencias en cuanto tasa de asistencia, nutrición e ingresos entre la zona urbana y rural, hacen que sea necesario plantear otros esquemas de subsidios e incentivos en las zonas urbanas. Siguiendo la experiencia de otros PTC de la región y del programa *Subsidio a la asistencia escolar* de Bogotá, el programa planteó diferentes esquemas de subsidios para las zonas urbanas para ser piloteados en la evaluación del impacto. En particular, los nuevos esquemas incluyen subsidios escalonados conforme el estudiante avanza en el ciclo educativo, esquemas de incentivos en forma de premio en efectivo al finalizar ciertos grados (9° y 11°)[8] y la eliminación del subsidio para primaria (grados 2° a 5°) por su bajo impacto y alta cobertura en estos grados.
3. Focalización. Al ser el programa FA la puerta de entrada de las familias hacia la Red Juntos, se hace fundamental que exista una adecuada focalización de los beneficiarios. Si bien el programa FA ha utilizado desde sus inicios el Sisben como mecanismo de focalización, es evidente que el programa presenta errores de exclusión. Como se evidenció anteriormente, el hecho que el programa no entrara a todos los municipios del país hacia que se excluyeran potenciales beneficiarios. Similarmente, la forma como se surten los procesos de identificación y selección de beneficiarios (donde se presenta un listado a la alcaldía municipal con los potenciales beneficiarios y luego se organiza un evento en la cabecera municipal donde las familias potenciales beneficiarias van a inscribirse) hacen que una parte importante de familias (las potenciales beneficiarias que por estar en una situación de precariedad mu alta que les impide desplazarse a la cabecera municipal o las que se encuentran muy lejos de la misma o las que no tienen acceso a la información y por ende no se enteran de la convocatoria) no se inscriban al programa. La ampliación a 1.5 millones de familias implica entrar a todos los municipios del país, por lo que se hizo necesario definir criterios de focalización para la inscripción de familias al programa.

[8] La justificación para escoger estos dos grados para entregar el premio son las bajas coberturas que se encuentran en educación media comparada con educación básica (65% frente a 92%) y el hecho de entregar un estímulo a la graduación para los estudiantes.

Cuadro 1. La focalización en el programa FA

El programa, en su etapa de expansión, ha definido un nuevo esquema de focalización que consta de tres pasos:

1) El programa, a través de la técnica de conglomerados no jerárquicos, define tres grupos de municipios. Las variables utilizadas para el análisis multivariado son: (i) Proporción de familias en el nivel 1 del Sisben del municipio y (ii) Porcentaje de familias residentes en las zonas rurales o centros poblados. De acuerdo a lo anterior, los tres grupos de municipios quedan definidos de la siguiente manera:

- *Grupo Tipo I*: Municipios con un porcentaje de familias en el primer nivel del Sisbén superior al 40% y un porcentaje de familias residiendo en las zonas rurales o centros poblados superior al 55%.
- *Grupo Tipo II*: Municipios con un porcentaje de familias en el primer nivel del Sisbén inferior o igual al 40% y con un porcentaje de familias en las zonas rurales o centros poblados superior o igual al 55%.
- *Grupo Tipo III*: Resto de municipios con un porcentaje de familias en las zonas rurales inferior al 55%.

2) A los municipios Tipo I el programa entrará al 100% de familias elegibles. Para los municipios Tipo II y III, el programa asignara cupos de acuerdo a los siguientes criterios: (i) la participación de las familias en nivel 1 del Sisbén en un municipio dado respecto del total de familias clasificadas en ese nivel y (ii) el Índice de Condiciones de Vida (ICV) calculado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano del DNP/PNUD. La fórmula aplicada para obtener la cuota para cada municipio es la siguiente[1]:

$$Cuota_i = \left[\frac{(1 - ICV_i) * FN_i}{\sum_{i=1}^{n} (1 - ICV_i) * FN_i} \right] * NCupos$$

Donde:

$Cuota_i$ corresponde al número de cupos asignados al municipio *i*
ICV_i es el Índice de Condiciones de Vida para el municipio *i*
FN_i es el número de familias en Sisbén 1
n es el número de municipios que integran los grupos Tipo II y III, y
NCupos es el total de cupos a distribuir

3) El último paso en la asignación geográfica corresponde al cálculo del *índice de marginalidad* a partir del cual se cuantifica el grado de marginación de cada barrio, vereda, localidad o comuna. De acuerdo al Manual Operativo, el Análisis de Componentes Principales da lugar al Índice de Marginación obtenido como:

$$IM_s = W_{1,s} * X_{1,s} + W_{2,s} * X_{2,s} + ... + W_{i,s} * X_{i,s}$$

Donde:

IM_s es el índice de marginación calculado para el sector *s*
$X_{1,s}$ es el indicador centrado a la media y dividido entre la desviación típica por sectores de la característica *i* en el sector *s*
$W_{i,s}$ es el ponderador de la primera componente principal correspondiente a la característica *i* en el sector *s*.

Análisis hechos en la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación muestran evidencias de los problemas que puede tener aplicar una fórmula tan compleja para focalizar, como por ejemplo la pertinencia de utilizar un análisis de conglomerados no jerárquicos para formar los grupos de municipios, la bondad de utilizar el ICV como ponderador (dado que presenta un ordenamiento similar de los municipios o regiones que el Sisben) y los problemas de discriminación de algunas variables que hacen parte del índice de marginalidad.

IV. Conclusiones

El programa FA se ha convertido con el paso de los años en uno de los programas más importantes del gobierno nacional, muy bien posicionado en la agenda pública y con un alto grado de aceptación por parte de la ciudadanía. Sin embargo, el nuevo contexto económico y social lleva a que el programa tenga la necesidad de adaptarse a estas nuevas condiciones para seguir teniendo efectos positivos en la acumulación de capital humano de las familias.

El programa mostró ser muy eficiente en momentos de crisis, pero debería tener un carácter más flexible cuando esta no existe. La evidencia de la evaluación de impacto muestra que los efectos de condicionar los subsidios pueden ser nulos en condiciones donde la variable que se quiere impactar muestra altos niveles de cumplimiento. Al no existir choques que afecten de manera masiva los ingresos de la población más pobre y por ende no exista la necesidad de sacar a los niños del colegio, la asistencia de este grupo de niños será similar a la del resto de la población. En este escenario, el subsidio condicionado tiene el efecto de un subsidio libre pero con mayores costos operativos para las familias.

Así mismo, y bajo la premisa de aumentar la eficiencia del gasto público social, se debe pensar si este tipo de inversiones son las más costo efectivas. Bajo el panorama actual, los mayores niveles de rezago del país no se encuentran en las coberturas de salud y educación. Temas como la calidad de la educación, la generación de ingresos y el acceso a educación superior requieren de esfuerzos adicionales para su desarrollo. En esta perspectiva, las subvenciones del gobierno deberían estar destinadas a estos sectores y ser manejados por las entidades que tienen la competencia para hacerlo. En muchos casos, los desarrollos deben ser de carácter institucional (como en el caso de la calidad de la educación) por lo que subsidios a la demanda no serían propiamente los más efectivos.

Más allá de la discusión sobre si el programa debe ser estructural o coyuntural[9], se hace necesario resaltar el carácter temporal de este tipo de intervenciones. Es claro que este tipo de programas de transferencias condicionadas tengan un horizonte de tiempo para su intervención, y así como se pretende que exista una transición de las familias de mecanismos subsidiados a ser autosostenibles y aportantes, el éxito de este tipo de programas debe estar medido por la capacidad de que las familias superen las condiciones adversas iniciales.

[9] Frente al carácter coyuntural del programa, queda la reflexión de la definición de la población beneficiaria. Con un SPS robusto y operando, es claro que existe la oferta necesaria para atender a toda la población dependiendo su condición. Al enfrentarse el país a una crisis, los programas de choque deben enfocarse a la población de mayor riesgo, que no necesariamente serán los más pobres, y apoyar al SPS a volver a llevar a las familias a la situación previa a la crisis. Después de eso, las familias vuelven a engancharse al SPS y es responsabilidad del mismo (y no del programa coyuntural) su adecuada atención.

Las decisiones de temporalidad del programa debe pasar entonces por uno de los siguientes escenarios: (i) existencia de incentivos para la graduación (transición) o desincentivos (sanción social) para los filtrados (errores de inclusión), (ii) sistemas de focalización robustos que permitan identificar población filtrada o cambios en las condiciones de las familias, acompañado de voluntad política del programa para excluir (o graduar, según sea el caso) a estas familias y (iii) decisiones de política pública frente a la duración del programa. Para este último, dado que FA es uno de los programas que hace parte de la Red Juntos, cuyo temporalidad quedó definida en el Conpes Social 102 (5 años), se hace necesario que el programa incluya esta condición dentro de su esquema de operación.

Por último, lograr que las familias más pobres del país superen sus condiciones actuales requiere de una actuación integral de la oferta de servicios sociales. Este panorama requiere que existan mecanismos de coordinación explícitos y efectivos para que exista una rápida transición de las familias entre los diferentes programas del SPS de acuerdo a sus necesidades. El programa FA, como parte de la oferta social, debe poder ser un enlace entre las familias beneficiarias y otros programas, partiendo del supuesto que no todos los problemas de calidad de vida de las familias se derivan de la baja asistencia escolar y problemas de nutrición y que, adicionalmente, no todos los factores que deterioran las condiciones de las familias pueden ser manejados por un solo programa.