



Libertad y Orden



*Seminario Internacional
Programas de Transferencias Condicionadas: La
experiencia de diversos países*

El caso de Colombia: Programa Familias en Acción

JOSÉ FERNANDO ARIAS DUARTE
Director de Desarrollo Social
Departamento Nacional de Planeación
Noviembre de 2007

El caso de Colombia: Programa Familias en Acción



1

Antecedentes. Contexto de creación del programa Familias en Acción (FA)

2

Evolución. Desarrollo e implementación del programa

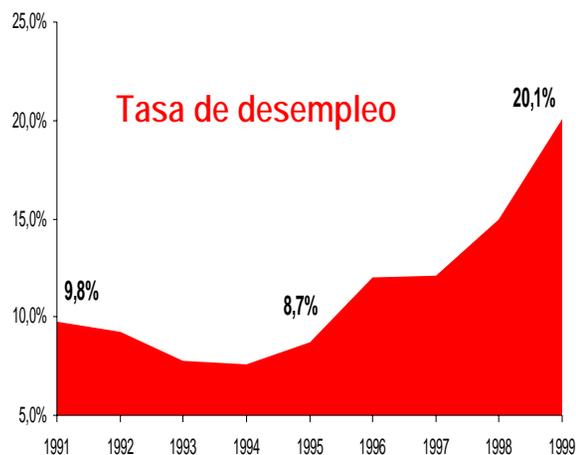
3

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

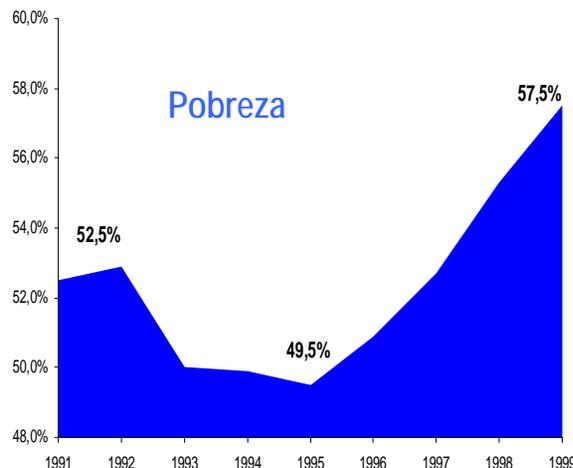
4

Conclusiones

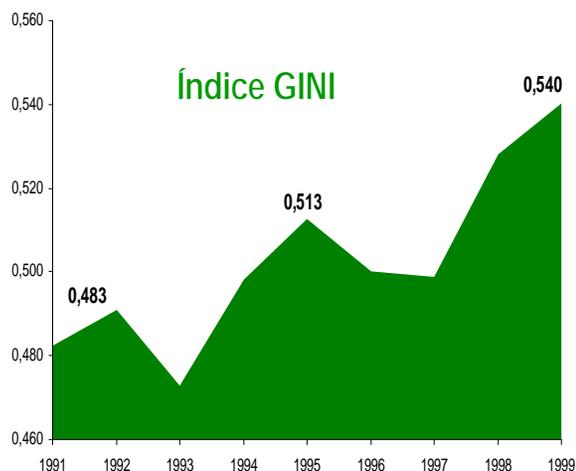
A finales de la década del 90, Colombia atravesó una de las **peores crisis económicas del siglo**



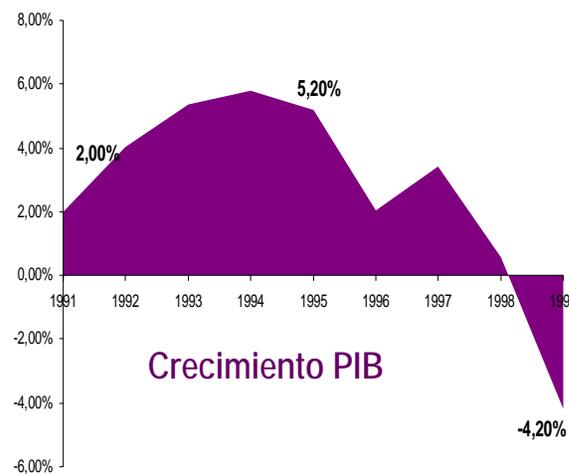
Datos para siete áreas metropolitanas. Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 73 a 109.



Fuente: DANE, cálculos DNP – MERPD.

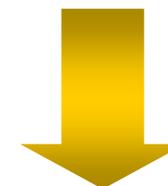


Fuente: DANE, cálculos DNP – MERPD.



Fuente: DANE, cálculos DNP.

Situaciones de riesgo social:
Estrategias informales para manejar choques que afecten el ingreso.



Efectos no deseados en la formación de capital humano en las familias

A finales de la década del 90, Colombia atravesó una de las **peores crisis económicas del siglo**



Libertad y Orden



1999



Creación de la Red de Apoyo Social (RAS)

Estrategia diseñada para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población vulnerable

Incluía estrategias de mitigación y enfrentamiento del riesgo



Familias en Acción (FA) era uno de los programas de la RAS

Aspectos contitutivos de la RAS

Transitoriedad. Programas de duración limitada

Población objetivo. Programas que no pretendían ser universales (restricciones de diseño y recursos)

Operatividad. El programa operaba a través de un Fondo – cuenta, adscrito a la Presidencia.

El caso de Colombia: Programa Familias en Acción



1

Antecedentes. Contexto de creación del programa Familias en Acción (FA)

2

Evolución. Desarrollo e implementación del programa

3

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

4

Conclusiones

Desde su creación, el programa FA evolucionó en **objetivos, alcance y cobertura**



Libertad y Orden

Objetivos (Conpes 3081 de 2000)

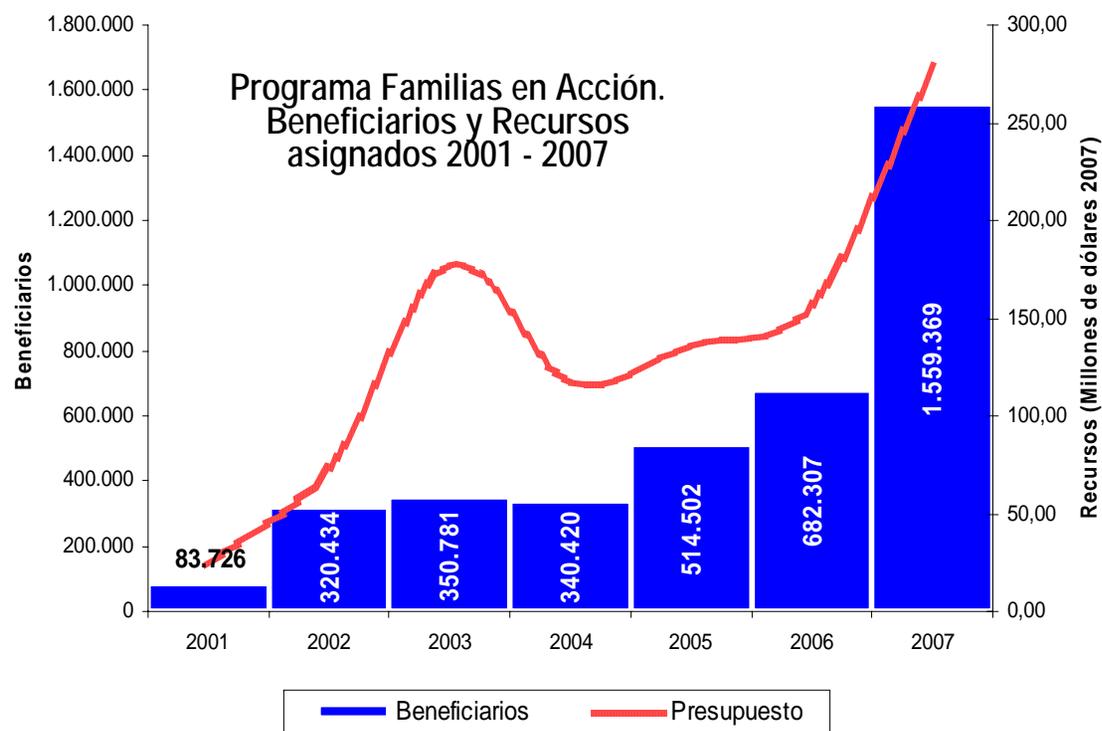
Incentivar la **conservación** de capital humano de los hogares a través de:

- 1) **Componente nutricional.** US\$ 20 a familias con niños menores de 7 años, sujeto a que se garantice la asistencia de los niños a controles de crecimiento y desarrollo.
- 2) **Componente educativo.** US\$ 6 para niños que cursen primaria (grados 2º a 5º) y US\$ 12 para niños que cursen secundaria y media (grados 6º a 11º), sujeto a no tener más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre.



Beneficiarios:

Familias con niños menores de 18 años pertenecientes a nivel 1 del Sisben.



Fuente: SIGOB

Desde su creación, el programa FA evolucionó en **objetivos, alcance y cobertura**



El programa pasa por dos momentos importantes en su evolución

1. Resultados evaluación del impacto del programa

Educación

- ✓ Impactos positivos y significativos en asistencia escolar **para las zonas rurales y en secundaria.**

Grupo de edad	Urbano	Rural
8 - 11	0,0042	0,0189
	(0,0076)	(0,0068)***
12 - 17	0,0497	0,0767
	(0,0125)***	(0,0185)***

*** Significativo al 1%

Fuente: DAPR – FIP, DNP. Evaluación de impacto programa FA

- ✓ Reducción de los años repetidos para secundaria (12 – 17 años) en la zona urbana (0.9 años) y rural (1 año)

Salud y nutrición

- ✓ Impactos positivos en el estado nutricional de los niñ@s menores de 7 años:

Grupo de edad	Zona	% desnutrición crónica	% desnutrición global
0 - 84 meses	Rural	-9	-2,5
		(4,6)**	(1,9)
	Urbano	2,5	0,9
		(3,6)	(2,6)
0 - 35 meses	Rural	-5,2	-6
		(5,9)	(1,9)**
	Urbano	10,1	-4,1
		(11,3)	(2,0)**

*** Significativo al 1%

Fuente: DAPR – FIP, DNP. Evaluación de impacto programa FA

Desde su creación, el programa FA evolucionó en **objetivos, alcance y cobertura**



DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

1. Resultados evaluación del impacto del programa

Otros resultados

- ✓ 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%)**.
- ✓ Aumento de meses de duración de la lactancia **(2.8 meses)** en la zona rural.
- ✓ 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.
- ✓ Aumento del consumo total en la zona rural **(US\$ 23,7)** y del consumo de alimentos en la zona urbana **(US\$ 12.1)** y rural **(US\$ 16.8)**.
- ✓ Efectos positivos del programa en reducción de la pobreza extrema en la zona urbana **(17.1 puntos)** y rural **(12.6 puntos)**.

Desde su creación, el programa FA evolucionó en **objetivos, alcance y cobertura**

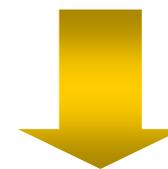


1. Resultados evaluación del impacto del programa

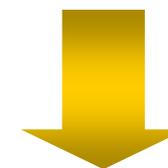
Conclusiones

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

Ampliación del programa (150 mil familias entre 2004 y 2005)



Cambio de enfoque: Ya su fin no era conservar el **capital humano** sino promover la acumulación y formación de **capital humano**



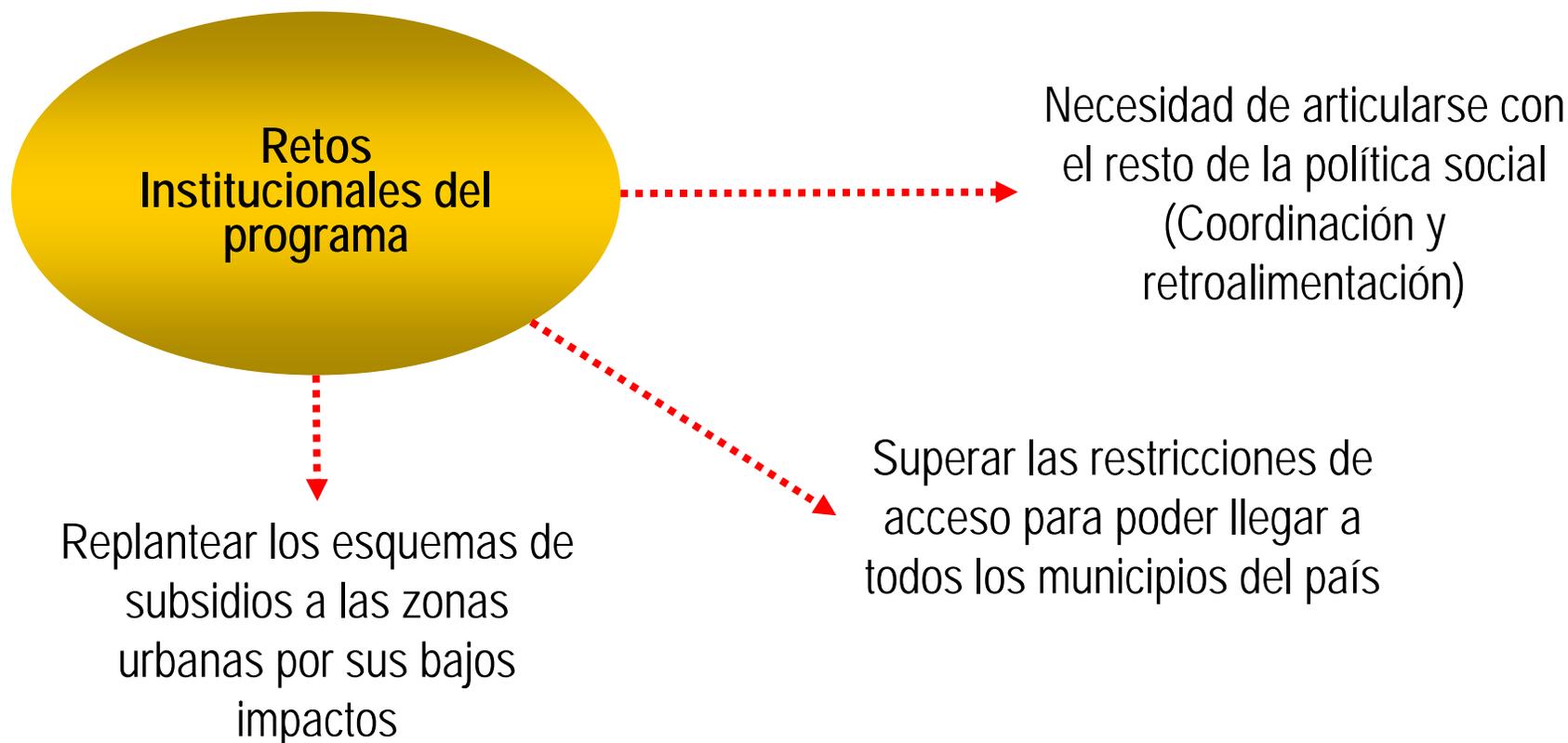
Necesidad de articularse con la **política social nacional** para continuar funcionando

Desde su creación, el programa FA evolucionó en **objetivos, alcance y cobertura**



2. Expedición Plan Nacional de Desarrollo 06 – 10

Ampliación a 1.5 millones de familias, como parte de la estrategia para superar la pobreza extrema (Red Juntos)



El caso de Colombia: Programa Familias en Acción



1

Antecedentes. Contexto de creación del programa Familias en Acción (FA)

2

Evolución. Desarrollo e implementación del programa

3

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

4

Conclusiones

Para seguir operando, el programa requería **articularse con la política social del país**



Libertad y Orden

Plan Nacional de Desarrollo 06 – 10

Consideraciones

- ✓ Desarrollo de los Sistemas de Protección Social y Promoción Social.
- ✓ Desarrollo de la estrategia "Red Juntos para la superación de la extrema pobreza (Conpes Social 102 de 2006)



Definen el marco de política donde debe trabajar el programa

¿Qué es Red Juntos?

Sistema de Protección Social (Colombia)



Ubicación institucional del programa

¿Qué es Red Juntos?



Juntos – Red para la Superación de la Pobreza Extrema (Conpes Social 102 de 2006)

Objetivo General

Apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto con el Gobierno.

Objetivos específicos:

- i) **Priorizar** e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales (**Acceso Preferente**).
- ii) **Adecuar la oferta** de programas sociales a la demanda de las familias.
- iii) **Incentivar logros** en la formación y acumulación de capital humano en los hogares.
- iv) Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser **agentes activos de su propio desarrollo**.
- v) **Romper ciclos de pobreza** y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema

La Red Juntos realizará seguimiento, control y evaluación de las familias beneficiarias a través de **Gestores Sociales**



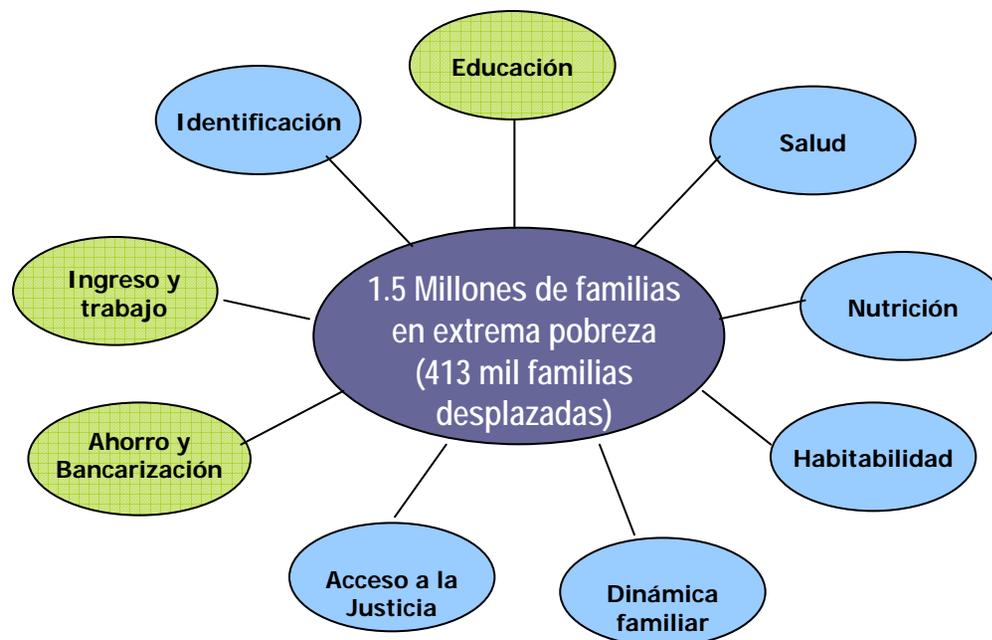
¿Qué es Red Juntos?



Libertad y Orden



Logros Básicos de la Red



La Red es una herramienta fundamental para la estabilización socioeconómica de la **población desplazada**.

Regresar

Para seguir operando, el programa requería **articularse con la política social del país**



DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Conpes 3472 de 2006



Define los ajustes necesarios en la operación del programa para hacer la ampliación a 1.5 millones de beneficiarios

✓ Delimitación de objetivos



Evita duplicidad entre los programas sociales

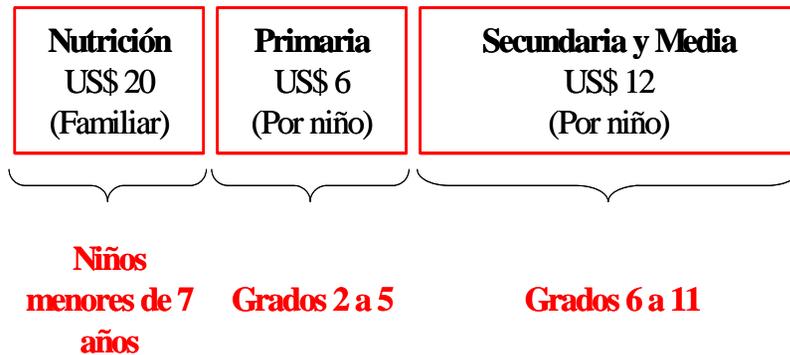
1. Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano, a través de:
 - ✓ El consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores de 7 años.
 - ✓ La asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria (en municipios de menos de 100 mil habitantes) y educación secundaria y media.
2. Servir inicialmente como eje articulador en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS, integrándose de manera complementaria y coordinada al conjunto de la oferta y a la estrategia de intervención integral con enfoque de promoción social de la Red, de conformidad con los lineamientos del Conpes Social 102

Para seguir operando, el programa requería **articularse con la política social del país**

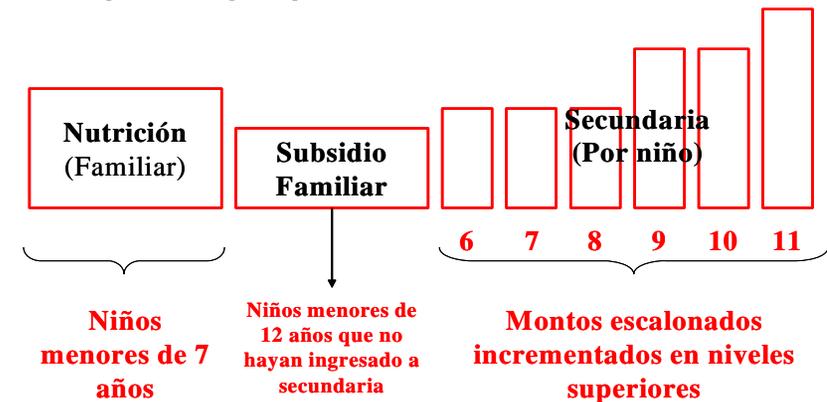


✓ Esquemas de subsidios

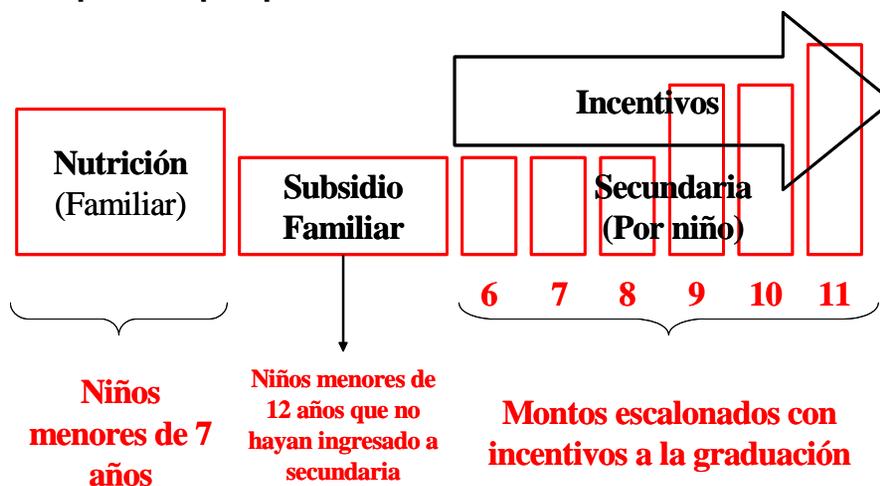
Actual (zona rural y desplazados)



Esquema propuesto (1)



Esquema propuesto (2)



- ✓ Eliminación del subsidio de primaria.
- ✓ Introducción de esquemas de incentivos (grados 9º y 11º).
- ✓ Subsidios escalonados conforme se avanza en la educación secundaria.

Para seguir operando, el programa requería **articularse con la política social del país**



Libertad y Orden



✓ Focalización

Habrán nuevos criterios de focalización para alcanzar 1.5 millones de familias beneficiarias en el 2007 en todos los municipios del país:

- i. El número de habitantes pertenecientes al nivel 1 del Sisben; y
- ii. Los niveles de población rural.

Habrán tres tipos de municipios

	% Población Rural	% Población en Sisben 1	Cobertura
Grupo I	> 55%	> 40%	Universal
Grupo II	> 55%	< 40%	Cuota
Grupo III	< 55%	n.d	Cuota

La cuota se define de acuerdo a:

- ✓ Participación de las familias de nivel 1 del Sisben de un municipio sobre el total de familias en ese nivel.
- ✓ Índice de condiciones de vida
- ✓ Índice de marginalidad

El caso de Colombia: Programa Familias en Acción



1

Antecedentes. Contexto de creación del programa Familias en Acción (FA)

2

Evolución. Desarrollo e implementación del programa

3

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

4

Conclusiones

Conclusiones



- ✓ Programa muy efectivo en momentos de crisis, pero debería tener una estructura más flexible cuando esta no existe.
- ✓ Bajo el nuevo contexto económico y social (al salir de la crisis) se debe validar la necesidad de condicionar los subsidios, por lo menos en los sectores y temas que se ha venido haciendo tradicionalmente (educación y salud – nutrición).
- ✓ Siguiendo lo anterior, es necesario definir si estas inversiones son las más costo efectivas en términos de impacto de la política social. Si los niveles de rezago del país ya no se encuentran en estos temas (asistencia escolar por ejemplo).
- ✓ Más allá de la discusión sobre si estos programas deben ser coyunturales o estructurales, si es claro que deben tener un carácter temporal.

Conclusiones



Libertad y Orden

- ✓ Las decisiones sobre la temporalidad de un programa de este tipo deben pasar por
 - i. Existencia de incentivos a 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.
 - iii. Decisiones de política pública frente a la duración del programa
- ✓ Necesidad de articulación con el resto de la política social (Red Juntos) para poder realmente impactar las condiciones adversas de las familias más pobres
- ✓ Conforme lo anterior, se debe pensar si estos programas por sí solos son efectivos para impactar la pobreza o si requieren articularse con otros programas para lograrlo.



GRACIAS