



SEMINARIO REGIONAL

*Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva
estrategias diferenciadas en las áreas rurales y las áreas urbanas*

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014



SOLO PARA PARTICIPANTES

8 y 9 de julio de 2014

SOLO ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Regional

"Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas"

Antigua, Guatemala
8 y 9 de junio de 2014

**Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa
Más Familias en Acción
Estudio de caso de Colombia**

Roberto Angulo
Natalie Gómez

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Este documento fue preparado por Roberto Angulo, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Natalie Gómez bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la misma división, en el marco de las actividades de investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad, que se llevan a cabo en el área temática de protección social del programa EUROsociAL II

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Introducción	5
I. Inclusión social e inclusión productiva en Colombia: el desafío de la doble inclusión	7
A. Diagnóstico de la pobreza y la desigualdad	7
1. La pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional se han reducido, pero la de ingresos lo hace a un ritmo más lento	7
2. La desigualdad en Colombia es alta y persistente	8
3. Las brechas urbano-rurales de pobreza se han ampliado, en particular la brecha de pobreza extrema por ingresos. Las desigualdades regionales también persisten. La periferia es más pobre que el centro incluso en su zona rural.....	9
4. La clase media en Colombia aumenta, pero en proporción todavía es menor que la de América Latina	10
II. Más allá de la reducción de la pobreza: inclusión social e inclusión productiva en Colombia .	13
A. El concepto de la doble incorporación de Martínez y Sánchez-Ancochea.....	13
B. El concepto de la doble inclusión y la aplicación para Colombia	14
Inclusión productiva (IP).....	14
Inclusión social (IS).....	14
Doble inclusión y exclusión	15
C. La doble inclusión en Colombia: 2008-2012	15
III. El desafío de la doble inclusión en la articulación de los programas de superación de pobreza, transferencias monetarias condicionadas y de generación de ingresos	17
A. Estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema (Red Unidos).....	17
B. Más Familias en Acción.....	18
1. Familias en Acción: una década de resultados.....	18
2. Resultados y desafíos de la doble inclusión en beneficiarios de Más Familias en Acción.....	24
3. El rediseño de Más Familias en Acción.....	26
C. Ingreso para la Prosperidad Social	29

D.	Jóvenes en Acción versión II: transferencias monetarias condicionadas para la movilidad social	29
	Focalización	30
	Transferencias y condicionalidades	30
	Cobertura.....	31
	JeA como estrategia de movilidad social en inclusión productiva.....	31
E.	Los programas de generación de ingresos.....	31
	La política de generación de ingresos y la Ruta de Atención Integral	31
	Revisión de algunos programas actuales de generación de ingresos del Departamento para la Prosperidad Social y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.....	32
IV.	Conclusiones y recomendaciones para la inclusión productiva y social en Colombia	35
	¿Cuál es la dimensión del desafío de inclusión social e inclusión productiva en la población beneficiaria de Más Familias en Acción?	35
	Una política social integral para los beneficiarios de Más Familias en Acción	36
	Una política de inserción laboral y de generación de ingresos para los beneficiarios de Familias en Acción.....	36
	Bibliografía	37
Gráficos		
GRÁFICO 1	POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA, 2002-2013	8
GRÁFICO 2	DESIGUALDAD EN COLOMBIA: COEFICIENTE DE GINI	9
GRÁFICO 3	DOBLE INCLUSIÓN Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL EN COLOMBIA, 2008-2012, TOTAL NACIONAL.....	16
GRÁFICO 4	COBERTURA DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN, 2002-2013	19
GRÁFICO 5	DOBLE INCLUSIÓN (INCLUSIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA) Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL (INCLUSIÓN SOCIAL Y NO POBRE POR INGRESOS) EN BENEFICIARIOS DE FAMILIAS EN ACCIÓN, 2008-2012	25
GRÁFICO 6	VARIACIÓN EN DOBLE INCLUSIÓN Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL, TOTAL NACIONAL Y POBLACIÓN DE FAMILIAS EN ACCIÓN, 2008-2012	26
Cuadros		
CUADRO 1	LOS IMPACTOS DE FAMILIAS EN ACCIÓN.....	21
CUADRO 2	POBLACIÓN BENEFICIARIA DE MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN POR TIPOS, SEGÚN CRITERIO DE FOCALIZACIÓN, 2013	27
CUADRO 3	PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS	33
CUADRO 4	PROGRAMAS CON COMPONENTE DE GI DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR).....	34
Mapas		
MAPA 1	INCIDENCIA DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL URBANA Y RURAL, CENSO 2005	10
MAPA 2	COBERTURA DE MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN ANTES Y DESPUÉS DEL REDISEÑO	28

Introducción

El diagnóstico de la pobreza y la desigualdad en Colombia muestra una trayectoria desbalanceada entre el progreso social y el progreso económico. La reducción de la pobreza multidimensional, que en cierta medida refleja de forma más nítida el efecto de las políticas públicas, ha sido más ágil que la reducción de la pobreza por ingresos tanto en zonas rurales como urbanas, aun cuando su brecha relativa rural–urbana es mayor. En general, podemos afirmar que la reducción de la pobreza en Colombia ha sido jalónada más por la política social que por la generación de ingresos. La inserción laboral, particularmente en empleos formales de calidad, que es en últimas lo que garantiza una trayectoria sostenible de la salida de pobreza, ha sido incipiente debido a una alta y persistente informalidad que se extiende incluso hasta la clase media. Es en este contexto en el que se enmarcan los desafíos de la inclusión social e inclusión productiva en Colombia.

En este capítulo se propone un marco analítico para explicar la evolución de las trayectorias de la inclusión social y la inclusión productiva en Colombia, se realiza un análisis de las transferencias condicionadas en el marco de estas trayectorias, se analiza la relación del programa Familias en Acción con las estrategias o subprogramas de inclusión productiva y se plantean los principales desafíos en el contexto de la reciente evolución institucional.

El capítulo consta de cinco partes, la primera siendo esta introducción. La segunda parte realiza un breve diagnóstico de la pobreza en Colombia mediante cuatro hechos estilizados, donde se enmarcan los conceptos de inclusión social e inclusión productiva y se muestran los resultados para Colombia. La tercera analiza los desafíos de una inclusión productiva con relación los programas de transferencias condicionadas existentes y los programas de generación de ingresos a la luz de los resultados de doble inclusión para los beneficiarios de Familias en Acción. Finalmente, la quinta concluye con unas recomendaciones claras para una política de inclusión productiva y doble inclusión.

I. Inclusión social e inclusión productiva en Colombia: el desafío de la doble inclusión

A. Diagnóstico de la pobreza y la desigualdad

La historia de la protección social y las estrategias de reducción de la pobreza en Colombia han ido zanjando dos trayectorias de progreso. A pesar de que el sistema de protección social ha ido incorporando grupos poblacionales excluidos, el vínculo central a la seguridad social por la formalidad en el empleo ha sido el marcador de grandes diferencias en calidad de vida. De un lado, tenemos la trayectoria de la inclusión social y las mejoras en la calidad de vida por la vía del acceso a servicios sociales y bienes públicos, de otro lado, está el progreso económico y la capacidad de generación autónoma de ingresos. El avance en estas dos trayectorias no ha sido simétrico.

1. La pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional se han reducido, pero la de ingresos lo hace a un ritmo más lento

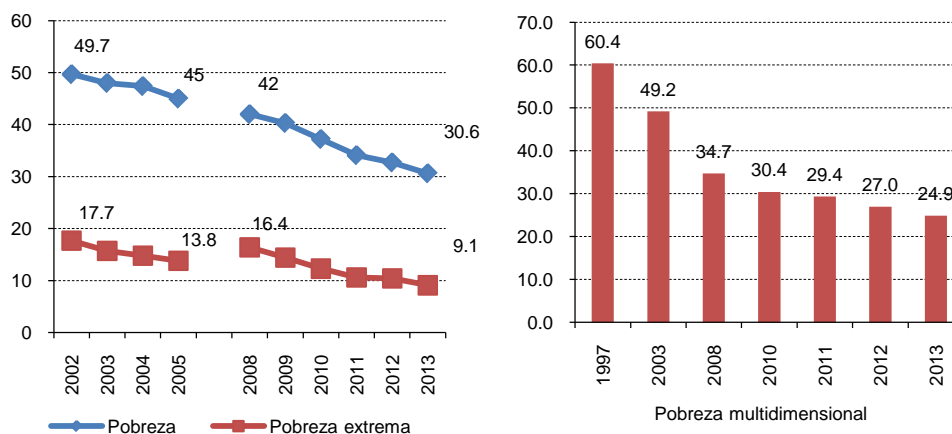
La pobreza por ingresos¹ en Colombia se ha reducido de forma sostenida durante la última década: entre 2002 y 2013 cayó 19,1 puntos porcentuales al pasar de 49,7% a 30,6%. Aunque no de manera continua, la pobreza extrema por ingresos cayó 8,6 puntos porcentuales durante el mismo periodo: en 2002 era 17,7% y once años después registró 9,1%. Al analizar un indicador que considera dimensiones diferentes al ingreso, la caída en pobreza es más notable. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, que reúne 15 variables de calidad de vida en las dimensiones de educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios,² se redujo más de la mitad entre 1997 y 2013, al pasar de 60,4% a 24,9% respectivamente (véase gráfico

¹ Se utiliza la metodología oficial de pobreza del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) definida por la Misión para el Empalme de las cifras de empleo y pobreza (MESEP). Ver anexos de pobreza y desigualdad DANE-DNP (2012). <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/4915-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2012>.

² Las variables que incluye el IPM de Colombia en cada dimensión son las siguientes: Educación: logro educativo y analfabetismo. Niñez y juventud: asistencia escolar, rezago educativo, acceso a primera infancia y trabajo infantil. Trabajo: dependencia económica y empleo formal. Salud: aseguramiento en salud y acceso a servicios de salud. Vivienda y servicios públicos: fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos adecuados, paredes adecuadas y hacinamiento. Con relación al IPM Colombia ver Angulo, Pardo y Díaz (2011, 2013), OPHI (2013) y Conpes Social (2012).

1). Durante el periodo 2003-2013, la pobreza por ingresos cayó 17,4 puntos porcentuales y la pobreza por IPM 24,4 puntos porcentuales. La pobreza multidimensional cae más rápido que la de ingresos tanto en zonas urbanas como en zonas rurales.

GRÁFICO 1
POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA, 2002-2013
(En porcentajes)



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2013) y Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 1997-2013.

El IPM tiene una relación más estrecha con la protección social y la política social que el índice de pobreza por ingresos, ya que las variables de calidad de vida que lo componen son susceptibles de ser impactadas por la política pública de forma más directa³. El índice de pobreza por ingresos, a pesar de que incluye las transferencias monetarias, depende en mayor medida de las ganancias del crecimiento económico que son percibidas por los hogares de la cola inferior de la distribución. Desde esta perspectiva, la diferencia de ritmos en la caída de la pobreza podría entenderse como una expresión de la asimetría entre la reducción de la pobreza por la vía de la asistencia y/o la promoción social con el avance por la vía de la generación de ingresos.

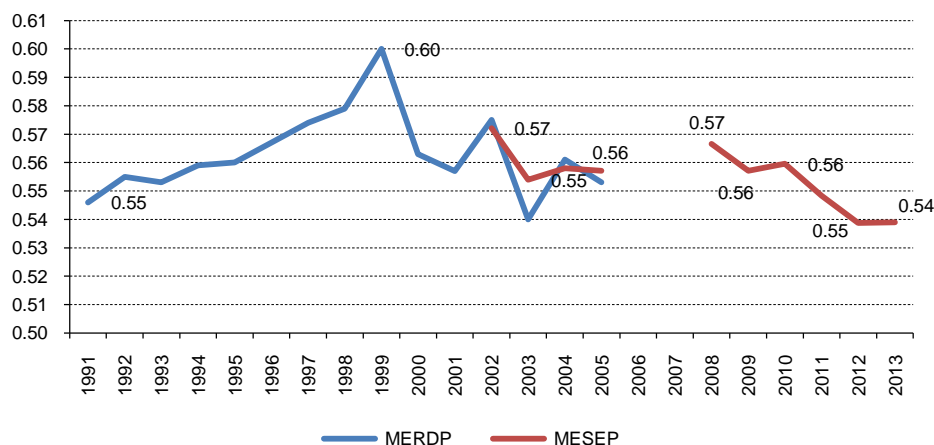
2. La desigualdad en Colombia es alta y persistente

Si bien en los últimos años Colombia ha experimentado una alta reducción en la desigualdad medida con el coeficiente de Gini, la desigualdad aun es alta y persistente. En el 2002, el Gini en Colombia era de 0,58 y en el 2013 de 0,54. Colombia, en 2012 siguió siendo uno de los países más desiguales de América Latina, con un Gini por encima del promedio regional (0,496)⁴. En 1991, Colombia tenía un Gini de 0,55, en 2005, después de un alto incremento en la desigualdad con la crisis de los finales de los años noventa y a pesar de la subsiguiente recuperación, el indicador se ubicaba en el mismo valor (véase gráfico 2).

³ “Los acuerdos sociales en algunos casos explicitan dimensiones constitutivas de la calidad de vida. La metodología Alkire y Foster permite incluir estas dimensiones de tal forma que el indicador se aproxime a los objetivos centrales de la política social”. Angulo, Pardo y Díaz (2011).

⁴ Promedio simple de los coeficientes de Gini de los países de América Latina calculado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GRÁFICO 2
DESIGUALDAD EN COLOMBIA: COEFICIENTE DE GINI



Fuente: Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005). MESEP cifras oficiales DANE con base en ECH (2002-2006) GEIH (2006-2013). Las dos metodologías no son comparables.

3. Las brechas urbano-rurales de pobreza se han ampliado, en particular la brecha de pobreza extrema por ingresos. Las desigualdades regionales también persisten. La periferia es más pobre que el centro incluso en su zona rural.

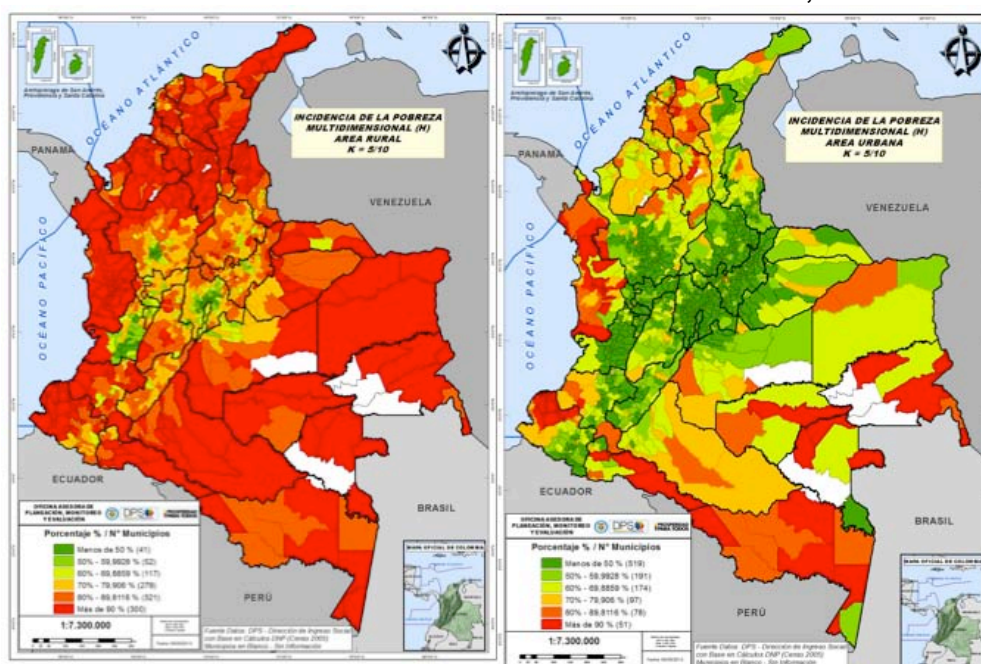
Uno de los principales rasgos de la pobreza en Colombia es la alta diferencia entre zonas urbanas y rurales, y al interior de las regiones (centro-periferia). Esto lo confirman las altas brechas relativas medidas como la razón entre la pobreza rural y la urbana, tanto multidimensional como por ingresos. A pesar de una caída en el último año, las brechas de ingreso se están ampliando. La mayor brecha urbano-rural se da en el caso de la pobreza extrema por ingresos: en 2002, la pobreza extrema rural por ingresos era 2,7 veces la urbana, en 2013 fue 3,2. La brecha relativa en pobreza total por ingresos es más estable: la razón pasó de 1,36 a 1,59 entre 2002 y 2013.

La brecha entre la zona urbana y rural también se ve al interior de las 15 variables del IPM. La razón entre pobreza multidimensional rural/urbana pasó de 1,93 en 2002 a 2,48 en el 2013. Esto significa que los avances en variables de calidad de vida del IPM mejoran relativamente más rápido en la zona urbana.

Por su parte, la periferia de Colombia es más pobre que el centro y los sistemas de ciudades tienen un radio reducido de acción. “Nuestras cordilleras son verdaderas islas de la salud rodeadas de un océano de miasmas” dijo Miguel Samper⁵, intelectual liberal de mediados del siglo XIX en Colombia. La descripción de Samper no ha perdido vigencia. Si analizamos la incidencia de pobreza por ingresos y multidimensional (véase mapa 1) sobre el mapa encontramos, aún en esta década, que esta afirmación resume de manera nítida la realidad geográfica de Colombia en términos de bienestar y calidad de vida. La zona menos pobre de Colombia está en el centro y las más pobres en la periferia, incluso si se analizan la pobreza urbana y la pobreza rural.

⁵ Al respecto ver Samper (1867) y Gaviria (2011).

MAPA 1
INCIDENCIA DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL URBANA Y RURAL, CENSO 2005



Fuente: Elaboración del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) con base en DNP-DANE-CENSO 2005.

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta relación del centro en mejores condiciones de calidad de vida que la periferia está asociada a un segundo hecho estilizado más general: existe una relación inversa entre pobreza multidimensional y grado de urbanización.

Las brechas urbano-rurales y la desigualdad de centro-periferia hacen que en Colombia los mercados de trabajo se localicen en torno a los municipios con alta urbanización, que a su vez se concentran en la zona central del país, dejando por fuera una gran cantidad de municipios de la periferia. Como resultado de lo anterior, se configura un panorama de municipios incluidos y excluidos de los mercados de trabajo o del sistema de ciudad.⁶

4. La clase media en Colombia aumenta, pero en proporción todavía es menor que la de América Latina

La clase media en Colombia ha crecido durante la última década, pero lo hace a un ritmo lento y como proporción todavía es menor a la de América Latina.

De acuerdo a la metodología de López-Calva y Ortíz-Juárez del Banco Mundial⁷, la clase media en Colombia en 2011 fue de 26,5%, porcentaje bajo si se compara con el de Chile y México (53% y 42% respectivamente⁸). Al hacer un análisis de bienestar utilizando el ingreso y el enfoque multidimensional de Alkire y Foster de las clases sociales Angulo y otros (2013) encuentran lo siguiente: i) hay un incremento en el bienestar (ingreso) de todas las clases sociales entre 2002-2011; ii) el grupo de vulnerables, es decir el de los hogares no pobres con alta probabilidad de caer en pobreza, sigue siendo muy grande (37%); iii) todavía se presentan privaciones importantes en la clase media: el 66% de los hogares tiene al menos un miembro en la informalidad, el 30% de los hogares

⁶ DNP (2013) define un sistema de ciudades para Colombia teniendo en cuenta criterios de urbanización y flujos del factor trabajo.

⁷ Según la metodología de López-Calva y Ortíz Juárez (2011) las clases sociales se definen como sigue: población pobre (ingreso per cápita menor a US\$4 PPP), vulnerables (entre US\$4 PPP y US\$10 PPP), clase media (entre US\$10 PPP y US\$50 PPP) y clase alta (ingreso per cápita mayor a US\$50 PPP).

⁸ Angulo et al (2013).

tiene al menos un miembro mayor de 15 años con grado 9 o menor y el 18% de los hogares tiene mínimo un miembro con rezago escolar; finalmente, el estudio destaca que el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que no estudia, no trabaja y no está buscando trabajo (NEET)⁹ es un indicador diferenciador entre clases sociales. Mientras que en 2011 el 6% de los jóvenes de clase media estaba en esta situación, en los vulnerables era de 15% y en los pobres de 28%.

Lo anterior resulta en dos conclusiones importantes. Primero, la movilidad social intra-generacional está comprometida por las fallas en la inclusión productiva de los jóvenes. Segundo, la conformación de la clase media en Colombia está marcada por el desarrollo de las mejoras en la calidad de vida aún en presencia de altas tasas de informalidad. A pesar de que en la última década 5,4 millones personas entraron a la clase media en Colombia, todavía más de la mitad de sus hogares tiene al menos un miembro en la informalidad.

⁹ La sigla en inglés significa Not in Education, Employment or Training (NEET).

II. Más allá de la reducción de la pobreza: inclusión social e inclusión productiva en Colombia

A. El concepto de la doble incorporación de Martínez y Sánchez-Ancochea

Martínez y Sánchez-Ancochea (2013) aportan al debate de desarrollo el concepto de doble incorporación (*double incorporation*), en relación al proceso dual de creación de empleo y expansión de servicios sociales. Al primero le denominan incorporación de mercado y al segundo incorporación social. La definición es la siguiente:

Para explorar sistemáticamente el doble proceso de creación de empleos y expansión de servicios sociales, nos basamos en los conceptos de inclusión social e inclusión productiva. La inclusión productiva hace referencia a la participación laboral de las personas mediante relaciones monetarias, lo que implica la necesidad de una creación suficiente de empleos formales de calidad (bien remunerados) tanto privados como públicos. Por su parte, la inclusión social hace referencia al acceso a los servicios sociales básicos, para garantizar un mínimo de bienestar, independiente de los ingresos de los hogares. Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población del país, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea.” (Martínez, Sánchez-Ancochea (2013), Traducción de los autores)

Estos conceptos de incorporación social y de incorporación de mercado son similares a los canales directo e indirecto de Bhagwati (1988), según este autor, si la reducción de la pobreza es un objetivo de política, esta se puede reducir de forma sostenible por la vía del incremento del ingreso de los hogares como consecuencia del crecimiento económico (canal indirecto) y por acción directa de la política pública en forma de acceso a servicios sociales básicos (canal directo).

Martínez y Sánchez-Ancochea hacen la salvedad de que su enfoque es normativo¹⁰. Tal vez la diferencia principal con el enfoque de Bhagwati es que mientras que para él los canales directo e

¹⁰ “Cabe anotar que nuestra noción de doble inclusión es normativa: no hacemos referencia a cualquier tipo de participación en el mercado laboral o a cualquier acceso a servicios sociales como salud y educación. Nuestro interés, en cambio, es sobre una forma de participación específica, una forma de inclusión que garantice un “ingreso mínimo” trabajo y protección social para la mayoría de la población” (Martínez y Sánchez-Ancochea (2013), Traducción de los autores).

indirecto interactúan como instrumentos para reducir la pobreza, la doble incorporación concibe como fines del bienestar la incorporación de mercado y la social (simultáneamente), independientemente de que existan o no complementariedades.

La incorporación de mercado implica la inclusión de los empleados informales con salarios bajos a empleos formales de buena calidad. Por su parte, la incorporación social incluye el aumento en el acceso a servicios sociales básicos y a la protección social. El concepto de doble incorporación hace referencia a la simultaneidad por un periodo largo de tiempo de incorporación social y de mercado¹¹.

B. El concepto de la doble inclusión y la aplicación para Colombia

Con base en los conceptos de Bhagwati y Martínez y Sánchez-Ancochea se propone en esta sección una medida que permite cuantificar la inclusión simultánea de los hogares a los servicios sociales y a los mercados de trabajo¹².

Definimos la doble inclusión como el acceso de los hogares a empleos formales no precarios junto con la ausencia de privación multidimensional. A la primera la denominamos inclusión productiva (IP) y a la segunda inclusión social (IS).

La unidad de análisis de la doble inclusión es el hogar, por lo que los criterios de IS y de IP se aplican a hogares completos y la clasificación que se realiza es a nivel de hogares. De hecho, un aporte importante de la medida de doble inclusión que se propone aquí es la verificación de la simultaneidad a nivel micro –es decir, la simultaneidad de ambas trayectorias en cada uno de los hogares.

Inclusión productiva (IP)

Un hogar está en IP si al menos un miembro del hogar tiene un empleo formal no precario. La definición de formalidad se basa en el acceso a la seguridad social: un individuo es formal si es ocupado y afiliado a seguridad social en el componente contributivo (salud y pensiones). La aproximación empírica a empleo no precario implica que el hogar sea no pobre. En este sentido, se considera que el hogar está en IP si al menos un miembro del hogar está afiliado al régimen contributivo de salud, es cotizante a pensiones y además está por encima de la línea de pobreza oficial.

Con el objeto de medir el grado de inclusión de los hogares que quedan por fuera de la IP, particularmente por la exigencia de formalidad, se define la IP débil como la situación de un hogar que es no pobre por ingresos, independiente de su relación con afiliación a salud y pensiones.

Inclusión social (IS)

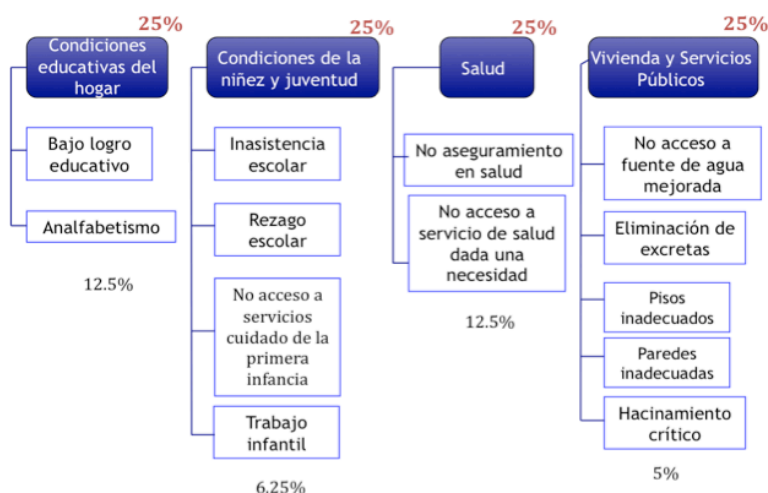
Un hogar está en IS si superó una proporción razonable de privaciones multidimensionales en educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos domiciliarios. El indicador de IS es una transformación del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia¹³ con base en la metodología de Alkire y Foster (2007). El indicador nacional mide la pobreza por la privación de los hogares en 15 variables de calidad de vida y es una versión multidimensional de la familia de indicadores de Foster, Greer y Torbecke (FGT) usualmente aplicados al ingreso. La transformación consistió en retirar la dimensión de trabajo para evitar la doble contabilidad con la condición de IP (ver diagrama 1)

¹¹ Un concepto similar al de Martínez y Sánchez-Ancochea es aplicado en Colombia por Ocampo (2013) para describir la agenda de reformas que implementó Colombia en los años noventa. Según Ocampo, las reformas que inició el país fueron atípicas en tanto que hubo un proceso dual, aunque asimétrico, que buscaba por una lado una mayor liberalización del mercado y menor intervención al tiempo que una mayor presencia del Estado como garante de derechos sociales básicos. El primer grupo de reformas priorizaba un crecimiento económico y el segundo le daba un mayor rol al Estado en la provisión de servicios básicos con las constitución de 1991. Si bien el concepto de Ocampo hace referencia a reformas macro económicas a nivel agregado nacional, esta tensión ha determinado las trayectorias de salida de pobreza a nivel de hogar que se proponen en este trabajo.

¹² La medida utiliza el concepto de Martínez y Sánchez-Ancochea, en relación con tres elementos de la doble incorporación: i) la noción normativa, la incorporación social y de mercado son fines del bienestar. Es importante destacar que este punto no riñe con la posibilidad de una interacción o dependencia entre el acceso a servicios sociales y de protección social con el acceso a mercados de trabajo formal bien remunerados; ii) la definición de incorporación de mercado como aumento del empleo formal bien remunerado y iii) la condición de simultaneidad de los dos tipos de incorporación.

¹³ Angulo et al (2011, 2013) y Conpes Social (150).

**DIAGRAMA 1
INCLUSIÓN SOCIAL – IPM MODIFICADO**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: los porcentajes se refieren a la ponderación (nuevos pesos) de cada dimensión en el IPM modificado.

Según este indicador, un hogar está en IS si tiene superadas al menos el 33% de las privaciones, siguiendo el mismo umbral que determina quien es pobre multidimensional en la medida oficial. La regla de pesos sigue también la misma metodología con pesos iguales por dimensión, y al interior de la dimensión por variable¹⁴.

Doble inclusión y exclusión

Un hogar es considerado en doble inclusión si está en IP y en IS simultáneamente. Es decir, si el hogar tiene al menos un ocupado en el sector formal, el hogar es no pobre por ingresos y no pobre multidimensional según el IPM modificado. Según el concepto de inclusión productiva débil, un hogar está en doble inclusión débil si es no pobre por ingreso y no pobre multidimensional según el IPM modificado, independiente de su relación laboral formal o informal.

En consecuencia, los hogares excluidos son los hogares donde todos los miembros ocupados son informales, formales pobres por ingresos y que no alcanzan el mínimo definido de condiciones multidimensionales de calidad de vida. En exclusión débil estarían los hogares que son pobres por ingresos y sin condiciones mínimas de calidad de vida, dilatando la condición de formalidad.

C. La doble inclusión en Colombia: 2008-2012

El gráfico 3 muestra las estimaciones de los indicadores de doble inclusión y doble inclusión débil para Colombia con base en la ECV del DANE 2008-2012.

El análisis de los indicadores configura el siguiente panorama:

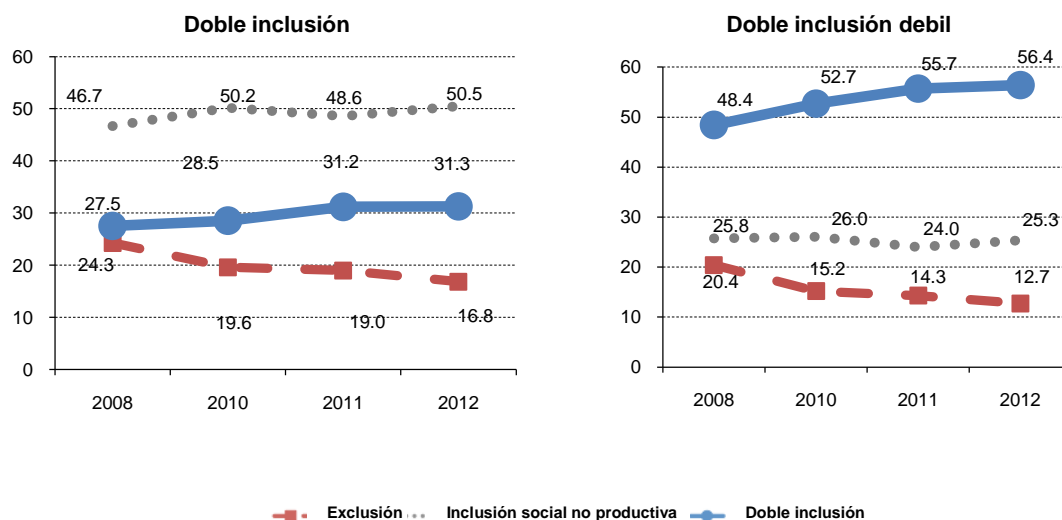
1. *Caída acelerada en el porcentaje de población excluida, sobre todo en exclusión débil:* entre 2008 y 2012 el porcentaje de población en exclusión cayó 7,4 puntos porcentuales, el doble del aumento de la doble inclusión (3,7 puntos porcentuales). Esta caída representa una reducción del 30%. La caída en exclusión débil es de 38% al pasar de 20,4% a 12,8%
2. *Baja proporción de doble inclusión en Colombia:* apenas un tercio de la población del país está en doble inclusión (31,3%). Sin embargo, al relajar la condición de formalidad laboral se observa que el 56,4% de la población en Colombia está en doble inclusión

¹⁴ Para ver la justificación de umbrales y pesos por dimensión referirse a Angulo y otros (2011).

débil, casi 25 puntos porcentuales por encima que la doble inclusión y con un incremento en puntos porcentuales cercano al doble durante el periodo de análisis.

3. *Gran parte de la población está en IS no productiva:* La mitad de la población del país está en IS no productiva (50,5%). Es decir no pobres por IPM pero con problemas de formalidad y/o pobreza por ingresos. Si se mira la inclusión social no productiva débil, una cuarta parte de la población colombiana está en inclusión social pero sigue siendo pobre por ingresos independiente de su relación laboral.

GRÁFICO 3
DOBLE INCLUSIÓN Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL EN COLOMBIA, 2008-2012, TOTAL NACIONAL
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2003-2012.

En general la diferencia en las trayectorias de doble inclusión e IS no productiva refleja el énfasis de la política social en Colombia producto del incremento de las coberturas de servicios sociales y la dificultad de mejorar el nivel de vida por medio de la creación de empleo formal.

El panorama que configura las trayectorias simultáneas de acceso a servicios sociales y a empleos formales no precarios plantea y cuantifica los desafíos de la política pública y en general del desempeño económico en materia social más allá de las acciones encaminadas estrictamente a la reducción de la pobreza.

Del diagnóstico de los 4 puntos de la primera sección y de la noción de doble inclusión podemos concluir que una agenda de política social acorde con la realidad económica y social podría concentrarse en los siguientes elementos: aceleración de la reducción de la pobreza por ingresos, reducción de brechas urbano-rurales y centro periferia y consolidación de la clase media. Adicionalmente, si se fija como objetivo la doble inclusión el país deberá introducir cambios en el diseño de sus programas, en sus condiciones de entrada, de salida y en la articulación con el resto de la oferta de promoción y protección social pero, sobre todo, con el mercado laboral.

III. El desafío de la doble inclusión en la articulación de los programas de superación de pobreza, transferencias monetarias condicionadas y de generación de ingresos

Los programas de transferencias monetarias condicionadas como Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad de alguna manera se relacionan tanto con la IP como con la IS. Al ser focalizados, forman parte del componente de promoción social, sus impactos elevan el ingreso, son multidimensionales (por ejemplo, todos incluyen un componentes de logro educativo) y, para el caso de Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad, persiguen en el mediano plazo impactos en empleabilidad, inserción laboral y generación de ingresos.

De otro lado, los programas de generación de ingresos propiamente dichos han ido creándose con el fin de servir como puente entre la reducción de la pobreza y la generación autónoma de ingresos. Menos decantados que las transferencias monetarias condicionadas y atomizados en su cobertura y focalización, estos programas buscan ser una alternativa para mejorar la inserción laboral y productiva de la población pobre y en situación de desplazamiento.

A pesar de la oferta programática existente en diversas entidades, apenas existen iniciativas parciales de articulación como la de Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Hasta ahora, algunas propuestas de rediseño de la oferta de generación de ingresos, con miras a una mayor articulación, empiezan a tomar forma.

A. Estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema (Red Unidos)

Dirigida a la población más pobre y vulnerable de Colombia, la Red Unidos¹⁵ es una estrategia coordinada por la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE),¹⁶ que busca

¹⁵ La Red Unidos se creó en 2006, mediante el Conpes Social 102, inicialmente llamada Red Juntos, ha pasado por varios hitos importantes en su diseño con la definición de condiciones de entrada en 2008 y de salida en 2011. En el 2010, mediante el PND 2010-2014, la Red se potencializa y se consolida como la principal estrategia nacional de superación de pobreza extrema.

¹⁶ Si bien la Red es liderada por la ANSPE, trabaja en coordinación con 32 entidades del orden nacional.

contribuir al acceso integrado a los servicios sociales, al fortalecimiento del capital humano y la generación de ingresos de la población más desfavorecida¹⁷. En esencia, es una estrategia que acompaña a las familias, promueve corresponsabilidad al elaborar un plan familiar de manera conjunta con los beneficiarios y articula una intervención integral diferentes niveles de gobierno y con el sector privado en función de una misma población.

La Red Unidos promueve 45 logros básicos en 9 dimensiones de desarrollo humano¹⁸ consideradas prioritarias para romper las trampas de pobreza¹⁹. Para garantizar el cumplimiento de logros, la estrategia se enmarca dentro de dos grandes líneas de trabajo: i) brindar acompañamiento familiar y comunitario a través de los cogestores sociales; y ii) gestionar y garantizar el acceso preferente de esta población a la oferta social del Estado.

La población objetivo de la Red, el millón y medio de familias más pobres de Colombia en 2008, se focalizó con base en el SISBEN versión II. En 2011 se definieron las condiciones de salida del programa, conocido como el modelo de promoción de Unidos, y está integrado por dos condiciones: i) condición necesaria, según la cual la familia alcanza los logros básicos mínimos obligatorios que equivalen por lo menos al 50% del plan familiar y ii) condición suficiente, según la cual la familia no es pobre extrema por ingresos ni pobre multidimensional según el IPM. Una vez cumplidas ambas condiciones de manera simultánea la familia “se promociona” (o se gradúa) de la red.

A la fecha, la Red cuenta con 1.450.000 familias que están siendo acompañadas por aproximadamente 10.000 cogestores sociales en 1.037 municipios de los 1.102 con que cuenta el país. En total se han promocionado 122.000 familias.

De alguna forma podemos decir que el principal desafío de la Red Unidos es promover el acceso simultáneo de los hogares acompañados en las dos trayectorias de IS e IP. Adicionalmente, la Red Unidos es la plataforma base de la población pobre extrema para la articulación y complementariedad con los demás programas tanto de transferencias monetarias como de generación de ingresos, los cuales son esenciales para una promoción efectiva de la Red.

B. Más Familias en Acción

1. Familias en Acción: una década de resultados

Familias en Acción (FA) se creó en 2000 como parte de la Red de Apoyo Social con el fin de complementar el ingreso de las familias más vulnerables y proteger el capital humano al interior de estas. Con base en la experiencia de la crisis económica de Colombia de 1990, FA buscaba evitar algunas de las reacciones de los hogares pobres y vulnerables a las crisis económicas, como la deserción escolar y la reducción en consumo de alimentos, previniendo así los efectos de deterioro en la acumulación del capital humano de la población.

En este sentido, FA se diseñó como un programa de transferencias condicionadas (PTC) para familias de bajos recursos, pertenecientes al nivel 1 del SISBEN versión I, condicionado a controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años (DNP, 2012). En un principio, el programa tenía previsto llegar a 27 departamentos y aproximadamente 500 municipios de menos de 100.000 habitantes. Se esperaba que tuviera una duración de tres años y se estimaba que iba a beneficiar cerca de 300.000 familias, 373.000 niños menores de 7 años y 670.000 jóvenes entre 7 y 17 años. Sin embargo, Colombia no fue la excepción en la expansión de los PTC, FA evolucionó como un programa con vocación de permanencia y escaló rápidamente hasta cubrir todos los municipios del país.

El mayor aumento de cobertura se dio en el segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (ver gráfico 4), donde FA pasa a ser una política de Estado con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-

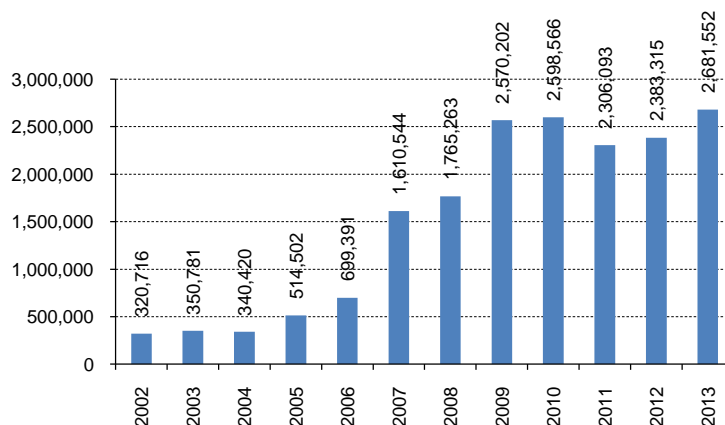
¹⁷ Tomado de DNP (2010).

¹⁸ Estas son educación, ingresos y trabajo, habitabilidad, bancarización y ahorro, nutrición, dinámica familiar, salud, identificación y acceso a la justicia.

¹⁹ Conpes (102).

2010. Posteriormente, en 2012, FA benefició a 2,3 millones de familias, lo cual representaba el 20,4% de la población colombiana, y el 40% de la población pobre por ingresos²⁰.

GRÁFICO 4
COBERTURA DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN, 2002-2013
(Número de familias)



Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - Sinergia - Seguimiento- DNP. Información de seguimiento anual a los diferentes planes de desarrollo.

FA mantiene un rol prioritario en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos 2010-2014” como estrategia transversal que complementa las iniciativas de reducción de pobreza, cuidado integral a la primera infancia, fomento a la educación, reducción trabajo infantil en inclusión social entre otras. En 2012, la ley 1532 convirtió el programa FA en un derecho para la población pobre y vulnerable del país; sin embargo vale decir que el programa se diferencia del derecho a una renta básica. Según la ley, todas las familias que cumplan con las condiciones de entrada pueden ser beneficiarias del programa, es decir, pueden asumir el compromiso de las condicionalidades y las reglas de juego.

La ley permite consolidar FA como una política social del Estado garantizando los cupos, recursos y la capacidad técnica para el funcionamiento del programa al tiempo que incorpora controles y medidas para prevenir la manipulación del programa con fines políticos.

Los impactos de Familias en Acción

FA ha sido evaluado en varias ocasiones (DNP, 2012). Distintas evaluaciones de impacto como la de zonas rurales y de población desplazada, al igual que una evaluación de operaciones y diversas investigaciones académicas, dan evidencia de los impactos directos e indirectos del programa y han aportado recomendaciones que han sido tenidas en cuenta en su rediseño y ampliación de cobertura.

Los impactos del programa en los componentes directos han sido sustanciales. El programa ha logrado mejorar la asistencia escolar, la probabilidad de graduarse de educación media, la nutrición de los niños, entre otros. Estos impactos directos en educación y salud son evidencia de una trayectoria de inclusión social de los beneficiarios de FA. En términos de complemento al ingreso, se estima que la transferencia equivale al 34% del costo de la línea de pobreza extrema y al 15% de la línea de pobreza moderada²¹. El DNP estima que en ausencia del programa, la pobreza en 2013 hubiera sido un punto porcentual más alta y en la zona rural 2,6 puntos porcentuales.

²⁰ Cálculos propios con base en proyecciones de población censo 2005 y ECV.

²¹ Para mayor información al respecto ver Angulo R. *Más Familias en Acción*, Razón Pública. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3405-mas-familias-en-accion.html> y Boletín Técnico n2, *Más Familias en Acción como parte de la estrategia de reducción de pobreza y desigualdad en zona rural*. DPS http://www.dps.gov.co/documentos/7915_Boletin_tecnico_DPS_No.2.pdf.

Aunque algunos impactos del programa en IP son positivos, todavía no son contundentes. Probablemente falten estudios de largo plazo sobre los efectos en IP de los jóvenes beneficiarios y de los demás miembros de la familia. Si bien la reducción en trabajo infantil es contundente, existe una disminución de 1,3 por ciento en la probabilidad de que se produzca trabajo infantil entre los 7 y los 11 años entre los beneficiarios del programa. Según Attanasio (2012), los impactos de largo plazo sobre la oferta laboral de los adultos u otros miembros del hogar todavía no son concluyentes. Sin embargo, Villa y otros (2012), mediante un análisis de regresión discontinua, muestran que hay una mayor probabilidad (3,2 puntos porcentuales) de que las madres beneficiarias de FA tengan un empleo formal, frente a madres adultas no beneficiarias. Según los autores, la disminución en trabajo infantil implica una reasignación del trabajo entre los miembros del hogar para compensar la pérdida de ingreso.

El cuadro 1 resume los resultados más importantes de las distintas evaluaciones de impacto, categorizados en impactos en IS, IP y en otros ámbitos, sean ellos impactos directos (que dependen directamente de los objetivos específicos del programa) o indirectos.

**CUADRO 1
LOS IMPACTOS DE FAMILIAS EN ACCIÓN**

Impactos en inclusión social				
Estudio	Dimensión	Impacto	Área geográfica	Impacto directo
Econometría- Attanasio (2012)	Salud	Aumento en la estatura de 1 cm y 1,1 cm para niños y niñas de 9 y 12 años respectivamente. El aumento es mayor en la zona rural al ser de 1,3 cm para los niños y niñas de 9 años y de 1,5 cm para los niños y niñas de 12 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Salud	Incremento de 1,5 visitas al servicio de odontología durante el último año para los menores de 16 años beneficiarios del programa en zonas urbanas.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Econometría- Attanasio (2012)	Salud	Reducción de 6 puntos porcentuales (p.p.) en el retraso en crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de 9 a 15 años, como en el de 9 a 12 años en zonas rurales.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Econometría- Attanasio (2012)	Salud	Una reducción de 23% en la inseguridad alimentaria para los hogares en zonas rurales.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Núñez (2011)	Salud	Disminución de 7,6 p.p. en la incidencia de Infección Respiratoria Aguda (IRA) en los niños en grandes centros urbanos.	Grandes centros urbanos	Si
Núñez (2011)	Salud	El programa aumenta en 4,9 p.p. la vacunación contra DPT (difteria, tosferina y tétanos) en grandes ciudades.	Grandes centros urbanos	Si
Attanasio (2012)	Educación	Los niños que entran al programa en edades tempranas tienen mejores resultados en pruebas cognitivas y pruebas de matemáticas.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Educación	Aumento de 6,4 p.p. en la probabilidad de haber terminado el bachillerato en zona rural para los jóvenes beneficiarios entre los 18 a 26 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Educación	Incremento de 1,07 puntos estándar en aptitudes matemáticas para los niños y niñas beneficiarios de 12 a 17 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Educación	Aumento en 9,37 puntos estándar en el desarrollo cognitivo (prueba TVIP) para los niños y niñas de zonas urbanas y rurales entre 3 y 11 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Econometría y otros (2006)	Educación	El programa tiene un impacto significativo en la asistencia y matrícula en educación secundaria, siendo mayor en zonas rurales que en las urbanas.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Núñez (2011)	Educación	Incremento de 1 p.p. en la probabilidad de que los jóvenes beneficiarios aprueben el grado noveno y asistan a la escuela al año siguiente en grandes centros urbanos.	Grandes centros urbanos	Si

Cuadro 1 (continuación)

Estudio	Dimensión	Impacto	Área geográfica	Impacto directo
Báez y Camacho (2011)	Educación	El programa incrementa la tasa de graduación en 4 puntos porcentuales.	Nacional	Si
Econometría y otros (2006).	Ingreso	Se registra aumento del consumo de alimentos con alto contenido proteico, como huevos (9%), carne (10%), hortalizas y verduras (17%).	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio e Mesnard (2005)	Ingreso	Aumenta el consumo en alrededor del 15%, siendo mayor el efecto en zonas rurales. Gran parte del aumento se destina al consumo de alimentos, al igual que al consumo de vestuario de niños y educación.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Trabajo infantil	Disminución de 1,31 p.p. en la probabilidad de estar trabajando para menores entre 7 a 11 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Econometría-Attanasio (2012)	Trabajo infantil	Reducción significativa en las tasas de participación laboral de niñas de 10 a 17 años en ambas zonas y niños de 10 a 17 años en zonas rurales. La tasa de participación rural cayó 35,6% y la de participación urbana cayó 29,2% con respecto a la participación que hubieran tenido sin programa.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Attanasio (2012)	Trabajo infantil	El programa redujo en 4,6% las horas trabajadas por niños y niñas de 10 a 13 años y en 9,2% las horas trabajadas por los de 14 a 17 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	Si
Impactos en inclusión productiva				
Estudio	Dimensión	Impacto	Área geográfica	Impacto directo
Attanasio (2012)	Mercado laboral	El programa aumentó marginalmente la participación laboral de hombres adultos en zonas rurales en 2,7 puntos porcentuales, impacto que representa un incremento de 3,12% sobre la participación que hubieran tenido sin el programa. La participación de mujeres urbanas también aumenta en 4,1 p.p. (aumento de 7,1% en la tasa de participación).	Municipios de menos de 100.000 habitantes	No
Attanasio (2012)	Mercado laboral	El número de pagos (efecto de intensidad) influye en la participación laboral, especialmente para las mujeres urbanas, en las cuales el efecto en el incremento en la participación laboral paso de 5,8 puntos porcentuales con cuatro pagos, a 10,4 puntos en las familias que habían recibido hasta ocho pagos.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	No
Villa (2012)	Mercado laboral	Hay efectos positivos (significativos pero pequeños) en la tasa de participación laboral de los adultos hombres en zonas urbanas (+2,3%) y de +2,9% para los hombres adultos entre 21 y 35 años.	Municipios de menos de 100.000 habitantes	No
Villa (2012)	Mercado laboral	El programa aumenta la probabilidad de tener un empleo formal en 3,2 p.p. entre las mujeres adultas beneficiarias, comparado con mujeres no beneficiarias. No hay efecto para los hombres adultos.	Nacional	No

Cuadro 1 (conclusión)

Estudio	Dimensión	Otros impactos		
		Impacto	Área geográfica	Impacto directo
Camacho y Rodríguez (2012)	Decisiones dentro del hogar	El padre comienza a involucrarse más en las decisiones del hogar que son directamente afectadas por el programa (por ejemplo, llevar a los niños al colegio).	Nacional	No
Benson (2012)	Calidad educativa	La razón de estudiantes/docentes ha aumentado como consecuencia del programa.	Nacional	No
Attanasio (2012)	Migración	Los hogares tienden a movilizarse en menor proporción cuando son beneficiarios del programa, cuando poseen vivienda propia, o cuando viven en zonas en el que el conflicto armado es de baja intensidad (migración al interior del país).	Nacional	Si
Mesnard (2009)	Migración	Ser beneficiario de FA reduce la probabilidad de migrar, pero si los niveles de violencia son muy altos, ser beneficiario aumenta dicha probabilidad, pues reduce la restricción de liquidez de los hogares.	Nacional	No

Fuente: Elaboración propia.

2. Resultados y desafíos de la doble inclusión en beneficiarios de Más Familias en Acción

Las evaluaciones de impacto de FA prueban su impacto directo en aspectos de inclusión social (IS) como salud y educación y, aunque de forma indirecta, también se observan algunos efectos en inclusión productiva (IP). Sin embargo, es útil evaluar el potencial del programa para articularse con otros programas de generación de ingresos y empleabilidad. En esta sección se calculan los indicadores de doble inclusión propuestos en la sección anterior para los beneficiarios de FA con el fin de responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo son las trayectorias de IS e IP en los beneficiarios de FA? Y, tal vez la más importante ¿Cuál es la dimensión del desafío de IS e IP en la población beneficiaria de Más Familias en Acción²²?

Los cálculos de doble inclusión para FA se hicieron con base en la ECV 2008-2012 del DANE, utilizando la pregunta identificadora de beneficiarios del programa FA²³. Si bien es un auto-reporte, la pregunta reproduce con bastante precisión el orden de magnitud de la cobertura oficial de FA con los registros administrativos²⁴.

El objetivo del siguiente capítulo es el de analizar la trayectoria de doble inclusión y doble inclusión débil de la población beneficiaria de FA. Es importante aclarar que a pesar de que no constituye una evaluación de impacto, es decir, los cambios no se le atribuyen al efecto puro de FA, es de gran utilidad para el diseño de política pública porque se trata de una población observable y plenamente identificada por los hacedores de política.

¿Cómo son las trayectorias de inclusión social (IS) e inclusión productiva (IP) en los beneficiarios de Familias en Acción?

El gráfico 5 muestra las trayectorias de doble inclusión y doble inclusión débil en la población beneficiaria de FA. El panorama que se configura es el siguiente:

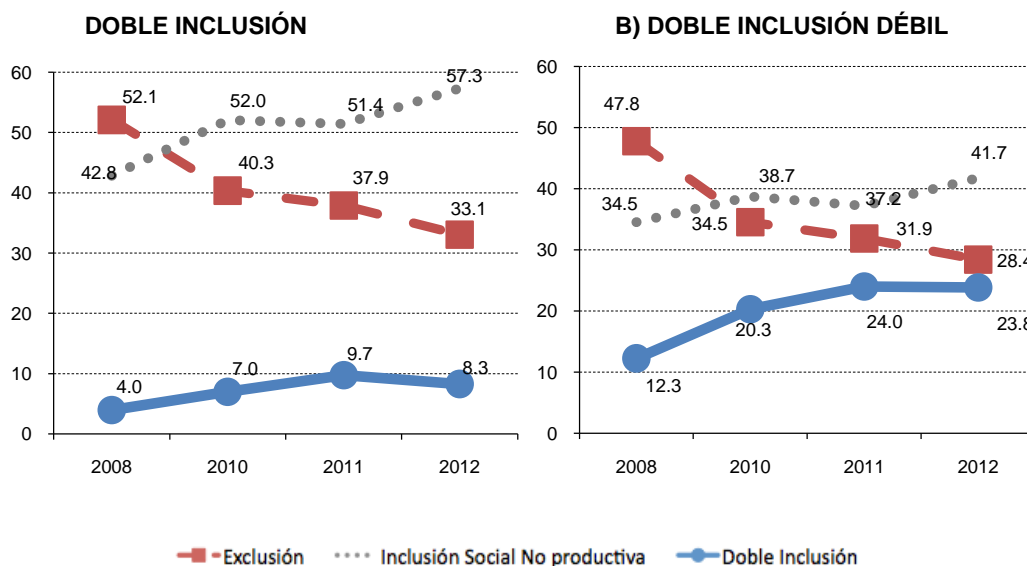
1. *Salida acelerada de la exclusión*: la mayor variación en las trayectorias analizadas se da en la reducción de la exclusión. Esto se cumple tanto para la exclusión (pobre multidimensional, pobre por ingreso e informal) como para la exclusión débil (pobre multidimensional, pobre por ingreso). En ambos casos la exclusión se reduce 19 puntos porcentuales.
2. *De mayoría en exclusión en 2008 a mayoría en IS no productiva en 2012*: en 2008 la clasificación que concentró el mayor porcentaje de población fue la de exclusión y exclusión débil, en ambos casos durante el periodo de análisis la proporción fue superada por la de IS no productiva. De todas las trayectorias de inclusión, la IS no productiva es la más dinámica. La mayor proporción de la población mejora en condiciones de vida diferentes al ingreso. En otras palabras, el acceso a servicios sociales es más dinámico que la inserción laboral.
3. *La mayoría de los beneficiarios de FA logra la salida de la pobreza con ingresos de empleos informales*: la variación de la doble inclusión débil es casi tres veces la variación de la doble inclusión. Esto significa que a pesar de que sí hay creación de empleos formales no precarios en la población del programa, una proporción mucho mayor logra la salida por la vía de los ingresos de empleos informales.

²² En adelante nos referiremos al programa como Más Familias en Acción cuando se trate de 2012 en adelante. Así se denominó el programa en su rediseño.

²³ En el capítulo K de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (condiciones de vida del hogar): "Durante los últimos 12 meses, algún miembro de este hogar recibió ayudas o subsidios en dinero o en especie de entidades del gobierno nacional, departamental o municipal por concepto de: 1. Familias en Acción, 2. Programa de adultos mayores, 3. Otro, ¿cuál?".

²⁴ El cálculo tiene una particularidad, el universo de FA es estable en el periodo de análisis, en particular entre 2010-2012, al no tener entradas y salidas se comporta como un seudopanel. Es decir, a pesar de que no son los mismos hogares, el universo de inferencia es una población cautiva.

GRÁFICO 5
DOBLE INCLUSIÓN (INCLUSIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN PRODUCTIVA) Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL
(INCLUSIÓN SOCIAL Y NO POBRE POR INGRESOS) EN BENEFICIARIOS DE FAMILIAS EN
ACCIÓN, 2008-2012
(En porcentajes)



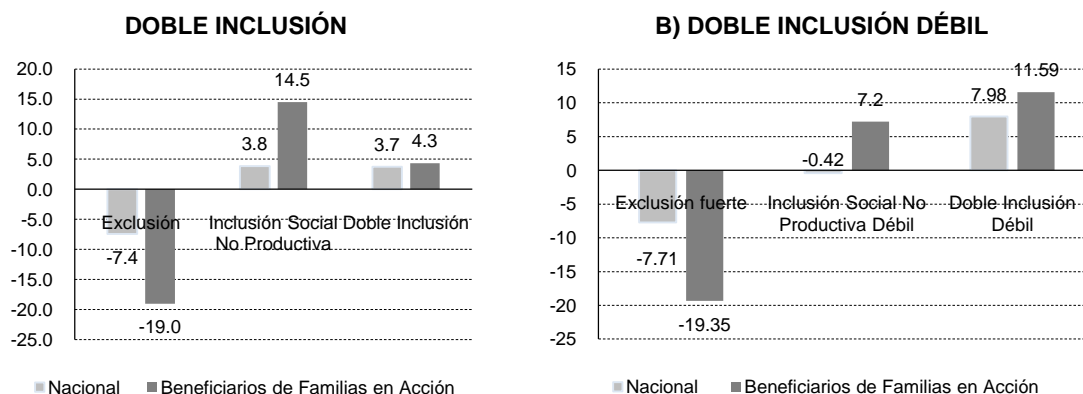
Fuente: autores con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2008-2012.

Al comparar la variación de los indicadores de doble inclusión entre el total nacional con la población beneficiaria de FA, se observa que en todos los casos esta población tiene un mayor dinamismo frente a las trayectorias virtuosas. Se destaca el hecho de que las mayores diferencias se encuentran en la IS no productiva y en la doble inclusión débil. De un lado, la población beneficiaria de FA que es pobre por ingreso y/o informal está accediendo de forma acelerada a los servicios sociales, de otro lado, los que superan la pobreza por ingresos lo están haciendo por la vía de los ingresos informales (ver gráfico 6).

Se destaca también que el incremento de la doble inclusión en los beneficiarios de FA es mayor que para el total nacional. Este resultado daría para evaluaciones de impacto que permitan medir el efecto puro de pertenecer a FA en la simultaneidad de las dos trayectorias.

Este panorama permite, por un lado, cuantificar los retos de la política pública en términos de doble inclusión, y por otro dar algunos lineamientos para el diseño de un sistema integral de programas generación de ingresos y transferencias monetarias con base en las trayectorias. Volveremos a este punto en las conclusiones.

GRÁFICO 6
VARIACIÓN EN DOBLE INCLUSIÓN Y DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL, TOTAL NACIONAL Y
POBLACIÓN DE FAMILIAS EN ACCIÓN, 2008-2012
(puntos porcentuales)



Fuente: autores con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2008-2012.

3. El rediseño de Más Familias en Acción

Después de más de una década de operación, el programa se rediseñó con el objeto de actualizarse a la nueva situación de la pobreza en Colombia, e incluir varias de las recomendaciones de las evaluaciones de impacto. El programa se rediseñó en los siguientes puntos: actualización de los criterios de focalización, diseño diferencial de las transferencias monetarias por criterios geográficos y por grado educativo, transición y condiciones de salida.

Focalización y concentración geográfica del programa

El rediseño actualizó las condiciones de entrada al programa y rectificó la focalización. Después de una década de operación, el programa había combinado las versiones I y II del SISBEN como instrumento principal de focalización de los hogares y los censos de población indígena y el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) como listados de acceso preferente.

El programa va dirigido a los hogares con niños o adolescentes menores de 18 años. Para actualizar la identificación, selección y asignación de las familias beneficiarias de Más Familias en Acción se tomaron las siguientes decisiones:

- Mantener el criterio por categoría para la población víctima del desplazamiento según el RUPD.
- Mantener el criterio por categoría de población indígena según los listados censales avalados por las autoridades indígenas y el Ministerio de Interior.
- Determinar que el listado de las familias beneficiarias de la Red Unidos tuviera acceso preferente al programa independientemente de su puntaje en el SISBEN²⁵.
- Para el resto de la población que no entra en las categorías anteriores se definió que debían clasificarse de acuerdo al puntaje del SISBEN versión III y los puntos de corte específicamente creados para el programa.

La focalización por pobreza y vulnerabilidad no categórica utilizó el SISBEN versión III²⁶. La definición de los puntos de corte para los beneficiarios de Más Familias en Acción del SISBEN versión III obedeció a un estudio técnico realizado entre el DNP y el DPS (DPS, 2013).

²⁵ El acceso prioritario a la las familias de la Red Unidos se hizo conforme a la Directiva Presidencial 23 de 2011 según la cual se define a esta población como prioritaria para el acceso a la oferta de programas sociales.

²⁶ Este instrumento es un índice multidimensional de estándar de vida conformado por las dimensiones de salud, educación y vivienda y servicios públicos domiciliarios e incorpora variables de vulnerabilidad individual y contextual, Conpes Social 117 (2008).

Familias en transición: salida del programa y articulación con otra oferta social

La creación del grupo de familias en transición, cuya permanencia en el programa termina dos años después de la inscripción, tiene dos justificaciones: la primera es establecer un periodo razonable de tiempo para que las familias reclasificadas que se consideran mal clasificadas por el SISBEN III puedan solicitar una reencuesta y regularizar su situación. La segunda, y principal, motivación, es definir un régimen de transición para las familias que venían siendo beneficiadas y que deben salir del programa, pero al mismo tiempo pueden ser nuevas beneficiarias de programas de generación de ingresos o inserción laboral. El objetivo de este período es que el proceso de pasar de un PTC a programas para la generación de ingresos autónomos sea gradual.

Resultados de la nueva focalización: concentración de coberturas en las zonas más pobres y con mayor ruralidad

Finalmente, el criterio de universalización en la población pobre y vulnerable fijado por la Ley 1532 de 2012 en el artículo 4²⁷ sumado a la focalización categórica (Red Unidos, Víctimas e Indígenas) y a la focalización a nivel de hogares implicó no solo ampliar sino recomponer la localización geográfica de la cobertura del programa. El cuadro 2 muestra los totales de cobertura por tipo de población.

CUADRO 2
POBLACIÓN BENEFICIARIA DE MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN POR TIPOS,
SEGÚN CRITERIO DE FOCALIZACIÓN, 2013²⁸

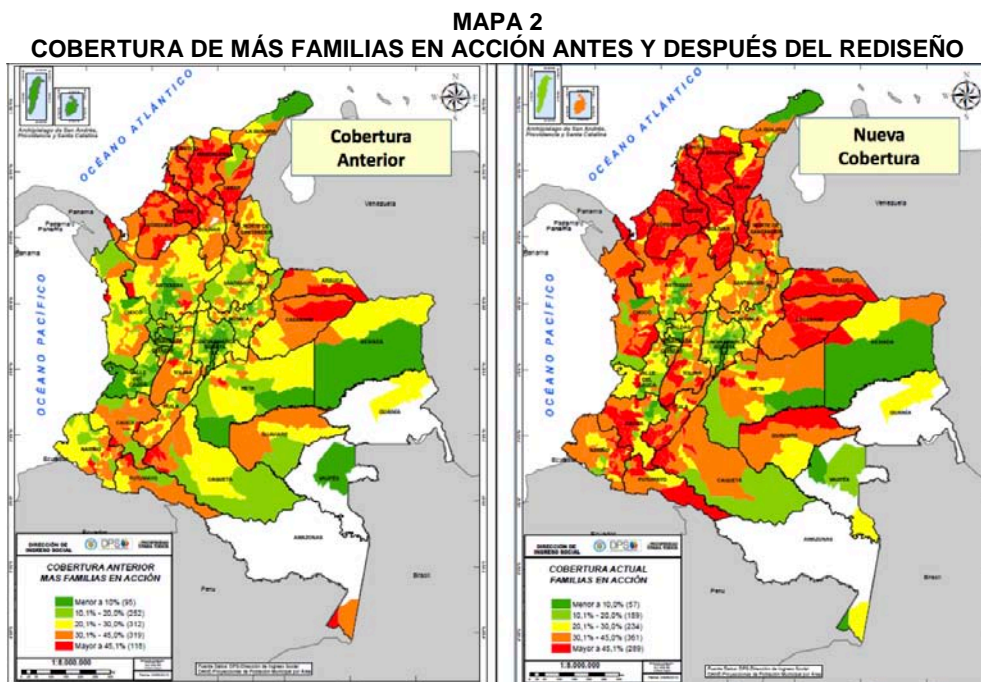
Tipo de población	Familias beneficiarias	Participación
Desplazados	509,463	19,2%
Indígenas	120,568	4,6%
SISBEN	1,441,966	54,5%
UNIDOS	575,379	21,7%
Total	2,647,376	100,0%

Fuente: DPS corte Diciembre 2013.

La nueva focalización geográfica permitió aproximarse de forma más certera al mapa de la pobreza en Colombia, al concentrar mayores coberturas en la periferia y disminuir (en términos relativos) las del centro. En el mapa 2, el mapa de la izquierda muestra la cobertura de FA (antes del rediseño) y el mapa de la derecha la cobertura de Más Familias en Acción (después del rediseño). El color rojo indica mayor concentración de coberturas y el verde menor concentración. Nótese que el mapa de la izquierda no reproduce el mapa de la pobreza y la relación centro-periferia señalada en el diagnóstico (véase gráfico 3), la cobertura anterior no concentraba beneficiarios en la zona pacífica y, con excepción de la costa Caribe, no intensificaba coberturas en la periferia.

²⁷ “Serán beneficiarios de los subsidios condicionados de Familias en Acción: i) Las familias en situación de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1, 2, 3 de la presente ley. ii) Las familias en situación de desplazamiento. iii) Las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto. Parágrafo 1. El 100% de las familias que cumplan con lo establecido en el presente artículo, podrán ser beneficiarias del programa Familias en Acción.” Ley 1532 de 2012.

²⁸ En general, a las familias se aplican varios criterios de selección. Sin embargo, en el proceso de inscripción, para definir el tipo de población al que se inscribe una familia se dio prioridad a las categorías, en el siguiente orden: 1) indígenas, 2) desplazados 3) beneficiarios Red Unidos; 4) elegibles por punto de corte SISBEN. Si una familia pertenece a la Red Unidos y también es elegible por Sisben, queda inscrita como población Unidos de acuerdo al orden anterior.



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social. Dirección de Ingreso Social. Junio 2013

Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Además de relocar la cobertura a la periferia de Colombia, la focalización resultante también concentró cobertura en municipios de mayor ruralidad. Después del rediseño de Más Familias en Acción la cobertura potencial de zona rural aumentó en un 70% al pasar de 677.082 familias a 1.131.935 (DPS, 2013c).

Pagos diferenciales por localización geográfica y logro educativo

El rediseño también modificó los montos de las transferencias. En salud y educación se diferenciaron las transferencias de acuerdo a cuatro grupos geográficos según criterio de urbanización y pobreza.

La transferencia en educación es creciente en el bachillerato, conforme aumenta el logro educativo del niño o adolescente. Dos motivaciones definieron estas modificaciones. El primero obedeció a la misma razón de la focalización: contribuir a reducir las brechas urbano-rurales y de centro-periferia en Colombia. El segundo criterio siguió las recomendaciones de las evaluaciones de impacto que encontraban un efecto más significativo de las transferencias de educación en los grados más altos²⁹.

Para diferenciar el monto de las transferencias con criterio de progresividad se construyeron cuatro grupos de acuerdo al grado de urbanización y el nivel de pobreza. Los montos de las transferencias son ahora mayores conforme aumenta el grupo. Es decir, el criterio es estrictamente progresivo. Del mismo modo que el criterio de la focalización, el monto de los recursos, se concentra en la periferia con el fin de cerrar brechas.

En Más Familias en Acción, la condicionalidad en salud y nutrición es la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de todos los niños y niñas entre 0 y 7 años que la familia haya inscrito al programa. En relación con la condicionalidad en educación, dirigida a las familias con niños entre 7 y 18 años, el incentivo se entrega desde el grado transición hasta 11° y se define de la siguiente forma: asistencia al 80% de las clases mensuales, máximo dos años de repitencia durante

²⁹ Ver las evaluaciones de impacto U.T Econometría-SEI (2012) y Centro Nacional de Consultoría (2011).

todo el periodo escolar y se entrega máximo por tres niños (sin contar el niño que esté en el grado de transición).

Condiciones de salida y posibilidad de articulación con otra oferta social

Los elementos de diseño del programa, la creación del grupo de transición y los mecanismos de depuración permanente³⁰ de la base de datos configuran unas reglas de salida o exclusión del programa.

En cuanto a la salida del programa, está la salida natural producto de la finalización del ciclo educativo de los menores y, en segundo lugar, la que se da por el incumplimiento de las condicionalidades. La reclasificación por la vía del SISBEN versión III y el grupo de transición implican también una salida producto de las mejoras en las condiciones de vida con un preaviso de dos años. En cuarto lugar, está la condición de salida producto de la depuración permanente de la base de datos de beneficiarios en el programa.

C. Ingreso para la Prosperidad Social

Ingreso para la Prosperidad Social (IPS) es un programa de transferencias monetarias condicionadas del Gobierno Nacional, ejecutado por el Departamento para la Prosperidad Social, que busca aumentar la probabilidad de una inclusión productiva de los adultos que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad mediante el acceso a la educación formal, primordialmente alfabetismo y nivelación en secundaria básica y media, incrementando las capacidades cognitivas y no cognitivas de los beneficiarios (DPS, 2012).

El programa está dirigido a los jóvenes de 18 a 35 años con educación secundaria y media incompleta (que tienen como mínimo quinto grado y máximo octavo) y que son jefe de hogar o cónyuge de las familias beneficiarias de la Red Unidos. El programa garantiza que, como mínimo, todos los adultos beneficiarios completen el ciclo básico de secundaria y una vez completada la nivelación, da acceso preferente para continuar con educación formal técnica y tecnológica. La formación se complementa con talleres de habilidades blandas y etapa práctica, bajo un modelo de TMC que cubre parte del costo de oportunidad de ocupar este tiempo trabajando.

El programa comenzó en 2011, con 2.150 beneficiarios. Para el 2013, benefició a 6.340 personas y se encuentra operando en 15 municipios –principalmente ciudades – con suficiente tamaño de mercado y con oferta de educación para adultos. En el 2014 se espera atender a 6.000 beneficiarios.

La ruta integral con desarrollo de habilidades cognitivas y blandas, formación titulada y practica laboral demanda alta coordinación institucional, nacional y local al igual que con el sector privado, lo que dificulta su viabilidad administrativa y el escalamiento. Garantizar a los beneficiarios la practica laboral y los servicios sociales ha sido uno de los mayores retos del programa.

Transferencia y condicionalidades

La transferencia de IPS es de 300.000 pesos, y está sujeta a la asistencia y culminación de la ruta del programa hasta la culminación exitosa del proceso de formación. Se verifica la asistencia a los cursos de formación (como mínimo se debe asistir al 80% de las clases), cumplimiento con las horas de servicio social (mínimo 20 horas mensuales) y asistencia a los demás talleres y actividades para la formación de habilidades blandas que organice el programa. Los participantes permanecerán en el programa el tiempo que dure este proceso de formación, con un máximo de cuatro años, máximo dos años en el proceso de nivelación y dos años en el ciclo de formación titulada.

D. Jóvenes en Acción versión II: transferencias monetarias condicionadas para la movilidad social

Jóvenes en Acción II (JeA II) –sucesor de JeA I– es un programa del Gobierno Nacional, ejecutado por el Departamento para la Prosperidad Social, que brinda apoyo a jóvenes bachilleres entre 16 y 24 años que viven en hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, para que continúen con su proceso de formación, principalmente mediante oferta de formación titulada (técnica y tecnológica)

³⁰ El DPS creó un grupo anti-fraude y una de sus funciones es detectar errores de inclusión del programa tales como falsificación de documento de identidad, doble cobro de subsidio, falsificación de soportes de condicionalidad, etc.

del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y formación profesional mediante convenios con universidades³¹.

El objetivo es incentivar la formación profesional (aumento en logro educativo) y el desarrollo de competencias para el trabajo (habilidades blandas) de los jóvenes, para incrementar sus oportunidades y mejorar las condiciones de inserción futura al mercado laboral bajo un modelo de transferencia monetaria condicionada (DPS, 2013a).

Los objetivos específicos de JeA II para los jóvenes que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad son: i) incentivar la demanda educativa de los jóvenes para acceder a formación profesional, principalmente en formación titulada en los niveles técnico y tecnológico; ii) contribuir a la formación de capacidades y competencias para el trabajo de los jóvenes, aumentando la empleabilidad a través del desarrollo de competencias laborales; iii) reducir el porcentaje de inactividad de los jóvenes; iv) generar movilidad social en los jóvenes, rompiendo con las barreras de acceso a educación superior; y v) promover la articulación de oferta institucional pública y privada en función de la demanda de educación de la población joven que contribuya a la generación de capital humano.

Para cumplir estos objetivos, JeA II tiene dos componentes principales: i) un componente de formación en educación formal titulada o profesional, el cual se realiza en articulación con el SENA y las universidades; ii) un componente de habilidades no cognitivas –“habilidades para la vida” –, el cual se realiza en coordinación con entidades territoriales a través de estrategias lúdicas, talleres vivenciales y actividades extracurriculares. El programa prioriza el desarrollo de tres habilidades para la vida, las cuales se consideran claves para la inserción laboral: autoconocimiento, manejo de emociones para la toma de decisiones y creatividad para la resolución de conflictos (DPS, 2013d).

Focalización

El programa cuenta con una focalización poblacional y una territorial. A nivel poblacional, JeA II selecciona los jóvenes colombianos entre 16 y 24 años de edad que cumpla con por lo menos uno de los siguientes criterios de elegibilidad:

1. Estar dentro del rango de posibles beneficiarios de acuerdo al SISBEN, en su versión III. El punto de corte es el mismo que define la entrada a Más Familias en Acción.
2. Estar registrado en la Red Unidos.
3. Estar en condición de desplazamiento, registrado en el Registro Único de Víctimas.
4. Ser joven indígena, verificado mediante censos indígenas.

La focalización territorial presupone la necesidad de contar con mercados desarrollados, para aumentar la probabilidad de inserción laboral al tiempo que está sujeta a la existencia de la oferta necesaria de formación.

Transferencias y condicionalidades

La TMC es de \$ 200.000 mensuales, y se realiza en pagos bimensuales. El número de pagos depende de la duración del proceso de formación profesional (técnica, tecnológica o profesional). La formación técnica tiene un monto máximo de 6 TMC (que cubre 12 meses de formación); la tecnológica 12 TMC (24 meses) y la profesional 30 (60 meses).

Los beneficiarios se comprometen a asistir y permanecer en el ciclo de formación y diversas actividades que dicte el programa para recibir la TMC. La verificación de compromisos se hace mediante los sistemas de información de las distintas instituciones de educación, principalmente el SENA mediante su sistema de registro y seguimiento³².

³¹ JeA –Universidades empieza a funcionar en el 2014, tras un piloto realizado en el 2013 y la firma de los convenios con las universidades.

³² Debido a altos costos de monitoreo y seguimiento, la participación de los jóvenes a las actividades de habilidades para la vida no es una condición que el programa verifica de manera periódica para la entrega de la TMC, pero sí una condición de permanencia en el programa, DPS (2013a).

Cobertura

Comenzando con un piloto en 2012 que benefició a 2.000 jóvenes, el programa en 2013 benefició a 80.000 jóvenes. La meta para el 2014 es alcanzar los 120.000 jóvenes beneficiarios en 66 municipios de los 32 departamentos.

JeA como estrategia de movilidad social en inclusión productiva

JeA funciona como complemento a una estrategia de promoción de educación superior y formalización que busca afectar de manera directa la inclusión productiva de esta población y romper las barreras para una movilidad social. El programa tiene efectos directos sobre el logro educativo, y se espera que a su vez impacte positivamente la probabilidad de inserción en el mercado laboral formal.

En Colombia, la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años (16,4%) en 2013 fue 7 puntos porcentuales más alta que el promedio nacional (9,6%) (DANE). En 2012 el 27% de los jóvenes pobres se encontraba en la inactividad, comparado con el 15% de los jóvenes vulnerables y solo el 6% de los jóvenes de clase media. La brecha en el logro educativo de los jóvenes se amplía una vez culminan el ciclo de educación básica secundaria. Mientras que el 67% de los jóvenes bachilleres de clase media continúan con educación superior, menos de tercio de los jóvenes pobres bachilleres continúan con algún tipo de formación superior (DPS, 2012b). Falta de dinero y/o costos educativos elevados es la razón principal por la que los jóvenes pobres no estudian.

El desajuste de las competencias también se suma a la crisis del empleo de los jóvenes. “La sobreeducación y el exceso de competencias coexisten con la subeducación y la escasez de competencias, y cada vez más con el desgaste de la formación adquirida por causa del desempleo de larga duración. Este desajuste hace que las soluciones a la crisis del empleo juvenil sean más difíciles de encontrar y más lentas de poner en práctica” (OIT, 2013). Bassi y otros (2012) identifican que en América Latina existe una “desconexión” entre las habilidades de los jóvenes y las demandadas por el mercado laboral. Fomentar el logro educativo es necesario pero no siempre resulta suficiente. Es necesario revisar la relevancia y pertinencia de la formación educativa y además complementarla con desarrollo de habilidades no cognitivas.

E. Los programas de generación de ingresos

La política de generación de ingresos y la Ruta de Atención Integral

La política de generación de ingresos (PGI)³³ de Colombia descansa en cuatro principios claves :

1. **El desarrollo de capacidades** para incrementar el capital humano y social y la acumulación de capital productivo por parte de la población pobre y vulnerable.
2. **Desarrollo local incluyente.** Es necesario que exista una complementariedad y articulación entre la PGI para esta población con la vocación productiva de los territorios y sus planes de desarrollo local.
3. **Un marco institucional para la generación de ingresos** que garantice la articulación y coordinación en la oferta institucional, una adecuada focalización y complementariedad entre programas (mecanismos).
4. **Un sistema de protección social consolidado.** La PGI es un componente necesario en la superación de pobreza y promoción social.

Para implementar la PGI, se propuso la creación y consolidación de una oferta integral de políticas públicas –llamada Ruta Integral de Generación de Ingresos– que permitiera a las familias en extrema pobreza y/o desplazamiento acceder a un esquema completo de servicios para adquirir o

³³ El Conpes 3616 de 2009, con el cual se dictan los lineamientos de política de generación de ingresos para la población en condición de pobreza extrema y/o desplazamiento es el documento base sobre el cual se crea la Política de Generación de Ingresos (PGI) para esta población, que tiene como objetivo “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”, Conpes 3616 (2009).

aumentar sus capacidades y acumular activos, con el fin de superar pobreza, eliminar barreras y garantizar estabilización socioeconómica en un proceso secuencial.

La Ruta Integral de Generación de Ingresos propuesta pretendía operar mediante la articulación y combinación de ofertas de: i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial y; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes.

En teoría, el primer paso de la ruta –“el perfil laboral” – determinaba qué oferta de generación de ingresos era la más pertinente para cada persona, ya fuera programas que facilitaran la inserción al mercado laboral (empleabilidad) o programas de acceso activos y competencias para manejo de proyectos productivos propios (emprendimiento). Si bien este Conpes está vigente y es el que da los lineamientos a la ruta de GI, la implementación y operación actual de los programas dista mucho de los objetivos iniciales. No ha sido posible una verdadera articulación en torno a una ruta integral.

Revisión de algunos programas actuales de generación de ingresos del Departamento para la Prosperidad Social y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

A continuación se analizan cinco programas existentes para la generación de ingresos de los hogares pobres y vulnerables liderados en su mayoría por el DPS³⁴ (véase cuadro 3) y tres programas con componente de generación de ingresos rural en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (véase cuadro 4). En ambas tablas, se presenta una breve descripción de los objetivos la cobertura, el presupuesto y los criterios de elegibilidad.

Cabe anotar que si bien es cierto que los programas acá analizados son solo una parte del total de la oferta programática, estos son representativos y son suficientes para derivar las conclusiones generales relevantes a para nuestro tema de interés de inclusión productiva y doble inclusión.

³⁴ Trabajemos Unidos (TU) es ejecutado por el DPS en coordinación con el Ministerio de Trabajo. Con excepción de Mujeres Ahorradoras en Acción, que es anterior al Conpes 3616 y no se modifica bajo los nuevos lineamientos, esta oferta nació, o se modificó, como respuesta al Conpes 3616 de 2009 y al Auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional, el cual le hace un seguimiento específico de la PGI para la población en situación de desplazamiento. El TU y RIE se rediseñaron en el marco de la mesa integral de generación de Ingresos liderada por el DNP.

**CUADRO 3
PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS**

Programa	Mujeres Ahorradoras en Acción (MAA)	Trabajemos Unidos (TU)	Capitalización microempresarial	Incentivo a la Capacitación para el Empleo (ICE)	Ruta de Ingresos y Empresarismo (RIE)
Objetivo	Acceso al sistema microfinanciero y a incentivos que fomenten la cultura del ahorro, la instalación de capacidades con enfoque de género, la capitalización de emprendimientos productivos y la promoción y fortalecimiento de procesos asociativos.	Identificar, caracterizar, y hacer formación en competencias blandas para la empleabilidad, orientación ocupacional y remisión y acompañamiento dentro de la Ruta de Generación de Ingresos a la población desplazada e inscrita en el Red Unidos.	Apoyar el desarrollo de capacidades empresariales y la capitalización de organizaciones productivas y microempresas existentes a través de la financiación de activos fijos.	Formación y desarrollo de capacidad de la población pobre y vulnerable en áreas demandadas previamente por empresas privadas, para garantizar inserción laboral mediante alianzas público-privadas (incentivos por asistencia a talleres de formación).	Incrementar las capacidades sociales, productivas y empresariales de la población mediante procesos de formación, asistencia técnica, financiación, acompañamiento y seguimiento a unidades productivas individuales o de carácter asociativo.
Beneficios	Incentivo monetario complementario al ahorro, y talleres de formación.	Elaboración perfil vocacional y productivo, y talleres habilidades blandas.	Transferencia de activos productivos según necesidad empresa.	Acceso a formación titulada formal e incentivo monetario por asistencia a talleres extracurriculares.	Talleres de formación y asistencia y transferencia de capital inicial según proyecto productivo.
Focalización	Focalización territorial (municipios priorizados) y poblacional (Red Unidos, FA, Población desplazada).	Canal directo: focalización poblacional directa con base de UNIDOS. Auto-focalización: personas desempleados y/o inactivos que quieran insertarse en el mercado laboral.	Focalización territorial (municipios priorizados). Auto-focalización de empresas, que se presenten a convocatoria, se revisan criterios de elegibilidad.	Focalización territorial por demanda de empresas con alianzas público-privadas. Se convoca a personas que cumplan con las características de los perfiles entregados por las empresas, con ayuda de cogestores de la Red Unidos.	Focalización poblacional directa con base de la Red Unidos (excluyente con otros programas como MAA e IPS).
Componente GI (De acuerdo al Conpes 3616)	Formación, inclusión financiera, acceso a capital y apoyo a emprendimientos	Perfil laboral, desarrollo de capacidades e intermediación laboral	Acceso a capital	Formación e intermediación laboral	Ruta completa para emprendimientos
Población objetivo	Mujeres pobres y vulnerables	Personas mayores de 18 años	Organizaciones	Personas en edad de trabajar	Dueños de proyecto productivo (emprendimiento)
Cobertura (2013) ¹	113.390 mujeres	65.567 personas	500 organizaciones (11.380 personas) ¹ en 713 municipios	11.363 participantes	15.000 personas
Presupuesto: ²					
(i) Anual					
(ii) costo promedio per cápita	\$ 3.9036.000.000 \$ 344.263	\$ 16.500.000.000 \$ 251.651	\$ 21.000.000.000 \$ 1.845.343	\$ 33.000.000.000 \$ 2.904.163	\$ 30.000.000.000 \$ 2.000.000

Fuente: Autores con base en información oficial de programas DNP y DPS.
Cobertura Enero - Diciembre 2013 con base en Sinergia-DNP. Seguimiento a metas.
Presupuesto - Apropriación 2013.

CUADRO 4
PROGRAMAS CON COMPONENTE DE GI DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL (MADR)

Programas GI	Oportunidades rurales	Jóvenes Rurales	Mujer Rural
Objetivo	Cofinanciar servicios técnicos y financieros a familias rurales pobres que desarrollan actividades económicas caracterizadas como microempresas, con el fin de incrementar su productividad y rentabilidad para la generación de ingresos.	Aumentar la formación educativa de la población joven rural, y facilitar el acceso a las fuentes de apoyos (financieros y no financieros) para la implementación de emprendimientos en el sector rural.	Mejorar las capacidades empresariales de las mujeres rurales entorno a sus actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias).
Beneficios	Servicios técnicos rurales y servicios financieros a los microempresarios.	i) Acceso a educación superior formal en carreras de ciencias agropecuarias, ya sea a nivel profesional o técnico (en convenio con Icetex); ii) acceso a formación para el trabajo y capacitación no formal; iii) apoyo a emprendimientos.	Capacitación, perfil ocupacional y asistencia técnica.
Población objetivo	Productores rurales pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN con alguna actividad productiva (como individuos o como asociación)	Jóvenes entre 16 y 35 años pertenecientes a los niveles 1,2 y 3 del SISBÉN y población vulnerable	Organizaciones y asociaciones de mujeres nivel nacional
Cobertura 2013 (en familias beneficiadas) - DNP	7,500 familias beneficiadas	2.150 personas beneficiadas	2.558 familias beneficiadas
Cobertura (Meta 2014)	10,300 microempresarios apoyados en la implementación de sus planes de negocio apoyados y con acceso a servicios financieros	i) 1.300 jóvenes en educación formal; ii) 10.000 jóvenes capacitados en educación no formal; (iii) 4.900 emprendimientos productivos apoyados	7.000 mujeres rurales con capacitación y proyecto de vida realizado
Presupuesto: Anual 2014	\$ 26.168.333.333	\$ 17.458.473.725	\$ 15.589.775.610

Fuente: Autores con base en información oficial de programas MADR, DNP y Perfetti y otros (2013).

IV. Conclusiones y recomendaciones para la inclusión productiva y social en Colombia

Con Más Familias en Acción, Ingreso para la Prosperidad y Jóvenes en Acción II, Colombia avanza en el rediseño de sus programas de TMC. Aproximándose con mayor precisión al diagnóstico de pobreza: Más Familias en Acción, por su naturaleza de programa anti-pobreza estructural, concentra coberturas y contempla montos más altos en las zonas más pobres (periferia con mayor ruralidad) y le da acceso preferente a indígenas y víctimas del desplazamiento. De otro lado, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad, son TMC que dependen de cierta oferta de educación y de oportunidades laborales que es propia de los centros urbanos medianos y grandes.

La existencia de programas de TMC como Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad de alguna manera evidencian la inclusión de objetivos que persiguen un impacto social adicional a la reducción de la pobreza como lo es la movilidad social y el fortalecimiento de la clase media. Ambos programas sirven como puente hacia la generación de ingresos y el aumento de la empleabilidad y de las oportunidades laborales.

Si bien en un principio, la idea de la Ruta de Generación de Ingresos era contar con una oferta institucional coordinada e integrada en la que los programas se especializaran en un eslabón y/o componente determinado, la falta de articulación y de coordinación y la ausencia de economías de escala en los programas de generación de ingresos, no ha permitido que esto se cumpla en la práctica. Al ser un proceso discontinuo, los puntos de quiebre en la Ruta son frecuentes y la falta de oferta y acceso directo entre componentes no permite la transición de los beneficiarios de un programa a otro. Hoy en día la mayoría de los programas de generación de ingresos cubren varios eslabones e incluso algunos intentan completar una ruta integral al interior. Esto ha hecho que los objetivos concretos de los programas se pierdan, eliminando a su vez la posibilidad de fomentar complementariedades y sinergias entre ellos.

¿Cuál es la dimensión del desafío de inclusión social e inclusión productiva en la población beneficiaria de Más Familias en Acción?

Siguiendo en la lógica de los conceptos expuestos hasta aquí, una estrategia de doble inclusión que se articule tomando como punto de partida la población de Más Familias en Acción implicaría conjugar acciones de política social y de inserción laboral y productiva.

Una política social integral para los beneficiarios de Más Familias en Acción

La inclusión social de las familias beneficiarias de MFA corre por cuenta de las acciones de política social y el acceso a servicios sociales básicos. El programa mismo tiene dentro de sus objetivos la permanencia en el sistema educativo y la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo. La intervención integral de esta población por parte del Sistema de Protección Social, del componente de Promoción Social y de la Red Unidos debería encargarse de acelerar las trayectorias de IS.

Es posible asumir que por tratarse de población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, la secuencia lógica de la intervención sea la de la estabilización por la vía de la IS y como segundo paso la inserción laboral y la generación de ingresos de tal forma que se logre la doble inclusión. La secuencia, que no necesariamente debe ser considerada una regla, puede ser un buen ordenador en presencia de coberturas limitadas.

Una política de inserción laboral y de generación de ingresos para los beneficiarios de Familias en Acción

La IP de los beneficiarios de FA plantea desafíos novedosos en materia de diseño y articulación de política pública. Los indicadores de doble inclusión permiten construir una tipología de intervenciones de inserción laboral y de generación de ingresos.

1. *Articulación con programas de empleabilidad y formalización:* la población objetivo de esta intervención será aquella que está en IS no productiva (que no son pobres multidimensionales pero tienen empleos informales y precarios), que en 2012 constituían el 57% de la población beneficiaria del programa. Una política de empleabilidad y formalización, con acciones directas o indirectas sobre la población es la única que promovería un incremento en la trayectoria de doble inclusión.
2. *Articulación con programas de emprendimiento y generación de ingresos:* los programas de emprendimiento y generación de ingresos que no impliquen inserción laboral formal actúan elevando el ingreso de las familias beneficiarias, podrían incluso reducir la pobreza por ingresos pero sin lograr IP y por consiguiente tampoco la doble inclusión. La población objetivo al interior de los beneficiarios de FA sería la que está en IS no productiva débil que en 2012 ascendía al 41,7% de la población total del programa. El efecto de estos programas a lo sumo permitiría alcanzar la trayectoria de doble inclusión débil.
3. *Articulación con programas de alivio a la pobreza:* un tercer grupo serían los programas de alivio a la pobreza que tienen por objeto contribuir como complemento al ingreso, pero cuyo impacto no es estable ni suficiente como para salir de la pobreza. En este caso, por criterio de progresividad, la población objetivo debería ser la que está en exclusión o exclusión débil.

Bibliografía

- Angulo, R., Azevedo, J., Gaviria, A. y Páez, G. (2013). *Movilidad social en Colombia*. Documento CEDE N° 43, Universidad de los Andes. Bogota.
- Angulo, R., Gaviria, A. y Morales, L. (2013). *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011*. Documento CEDE N° 50, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Angulo, R., Pardo, R. y Díaz, Y. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010* Archivo de Economía 382. Departamento Nacional de Planeación.
- Angulo, R., Pardo, R. y Díaz, Y. (2013). *A Counting Multidimensional Poverty Index in Public Policy Context: the case of Colombia*. Oxford Poverty and Human Development Initiative – OPHI.
- Attanasio, O. (2012). *Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil Habitantes*. UT SEI –Econometría, Departamento Nacional de Planeación, Bogota.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E. y Gómez, A. (2005). *The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrolment in Colombia*. Centre for the Evaluation of Development Policies. The Institute for Fiscal Studies report summary, Londres.
- Báez, J. y Camacho, A. (2011). *Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia*. Documentos CEDE N° 24. Universidad de los Andes, Bogota.
- Barrientos, A. y Villa J. (2013). *Antipoverty transfers and labour force participation effects*, Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester.
- Bassi, M., Busso, M., Ursua, S y Vargas, J. (2012). *Desconectados.- Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Benson, A. (2012). “El impacto de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa”. Tesis PEG, Universidad de los Andes, Bogota. En Nota de Política N° 12. “Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano” Universidad de los Andes, Bogota.
- Bhagwati, J. (1988). *Poverty and Public Policy*. Columbia University, New York.
- Camacho, A. y Rodríguez, C. (2012). “Conditional Cash Transfers and Female Empowerment”. Documento de trabajo. Inédito. En Nota de Política N° 12. “Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano” Universidad de los Andes, Bogota.
- Castañeda, A. (2013). “Las políticas activas para la inserción laboral de la población vulnerable rural. Consideraciones para una estrategia de intervención territorial” BID, Bogota.
- Conpes 102 (2006). *Red de protección social contra la extrema pobreza*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Conpes 117 (2008) *Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

- Conpes 150 (2012). *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Conpes 3616 (2009). *Lineamientos para la Política de Generación de Ingresos para población pobre extrema y desplazada*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2011). “Modelo de Promoción de la red de superación de pobreza extrema-Red Unidos” Dirección de Calidad de vida y Promoción social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. MIMEO
- DNP (2012). *El camino recorrido, 10 años de Familias en Acción*. Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DPS (2012a). *Manual Operativo Programa Ingreso para la Prosperidad Social*. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- DPS (2012b). *Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia*. Boletín técnico No 1. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- DPS (2013a). *Manual Operativo Jóvenes en Acción*. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- DPS (2013b). *Rediseño de Programa Familias en Acción*. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- DPS (2013c). *Más Familias en Acción Como parte de la estrategia de desarrollo rural*. Boletín técnico No 2. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- DPS (2013d) *La importancia de las Habilidades para la Vida*. Boletín Técnico No 3. Dirección de Ingreso Social, Departamento de Prosperidad Social, Bogotá.
- Gaviria, A. (2010). *Cambio social en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX*. Documento CEDE N° 30, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2013) *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. UNRISD, Londres.
- Mesnard, A. (2009). “Migration, Violence and Welfare Programs in Rural Colombia”. IFS
- Núñez, J. (2011). *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos*. Centro nacional de Consultoría, Bogotá.
- Ocampo, J A. (2013). *Performance and challenges of the Colombian economy*. Initiative for Policy Dialogue.
- OIT (2013) *Tendencia mundiales del empleo juvenil, una generación en peligro*. Resumen ejecutivo, Organización Internacional del Trabajo Ginebra.
- Peña, X., Cárdenas, J., Ñopo, J., Castañeda, J., Muñoz, J. y Uribe C. (2013). *Mujer y movilidad social*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Perfetti, J J., Balcázar, A., Hernández, A., Leibovich, J. (2013) *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá.
- Saavedra, J. y Medina, C. (2012) *Formación para el Trabajo en Colombia*. Documentos CEDE N° 35. Universidad de los Andes. Bogotá,
- Samper, M. (1867). “Escritos de Miguel Samper sobre la miseria en Bogotá” En *La Miseria en Bogotá*, Biblioteca virtual del Banco de la Republica, 2003.
- Ursua, S. Y Puentes E (2010). *La evidencia del impacto de los programas de Capacitación en el desempeño en el mercado laboral*. BID Washington, 2010.
- Working paper No 19.