• Boletín Técnico • No. 4 - Agosto de 2014 •

FOCALIZACIÓN DE Más Familias en Acción: Más equidad en la distribución del gasto social

Luego de 12 años de implementación del Programa Familias en Acción, dos hechos principales motivaron su rediseño, el cambio en el diagnóstico de la pobreza en el país y los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas durante este período[1], dando inició al **Programa Más Familias en Acción**.

- **La pobreza monetaria y la pobreza extrema disminuye, pero la relación de la incidencia entre las zonas rural/urbana aumenta.** En el año 2002, la probabilidad de ser pobre en la zona rural era 1.4 veces la de la zona urbana, esta misma relación en 2012 era equivalente a 1.7. En 2002, la incidencia de la pobreza extrema rural era 2.7 veces la urbana, diez años después esta relación se incrementó a 3.4 veces la urbana (DNP, 2013).
- **El Índice de Pobreza Multidimensional revela una reducción sostenida de la pobreza a nivel nacional**[2]. Durante el periodo 2003 y 2012, la pobreza multidimensional disminuyó más que la pobreza monetaria 22 p.p. vs. 17 p.p.. La reducción de la pobreza fue mayor en la zona urbana que en la zona rural, 48% vs 37% (DPS-DNP, 2013).
- **Se encuentran efectos positivos del programa en los componentes de salud y educación en las evaluaciones de impacto.** Se observa en las y los beneficiarios del programa mayor altura, mejor nutrición, más asistencia a educación y mejores resultados en pruebas cognitivas y de matemáticas[3]. Además se evidencia contribución en la reducción de la pobreza (-0,86 p.p.), la pobreza extrema (-1,14 p.p.) y la desigualdad en el país (-0,6 puntos del Gini) (DPS-DNP, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, Más Familias en Acción incluyó dentro de sus objetivos potenciar los efectos virtuosos para **reducir las brechas regionales** y llegar de manera diferencial a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema con niños y niñas entre 0 y 18 años de edad, según su necesidad (DPS-DNP, 2013).

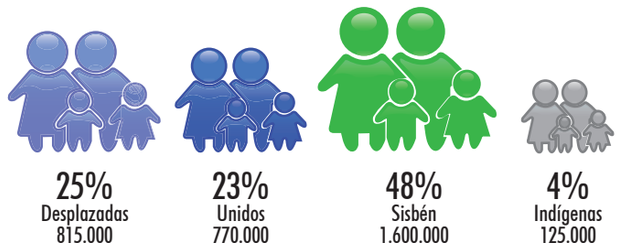
En este sentido, la **focalización poblacional y territorial** es un elemento fundamental en el rediseño de Familias en Acción[4] Se emplean **instrumentos de focalización legalmente reconocidos y asociados a la vulnerabilidad** para minimizar los errores de inclusión y exclusión, apoyados en decisiones legislativas como Ley 1532 de 2012 que permite regular el programa y decisiones administrativas para reducir las barreras de acceso.

Más Familias en Acción adoptó cuatro instrumentos de identificación y selección de familias potenciales beneficiarias[5]:

- **Familias en situación de desplazamiento:** Registro Único de Victimas –RUV-.
- **Familias pertenecientes a la estrategia para la superación de la pobreza extrema:** Sistema de Información de Red UNIDOS.
- **Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad:** Encuesta Sisbén en su tercera versión (Sisbén III)[6].
- **Familias indígenas:** Listados censales indígenas con consulta previa.

"La focalización (…) es un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. En consecuencia, la focalización es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad" - CONPES 100 de 2006.

3.3 millones de familias en el país son potenciales beneficiarias del Programa Más Familias en Acción

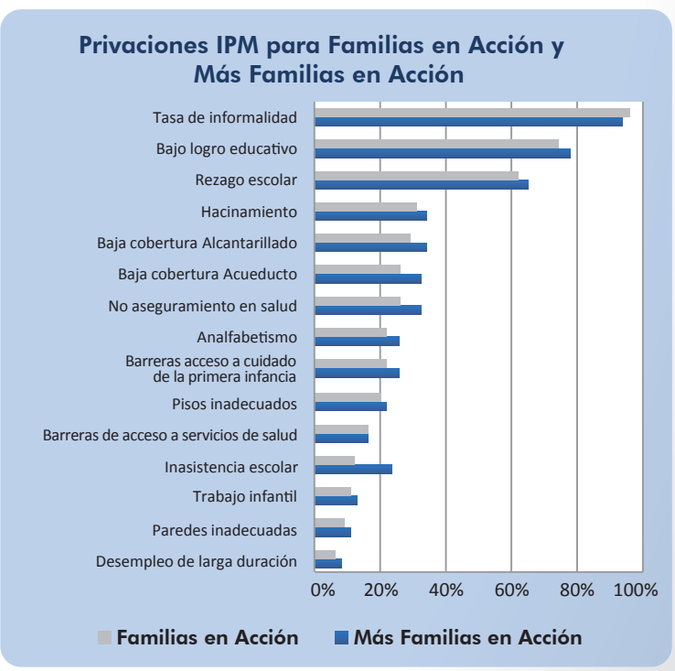


Fuente: Rediseño Más Familias en Acción, 2012.

Focalización: una oportunidad para mejorar la incidencia del gasto social

Colombia cuenta con dos medidas oficiales para monitorear la evolución de la pobreza: la pobreza monetaria (o por ingresos) y la pobreza multidimensional (IPM). Con el objetivo de determinar los avances en la focalización, se compara la segunda y tercera fase de operación del programa (Familias en Acción 2007 – 2012 y Más Familias en Acción 2013-actual).

- Comparando con el IPM, en 14 de las 15 variables la privación es mayor para las familias potenciales de Más Familias en Acción frente a las familias beneficiarias de Familias en Acción.



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2011 – Cálculos propios.

- Considerando las variables del IPM sobre las que el Programa tiene relevancia de acuerdo a sus objetivos, las mayores diferencias entre Familias en Acción y Más Familias en Acción se presentan en inasistencia escolar (8.4 p.p.) y en el no aseguramiento en salud (7 p.p.).

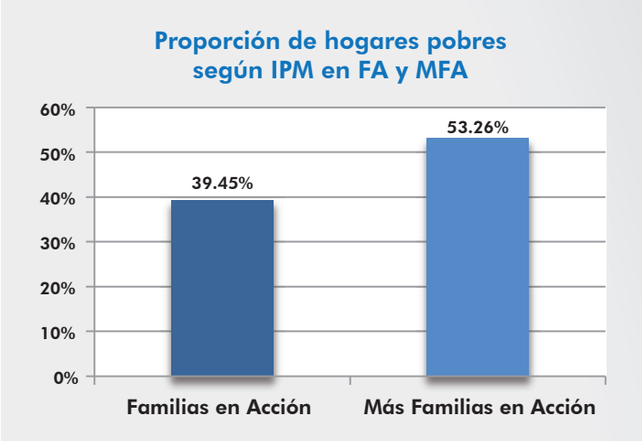
Privación	Familias en Acción	Más Familias en Acción	Diferencia
Inasistencia escolar	9,49%	17,90%	-8,4%
No aseguramiento en salud	19,05%	26,08%	-7,0%
Trabajo infantil	8,16%	12,25%	-4,1%
Rezago escolar	65,23%	69,30%	-4,1%
Barreras acceso a cuidado de la primera infancia	16,97%	19,64%	-2,7%
Analfabetismo	18,99%	20,21%	-1,2%
Bajo logro educativo	77,80%	78,94%	-1,1%
Barreras de acceso a servicios de salud	10,62%	11,13%	0,5%

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2011 – Cálculos propios.

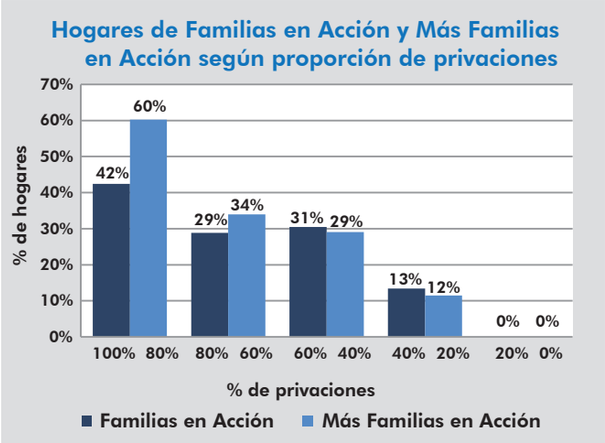
Existe una doble lectura frente a esta situación. En primer lugar y coincidiendo con lo expuesto en las distintas evaluaciones de impacto, los incentivos entregados en Familias en Acción implican un mejoramiento en estas variables. En segundo lugar, el cambio en los instrumentos de focalización permite considerar a la población frente a los objetivos del programa y llegar a aquella población que más lo requiera.

Más Familias en Acción extiende la focalización sobre la población más pobre. En un ejercicio realizado en el año 2011, el 29.4% de los hogares en Colombia eran pobres multidimensionalmente, de ellos 39.45% eran cubiertos con los incentivos de salud y educación de Familias en Acción (Encuesta de Calidad de Vida, 2011). El cambio en la focalización incorporada en la nueva fase del programa, permite establecer que 53.26% de los hogares multidimensionalmente pobres son potenciales beneficiarios de Más Familias en Acción.

- **El aumento en la atención de familias pobres** con Transferencias Monetarias Condicionadas en salud y educación, permite el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Conpes 100 de 2006.



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2011.



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2011 – Cálculos DIS

Una de las ventajas que tiene el uso del IPM es que permite ordenar la población de acuerdo con el número de privaciones que experimenta. El cambio en la focalización contribuye a la inclusión de hogares que cuentan con una mayor proporción de privaciones y de esta forma, se evidencia la disminución en los errores de exclusión.

Más Familias en Acción amplía su cobertura en las regiones más pobres del país. Si bien la cobertura geográfica de Más Familias en Acción incluye todo el territorio nacional, el cambio en el diagnóstico de pobreza del país, motiva incluir en el rediseño la clasificación de los municipios en cuatro grupos para establecer valores de incentivos diferenciales que responden al nivel de pobreza y urbanización territorial.

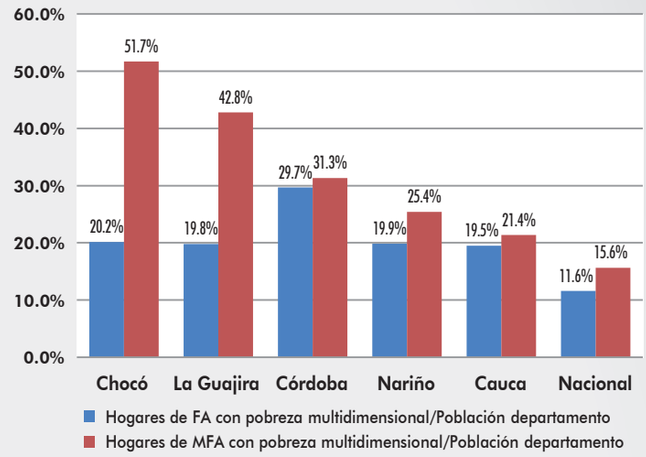
Más Familias en Acción amplía su cobertura en las regiones más pobres del país. Si bien la cobertura geográfica de Más Familias en Acción incluye todo el territorio nacional, el cambio en el diagnóstico de pobreza del país, motiva incluir en el rediseño la clasificación de los municipios en cuatro grupos para establecer valores de incentivos diferenciales que responden al nivel de pobreza y urbanización territorial.

Clasificación de municipios	
Grupo	**Municipios**
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Tunja, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio.
3	Municipios con IPM inferior a 70% (Censo, 2005)
4	Municipios con IPM de 70% o superior (Censo, 2005)

A partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2011 se compara la cobertura de los hogares multidimensionalmente pobres frente a la población total de 5 departamentos con altos índices de pobreza según el Censo 2005: Chocó (86.88%), La Guajira (79.80%), Córdoba (79.64%), Cauca (71.71%) y Nariño (68.89%).

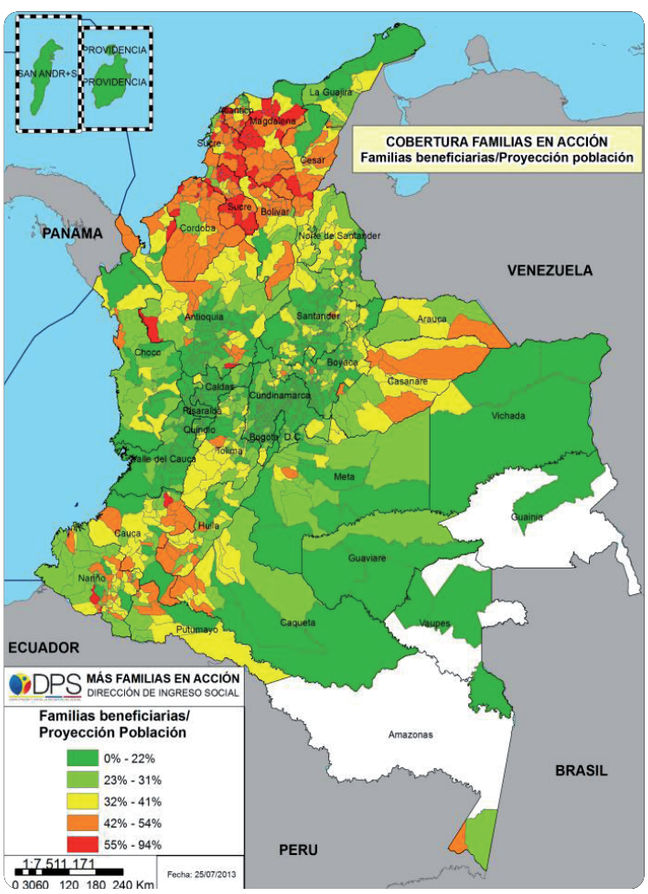
Mientras que a nivel nacional las familias pobres que pertenecían a Familias en Acción correspondía al 11.6% de los hogares del país, para Más Familias en Acción las familias potenciales alcanza 15.6% (4 p.p. más). Este cambio es más significativo en el Chocó con un aumento de 31.5 p.p. y en La Guajira con 23 p.p., los dos departamentos con mayor pobreza multidimensional.

Familias en Acción y Más Familias en Acción en departamentos con alta incidencia de pobreza

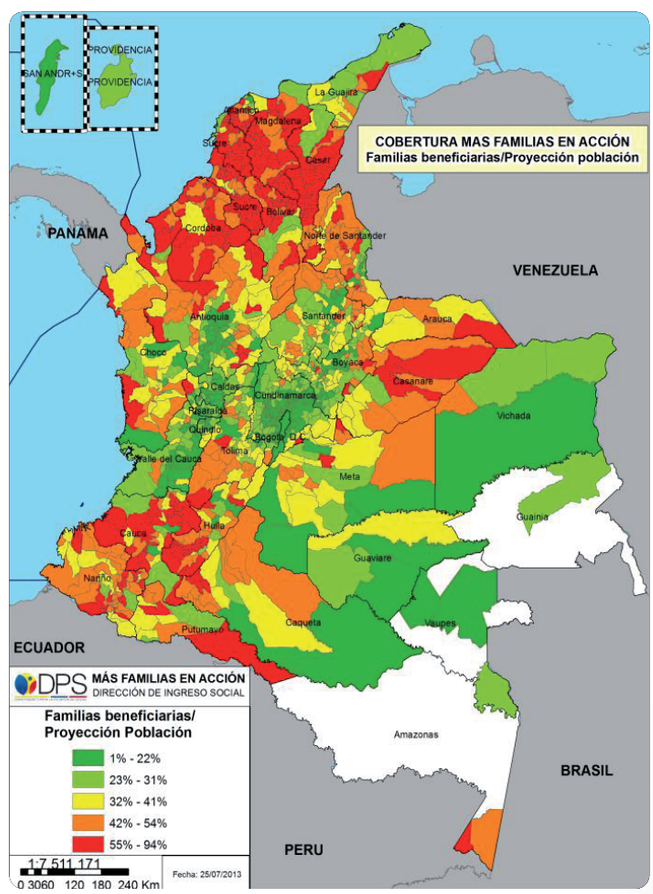


Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2011 – Cálculos DIS.

Cobertura de Familias en Acción



Cobertura de Más Familias en Acción

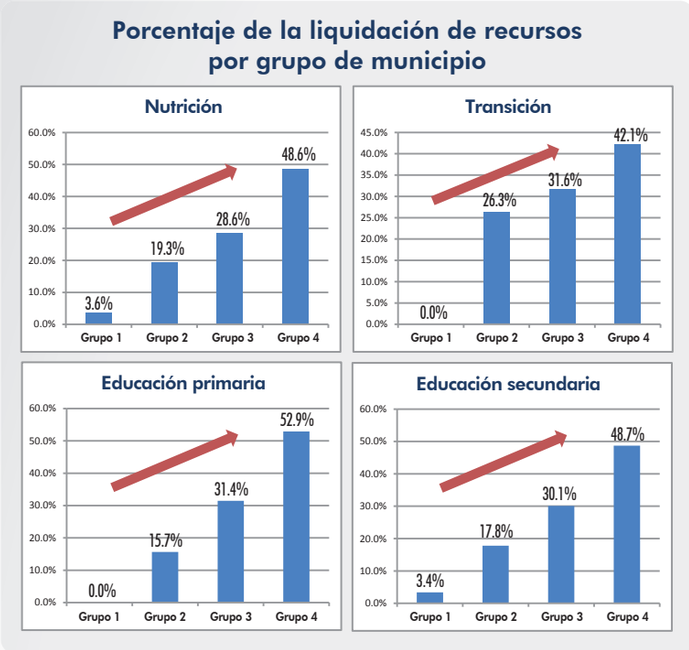


Cobertura de familias sobre el total de la población.
De verde a rojo: De menor a mayor proporción de familias inscritas frente al total de familias del municipio.
Fuente: Sistema de Información Familias en Acción y Más Familias en Acción.

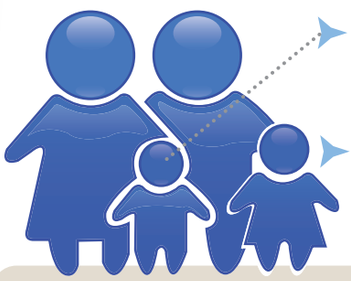
Logros: balance en materia de focalización

- **Aumento de cobertura en las poblaciones objetivo:** El número de familias con corte Sisbén III presenta un aumento de 13%, las familias en situación de desplazamiento en un 21% y las familias indígenas en 70%. Más Familias en Acción llega a más territorios y a más poblaciones.
- **Incremento en la cobertura en los municipios más pobres.** En los municipios con un IPM superior al 70%, el aumento de cobertura fue del 26.44%, al pasar de 870 mil familias beneficiarias a 1.1 millones familias. Además, la cobertura rural aumentó en un 70%.[7]

  Aumento de inscripción de familias potenciales. En la segunda fase de Familias en Acción, el porcentaje de inscripción de las familias potenciales fue de 59%[8]. En el proceso de inscripción de Más Familias en Acción este porcentaje se ubicó en 84%. En 15 semanas se realizó la inscripción de 2.7 millones de familias superando la meta planteada.
- **Más de 2.6 millones de familias han sido liquidadas por un valor superior a los 1.1 billones de pesos.** Tomando como referencia el último pago de Familias en Acción realizado en diciembre de 2012, frente al segundo pago de Más Familias en Acción en junio de 2013, el número de familias beneficiarias aumentó 32%. Este aumento, aunque fue a nivel nacional, tuvo mayor impacto sobre municipios con alta concentración rural y mayor nivel de pobreza.



- **El incentivo promedio del segundo pago de Más Familias en Acción respecto al último entregado en Familias en Acción es 46.5% más alto.** Tomando como ejemplo una familia promedio del programa y aplicando los montos de los incentivos para un municipio como Medio Atrato - Chocó (municipio con el IPM más alto de acuerdo con el censo 2005).



Niño de 6 años
Familias en Acción: $50,000 mensual
Más Familias en Acción: $71,400

Adolescente de 16 años que asiste a 11 grado
Familias en Acción: $30.000 mensual
Más Familias en Acción: $61.200 mensual

En promedio, en **Familias en Acción** una familia recibía un incentivo de **$95.840** cada dos meses. En **Más Familias en Acción**, ese valor promedio asciende a **$140.441**.
Fuente: Sistema de Información Familias en Acción y Más Familias en Acción.

Desafios

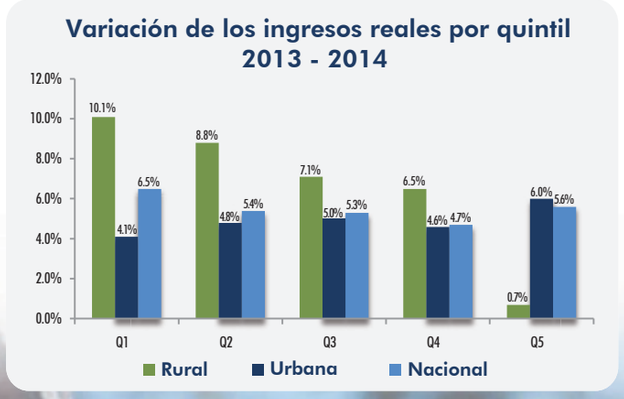
Hasta el momento, la respuesta de los instrumentos de focalización frente a los cambios en las condiciones de vida de las familias ha sido lento y existe una alta dependencia de que sea la población quien reporte estas modificaciones. Parte de estas situaciones corresponde a familias que con el tiempo llegan a ser elegibles y para ellas se plantea como solución el tener inscripciones periódicas que les permitan acceder a las transferencias monetarias condicionadas.

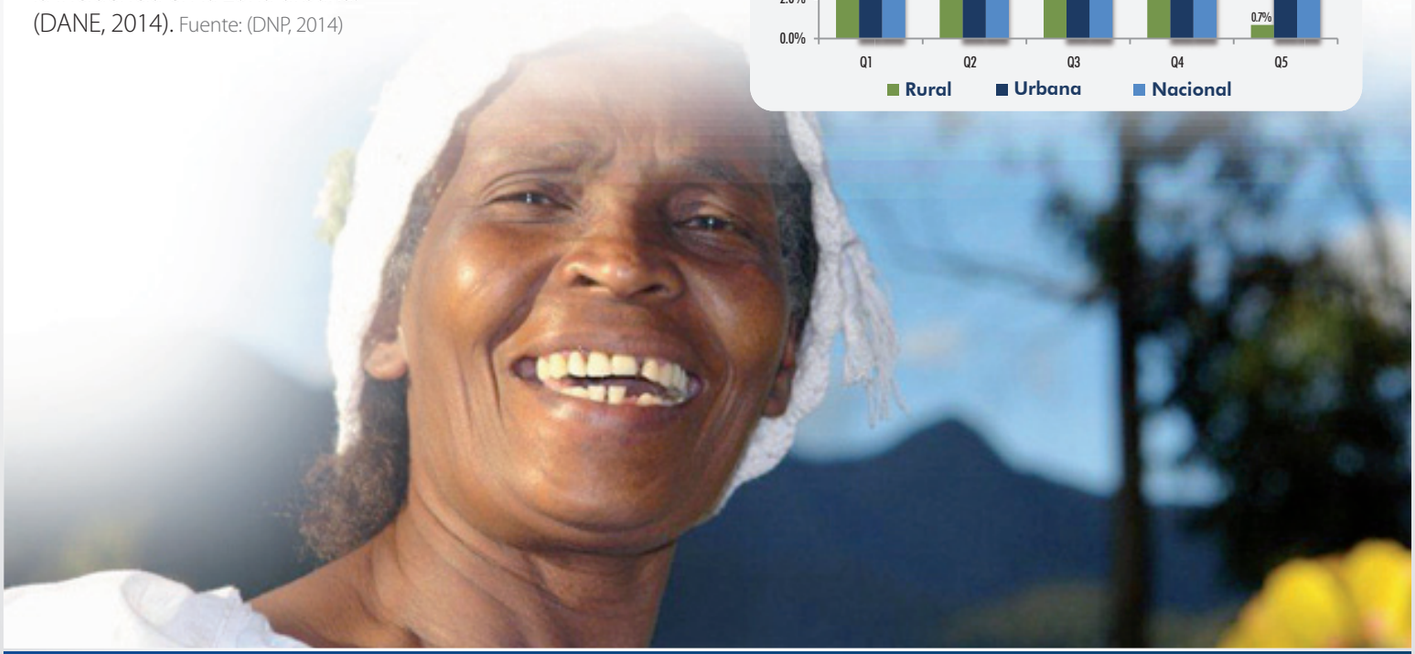
En las dos fases anteriores de Familias en Acción, la salida de familias ha estado ligada a las condiciones naturales como por ejemplo el no tener niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o en dados casos, a la reclasificación de la población producto del cambio en el instrumento de focalización. **Existe como gran reto, que esta salida sea producto de las mejoras en las condiciones de vida de la familia.**

Uso de la focalización de Más Familias en Acción como población objetivo de otras estrategias de acción para la contribución a la disminución de la pobreza y pobreza extrema. Las cifras presentadas anteriormente señalan las bondades de la focalización aplicada, el reto es convertirse en el mecanismo de focalización para otros programas de acumulación de capital humano y social dirigidos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

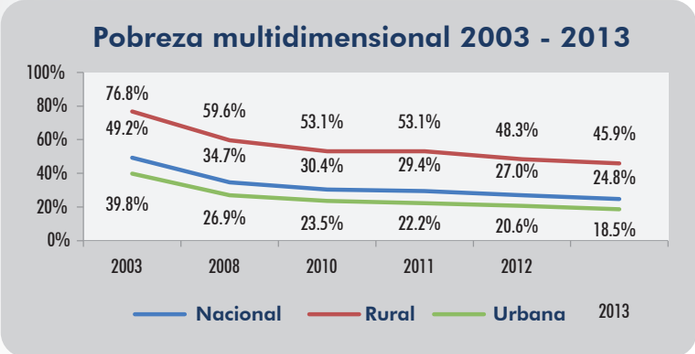
Más Familias en Acción contribuye a la reducción de la brecha urbano/rural

Durante el año 2013, primer año de implementación de Más Familias en Acción, la incidencia de la pobreza monetaria entre zonas disminuye, por primera vez en 10 años. La incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional mantiene su tendencia a la baja, se redujo 2.1 p.p. En la zona urbana la reducción fue de 1,5 p.p., de 28.4% a 26.9%., y la zona rural disminuyó 4.0 p.p. al pasar de 46.8% a 42.8%. La incidencia de la pobreza en la zona rural es 1.6 veces la incidencia en la zona urbana. (DANE, 2014). Fuente: (DNP, 2014)





- **La brecha de la incidencia de la pobreza extrema entre zonas también disminuye.** A nivel nacional, la incidencia de la pobreza extrema monetaria 2012-2013, pasó de 10.4% a 9.1%, una reducción de 1.3 p.p. En la zona urbana la incidencia de la pobreza extrema monetaria se redujo 0.6 p.p., de 6.6% a 6.0%, y en la zona rural la reducción fue de 3.7 p.p., pasando de 22.8% a 19.1% (DANE, 2014). La diferencia de incidencia de la pobreza extrema entre zonas rural/urbano pasando de 3.4 en 2012 a 3.2 en 2013, disminuye 0.2 p.p. (DANE, 2014).



- La pobreza multidimensional disminuyó en el año 2013, pero fue mayor la disminución en la zona rural. El IPM-Colombia 2013 disminuyó -2.2 p.p. respecto el año anterior. En la zona urbana, la disminución fue de -2.1. p.p. (20.6% a 18.5%), y en la zona rural de -2.4 p.p. (48.3% a 45.9%). La incidencia de la pobreza multidimensional en la zona rural fue 2.5 veces mayor que en la zona urbana.

REFERENCIAS

- Alkire, S. & Foster, J., 2012. Counting and Multidimensional Poverty measurement. Journal of Public Economics.
- Agencia Presidencial para la Accion Social y la Cooperación Internacional – Departamento Nacional de Planeación. El Camino recorrido: Diez años Familias en Acción. Julio de 2010. Bogotá.
- Angulo, Roberto; Díaz, Yadira; Pardo Renata (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM- Colombia) 1997-2010. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Documento 382. Noviembre.
- Centro Nacional de Consultoría (2011). Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final. Bogotá, Colombia.
- Departamento para la Prosperidad Social (2013). Documento Operativo Técnico No. 1 – Rediseño del programa Familias en Acción, Bogotá.
- DANE, 2014. Boletín Pobreza monetaria y multidimensional 2013. [En línea]
- Departamento Nacional de Planeación. (2006, 29 de junio). Lineamientos para la focalización del gasto público social (Documento CONPES 100). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008, 25 de agosto). Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales (Documento CONPES 117). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012, 28 de mayo). Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia (Documento CONPES 150). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación, 2013. Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes 2010-2012.
- Ley 1532. Junio 7 de 2012. Congreso de la República de Colombia, por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.
- U.T. Econometría – SEI (2012). Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Bogotá, Colombia.

1. Para ver con más detalle el rediseño del programa, consultar DPS (2013). Documento Operativo Técnico No. 1 – Rediseño del programa Más Familias en Acción .
2. El IPM-Colombia desarrollado por DNP, está conformado por 5 dimensiones y 15 variables a partir de las cuales se determinan las privaciones socioeconómicas que experimenta un hogar. De acuerdo al IPM, un hogar está en condición de pobreza si las privaciones sobre las 15 variables es de por lo menos el 33%. Teniendo en cuenta que las variables tienen distintos pesos.
3. Incremento de 1,5 visitas adicionales al servicio de odontología durante el último año para los niños, niñas y adolescentes menores de 16 años beneficiarios del programa en zona urbana (Attanasio 2012). - El programa aumenta en 4,9 p.p. la vacunación contra DPT (difteria, tosferina y tétanos) en grandes ciudades (Nuñez 2011). - 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 (Attanasio 2012). - 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 (Nuñez 2011). - Disminución de 1,31 p.p. en la probabilidad de estar trabajando para niños, niñas y adolescentes menores entre 7 a 11 años debido al programa (Attanasio 2012).
4. DOT No. 1 – Rediseño Más Familia en Acción. Mayo 2013.
5. En la segunda fase de Familias en Acción (2007 – 2012), se empleó como instrumento de focalización el Registro Único de Población Desplazada RUPD, listados censales y la segunda versión del Sisbén.
6. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.
7. Boletín Técnico No. 2. Más Familias en Acción como parte de la estrategia para la reducción de pobreza y desigualdad en zona rural.
8. Acción Social – DNP. El Camino recorrido: Diez años Familias en Acción.

Departamento para la Prosperidad Social
Director General: Gabriel Vallejo López
Director Ingreso Social: Hernando Sánchez

Elaboró: Camilo Humberto Flórez Contreras • cflorez@dps.gov.co