

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328628442>

Las transferencias condicionadas en Colombia: la historia del programa Familias en Acción (2001–2018)

Article · October 2018

CITATION

1

READS

1,240

2 authors:



[Christian Robles Baez](#)

Stanford University

4 PUBLICATIONS 3 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Miguel Urrutia](#)

Los Andes University (Colombia)

62 PUBLICATIONS 335 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



MONETARY POLICY [View project](#)

No.54

NOVIEMBRE DE 2018

Documentos **CEDE**

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Las transferencias condicionadas en
Colombia: una historia del programa
Familias en Acción (2001-2018)

Miguel Urrutia
Christian Robles Báez



Serie Documentos Cede, 2018-54
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.
Noviembre 2018

© 2018, Universidad de los Andes, Facultad de Economía,
CEDE. Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia Teléfonos: 3394949- 3394999,
extensiones 2400, 2049, 2467
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

La serie de Documentos de Trabajo CEDE se circula con propósitos de discusión y divulgación. Los artículos no han sido evaluados por pares ni sujetos a ningún tipo de evaluación formal por parte del equipo de trabajo del CEDE.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)¹

Miguel Urrutia^u y Christian Robles Báez ^ς

Resumen:

El artículo describe la historia del programa social de transferencias condicionadas más grande del Gobierno Nacional de Colombia: el programa “Familias en Acción”. Relata su origen y evolución en términos de población atendida, su desarrollo institucional, y los recursos fiscales y externos que se le han dedicado. Adicionalmente, se presentan los resultados más destacados en términos de bienestar que han arrojado las evaluaciones de impacto que ha tenido la política, así como sus debilidades más notorias. Por último, se presentan algunas reflexiones y recomendaciones de cara al futuro del programa como una de las principales políticas sociales con las que cuenta el país para reducir la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave: transferencias condicionadas, Familias en Acción, subsidios, Colombia, política social.

JEL: H20, H53, I38, N36, O15

¹ Agradecemos los comentarios y sugerencias que María Elisa Balen hizo a una versión previa.

^u Universidad de los Andes. E-mail: murrutia@uniandes.edu.co

^ς Universidad de los Andes. E-mail: cd.robles1811@uniandes.edu.co

Conditional cash transfers in Colombia: A history of the *Familias en Acción* program (2001-2018)⁴

Miguel Urrutia^u and Christian Robles Báez ^ç

Abstract

This article describes the history of the largest conditional cash transfer program of the National Government of Colombia: the *Familias en Acción* program. It relates to its origins and progress in terms of the number of users, its institutional development, and the fiscal and external resources that have been allocated to it. In addition, we present the most outstanding results, in welfare terms, which the impact evaluations of the policy have shown, as well as its most notorious weaknesses. Finally, we present some thoughts and recommendations for the future of the program, as it is one of the main social policies to reduce poverty and inequality in Colombia.

Key words: conditional cash transfers, “Familias en Acción”, subsidies, Colombia, social policy.

JEL: H20, H53, I38, N36, O15

⁴ We appreciate the comments and suggestions that Maria Elisa Balen made to a previous version.

^u Universidad de los Andes. E-mail: murrutia@uniandes.edu.co

^ç Universidad de los Andes. E-mail: cd.robles1811@uniandes.edu.co

1. Introducción

Al comenzar la última década del siglo XX, Colombia adoptó una nueva Constitución política, la cual definió al país como un Estado Social de Derecho (Constitución política de Colombia, Art. 1) e impuso al Estado la obligación de garantizar no solamente una igualdad jurídica ante la Ley, sino también su compromiso con el bienestar económico y social de los ciudadanos. En este contexto, el gasto público en lo social se expandió a una velocidad más rápida a la que lo hicieron los ingresos y tan solo unos pocos años más tarde, al final del siglo, el país se encontró en una situación fiscal tremendamente angustiante⁶. A esta situación se le juntó la crisis financiera internacional desatada en Asia y una crisis hipotecaria interna (Urrutia & Llano 2012 p.3). El resultado fue que a finales del siglo XX Colombia sufrió una de las más graves crisis económicas de su historia, cuyos efectos sociales fueron devastadores y graves⁷ (Llano, 2014 p.78).

El director del DNP de aquel entonces, Mauricio Cárdenas Santamaría, recuerda que el Presidente Andrés Pastrana le pidió pensar en algún programa social que hiciera frente a la crisis económica que se vivía y que mitigara su impacto negativo sobre el capital humano de la población más vulnerable. Al mismo tiempo, las autoridades del Banco de la República planeaban el ajuste macro; pero consideraron que este no tendría una credibilidad contundente si no se hacía de manera conjunta con el FMI. De este modo, ambas cuestiones se podrían resolver si se conseguía la financiación de políticas sociales mediante préstamos internacionales. Cárdenas viajó a México para una reunión de la CEPAL y allí conversó con Nohora Lustig, quien al igual que él había estudiado en Berkeley, y quien le dio buenas referencias sobre el funcionamiento del Programa de Transferencias Condicionadas “Progresá” en México. Posteriormente, Cárdenas se entrevistó con Santiago Levy, director de Progresá, quien le señaló la favorabilidad con la que los organismos internacionales verían la implementación de programas de transferencias condicionadas en Colombia. (Cárdenas, 2018)

⁶ Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el déficit fiscal de 1999 alcanzó el 7.72% del PIB. Ver: <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx> Capítulo 5 “Finanzas Públicas”

⁷ De acuerdo con el DNP (2004), la crisis fue sufrida de manera desigual entre los diferentes segmentos de la población. Así, el ingreso de los más pobres tuvo una disminución de proporciones mayores que la que experimentó el promedio de la población (p. 11).

A su regreso a Colombia, Cárdenas comenzó a gestionar desde el DNP el acompañamiento de la banca internacional en el diseño y ejecución de los programas sociales. Uno de los puntos que desató discusiones entre las autoridades colombianas fue el hecho de que el Presidente Pastrana se mostraba reticente a que el subsidio se hiciera de manera directa y con dinero en efectivo, en vez de hacerlo mediante una reducción en precios o mediante la entrega de bienes en especie. Sin embargo, y aunque al parecer el Presidente nunca quedó convencido de las ventajas que tenía entregar el dinero de manera directa a las familias, finalmente se implementó el programa de la manera propuesta por Cárdenas y por los organismos internacionales, partiendo de la base que tendrían mayor efectividad y mayor transparencia (Cárdenas, 2018). En resumen, en plena crisis económica, el Gobierno colombiano adoptó una política contra-cíclica enfocada en amortiguar sus efectos sociales, aunque esto pudiese profundizar la zozobra fiscal.

En las líneas más generales, el programa en Colombia consistía en incentivar, mediante pagos monetarios, a las familias más pobres para que mantuviesen a sus hijos en las escuelas y para que su alimentación y su salud no desmejorase durante la recesión. De este modo, se delinearon dos tipos de subsidios: uno nutricional, para familias con niños entre 0 y 7 años, y otro escolar para familias con niños entre 7 y 18 años que cursan educación primaria o secundaria (DNP-Acción Social, 2010 p. 93-94).

En un primer momento, el programa se limitó a funcionar en aquellos municipios que tuviesen una población menor a los 100.000 habitantes y en aquellas familias en el nivel 1 del SISBEN⁸. Es decir, tenía un enfoque eminentemente rural. Posteriormente, dados los resultados positivos de las primeras evaluaciones del programa, este se expandió a los grandes centros urbanos y también a la población desplazada y a las comunidades indígenas⁹. Cabe señalar que desde el mismo diseño del programa se buscó que este pudiese ser evaluado y su constante seguimiento fue una de las condiciones indispensables que los organismos multilaterales, quienes financiaron estas primeras etapas, formularon.

Fue de esta manera como el programa Familias en Acción se convirtió en poco tiempo no solo en uno de los programas sociales más evaluados (quizá el más) en la historia del país, sino

⁸ El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBÉN) es un mecanismo de focalización que utiliza información de diferentes variables socio-económicas para identificar a la población, en todo el país, más vulnerable y, por lo mismo, que requiere mayor prioridad en la destinación del gasto público.

⁹ Como señalamos en la nota al pie 24, motivos políticos también fueron parte clave de la expansión del programa.

también uno de los cuales más gasto público ha recibido (ver Gráfico 7). A esto hay que añadir que el programa ha conseguido beneficiar a un promedio de más de 1'600.000 familias anualmente (ver Gráfico 1), desde 2001 hasta 2017, que es equivalente a cerca de 10'000.000 de personas. Estos datos permiten evidenciar que Familias en Acción es uno de los programas sociales más relevantes y de mayor alcance en la historia de Colombia.

Diferentes trabajos académicos han estudiado el programa Familias en Acción, en concordancia con su importancia¹⁰. Sin embargo, no todos tienen un enfoque esencialmente histórico o no consiguen abordar la situación del programa en sus últimos años por haberse realizado ya hace un tiempo atrás. Otros trabajos ampliamente difundidos, que de algún modo abordan la historia y funcionamiento del programa, han sido realizados por las mismas instituciones oficiales encargadas de ejecutarlo y por lo mismo tienden a tener un tono más apologético que crítico¹¹. También existen trabajos que se han ocupado de los Programas de Transferencias Condicionadas en general o a nivel de América Latina, con solo cortas referencias al caso colombiano¹². Aunque el presente trabajo se intenta nutrir de todos los anteriores estudios, su objetivo principal apunta a reseñar desde una perspectiva histórica y concisa el funcionamiento y el impacto sobre diferentes indicadores sociales y de capital humano que ha tenido el programa de transferencias condicionadas “Familias en Acción” en Colombia, desde el comienzo de su creación hasta los años más recientes.

En concordancia con este objetivo principal, dividimos el trabajo en tres partes. En la primera, nos dedicamos a enmarcar el programa dentro de un contexto latinoamericano, a describir su funcionamiento y su evolución, así como los cambios más destacados que ha tenido durante los 18 años que lleva implementado. En la segunda parte, estudiamos las principales evaluaciones de impacto que ha tenido el programa y presentamos los resultados más renombrados de estas. No sobra aclarar que no presentamos aquí nuevas evaluaciones de impacto o estimaciones propias, sino que reseñamos las que se han hecho hasta ahora. En la

¹⁰ Uno de los trabajos más completos sobre el programa es el de Velásquez et al (2012). Sin embargo, solo alcanza a analizar el programa hasta el año 2011. Un trabajo igualmente destacado es la tesis de doctorado de María Elisa Balen (2014), que tiene un enfoque predominantemente sociológico. Llano (2014), por su parte, hace un recuento sintético del programa, pero se limita a analizar las evaluaciones de impacto que este ha tenido. Pulido (2013) también aborda aspectos históricos del programa, pero principalmente desde una perspectiva política.

¹¹ Ver por ejemplo: DNP-Acción Social (2010), DNP (2007), DNP (2004)

¹² Ver por ejemplo: Cecchini y Madariaga (2011) y Stampini, M., & Tornarolli, L. (2012) ; un enfoque más cuantitativo en Cecchini y Atuesta (2017) y un enfoque sociológico en Fotta & Balen (s.f)

última parte, dedicada a las conclusiones, recalcamos los efectos más sobresalientes que ha tenido el programa durante el tiempo que ha funcionado, sus debilidades más evidentes, y presentamos algunas consideraciones sobre su futuro como política pública social.

2. El programa Familias en Acción en Colombia.

Los programas de transferencias condicionadas (PTC), como Familias en Acción en el caso de Colombia, se han consolidado en los últimos años como unos de los instrumentos de política social más usados por los gobiernos de América Latina (ver Gráfico 1). Como señalan Cecchini y Atuesta (2017), “los programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad, han sido unos de los principales motores de la innovación en el campo de la política social latinoamericana de las últimas dos décadas” (p.9). Este afianzamiento de los PTC está ligado a los beneficios que diferentes evaluadores han identificado, tales como la inclusión de poblaciones vulnerables y marginadas a servicios fundamentales como educación, salud y nutrición.

La apuesta de este tipo de programas apunta en dos horizontes: el corto y el largo plazo. En cuanto al primero, se busca que la transferencia directa de dinero mejore la situación económica del hogar de una manera inmediata. En cuanto al segundo, se busca que las mejoras en cuanto a salud, nutrición y nivel educativo de los beneficiados redunden en mejores oportunidades de empleo y estabilidad económica en el largo plazo. Como lo afirma Pulido (2013), estos programas “no solamente abordan la reducción de la pobreza en el corto plazo, sino que incorporan el manejo de riesgos basados en la acumulación de capital humano para así impactar la pobreza en el largo plazo” (p.2). En síntesis, “estos programas buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables” (Cecchini y Madariaga 2011 p. 5).

Ahora bien, es necesario destacar que la mayoría de los PTC (como es el caso de Familias en Acción) están orientados específicamente a hogares con menores de edad. Como indican Cecchini y Atuesta (2017), “Una de las principales contribuciones de los programas de transferencias condicionadas ha sido precisamente la de reorientar la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano” (p.9). La lógica de enfocar los recursos en los niños no solo tiene que ver con el hecho de ser un segmento de la población aún más vulnerable, sino también

con el hecho de que en la medida que el niño crece es más difícil y costoso corregir deficiencias en su alimentación, salud y educación; al punto que estas pueden llegar a ser irreversibles¹³. Sin embargo, “la unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto [...] y en su interior se asigna un papel protagónico a la mujer” (Cecchini y Madariaga pp.13-14), específicamente las madres del hogar.

En sociedades con raíces fuertemente católicas como las latinoamericanas, la figura de una madre protectora ha sido aprovechada por los PTC para asignarles el papel de administradoras de los recursos entregados y ponerlas a cargo del cumplimiento de las condicionalidades del programa. Esta política ha tenido interpretaciones ambiguas. Por un lado, se afirma que el hecho de que la mujer sea quien maneje el dinero le ha dado a esta mayor independencia y mayor empoderamiento dentro de su hogar (Llano, 2014 p.112), al tiempo que les permite “adquirir mayores habilidades en el manejo de los recursos, en la toma de decisiones y en la relación con otras madres y con agentes públicos del programa y del municipio (Velásquez et al 2012, pp.214-215). Sin embargo, otras perspectivas afirman que “los PTC perpetúan una organización del cuidado en la sociedad basada en el trabajo no remunerado de las mujeres, que es una de las causas de la desigualdad económica de género”. Según este enfoque, lejos de darles mayor poder dentro del hogar, los PTC “presentan a la mujer como madre, no como persona con derecho propio a la protección social, y refuerzan la idea socialmente construida de que el cuidado es una responsabilidad natural de las mujeres” (CEPAL, 2013).¹⁴ Así, los PTC pueden limitar la participación de las mujeres en el mercado laboral¹⁵ y, al mismo tiempo, las convierte en las personas más vulnerables en el momento en que la familia deja de recibir el subsidio.¹⁶

En cuanto a los mecanismos de focalización, estos suelen combinar diferentes criterios como ubicación geográfica, ingresos del hogar, identidad étnica, condiciones de la vivienda en la que habita, entre otros. En países como Perú con el programa Juntos y Paraguay con el programa Takeporâ, al igual que en Colombia con Red Unidos, se ha implementado un mecanismo

¹³ Sobre este punto, ver por ejemplo: Bernal y Camacho (2010).

¹⁴ Un estudio más detallado del rol de la mujer en los PTC se encuentra en (CEPAL, 2013b)

¹⁵ Velásquez et al (2012) señalan: “preocupa el papel que [el programa] pueda jugar en mantener estereotipos de género y en no motivar cambios en la distribución de roles dentro de la familia” (p.234).

¹⁶ En el caso específico de Familias en Acción, el programa abiertamente acepta no tener una orientación de género. Un análisis valioso e interesante de Familias en Acción desde una perspectiva de género se encuentra en Velásquez et al (2012 pp.225-267). Allí, los autores señalan que un nombre más acertado para el programa sería “mujeres madres en acción”, debido a que la carga de los deberes y las responsabilidades recae sobre ellas y no sobre toda la familia (p.239)

adicional que es el de selección comunitaria. Este método consiste en que agentes locales o líderes de poblaciones pequeñas informen al Estado cuáles son las familias más vulnerables de la comunidad y asignen a estas los recursos del programa. Vale señalar que algunas de las familias más pobres no cuentan ni siquiera con un documento de identificación y esto hace que queden marginados de los instrumentos técnicos más usados por los Estados, con lo cual la selección comunitaria los vuelve, por lo menos, elegibles. Además, “los agentes locales cuentan con más información respecto de las necesidades y carencias de los hogares de una comunidad” (Cecchini y Madariaga, 2011 p.27).

Vale la pena mencionar que uno de los retos claves que tienen los PTC es el no generar una dependencia completa y permanente de las familias al programa, y que en el mediano plazo estén en capacidad de mantener unas condiciones económicas y sociales básicas por fuera de estos. Algunos, como Familias en Acción, “gradúan” a las familias en el momento en el que los hijos cumplen la mayoría de edad o dejan de cumplir alguna de las condiciones como asistencia escolar o controles médicos. Otros como el “Programa de Erradicación del Trabajo Infantil” de Brasil o el “Sistema de Atención a Crisis” de Nicaragua funcionan con un plazo establecido y fijo para las familias que acceden a ellos. En cualquier caso, uno de los mayores desafíos que afrontan los PTC es que en el momento de retirar la transferencia monetaria, las familias no queden en una situación igual o peor a la que tenían cuando comenzaron a recibirla.

Por otro lado, es clave resaltar que los PTC no solamente tienen el componente de incentivar la demanda y el consumo de las familias mediante un aumento en su ingreso, sino que naturalmente requieren una oferta de bienes y servicios que la pueda satisfacer. De este modo, para que los PTC puedan tener el impacto que se desea, deben contar con los recursos monetarios que se les debe entregar a las familias, pero además con una infraestructura adecuada como escuelas, colegios, hospitales o centros de salud, y entidades bancarias. Más aún, como en el caso de Familias en Acción en Colombia, estas instituciones tienen que estar en capacidad de llevar un control y seguimiento adecuado de la asistencia (o no) de los usuarios del programa y ver si cumplen (o no) con las condicionalidades del PTC.

Sumado a esto, hay que recalcar la importancia de la oferta de servicios en la independencia que aspirarían a tener las familias por fuera del programa. Es decir, que no solamente están aquí servicios públicos como educación y salud, sino también otros tales como capacitaciones

laborales, talleres de emprendimiento, ferias de empleo o crédito financiero¹⁷. Aunque en algunos casos los PTC también realizan transferencias para mejorar la provisión de recursos, lo usual es que la oferta de servicios y complementariedades, si bien crucial, no forme parte del núcleo de los PTC, sino que se conecte a este mediante otros programas, como los de empleo, o mediante las asistencias que prestan instituciones locales como las alcaldías municipales.

En América Latina, el primer PTC se diseñó en Brasil, en 1996. A partir de este momento, los programas comenzaron a crecer a un ritmo destacado, especialmente en la década del 2000 (ver Gráfico 1), hasta estabilizarse en alrededor de 30 programas de transferencias condicionadas durante los últimos cinco años en 18 países de América Latina y el Caribe. Este crecimiento significativo ha implicado que los PTC sean un eje fundamental de la política social en la mayoría de países de la región (ver Gráficos 2 y 3), como es el caso de Colombia. Como indican Balen & Fotta (2018), “es indudable que el esquema de los PTC se ha convertido en una celebrada medida de reducción de pobreza, adoptada por agencias de desarrollo multilateral y por las élites de América Latina” (p. 4).

El turno para Colombia en la adopción de su primer PTC llegó en el año 2000; como ya se dijo, un momento difícil en términos económicos para el país. En marzo de ese año se dio la aprobación del documento CONPES¹⁸ 3075, que autorizó la contratación de créditos externos con la banca multilateral hasta por 362 millones de dólares para financiar dos proyectos: la Red de Apoyo Social (RAS) y “Vías para la paz”; ambos enfocados en servir como instrumento anti-cíclico y de protección a la población más pobre. Como la definió el mismo CONPES, la “Red de Apoyo Social, como parte de una estrategia de recuperación económica y social del Plan Colombia, es un programa diseñado para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable” (2000 p. 3)

Dentro del RAS se formularon a su vez tres programas: “Manos a la obra”, “Subsidios condicionados” y “Capacitación para jóvenes desempleados”, los cuales luego se convertirían en “Empleo en Acción”, “Familias en Acción” y “Jóvenes en Acción”, respectivamente. En

¹⁷ No hay que perder de vista que, sin embargo, participar en estas actividades implica una carga adicional para las familias. Velásquez et al (2012) señalan que son las mujeres madres quienes en la mayoría de los casos terminan asumiendo la responsabilidad de estas labores, lo cual incrementa su trabajo no remunerado (p.244). Por lo tanto, es clave que estas actividades tengan un retorno mayor al costo que implican.

¹⁸ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es “la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país”. (DNP, s.f.)

particular, Familias en Acción se puso la meta de atender 340.000 familias del SISBÉN 1 en tres años (2001-2004), de aquellos municipios que tuviesen menos de 100.000, meta que fue cumplida (ver Gráfico 1).

Para junio del año 2000 se aprobó un nuevo CONPES, el 3081, en el cual se aprobó un nuevo crédito externo por 320 millones de dólares destinados a financiar el RAS. Fue en este documento donde se definieron los tipos de subsidios y su funcionamiento. Allí se consignó lo siguiente:

El objetivo del “Subsidio Alimenticio” es mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza. El programa ofrecerá un subsidio equivalente a veinte dólares (US\$20) mensuales por familia, en la que convivan niños de menos de 7 años, condicionado a que los menores asistan a citas de control de crecimiento y desarrollo, y a que las madres y sus familias asistan a las actividades de capacitación programadas.

El “Subsidio Escolar” tiene como objetivo incentivar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad, mediante la entrega de una beca educativa, de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria, el subsidio será por el equivalente a seis dólares (US\$6) mensuales, y para los matriculados en bachillerato será por el equivalente a doce dólares (US\$12) mensuales. El subsidio se entregará condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del período escolar (CONPES, 2000b p. 4)

Entonces, mientras que el subsidio alimenticio es uno solo por familia y su monto no varía de acuerdo con el número de niños en el hogar, el subsidio educativo se asigna según el número de hijos (un subsidio por hijo, hasta máximo tres). En el primer caso, el o los niños debían asistir a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas por la institución de salud a cargo. En el segundo caso, el desembolso está condicionado a una asistencia mínima al 80% de las clases; es decir, el niño no puede tener más de ocho inasistencias injustificadas por bimestre (Acción Social, 2010 p.181).

Como se verá con mayor detalle más adelante, las evaluaciones de impacto comenzaron de manera simultánea con el programa, y sus primeras conclusiones fueron favorables a su continuidad. Fue así como en el año 2005, cuando los tres años iniciales del programa se habían cumplido, se aprobó un CONPES más: el 3359. Allí se autorizó nuevamente a la nación para adquirir un préstamo externo con la banca multilateral, esta vez por 86.4 millones de dólares, los cuales permitirían financiar parcialmente el programa Familias en Acción y garantizar su continuidad hasta 2006. Como se indica en dicho documento,

Se pretende aumentar la cobertura en 60.000 nuevas familias, pasando de 340.000 a 400.000 en el 2005 y garantizando su continuidad en el 2006. La focalización de los subsidios condicionados se realizará a través de las bases actualizadas del Nuevo SISBEN proporcionadas por el DNP. Estas familias deben pertenecer al nivel 1 del SISBEN y tener miembros menores de 18 años (CONPES, 2005 p.4).

Fue también en este momento cuando se decidió ampliar el programa a municipios con más de 100.000 habitantes (centros urbanos), comenzando con un piloto en Cartagena, Bogotá y Soacha. De nuevo, las evaluaciones de impacto arrojaron resultados positivos en varios aspectos sociales de las poblaciones de estos centros urbanos, lo cual fue utilizado como argumento para darle al programa una expansión de enormes proporciones: la nueva meta que fijó el Gobierno sería ahora llegar a tres millones de familias en cuatro años (2006-2010) y el programa comenzaría a funcionar también en las diferentes ciudades del país. No solo esto, además de la población del SISBÉN 1, el programa comenzaría a cubrir a la población desplazada, que cada vez tendrá un peso mayor dentro de la población receptora de estos subsidios (ver Gráfico 2).

En esto último tuvo que ver la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional del año 2004, que encontró

“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado (Sentencia T-025, 2004).

Y que además obligó al Estado a encontrar mecanismos y arbitrar recursos que permitieran garantizar un mínimo de derechos económicos y sociales a la población desplazada. La solución que planteó el Gobierno fue entonces incluir a aquellos ciudadanos víctimas de desplazamiento forzado dentro de los elegibles para el programa de Familias en Acción, como efectivamente se comenzó a hacer desde el año 2006.

En cuanto a la financiación del programa, es necesario indicar que a pesar de que desde el año 2006 se comenzaron a establecer recursos del presupuesto nacional para Familias en Acción, la meta de llegar a tres millones de familias usuarias exigía un volumen considerable de dinero. Aunque la meta en el número de familias no fue finalmente cumplida, sí fue necesario aprobar un nuevo CONPES, el 3472 de 2007, en el cual se autorizaron préstamos externos hasta por 1.500 millones de dólares con el fin específico de financiar el programa Familias en Acción hasta el año 2010. Se estableció nuevamente aquí la necesidad de insertar el programa en los centros

urbanos y además cobijar a las comunidades indígenas del país, “respetando sus tradiciones étnicas y culturales” (CONPES, 2007 p. 5). Cabe indicar que los préstamos con la banca multilateral ofrecían además asistencia técnica al prestatario en la preparación, ejecución y evaluación de los diferentes proyectos, lo cual era una ventaja frente a por ejemplo los préstamos internos.

Adicionalmente, el CONPES 3472 dejó fijadas las proporciones en las que las diferentes fuentes de financiación aportarían al programa, tal como lo muestra la Tabla 1:

Tabla 1

Año	Nación Acción Social		Nación ICBF		Banco Mundial		BID		Costo total	
	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares
2007	40722.14	19.4	179282.87	85.39	220037.03	104.8	300423.18	143.09	740465.22	352.68
2008	46847.81	21	179282.87	80.35	515764.23	231.16	347056.51	155.55	1088951.42	488.06
2009	48253.25	21.11	179282.87	78.43	894083.85	391.12		0	1121619.97	490.66
2010	49700.85	20.71	0	0	38717.86	16.13	1066849.86	444.59	1155268.57	481.43
Total	185524.05	82.22	537848.61	244.17	1668602.97	743.21	1714329.55	743.23	4106305.18	1812.83
Porcentaje	4.5%		13.1%		40.6%		41.7%		100.0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de CONPES (2007)

Nota: Valores en millones

Por otro lado, uno de los desafíos grandes que tuvo el programa desde su inicio fue el proceso de pagos y desembolsos a las madres usuarias del programa. Debido a que la gran mayoría no contaba con cuentas de ahorro bancarias, y que una cantidad importante de adjudicatarios se encontraba en regiones apartadas de los centros urbanos y comerciales, la manera en la cual se iba a entregar el dinero imponía unos retos logísticos nada triviales. Fue así como se dispuso de varias formas de liquidar los subsidios a las madres cabeza de familia, como se muestra en la Tabla 2 que contiene datos para el año 2009:

Tabla 2

Cobertura de medios de pago			
Modalidad de pago	Número de municipios	Número de familias	Porcentaje
Oficina propio municipio	770	1120519.00	67%
Caja extendida	185	100750.00	6%
Municipio vecino	115	83657.00	5%
Tarjeta monedero	25	372725.00	22%
Total	1095	1677651	100%

Fuente: Acción Social (2010 p.196)

De esta manera, en la mayoría de los casos el desembolso se hacía mediante una entidad bancaria ubicada en el municipio donde residía la familia usuaria del programa. En este caso, la madre o el representante de la familia podían cobrar el dinero directamente en alguna de las oficinas físicas de los bancos en convenio. En la modalidad de caja extendida, lo que se hacía era colocar una oficina temporal en aquellos municipios sin entidades bancarias durante los días de cobro del subsidio. En otros casos, a las familias se les entregó una tarjeta “monedero”, con la cual podían retirar el dinero en cualquier cajero disponible. Finalmente, en el 5% de los casos, a las familias les quedaba más fácil acercarse a una oficina bancaria de un municipio vecino, donde hacían efectivo el pago.

No obstante lo anterior, a partir del 2008 se impulsó de manera enérgica la bancarización de las familias usuarias del programa, de la mano con una reglamentación institucional que la facilitase. Así, tanto la Superintendencia Financiera como el Gobierno emitieron normativas en las que se permitía abrir cuentas bancarias a aquellas personas usuarias de Familias en Acción y en la que se les eximía de cobros por transacciones, retiros, cuota de manejo, depósito mínimo, gravámenes financieros y demás cargas que pudieran dificultar su acceso a los servicios financieros. El resultado fue que para el 2017, en 1070 municipios los desembolsos se hacían a cuentas de ahorro que los usuarios tenían en el Banco Agrario y en otros 32 municipios se hacía mediante una tarjeta monedero con el Banco Davivienda¹⁹.

Por otra parte, resulta indispensable señalar que un aspecto que vino paralelo a la enorme expansión del programa fue el del creciente personalismo y dependencia de este con la Presidencia de la República y, más aún, con la figura del Jefe de Estado del momento: Álvaro

¹⁹ En 2010 se realizó una evaluación de los beneficios que podría traer la bancarización de las familias usuarias del programa: ver CEDE (2010)

Uribe. Si bien el programa se gestó en uno de los departamentos técnicos del Gobierno, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el Gobierno de Uribe se consolidó una oficina presidencial para el programa, la cual se llamó “Acción Social” y que quedó bajo el mandato directo del Presidente. De este modo, el programa ha sido blanco de críticas y se le ha señalado de ser un proyecto paternalista²⁰, populista²¹ y clientelista²². Estudios como el de Báez et al (2012), Nupia (2011) y el hecho por la ONG Global Exchange en 2010²³ permiten ver que el programa sí ha sido utilizado con fines electorales. Incluso, en la campaña presidencial del 2010, el candidato opositor al Gobierno se vio en la necesidad de firmar en una notaría civil que se comprometía “a no acabar con el programa Familias en Acción” (El Tiempo, 2010)²⁴.

Ahora bien, como se muestra en el Gráfico 4, hay un repunte fuerte desde el año 2008 y hasta el 2010 tanto en el número de familias atendidas como en el monto destinado, pero especialmente en este último. Esto se dio en el contexto de la crisis económica financiera que explotó en esta época y que alcanzó a tener repercusiones en Colombia, pues el número de personas en la indigencia aumentó²⁵ y fue necesario fortalecer el programa de Familias en Acción, de nuevo, como una política anti-cíclica que protegiera a la población más vulnerable de la recesión.

Sin embargo, el mismo gráfico muestra que entre 2010 y 2012 se presentó un descenso notorio tanto en el monto destinado al programa como en el número de familias atendidas. Este decaimiento se dio en un momento de cierta inseguridad para el programa, pues los recursos se habían asegurado hasta 2010 y justamente en ese año hubo cambio de Gobierno en el país, lo cual necesariamente iba a afectar la continuidad estricta del programa por ser este tan dependiente de la Presidencia de la República.

Con todo, en 2012 se aprobó la Ley 1532 mediante la cual se reguló el funcionamiento del programa Familias en Acción y pasó a ser así una política de Estado, a la cual necesariamente se

²⁰ Ver: Vivas (2016)

²¹ Ver: Portafolio (2010)

²² Ver: Barrios (2011)

²³ Ver: Global Exchange (2010)

²⁴ Balen (2014) anota que el crecimiento del programa a partir del año 2006, para muchos, se debió al proyecto de Uribe de buscar una segunda reelección en el año 2010 (p.54).

²⁵ Aunque no se tienen cifras de pobreza e indigencia para los años 2006 y 2007, debido a un cambio en la metodología de medición, la cifra de indigencia a nivel nacional para el año 2008 es de 17.8%, en comparación con un 15.7% del año 2005 (DNP- Acción Social, 2010 p.52).

le deben asignar recursos del presupuesto nacional. Además, dejó de estar bajo la dependencia de una oficina de la Presidencia de la República para pasar al Departamento de Prosperidad Social (DPS), una institución con rango ministerial.

En dicha ley se estableció que además de las familias SISBÉN 1, desplazados e indígenas, la población afrodescendiente en pobreza extrema también podría acceder al programa. También se dispuso que el reajuste anual del monto destinado no pueda ser inferior al IPC. Adicionalmente, los pagos se continuarían haciendo de forma bimensual y las inscripciones al programa se cerrarían tres meses antes de comenzar una contienda electoral de cualquier circunscripción, con excepción de las familias desplazadas (Ley 1535, 2012).

Como se puede observar en el Gráfico 4, desde el año 2012 se presentó una importante revitalización del programa, en el que se aumentaron los recursos destinados a él y también las familias atendidas. De hecho, para 2014 se alcanza el máximo histórico de familias en el programa: 2'676.386, equivalente a cerca de 12 millones de personas. A partir de ese momento el programa se estabiliza en alrededor de 2.5 millones de familias beneficiarias y un presupuesto de 2 billones de pesos, insinuando así una tendencia que puede tener un horizonte de largo alcance. No obstante lo anterior, el Gráfico 6 muestra que a pesar de esta estabilidad, el monto destinado al programa como porcentaje del PIB viene en un palpable descenso, pasando del 0.3% en 2014 a cerca del 0.2% en 2017.

Otro descenso visible, que se puede apreciar en el Gráfico 5, es el número de familias atendidas por SISBÉN 1, las cuales en el año 2009 eran más de 2'200.000 y para 2017 eran apenas un poco más de un millón. Esta tendencia es opuesta a la de las familias desplazadas en el programa, que muestra un ascenso constante. Por su parte, tanto las familias escogidas por el mecanismo de selección comunitaria (Red Unidos) como las familias indígenas muestran una marcada continuidad horizontal desde el momento en que comenzaron a ser usuarias hasta ahora. Por otro lado, los gráficos 7 a 10 muestran que en todos los cuatro instrumentos de focalización del programa la cantidad más grande de subsidios son educativos, lo cual tiene sentido si tenemos en cuenta que estos se asignan por niño en el hogar mientras que el de nutrición es solamente uno por hogar, y que además el primero cubre un rango mayor de años (7 a 18 años), en contraste con el segundo (0-7 años).

En resumen, Familias en Acción se enmarca en el contexto de lo que Balen & Fottan (2018) llaman “el momento latinoamericano de los PTC”. Esto es, un auge de programas de subsidios condicionados a la demanda bajo los cuales los gobiernos latinoamericanos, de los más diversos espectros políticos, han basado su política social y de lucha contra la pobreza, a partir de la década de 1990²⁶. En menos de dos décadas, el programa ha logrado una cobertura territorial del país prácticamente total (ver Mapas 1 y 2), aunque no todas las familias en condición de pobreza o desplazamiento forzado se encuentran atendidas por el programa. Como se verá en la siguiente sección, los impactos sobre la nutrición y la escolaridad de los niños cuyas familias son usuarias del programa son destacables. Sin embargo, su capacidad para sacar de la pobreza a estas familias de manera efectiva está en duda. Menos claro aún es si el programa está pensado como un “beneficio” para algunas de las familias pobres con el fin de aliviar su situación; o si el programa se entiende como un firme compromiso del Estado para garantizar unos derechos sociales y económicos mínimos a la población que actualmente no puede hacer pleno goce de ellos.

3. El impacto y las falencias de Familias en Acción

Si bien es cierto que medir con exactitud el impacto que un programa específico tiene sobre determinadas variables es algo difícil y no está exento de críticas y cuestionamientos, la econometría ha desarrollado herramientas que permiten, por lo menos de una manera general, identificar la direccionalidad de este impacto e incluso una tentativa magnitud. A pesar de que no nos detenemos en explicar las especificidades de las metodologías utilizadas, a continuación presentamos los resultados más destacados que las evaluaciones del programa Familias en Acción han arrojado. En primer lugar, nos enfocamos en aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes y luego en los centros urbanos; es decir, municipios con una población mayor a esta cifra.

Como se enunció antes, las evaluaciones comenzaron a llevarse a cabo de manera casi simultánea con la ejecución del programa. Ya para 2003 se había hecho una primera evaluación de corto plazo, para 2005-2006 una de mediano plazo y para el 2011 se contrató una evaluación

²⁶ Para una explicación con más detalle de la expansión de los PTC en América Latina, ver: Borges (2011)

con las firmas Econometría S.A y SEI S.A y el Institute for Fiscal Studies de Londres, enfocada en revisar los impactos del programa en el largo plazo; es decir, después de 10 años de iniciado el programa. Es esta última evaluación en la cual nos basamos para presentar aquellos efectos significativos más destacados que fueron identificados por los investigadores.

Tabla 3

Metodología: corte transversal y diferencias en diferencias (total de encuestados)*					
Ámbito	Impacto	En cifras	Variable	Población	Zona
Nutrición	Aumento de 0.213 s.d	+ (1.3 - 1.5) cms	Talla	niños de 9 a 12 años	Rural
Nutrición	Aumento de 0.16 s.d	+ (1 - 1.1) cms	Talla	niños de 9 a 12 años	Rural y urbano
Nutrición	Aumento de 0.094 s.d	+ 0.6 - 0.7 cms	Talla	niños de 9 a 15 años	Rural
Nutrición	Reducción de 6 p.p	-6% de probabilidad	Desnutrición crónica	niños de 9 a 12 años	Rural
Nutrición	Reducción de 6 p.p	-6% de probabilidad	Desnutrición crónica	niños de 9 a 15 años	Rural
Nutrición	Incremento en 5.6 p.p	+5.2% de probabilidad	Sobrepeso	niños de 9 a 12 años	Rural

*En las Tablas 3 a 6, la zona urbana hace referencia a la cabecera municipal.

Fuente: elaboración propia a partir de Econometría S.A, SEI S.A e Institute for Fiscal Studies (2012)

Nota: p.p hace referencia a puntos porcentuales, s.d a desviación estándar y cms a centímetros . Los resultados aquí presentados son estadísticamente significativos.

Como se puede observar en la Tabla 3, uno de los impactos más sobresalientes es el aumento en la talla de los niños entre 9 y 12 años (que en el momento de iniciar el programa tenían entre 0 y 6), de hasta 1.5 centímetros, especialmente en las zonas rurales. Los niños de hasta 15 años también tienen un impacto positivo en la talla, aunque este es menor, presumiblemente debido a que estuvieron menos tiempo expuestos al programa o comenzaron a estarlo a una edad tardía. Asimismo, la probabilidad de sufrir desnutrición crónica se ve reducida en 6 puntos porcentuales para los niños usuarios del programa. No obstante, la probabilidad de que estos sufran sobrepeso se ve aumentada casi en la misma proporción. Entonces, una mayor ingesta de alimentos no necesariamente está asociada con un mejor estado nutritivo o de salud. De hecho, consumir alimentos de manera desbalanceada o en exceso puede conllevar a riesgos y perjuicios similares a los de la desnutrición. Por esto, es clave que el programa tenga en cuenta una educación nutricional para los padres y madres de familia que reciben dinero del programa.

Tabla 4

Metodología: regresión discontinua (población cercana al punto de corte)					
Ámbito	Impacto	En cifras	Variable	Población	Zona
Nutrición	Incremento en 0.95 días en la frecuencia del consumo de azúcar	+0.95 días en la frecuencia de consumo de azúcar en los últimos 7 días	Días en que se consume azúcar	Hogares cercanos al punto de corte	Rural
Nutrición	Disminución de 3.5 unidades en una escala de 0 a 15	-23% de inseguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria	Hogares cercanos al punto de corte	Rural

Fuente: elaboración propia a partir de Econometría S.A, SEI S.A e Institute for Fiscal Studies (2012)

Nota: la escala de inseguridad alimentaria usada es la Escala Latinoamericana y del Caribe para la medición de la seguridad alimentaria en el hogar (ELCSA), en la cual 0 significa que el hogar está seguro y 15 que el hogar sufre inseguridad alimentaria severa²⁷.

La Tabla 4 indica, con base en la metodología de regresión discontinua²⁸, que los hogares usuarios del programa tienen una mayor frecuencia en el consumo de azúcar y menor probabilidad de tener inseguridad alimentaria. Si bien una mayor ingesta de azúcar puede ayudar a complementar un nivel mínimo de calorías necesario para el adecuado funcionamiento del cuerpo, esto también puede ir en detrimento de una buena salud debido al mayor riesgo que puede existir de contraer enfermedades como la diabetes o el sobrepeso. Por lo tanto, nuevamente es evidente la necesidad de desarrollar, de manera paralela, políticas educativas sobre nutrición, para que las familias no confundan mejor alimentación con mayor consumo.

Tabla 5

Metodología: regresión discontinua (población cercana al punto de corte)					
Ámbito	Impacto	En cifras	Variable	Población	Zona
Salud	Incremento en 48 p.p	+ 48% de probabilidad de que el niño reciba la misma cantidad de comida durante una EDA	Dar la misma cantidad durante la Enfermedad Diarreica Aguda	Hogares cercanos al punto de corte	Urbana
Salud	Incremento de 1.5 visitas al odontólogo	1.5 visitas más al odontólogo durante el último año	Visitas al odontólogo	Menores de 16 años	Urbana

Fuente: elaboración propia a partir de Econometría S.A, SEI S.A e Institute for Fiscal Studies (2012)

Nota: p.p hace referencia a puntos porcentuales y EDA a Enfermedad Diarreica Aguda. Los resultados aquí presentados son estadísticamente significativos.

²⁷ Una descripción más detallada sobre esta escala se puede encontrar en FAO (2012)

²⁸ En esta metodología, la comparación es entre hogares de característica socioeconómicas muy similares (elegibles para el programa), pero que se diferencian en que unos son usuarios del programa y otros no.

Por su parte, la Tabla 5 señala que el programa tiene un efecto positivo sobre las familias de la cabecera municipal en el manejo que estas hacen de la enfermedad diarreica aguda (EDA). Específicamente, estas familias usuarias del programa de la zona urbana tienen una probabilidad 48% mayor de no disminuir la cantidad de comida que le dan al niño cuando este sufre esta enfermedad; que es lo que recomiendan las autoridades médicas. Este efecto, sin embargo, no es significativo para otros grupos ni para la zona rural. Por otro lado, se evidencia que los menores de 16 años de las zonas urbanas de aquellas familias adscritas al programa concurren 1.5 veces más al odontólogo en el año. A pesar de estas cuestiones positivas, cabe señalar que hay “prácticas saludables” que imponen altos costos a las familias como el hecho de hervir el agua, lavarse las manos de manera constante, lavarse los dientes, usar calzado, usar ropa limpia, etc. Si bien un mayor ingreso puede ayudar a aliviar algunos de estos costos, varias de estas prácticas resultan difíciles de cambiar de un momento a otro porque esto implica modificar también costumbres arraigadas en algunas de las familias.

Tabla 6

Metodología: corte transversal y diferencias en diferencias (total de encuestados)					
Ámbito	Impacto	En cifras	Variable	Población	Zona
Educación	Reducción de 1.31 p.p	-1.31% de probabilidad	Probabilidad de que el niño esté trabajando	niños entre 7 y 11 años	Urbana
Educación	Reducción de dos meses	17% de los tratados comienza a estudiar un año antes	Edad de matriculación	Universo de los encuestados	Urbana
Educación	Aumento de 6.4 p.p	+6.4 de probabilidad	Probabilidad de haber terminado el bachillerato	Jóvenes entre 18 y 26 años	Rural
Educación	Incremento de 0.6 años	0.6 años más de educación	Años de educación	Jóvenes entre 18 y 26 años	Rural
Educación	Incremento de 4 p.p	4% más de probabilidad	Repetir un año escolar	Jóvenes entre 18 y 26 años	Rural y urbana
Educación	Reducción de 5.9 p.p	"-5.9% de probabilidad"	Acceder a educación superior	Jóvenes entre 18 y 26 años	Rural

Fuente: elaboración propia a partir de Econometría S.A, SEI S.A e Institute for Fiscal Studies (2012)

Nota: p.p hace referencia a puntos porcentuales. Los resultados presentados son estadísticamente significativos.

En el ámbito educativo, por una parte, se destaca el impacto del programa en la reducción del trabajo infantil en las zonas urbanas de los municipios pequeños. No obstante, este efecto no parece tener una magnitud muy grande y es significativo solo al 5%. Además, en el ámbito rural no tiene un impacto relevante. De hecho, el programa parece incapaz de contrarrestar la deserción que se presenta particularmente en los hombres de 15, 16 y 17 años de las zonas rurales, presumiblemente debido a que los retornos inmediatos de las labores agrícolas son mayores que los educativos.

Por otra parte, el programa favorece un ingreso más temprano a la escuela, pues aquellos niños de zonas urbanas tratados ingresan en promedio dos meses antes que sus similares no tratados. El efecto, sin embargo, no es significativo para las zonas rurales. También es posible evidenciar una mayor tasa de repetición en aquellos usuarios del programa Familias en Acción, aunque los datos no ofrecen información sobre cuál año tiene una mayor repitencia. De nuevo, este efecto solo es significativo para la zona urbana (cabecera municipal). Ahora bien, en cuanto al sector rural, es posible evidenciar que los jóvenes tienen en promedio 0.6 años más de educación atribuibles al programa y, en relación con esto, tienen una probabilidad 6.4% más alta de terminar el bachillerato.

A pesar de este impacto favorable, los datos indican que este no repercute en un mayor acceso a la educación superior por parte de los jóvenes tratados. Más aún, aquellos usuarios del programa tienen casi un 6% menor de probabilidad de acceder a la educación superior con respecto a sus similares no usuarios del programa. Evidentemente, este resultado no es fácil de interpretar porque resulta contra-intuitivo; pero uno de los factores que puede estar involucrado es la escasa oferta de servicios educativos de nivel superior en el sitio donde los usuarios terminan el bachillerato. Entonces, si bien tienen más años de educación gracias al programa, esto no les permite acceder a una educación superior porque esto implica trasladarse a otros lugares donde los costos educativos y de sostenimiento pueden bloquear la posibilidad de entrar a una institución de este tipo. La anterior situación hace que el costo de oportunidad de estudiar la educación superior en las zonas rurales pueda ser muy alto en el corto plazo. Adicionalmente, la deficiente calidad educativa que reciben buena parte de los usuarios del programa puede hacer que o bien no tengan motivación para entrar a la educación superior, o que no se sientan suficientemente capacitados para ello.

Las variables anteriormente analizadas hacen referencia a aspectos puntuales sobre los cuales el programa Familias en Acción quería impactar. Como se puede observar, aspectos específicos

de nutrición, educación y salud se ven mejorados; pero en otros casos el impacto es nulo o, incluso, los datos indican que el programa deteriora aspectos de la salud como un peso inadecuado, o en el ámbito educativo se reduce la probabilidad de acceder a la educación superior de los usuarios. Ahora bien, el programa tiene además unos efectos “indirectos” sobre las familias usuarias, que son igualmente relevantes y vale la pena tener en cuenta.

Por un lado, la evaluación señala que el programa ha incrementado de manera significativa el desempeño de los niños tratados en pruebas de matemáticas²⁹. Además, los usuarios del programa, niños y padres, son más proclives a tejer redes sociales porque como parte de la ejecución del programa se realizan actividades de integración entre las familias; en las cuales es posible interactuar y aprender de las experiencias de las otras personas de la comunidad. De manera similar, en la medida en que los niños asistan más a la escuela, serán más propensos a relacionarse con más personas y a crear redes sociales que eventualmente pueden ser útiles para el mercado laboral o para enriquecer su propio capital humano.

Además de lo anterior, la evaluación del programa permitió evidenciar que los hogares usuarios de las zonas rurales tienen un 2.8% más de probabilidad de tener un ahorro formal. También en la zona rural, los hogares tratados tienen un 4.9% más de probabilidad de tener inmuebles; así como algunos enseres: un 6% más de tener nevera y un 4% más de tener motocicleta. Debido al énfasis en la bancarización que se discutió en la sección anterior, mediante la regresión discontinua se pudo identificar un incremento del 29% en la probabilidad de acceder a un crédito formal por parte de las familias usuarias del programa y, de manera paralela, un desincentivo de 7.8 p.p. en el ahorro informal. Finalmente, otro de los puntos clave que se evaluó fue si el programa Familias en Acción tenía algún efecto sobre la tasa de embarazo de las mujeres usuarias. Con la metodología de regresión discontinua, se pudo establecer que hay un impacto significativo en la reducción del número de hijos por madre en un hijo, para mujeres entre 18 y 28 años de las zonas rurales. Con todo, las evaluaciones no arrojan un impacto significativo en variables como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ni en las zonas urbanas ni en las rurales.

Llegados a este punto, nos corresponde ahora reseñar los impactos que el programa ha tenido en los grandes centros urbanos, con base en la evaluación realizada por el Centro Nacional de

²⁹ Las pruebas realizadas a los estudiantes no fueron exámenes de Estado, sino pruebas particulares diseñadas por el mismo programa.

Consultoría en 2011³⁰. Un primer resultado que presenta este informe tiene que ver con una disminución en el número de menores entre 0 y 11 años dentro de las familias usuarias del programa. Así, se pasó de un promedio de 1.32 niños en este rango de edad a uno de 1.07. El efecto atribuible al programa es una disminución de 0.107 personas en este rango de edad, con una significancia del 1%. Este resultado va en concordancia con lo encontrado para los municipios de menos de 100.000 habitantes y es un argumento para señalar que el programa no solo no incentiva el embarazo de las mujeres adscritas al programa sino que, por el contrario, lo reduce³¹.

Por otro lado, cabe indicar que en un comienzo el subsidio educativo se dividió en dos tipos: ahorro e incremental. El primero consistía en un monto fijo y constante a lo largo de los cursos, además de un “premio” por aprobar 9° y 11°, y el segundo iba incrementando en la medida que el estudiante usuario del programa avanzaba de curso. El primer tipo se implementó en ciudades como Bogotá, Montería, Barranquilla y Bucaramanga, mientras que el segundo en ciudades como Ibagué, Popayán y Neiva (Llano, 2014 p. 103). Posteriormente, se estableció una clasificación de municipios y de acuerdo a esta se establecieron los montos del subsidio, como se muestra en la Tabla 7:

Tabla 7

Monto de los subsidios educativos de acuerdo al grado y grupo de municipio					
<i>Grupo</i>	<i>Grado cero o transición</i>	<i>1-5</i>	<i>6-8</i>	<i>9-10</i>	<i>11</i>
Bogotá	\$ -	\$ -	\$ 31.150	\$ 37.425	\$ 56.075
2	\$ 24.925	\$ 12.500	\$ 31.150	\$ 37.425	\$ 56.075
3	\$ 24.925	\$ 18.750	\$ 37.425	\$ 43.600	\$ 62.275
4	\$ 24.925	\$ 18.750	\$ 43.600	\$ 49.825	\$ 68.525

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (valores para el año 2018)

De acuerdo a la Tabla 7, los municipios del grupo 2 son aquellas ciudades capitales de departamento, los municipios del grupo 3 aquellos con un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) inferior al 70% según el censo del 2005 y los del grupo 4 aquellos municipios con un IPM

³⁰ En 2007 se realizó una evaluación del programa Familias en Acción para el piloto en centros urbanos; aunque la evaluación se hizo solo para Bogotá y Soacha (ver: DNP y SINERGIA, 2007). Aquí nos ocupamos solo de la evaluación de largo plazo por ser esta evidentemente más completa y concluyente.

³¹ El informe señala, a partir de Huber et al (2009), que este resultado va a su vez en sintonía con lo encontrado en otros países que han adoptado PTCs.

igual o mayor al 70%. En este último grupo se incluye también a la población indígena y a la población desplazada que está inscrita en el programa.

La evaluación en centros urbanos encontró que al programa se le puede atribuir, a nivel general, un incremento de 0.14 años de educación aprobados por parte de las familias adscritas a este; aunque el efecto es todavía mayor en aquellas familias con el sistema incremental (0.225 años). Entonces, si bien es un efecto de una magnitud menor al que se encuentra en las zonas rurales, es todavía un incremento significativo; lo cual permite inferir que el programa es todavía un incentivo relevante para que los jóvenes de las grandes ciudades colombianas asistan más a las escuelas. En esta misma línea, hay efectos positivos en la tasa de matriculación y en la probabilidad de que los niños se gradúen de 9 grado. A pesar de esto, la evaluación no encontró diferencias entre los tratados y los controles para variables como analfabetismo, asistencia escolar y deserción. El hecho de que el efecto sea menor en las grandes ciudades, particularmente en Bogotá, tiene sentido en la medida que en buena parte de estas las respectivas alcaldías tienen ya implementados incentivos de asistencia como desayunos, refrigerios o almuerzos; con lo cual podríamos pensar que también el impacto en variables de salud nutrición se vería mitigado.

En cuanto al aspecto de salud, un primer resultado que destaca la evaluación es que el programa aumenta en 2.2 p.p. la participación en el Sistema General de Seguridad Social en salud. Es decir, el programa favorece la inserción en la formalidad de algunas de las familias adscritas. De hecho, los datos indican que el grupo tratado aumenta en 1.3 p.p. su afiliación a una EPS³² del régimen contributivo. Ahora, aunque no se encuentra un efecto significativo sobre el aumento en vacunación contra enfermedades inmunoprevenibles, ni sobre la Enfermedad Diarreica Aguda, esto sí sucede para la vacunación contra difteria, tosferina y tétanos (aumento en 4.9 p.p.) y sobre la Infección Respiratoria Aguda (disminución de 7.6 p.p.). Finalmente, aunque tanto tratados como controles perciben una disminución en la calidad de los servicios de salud, esta es significativamente menor en los primeros.

En el ámbito de nutrición, el programa destaca un aumento general en el consumo de alimentos, particularmente de proteínas, frutas y verduras y también en la frecuencia con la que son ingeridos. Ahora, en la misma línea con lo encontrado en las zonas rurales, se encuentra que el grupo de usuarios del programa tiende a tener significativamente un mayor sobrepeso que aquellos similares que no. En cuanto a la talla de los niños, a diferencia de las zonas rurales, la

³² Una Empresa Promotora de Salud (EPS) se encarga de asegurar a sus usuarios la atención en salud y servicios médicos que requieran.

evaluación no encuentra un impacto estadísticamente significativo atribuible al programa. Lo mismo sucede con la variable de desnutrición crónica. En resumen, puede afirmarse que el efecto que está teniendo el programa en el aspecto nutritivo es cuantitativamente muy limitado, en tanto que, si bien está aumentando el consumo de alimentos de los usuarios del programa, este no se ve reflejado en indicadores nutricionales favorables. Por el contrario, puede identificarse un impacto negativo en la salud de estas familias dado por el sobrepeso de los niños. Finalmente, la evaluación encuentra que un aumento significativo de los gastos del hogar, lo cual es completamente previsible dado que el programa aumenta directamente sus ingresos, y aunque no se evidencia un efecto sobre el nivel de pobreza; la pobreza extrema sí se ve reducida en 4.6 p.p.

Para concluir, podemos afirmar que en términos generales el programa tiene un impacto marcadamente más notorio en las zonas rurales que en las urbanas. En términos más exactos, el programa beneficia en mayor medida a las familias que residen en municipios de menos de 100.000 habitantes que aquellas que lo hacen las grandes ciudades. En las zonas rurales, los resultados más sobresalientes del programa residen en el aumento de la talla de los niños adscritos al programa, así como una reducción significativa en la probabilidad de padecer desnutrición crónica. Como señalamos arriba, estos efectos no son claros para las familias residentes en centros urbanos. Ahora bien, una de las principales inquietudes que arroja la evaluación es que los niños de las familias adscritas al programa tienen significativamente mayor sobrepeso que aquellos niños en condiciones similares, pero no usuarios del programa; lo cual podría considerarse como un perjuicio del programa en la salud y nutrición de la población que atiende. En el aspecto educativo, el efecto más claro atribuible al programa es el aumento en los años de escolaridad, tanto en zonas rurales como urbanas; aunque en mayor magnitud en las primeras. No obstante, indicadores a los cuales el programa debería apuntar directamente como reducir la deserción escolar se ven prácticamente inalterados, especialmente en zonas rurales. Finalmente, tanto en zonas rurales como urbanas, las familias adscritas al programa tienden a vacunar más a los niños y a visitar de manera más regular al médico; lo cual seguramente está relacionado con la condicionalidad que el programa tiene respecto de los controles de crecimiento y de salud que las familias deben cumplir para poder continuar recibiendo los subsidios monetarios.

4. Consideraciones finales y recomendaciones.

A un nivel general, el impacto de Familias en Acción sobre las familias atendidas es imposible de negar. A un nivel micro hay que subrayar las mejoras en nutrición, en salud y en educación; las cuales, si bien no pueden catalogarse como completamente satisfactorias, no son tampoco despreciables. A un nivel macro, es posible ver que la expansión del programa se ha dado de manera paralela a una palpable reducción de la pobreza en todo el continente. De hecho, Stampini y Tornarolli (2012) afirman que, a nivel de Latinoamérica y el Caribe, la pobreza sería en promedio un 13% más alta si los PTC no se hubiesen implementado (p.3). Claro, el ejercicio econométrico, al igual que las evaluaciones de impacto de Familias en Acción examinadas aquí, no tiene en cuenta el escenario en el cual los recursos del programa hubiesen sido destinados a otros proyectos, como por ejemplo la oferta de bienes y servicios públicos. Por lo tanto, el contra-factual no ofrece realmente una comparación justa y puede estar sobreestimada.

Con todo, la expansión y continuidad del programa en casi todo el continente habla bien de sus capacidades para mejorar las condiciones de vida para una buena parte de la población; sin que esto signifique que el programa sea perfecto o no tenga que estar sujeto a ajustes significativos. Tal vez uno de los asuntos más urgentes que debe resolver el programa es el de conciliar de una manera más efectiva la demanda de bienes y servicios públicos que el programa está incentivando con una provisión u oferta que la pueda satisfacer. Así pues, es necesario comprender la oferta y la demanda de servicios públicos enfocados en proveer de capital humano a la población más pobre como dos factores absolutamente complementarios y no como sustitutos. Es decir, el fortalecimiento de la demanda debe ir necesariamente acompañado del mismo esfuerzo por el lado de la oferta. De otro modo, la efectividad de la política social estaría altamente restringida.

Un segundo reto palpable tiene que ver con fortalecer los mecanismos de focalización. Desde luego, los recursos de estos programas son escasos y el éxito de estos está condicionado en buena medida a que el dinero se destine a aquellas familias que más lo necesiten. Stampini y Tornarolli (2012) muestran que estos programas han llegado a cubrir un número de personas mayor al número de pobres; pero que cerca de la mitad de los pobres sigue sin asistencia del programa de transferencias condicionadas; lo cual puede interpretarse como una falencia de los instrumentos de asignación de los recursos. De hecho, algunas regiones de Colombia pueden ser descartadas para la aplicación del programa por no contarse allí con hospitales, escuelas, y demás

instituciones que puedan hacer un seguimiento a las familias hipotéticamente usuarias³³. Entonces, al final del día estas familias, posiblemente las más pobres de todas, localizadas en las regiones más marginales, quedan asiladas tanto de la oferta de servicios como de los estímulos a la demanda que este programa ofrece. Entre tanto, otras familias, menos vulnerables, incluso por fuera de la línea de la pobreza, se quedan con este apoyo. En estas últimas familias, claramente, el impacto del programa es mucho más reducido³⁴.

Adicionalmente, consideramos importante comenzar a pensar el programa desde un enfoque de género. El hecho de que el subsidio tenga que ser entregado a las madres implica que estas tienen un rol clave en la ejecución del programa. Por un lado, las madres son en la gran mayoría de los casos las responsables de cumplir con las condicionalidades para la entrega del subsidio: deben llevar a sus hijos a los controles de salud y nutrición y estar pendientes de que no fallen recurrentemente al colegio. Esto implica una carga de trabajo no marginal para ellas, que no es remunerado, y que inclusive puede ser poco reconocido en la medida en que esto es visto como una obligación por parte de ellas, pero no así de los padres. Ni hablar de los talleres, reuniones y capacitaciones a las cuales también deben asistir y que tampoco son remunerados. Hasta ahora no es claro qué tanto el programa aleja a las madres del mercado laboral o en qué medida este afecta las desigualdades de género en términos de ingresos.

Un cuarto aspecto que vale la pena traer a consideración tiene que ver con el hecho de comenzar a atender a familias o individuos en la pobreza o pobreza absoluta, que no necesariamente tengan en cuenta niños a su cargo. Si bien es indiscutible que la prioridad debe estar en los hogares con menores de edad, por las razones explicadas al comienzo del artículo, una siguiente etapa del programa debe comenzar a tener en cuenta a las personas, todavía sujetos de los mismos derechos económicos y sociales, que necesitan algún tipo de ayuda para incrementar su capital humano y, con esto, ser capaces de alejarse de su situación de penuria. En este sentido, también valdría la pena pensar en la posibilidad de incluir a aquellos hogares

³³ Angulo (2016) anota que uno de los dilemas del programa es que su operación resulta mucho más ardua y costosa en aquellas regiones más apartadas, que son también las que más necesitan la política social. En contraste, aquellas regiones donde es más fácil la implementación son los centros urbanos, donde el programa tiene un impacto más limitado. (p.4)

³⁴ En la medida en que una familia es más pobre, el subsidio representa un porcentaje mayor de su ingreso, y por lo mismo tiene un mayor impacto sobre estos y su bienestar. A medida que la familia tiene mayores ingresos, el subsidio representa un porcentaje cada vez más insignificante y por lo tanto su impacto tiende a desvanecerse.

clasificados en el SISBÉN 2, todavía pobres, pasaran a estar incluidos dentro de los elegibles para el programa.

Además de lo anterior, es necesario crear incentivos claros y contundentes enfocados en la graduación del programa. Es decir, deben buscarse mecanismos que hagan que las familias, por su propio interés, quieran salirse del programa y estar en mejores condiciones por fuera de este. Desde luego, esta no es una tarea fácil. Sin embargo, puede pensarse en compromisos de parte del Gobierno y de parte de los usuarios del programa para que, una vez “graduados”, tengan un empleo por un término mínimo de tiempo, que desde luego podría ayudar a mejorar las condiciones económicas de los hogares por fuera del subsidio. Además, el hecho de tener un empleo garantizado al finalizar el programa puede fortalecer aún más el capital humano por las habilidades empíricas que se adquieren allí; y desde luego daría mayor independencia respecto al subsidio del programa de transferencia condicionada.

Otros autores como Stampini y Tornarolli (2012) han sugerido, con el fin de mejorar los resultados de los PTCs, cambiar la condicionalidad de asistencia escolar por resultados de aprendizaje en los niños. Si bien esto puede generar un incentivo para mejorar la calidad de la educación, podría generar una situación cruel, en la cual el niño pasaría a ser el responsable de la continuidad del subsidio familiar. Desde luego, las presiones a las cuales el niño se puede ver sometido por tener que llevar resultados académicos pueden tener efectos totalmente contrarios a los buscados. No consideramos entonces esta una propuesta realmente favorable para mejorar los resultados del programa.

Finalmente, aunque el programa Familias en Acción, como otros PTCs, se pensó como una política anti-cíclica, lo cierto que entre mayor sea el crecimiento económico, habrá mayores recursos disponibles para la financiación del programa y más se podrá fortalecer. Entonces, resulta altamente aconsejable crear condiciones de ahorro durante las bonanzas de crecimiento para que en la fase más angustiosa del ciclo económico se cuente con los recursos necesarios para aplicar una política contundente y que neutralice así los efectos negativos que este puede dejar sobre las poblaciones más vulnerables.

5. Bibliografía

- Angulo, R. (2016). Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia. *Banco Interamericano de Desarrollo - División de protección social y salud*, 1-19.
- Báez, J., Camacho, A., Conover, E., & Zárate, R. (Septiembre de 2012). Conditional Cash Transfers, Political Participation and Voting Behavior. *IZA Discussion Paper Series*(6870), 1-34.
- Balen, M. E. (2014). *Queuing in the Sun: Action at a distance: The social politics of a conditional cash transfer programme in Colombia*. Bristol: School of Sociology, Politics and International Studies - University of Bristol (tesis de doctorado).
- Balen, M. E., & Fotta, M. (2018). *Money from government in Latin America: conditional cash transfers and rural lives*. London: Routledge.
- Barrios, M. (2011). Clientelismo y Familias en Acción: una mirada desde lo local. *OPERA*, 147-164.
- Bernal, R., & Camacho, A. (2010). La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia. *Documento CEDE*, 1-112.
- Borges, N. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 250-278.
- Cárdenas, M. (31 de 08 de 2018). Entrevista personal. (M. Urrutia, Entrevistador)
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.
- CEDE. (2010). *Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción*. Bogotá: Departamento de Prosperidad Social.

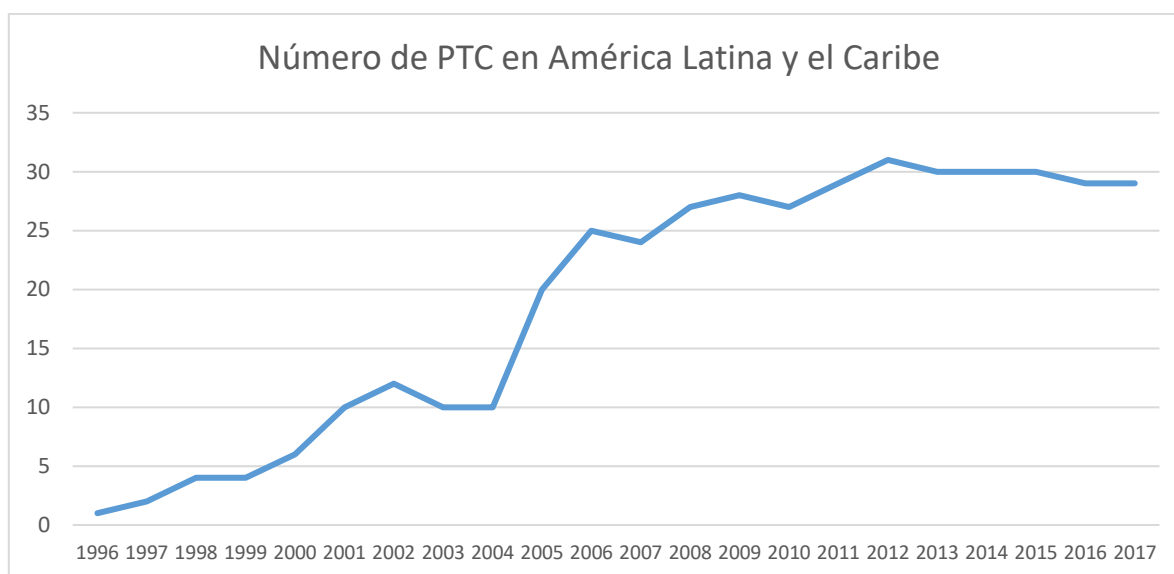
- Centro Nacional de Consultoría. (2011). *Evaluación del Programa Familia en Acción en Grandes Centros Urbanos*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.
- CEPAL. (2013). *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (22 de marzo de 2013). *Los programas de transferencias condicionadas perpetúan el rol de la mujer como cuidadora*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/comunicados/los-programas-de-transferencias-condicionadas-perpetuan-el-rol-de-la-mujer-como>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1532*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Obtenido de [http://wsp.presidencia.gov.co/](http://wsp.presidencia.gov.co/http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley153207062012.pdf)
- CONPES. (2000). *CONPES 3075*. Bogotá: Ministerio de Transporte - Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. (2000). *CONPES 3081*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. (2005). *CONPES 3359*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. (2007). *CONPES 3472*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). *Secretaría del Senado*. Obtenido de Gaceta Constitucional: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de junio de 2004). <http://www.corteconstitucional.gov.co>. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co>: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- DNP. (2004). *Evaluación Políticas Públicas 3. Programa de la Red de Apoyo Social - RAS - y sus evaluaciones de impacto: problemas y soluciones de diseño e implementación*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2007). *Evaluación del Programa Familias en Acción - Piloto Centros Urbanos*. Bogotá: DNP.

- DNP- Acción Social. (2010). *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. Bogotá: DNP - Acción Social.
- DNP. (s.f.). *Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación - Gobierno de Colombia: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- DNP y SINERGIA. (2007). *Evaluación del programa Familias en Acción. Piloto Centros urbanos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - Sinergia.
- Econometría S.A; SEI S.A; Institute for Fiscal Studies. (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. Informe final*. Bogotá: DPS-DNO.
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) Manual de uso y aplicación*. Roma: ONU- FAO.
- Global Exchange. (17 de junio de 2010). *Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia*. Obtenido de Global Exchange: <https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2010/06/Informe20Final.pdf>
- Huber, I., Zárate, P., Durand, A., Madalengoitia, O., & Morel, J. (2009). *Estudio de percepción sobre cambios de comportamiento de los beneficiarios del Programa Juntos y sobre accesibilidad al Programa*. Lima: UNICEF-UNFPA-IEP.
- Melo-Barrera, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía*, 1-40.
- Nupia, O. (Marzo de 2011). Anti-Poverty Programs and Presidential Election. *Documento CEDE*(14), 1-29.
- Portafolio. (3 de junio de 2010). ¿Cuánto costó el populismo del Sisbén? *Portafolio*.
- Pulido, C. (2013). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. El caso de Familias en Acción. Universidad Nacional de Colombia. (Tesis de maestría).
- Redacción El Tiempo. (8 de junio de 2010). Antanas Mockus firma declaración en la que se comprometió a no acabar con Familias en Acción. *El Tiempo*.

- Stampini, M., & Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? *IDB - Regional Policy Dialogue*, 1-30.
- Velásquez, F., González, E., Peña, J., & Rodríguez, C. (2012). *Familias en Acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico*. Bogotá: Foro Nacional Por Colombia - Gente Nueva Editorial.
- Vivas, H. (17 de abril de 2016). Ventajas y desventajas de tener Más Familias en Acción (MFA). *Razón Pública*.

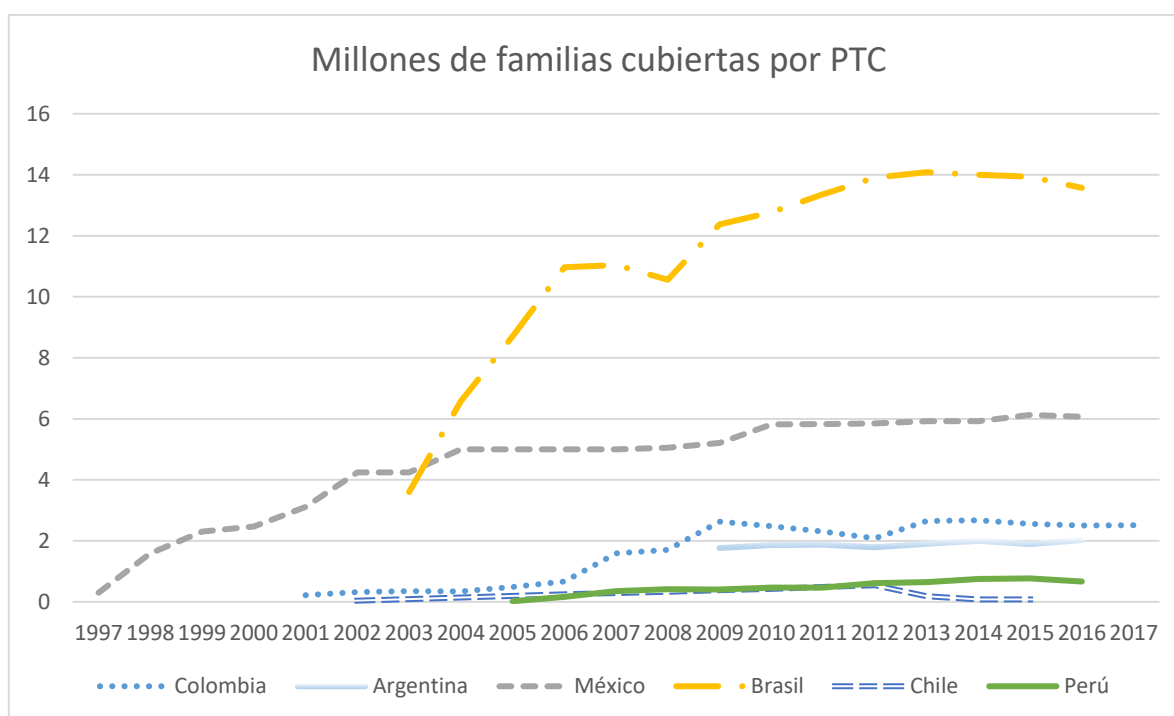
6. Anexos

Gráfico 1



Fuente: Cepal: <https://dds.cepal.org/bdptc/>

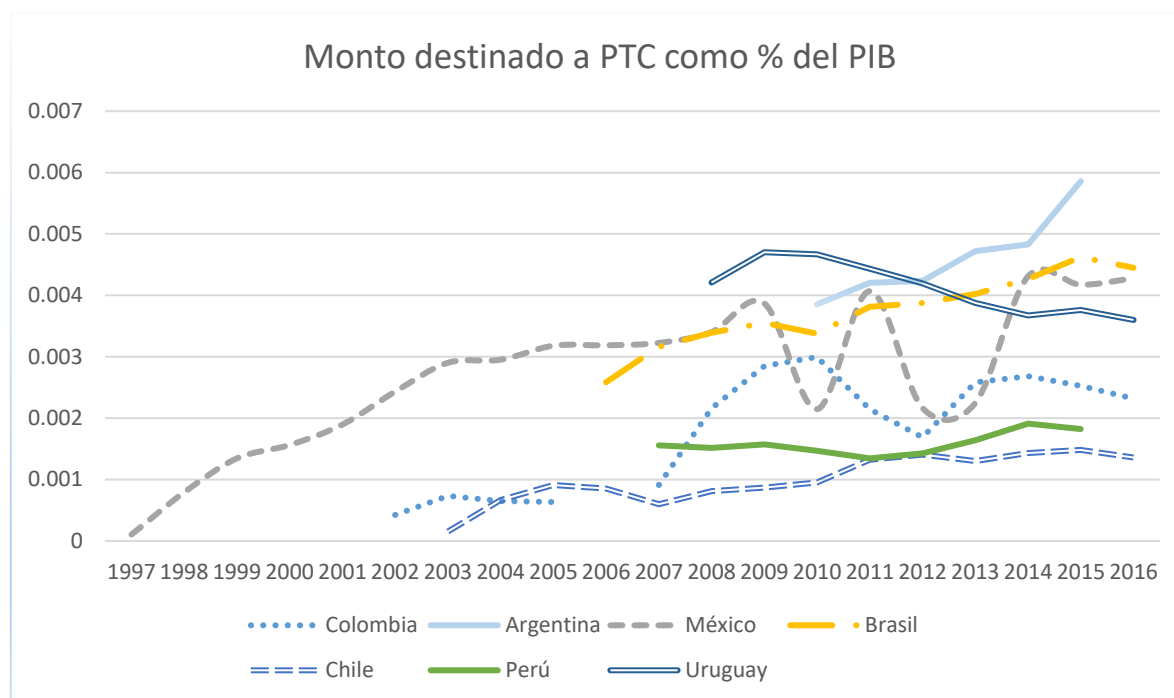
Gráfico 2



Fuente: Cepal: <https://dds.cepal.org/bdptc/>

Nota: los países pueden tener más de un PTC. Para este gráfico se tomaron los datos del mayor PTC de cada país.

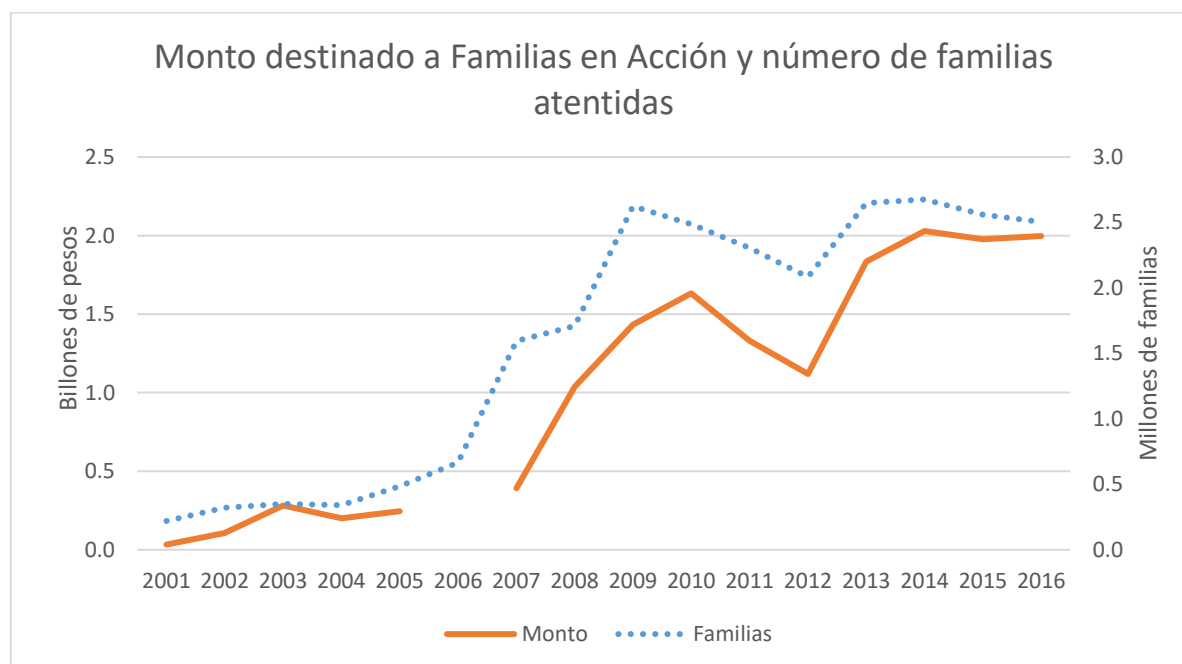
Gráfico 3



Fuente: Cepal: <https://dds.cepal.org/bdptc/>

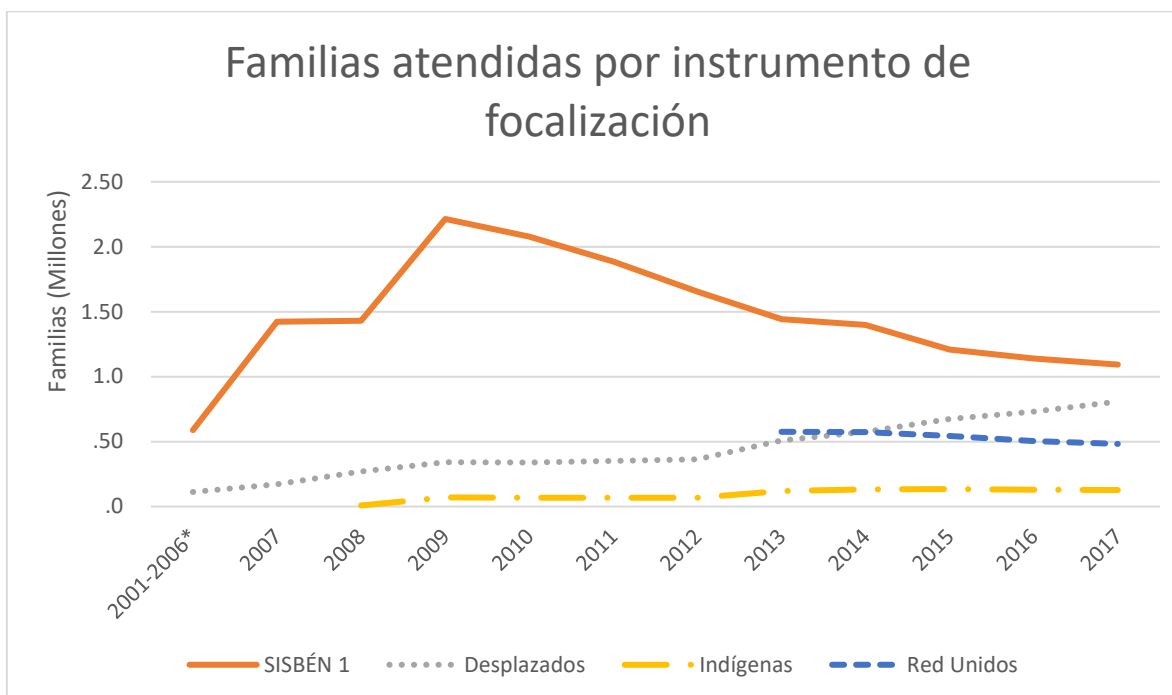
Nota: los países pueden tener más de un PTC. Para este gráfico se tomaron los datos del mayor PTC de cada país.

Gráfico 4



Fuente: Departamento de Prosperidad Social y CEPAL. Valores en precios corrientes

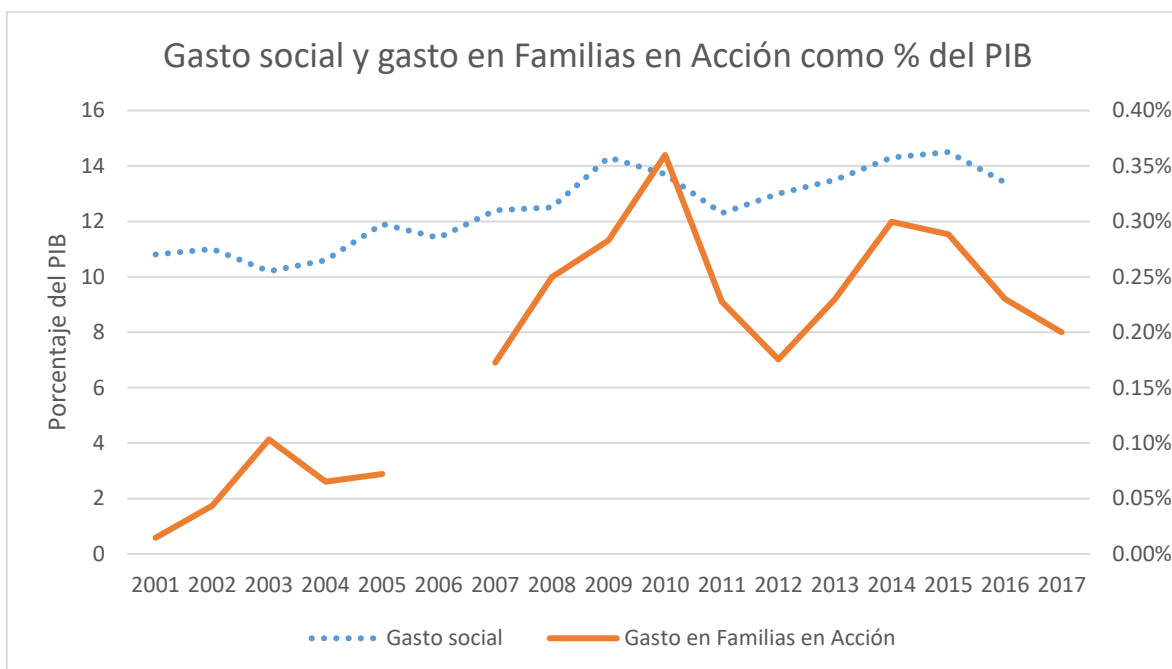
Gráfico 5:



Fuente: Departamento de Prosperidad Social.

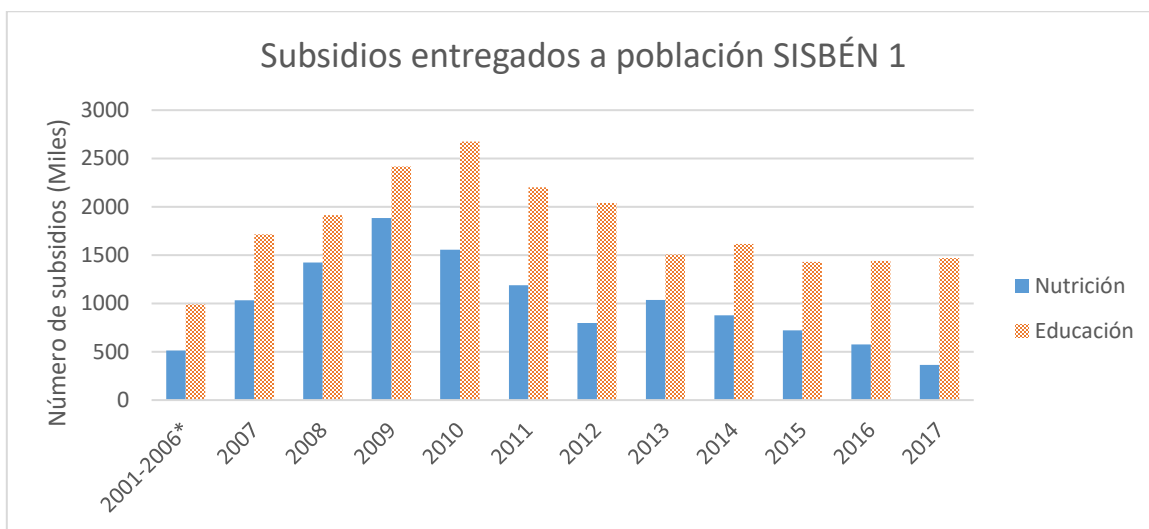
*Nota: para los años 2001-2006 solo se cuenta con información promedio.

Gráfico 6



Fuente: Departamento de Prosperidad Social, CEPAL y Melo-Barrera y Ramos-Forero (2017)

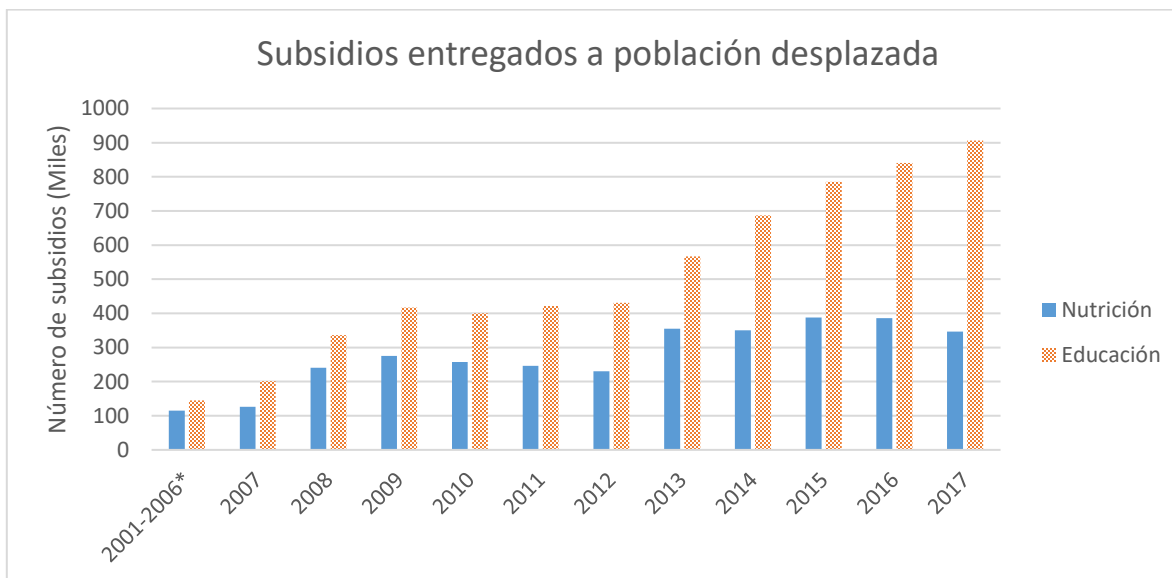
Gráfico 7



Fuente: Departamento de Prosperidad Social

*Nota: para los años 2001-2006 solo se cuenta con información promedio.

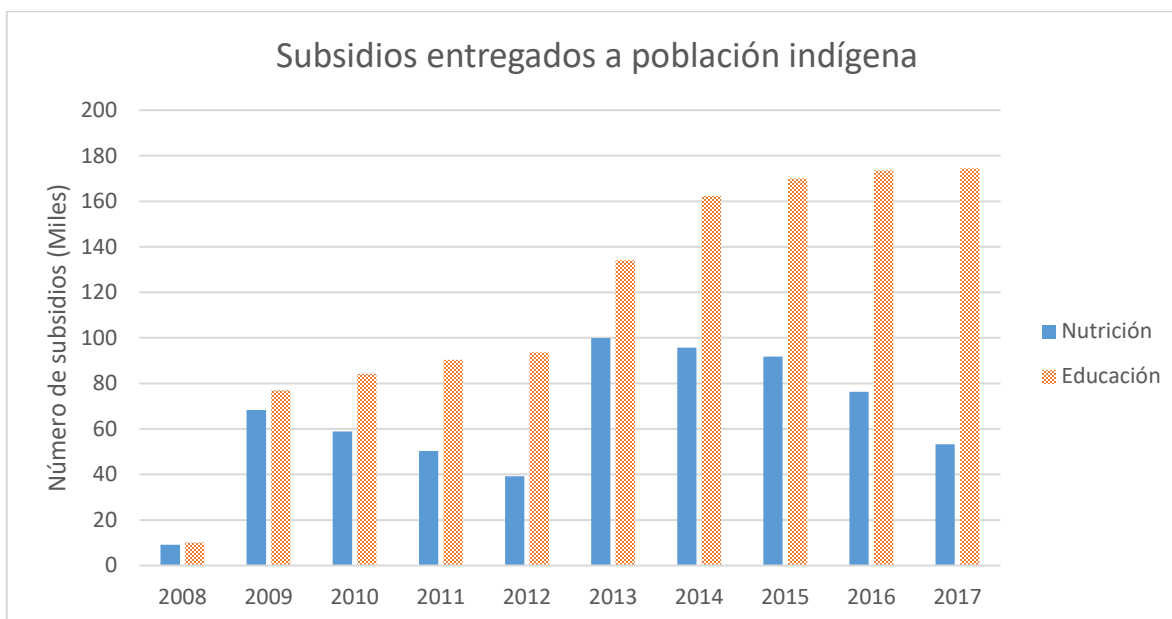
Gráfico 8



Fuente: Departamento de Prosperidad Social

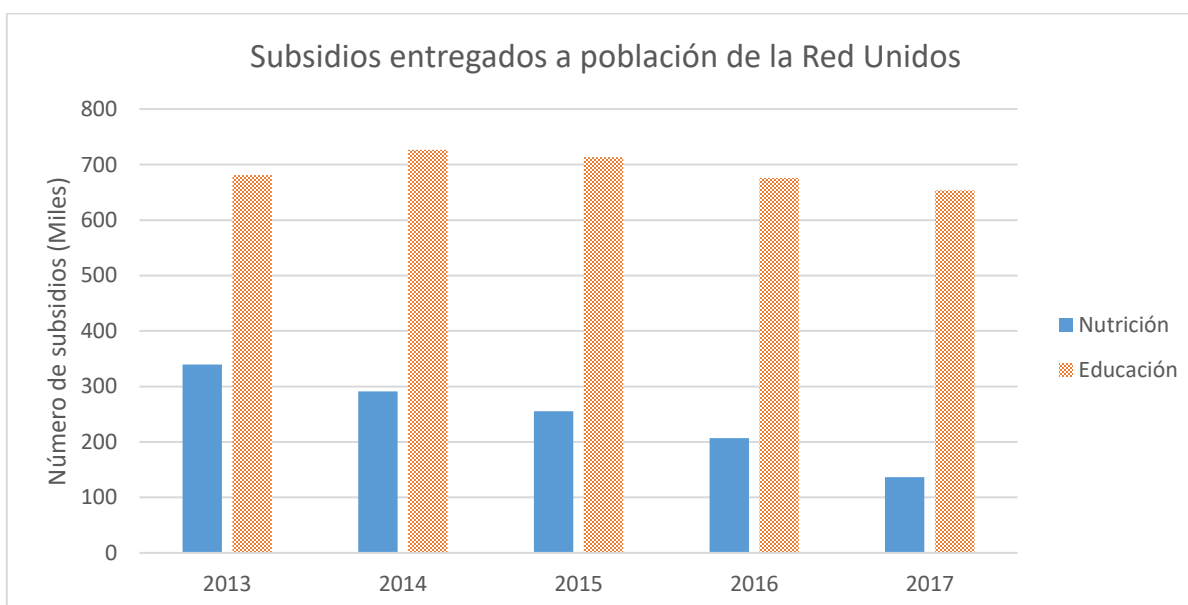
*Nota: para los años 2001-2006 solo se cuenta con información promedio.

Gráfico 9



Fuente: Departamento de Prosperidad Social

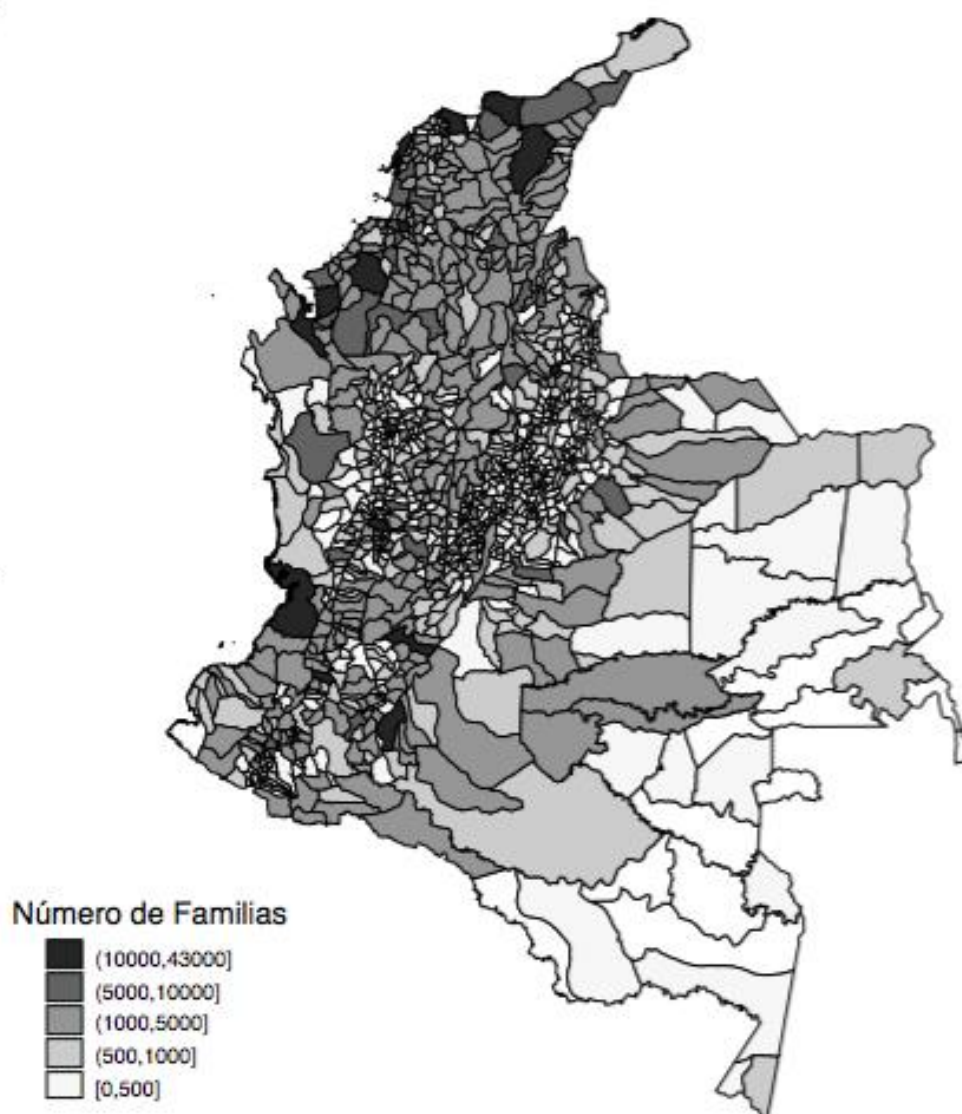
Gráfico 10



Fuente: Departamento de Prosperidad Social.

Mapa 1

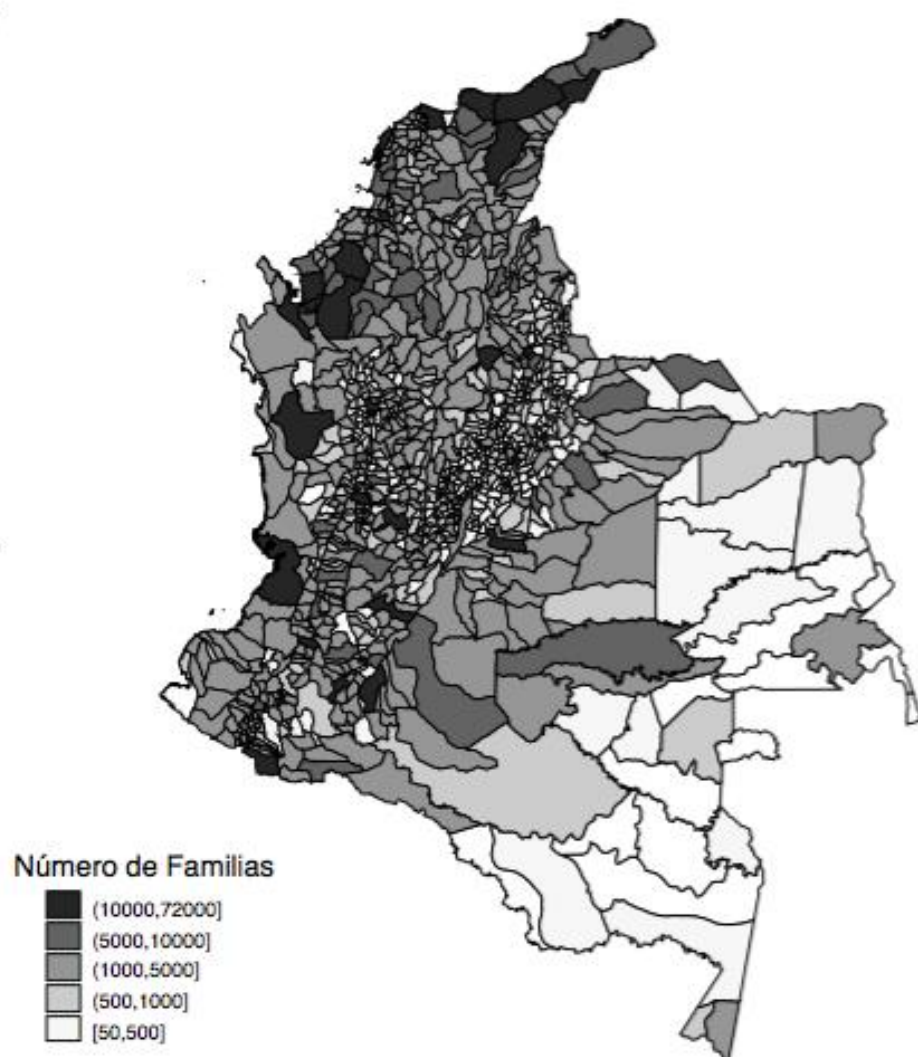
Número de familias atendidas por municipio 2007



Fuente: Departamento de Prosperidad Social

Mapa 2

Número de familias atendidas por municipio 2017



Fuente: Departamento de Prosperidad Social