



**CEDE**

**DOCUMENTO CEDE 2006-19**  
**ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)**  
**ABRIL DE 2006**

## **LAS TRAMPAS DE POBREZA EN COLOMBIA; ¿QUE HACER? DISEÑO DE UN PROGRAMA CONTRA LA EXTREMA POBREZA<sup>1</sup>**

**JAIRO NÚÑEZ MENDEZ<sup>2</sup>**  
**LAURA CUESTA<sup>3</sup>**

### **Resumen**

La experiencia de años y recursos dedicados a la lucha contra la pobreza indica que los pobres extremos no pueden superar su condición de indigencia sin el apoyo del Estado. La existencia de trampas de pobreza hace que los esfuerzos propios por salir de la pobreza se contrarresten y, generación tras generación, las familias víctimas de este fenómeno permanezcan en la indigencia. ¿Qué hacer para combatir estas trampas y reducir la extrema pobreza en Colombia? Este documento presenta el diseño de un programa que sugiere intervenir a las familias más pobres utilizando toda la batería de políticas sociales e instrumentos de lucha contra la pobreza que tiene el Estado. Con un esfuerzo de coordinación institucional importante y la mejor focalización de los recursos del gasto social, este Programa podría sacar de la indigencia a 1.7 millones de familias, en un horizonte de aproximadamente 6 años.

**Palabras clave:** pobreza, trampas de pobreza, servicios sociales, Colombia

**Clasificación JEL:** I30, I31.

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad - MERPD. Los comentarios y aportes de Hugo López fueron fundamentales en la elaboración del documento.

<sup>2</sup> Investigador, CEDE – Facultad de Economía, Universidad de los Andes, jnunez@uniandes.edu.co

<sup>3</sup> Investigadora, CEDE – Facultad de Economía, Universidad de los Andes, l-cuesta@uniandes.edu.co

# **POVERTY TRAPS IN COLOMBIA, WHAT WE SHOULD DO? : DESIGN OF A PROGRAM AGAINST THE EXTREME POVERTY**

## **Abstract**

The experience of years and resources dedicated to fight against poverty show that very poor households can not overcome their condition without government's support. Many poor people are caught in poverty traps and those traps overwhelmed their efforts to escape extreme poverty. What we should do?, this paper presents the design of a program that suggest an intervention of the most poverty households with all the government's social policies and instruments available to combat poverty. Along with important institutional coordination efforts and the better beneficiary selection process, this program would remove 1.7 millions of households from extreme poverty, for a span of six years.

**Key words:** poverty, poverty traps, social services, Colombia

**JEL classification:** I30, I31.

## Contenido

1. Introducción.....	4
2. Conceptualización.....	5
2.1. Trampas de pobreza .....	6
2.2. ¿Qué es un PEP? .....	13
3. Características del Programa .....	13
3.1. Dimensiones.....	14
3.2. Condiciones Mínimas .....	15
4. Cobertura, focalización y selección de beneficiarios .....	17
4.1. ¿Quiénes y cuántos son los beneficiarios del PEP?.....	17
4.2. Cobertura municipal .....	18
4.3. Selección de los beneficiarios .....	20
5. ¿Cómo funciona el PEP?.....	20
5.1. Vinculación de las familias al portafolio de servicios del SPS .....	21
5.2. Componente de Infraestructura y Servicios Sociales Básicos.....	23
6. Institucionalidad del PEP .....	26
7. Costos del Programa .....	27
8. Conclusiones.....	28
Bibliografía.....	30
Anexo 1.....	31
Anexo 2.....	34

# **LAS TRAMPAS DE POBREZA EN COLOMBIA; ¿QUE HACER? DISEÑO DE UN PROGRAMA CONTRA LA EXTREMA POBREZA**

## **1. Introducción**

A pesar de que la economía siempre está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población es excluida de estos beneficios. La persistencia de la pobreza y el nivel de indigencia implican que debe existir una Red de Protección Social (RPS) permanente, que ayude a aliviar las dificultades que enfrentan diariamente los más pobres, y contrarreste los efectos de largo plazo que ocasiona la situación del presente. No solo por su nivel de pobreza sino también por su vulnerabilidad, estos hogares carecen de muchos bienes y servicios, pero también de cualquier protección. En este sentido, las intervenciones sobre las familias más pobres deben hacerse utilizando toda la batería de políticas sociales e instrumentos de lucha contra la pobreza que tiene el Estado. Solo de esta forma se podrá reducir los niveles de indigencia, y mejorar la calidad de vida y la productividad de estos hogares.

Este trabajo presenta los elementos más importantes para el diseño de un programa contra la extrema pobreza en Colombia (PEP). El documento consta de ocho secciones, incluyendo esta introducción. En la sección 2 se presentan los aspectos conceptuales en los que debe basarse un programa de esta naturaleza, así como el alcance de una intervención contra la extrema pobreza en el marco de un Sistema de Protección Social para Colombia. En la sección 3 se describen las dimensiones y condiciones mínimas para determinar que un hogar ha salido de la indigencia. En la sección 4 se propone la población objetivo y una metodología para focalizar y distribuir los cupos del programa en todo el país; así como los criterios para seleccionar sus beneficiarios. En la sección 5 se explica el funcionamiento del programa, en la sección 6 su institucionalidad, y, en la sección 7, los costos asociados a la intervención. Por último, se señalan algunas conclusiones en la última parte del trabajo.

## 2. Conceptualización

La pobreza es sinónimo de hambre. Más del 8% de la población sufre diariamente de hambre; como consecuencia, más del 12% de los niños menores de cinco años presenta desnutrición crónica, y en departamentos como La Guajira y Boyacá, esta tasa es aproximadamente el doble del promedio nacional. Esta falta de acceso a los nutrientes requeridos pone a los niños en condiciones de vulnerabilidad frente a las enfermedades, muchas veces con consecuencias catastróficas para su desarrollo.

La pobreza y la desnutrición traen como consecuencia bajos niveles de salud (incluyendo discapacidades permanentes) y muerte temprana. En Colombia, la prevalencia de EDA e IRA en niños menores de cinco años es 14% y 10% respectivamente, y en departamentos como La Guajira y el Chocó, uno de cada seis niños sufren de IRA. Muchos de estos casos se convierten en muerte. Así mismo, la tasa de mortalidad infantil en este segmento de la población, alcanza el 26 por mil, y en los departamentos de Cauca, Chocó, Guajira y Caquetá se encuentran tasas en el rango de 48 a 41 por mil. Lo increíble es que tanto EDA como IRA son enfermedades tratables, pero todavía una tercera parte de la población no está afiliada a ningún régimen de salud.

La pobreza es causa y consecuencia del bajo nivel educativo de las personas que deben enfrentarla. Las tasas brutas de educación primaria y secundaria alcanzan tan solo el 90% de la población y, aunque el analfabetismo es muy bajo (3%), algunas regiones tienen tasas sorprendentemente altas: 13% en La Guajira y 8% en Córdoba, Guainía y el promedio del sector rural. La baja educación condena a las personas y los hogares a vivir en la pobreza o, lo que es lo mismo, a no salir de ella.

La pobreza es también una serie de eventos y condiciones que incluyen el desespero, la falta de oportunidades, la explotación, la inseguridad, la dependencia y el dolor. En síntesis, la pobreza es un problema multidimensional, que no puede ser atacado con acciones desarticuladas. Debe tener en cuenta la ausencia de ingresos

suficientes para el consumo de alimentos, pero también debe garantizar que las personas tengan acceso a los servicios sociales básicos.

Cuando se trata de la pobreza extrema, el problema es mucho más difícil de enfrentar. Por un lado, los ingresos de la población en indigencia son tan bajos, que aún si se duplicaran o triplicaran sus ingresos, éstos no alcanzarían a superar la línea de pobreza. Adicionalmente, el crecimiento de la economía en los últimos diez años ha sido contra-pobre (Núñez y Espinosa, 2005). Por otro lado, los programas de asistencia social, incluidos aquellos de mayor impacto como Familias en Acción, tienen un efecto muy bajo sobre la pobreza. Pero lo que mejor explica la dificultad de sacar a los más pobres de esta situación son las trampas de pobreza. Por tal razón, el Estado debe llegar a esta población con toda la batería de programas con que cuenta, y atender a estos hogares en cada una de las trampas que enfrenta, que los entierra o condena a vivir en esta situación, generación tras generación. La experiencia nos enseña que los pobres no son capaces de superar su situación solamente con sus propios esfuerzos (Smith, 2005). Tampoco en el corto plazo. Por consiguiente, la clave es trazarse objetivos de corto y largo plazo para facilitar el rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los primeros deben ayudar a enfrentar la condición actual y los segundos deben dedicarse a la acumulación de capital humano<sup>4</sup> para enfrentar el futuro adecuadamente.

## 2.1. Trampas de pobreza

Las familias quedan atrapadas en la pobreza, generación tras generación, cuando existe un círculo vicioso que contrarresta los esfuerzos de los pobres, y a su vez alimenta las condiciones que crearon esta situación. En otras palabras las familias quedan atrapadas por unas condiciones que se retroalimentan y que frecuentemente empeoran su situación. Identificar estas trampas provee los elementos necesarios para una política integral que apalanque los esfuerzos de los pobres para superar su

---

<sup>4</sup> Nutrición, salud, educación, capacitación, etc.

situación. A continuación se describen las principales trampas que serán relacionadas con las dimensiones de un PEP y sus principales políticas y programas. Las trampas 2.1.1 2.1.10 se presentan principalmente al interior de los hogares y, por tanto, deben contrarrestarse con ayuda directa a ellos. Las trampas 2.1.11 a 2.1.15 son trampas regionales o comunitarias, que deben soportar muchas familias y que, por tanto, no requieren ayuda directa a los hogares, sino la intervención del Estado en un área geográfica o una población específica. El componente de Infraestructura y Servicios Sociales Básicos, que se describe posteriormente, tiene como objetivo romper este último tipo de trampas.

### **2.1.1. Trabajo Infantil**

Los padres, ya sean por falta de recursos, por necesidad de mayores ingresos o por simple ignorancia, obligan a sus hijos a trabajar. En esta situación, los niños no pueden adquirir la cantidad y/o calidad de educación necesaria para enfrentar en el futuro los mercados laborales. Al crecer, ellos también envían a sus hijos a trabajar. Por consiguiente, el uso de transferencias condicionadas en esta caso es totalmente deseable, acompañado de un marco regulatorio contra el trabajo infantil.

### **2.1.2. Analfabetismo o bajo nivel educativo**

Aún si los padres no envían sus hijos a trabajar, tampoco los envían a la escuela porque “en algunos hogares en pobreza absoluta, aún subsidiando las matrículas, no existe la capacidad de absorber otros costos inherentes a la educación y, adicionalmente, los niños están ligados a actividades laborales desde temprana edad” (Sánchez y Núñez, 1995)<sup>5</sup>. Por consiguiente, las políticas mencionadas en la trampa anterior conducen a desatar esta trampa. Obviamente, el acceso a crédito también puede ayudar en este caso.

---

<sup>5</sup> En Planeación y Desarrollo V. XXVI / Número 4 / Octubre-Diciembre 1995, pp. 104.

### **2.1.3. Capital de trabajo**

La falta de crédito juega un papel importante en muchas de las trampas de pobreza. Es frecuente escuchar que los trabajadores informales deben prestar dinero para iniciar sus actividades diarias y comprar parte de sus insumos. Las tasas de interés absorben la mayor parte de las ganancias, por lo cual deben frecuentar a estos prestamistas. El fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas, acompañado de mecanismos de bancarización, y condicionalidades de ahorro en los programas, ayudan a romper este tipo de trampas.

### **2.1.4. No aseguramiento**

Los pobres enfrentan los mayores riesgos de desempleo, salud, desastres naturales, etc., y, por esto mismo, toman decisiones económicas que son menos riesgosas, pero a su vez, menos rentables (Núñez y Cuesta, 2006). Al tomar estas decisiones, se pierden oportunidades para salir de la pobreza. Igualmente, cuando se realizan los riesgos, suelen tomar las peores estrategias para enfrentarlos (reducción del consumo de alimentos, deserción escolar, etc.). La ampliación de la seguridad social y en especial de aquellos mecanismos de microaseguramiento y ahorro, deben hacer parte de la estrategia de lucha contra la extrema pobreza. Así mismo, las propuestas de creación de un banco para los pobres son bienvenidas.

### **2.1.5. Acceso a información**

La tasa de rotación de las vacantes en el sector formal es mayor al 13%. En el sector informal, aunque no se tienen cifras, debe ser mayor. El desempleo friccional está alrededor del 5%. Todo esto es evidencia de que las oportunidades de empleo son muchas, pero la información está restringida a ciertas redes y sistemas de información de poca accesibilidad. Mientras tanto, los trabajadores pobres agotan su tiempo y energía en largas jornadas de trabajo, sin aprender acerca de ocupaciones que pagan más por hora de trabajo. Los mercados laborales locales difieren mucho y, en ocasiones, la sola migración ayuda a superar la pobreza. La falta de acceso a

información sobre oportunidades laborales y de negocios, mantiene a los pobres en la pobreza. El mejoramiento de los sistemas de información del Sistema Público de Empleo, en cuanto a interconexión regional y acceso en línea en cualquier punto de Internet, es una prioridad del Estado, pero, concentrar los esfuerzos sobre los pobres, traerá mayores beneficios en términos sociales.

### **2.1.6. Desnutrición y enfermedad**

La desnutrición y la enfermedad en los adultos conducen a bajos niveles de productividad, bajos niveles salariales, bajo consumo de alimentos y, de nuevo, desnutrición y enfermedad. La enfermedad, por su parte, restringe las actividades de generación de ingresos colocando a los miembros dependientes en riesgo de desnutrición. En los niños, la desnutrición y la enfermedad puede llegar a tener consecuencias catastróficas, que van desde la muerte hasta la discapacidad. Está última agotará todas las oportunidades futuras de desarrollo físico, mental y económico. Para romper este ciclo, es necesario que la población asistida por el Estado esté periódicamente controlada sobre signos de desnutrición (promoción de la salud) y, así mismo, pueda tener acceso a actividades de prevención de enfermedades, al tiempo que las personas que sufren algún tipo de enfermedad puedan asistir de inmediato a cuidados médicos a través del régimen subsidiado en salud.

### **2.1.7. Demografía**

El tamaño del hogar determina muchas de las decisiones de los hogares. Un mayor número de hijos restringe las posibilidades de participación laboral femenina y de generación de ingresos. Frecuentemente, los pobres deciden tener más hijos para asegurar un ingreso en la vejez, cerrando el círculo de pobreza en el presente y el futuro. En el futuro, porque un mayor número de hijos también determina la cantidad y calidad de educación de cada uno de ellos, lo cual será un determinante de los ingresos de éstos. Cuando el problema se presenta entre las adolescentes, la trampa es más evidente: la niña o joven debe abandonar la escuela para cuidar de ella en el

embarazo y de su hijo posteriormente. En esta trampa, es usual que el retraso escolar sea permanente y, por tanto, en el futuro, su acceso al mercado laboral será restringido, dada su baja productividad. De esta forma, los ingresos de la madre adolescente siempre estarán por debajo de la línea de pobreza, y sus hijos tendrán baja cantidad y calidad educativa, cerrando el círculo vicioso de la pobreza. En este sentido, es indispensable que las personas tengan acceso a educación y salud sexual y reproductiva; así como acceso a información y métodos de planificación familiar. Cuando esta trampa se realiza, debe garantizarse acceso a educación y salud a los nuevos ciudadanos.

#### **2.1.8. Uso de tierras**

Los pobres, desesperados por alimentos e ingresos, sobreutilizan sus tierras reduciendo la fertilidad y la productividad, cosecha tras cosecha. El Estado debe proveer asistencia técnica en cultivos, riego, sostenibilidad ambiental y fertilización del suelo para romper esta trampa.

#### **2.1.9. Criminalidad y violencia**

Los jóvenes, sin acceso a educación y con pocas probabilidades presentes y futuras de acceder a los mercados laborales (en la literatura se conoce como “síndrome de no futuro”), son fácilmente atraídos por bandas delincuenciales y grupos por fuera de la ley. Sus actos no solo empobrecen a sus víctimas, quienes en su mayoría también son pobres, sino también a la comunidad, por la percepción de violencia que se genera y el reducido número de actividades económicas que van quedando, a medida que se incrementa la violencia. Estas conductas fueron reforzadas en el pasado por la violencia criminal, y en el presente por el abuso de alcohol y drogas. El acceso a clubes juveniles del ICBF para jóvenes involucrados en estas actividades, y el acceso a capacitación para el trabajo, proporciona los elementos básicos para romper este tipo de trampas de pobreza.

### **2.1.10. Identificación**

Frecuentemente, los pobres no pueden acceder a los servicios ofrecidos por el Estado o el sector privado, simplemente por no tener registro civil o cédula de ciudadanía. Por esta razón, este grupo de población muchas veces es invisible para la sociedad. Algo tan simple como la obtención de documentos de identidad, les facilita incorporarse a la sociedad y a los mercados para acceder a los servicios sociales ofrecidos por el Estado.

### **2.1.11. Trampa física y geográfica**

La trampa física y geográfica se manifiesta a través de hechos generados por las condiciones geográficas de la región en la que reside un hogar, y las oportunidades laborales, de producción y de habitabilidad que ese territorio le puede ofrecer a esa familia. Cuando una región, por su condición geográfica, incurre en altos costos de transporte, al interior de su territorio y con el exterior (nacional o internacional), no logra consolidar un mercado interno importante, de manera que se limitan las oportunidades laborales de sus habitantes. Así mismo, aquellas regiones con baja productividad agrícola, carencia de suelos apropiados y un adecuado régimen de lluvias, restringen el acceso de las familias a una fuente de ingresos proveniente de la agricultura, cerrando aun más sus posibilidades de sobrevivencia. De otro lado, las regiones con condiciones físicas y geográficas propicias para el desarrollo de enfermedades como: la malaria, el dengue, la tuberculosis y la fiebre amarilla, entre otras, crean los mecanismos para afectar masivamente las condiciones de salud de su población. Finalmente, es frecuente encontrar en estas regiones población dispersa y con baja densidad, hechos que de manera conjunta o independiente, limitan el acceso de las familias a los mercados, oportunidades laborales y servicios sociales. De esta trampa, es importante señalar que se puede salir con adecuadas inversiones en infraestructura vial, infraestructura rural (redes terciarias, riego, etc.), infraestructura en servicios públicos y tecnologías.

### **2.1.12. Trampa fiscal**

La trampa fiscal se presenta cuando la población es muy pobre y no puede pagar impuestos, situación que disminuye los recursos para financiar las políticas y programas que permiten a los más vulnerables salir de la pobreza. Unido a esto, si los gobiernos son corruptos y/o incapaces de recoger un nivel adecuado de impuestos, y han heredado una deuda muy alta de otras administraciones, se limita su capacidad para realizar las inversiones necesarias contra la pobreza. Esta es una trampa que se puede resolver con voluntad política local, asistencia técnica para mejorar los recaudos, y cofinanciación por parte de la Nación para adelantar los proyectos prioritarios.

### **2.1.13. Trampa ambiental**

La trampa ambiental se manifiesta a través de degradación ambiental; asentamiento de vivienda en zonas de riesgos; explotación irracional de recursos animales marinos o terrestres, del recurso forestal y del recurso minero; falta de una política de control ambiental; falta de inversiones coherentes y sostenidas de reemplazo del material explotado; mayor vulnerabilidad de los pobres extremos a los desastres naturales, y falta de recursos energéticos.

### **2.1.14. Trampa de baja calificación**

En aquellas regiones donde la mayoría de la población tiene baja calificación, no existen firmas que requieran empleo calificado, restringiendo la demanda por este tipo de empleo en estas zonas. De esta forma, no se generan los incentivos para calificarse, y como no hay fuerza laboral calificada disponible, las firmas no contemplan la posibilidad de ubicar plantas de producción o algún tipo de negocio.

### **2.1.15. Desplazamiento forzado**

Victimas de la violencia, las personas deben abandonar su lugar de residencia, donde tienen sus activos, negocios, trabajo, etc., En busca de nuevas oportunidades,

se trasladan a otras ciudades, y en el lugar de destino son discriminados, no pueden acceder fácilmente a mercados que son desconocidos, ni a los servicios públicos sociales. Así mismo, las condiciones de habitabilidad son precarias, hecho que refuerza su problema de acceso a los mercados laborales.

## 2.2. ¿Qué es un PEP?

Es un programa de alcance nacional, de largo plazo, cuyo propósito es vincular a las familias más pobres a los servicios esenciales del Sistema de Protección Social<sup>6</sup>. Incluye acciones para atender la extrema pobreza y mejorar la distribución del ingreso de hoy (a través de transferencias condicionadas); acciones para combatir la situación de indigencia futura de los niños (a través de intervenciones eficaces en control natal, cuidado infantil, salud, nutrición y educación) y acciones para mejorar la infraestructura básica de las zonas más pobres, dándole prioridad al sector rural y a las zonas urbanas marginadas; y generando empleo para trabajadores no calificados en estas mismas zonas.

## 3. Características del Programa

Este Programa explora un nuevo esquema de lucha contra la extrema pobreza que se fundamenta en: i) integrar todos los servicios del Estado para las familias más necesitadas; ii) enfocarse en la familia y no en las personas; iii) adecuar la oferta a la demanda de las familias; iv) fortalecer la participación de los gobiernos locales bajo los parámetros diseñados a nivel central; v) establecer un límite en el tiempo de permanencia de las familias en el Programa (graduación); y vi) realizar control social, monitoreo y seguimiento constante, así como evaluación de impacto<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Para más detalles sobre el SPS, ver Núñez y Cuesta (2006).

<sup>7</sup> La administración del programa debe levantar una línea de base de todas las familias beneficiarias. Esta línea de base debe preguntar por el estado de las condiciones mínimas que se comprometen a cumplir las familias (ver sección 3.2)

### 3.1. Dimensiones

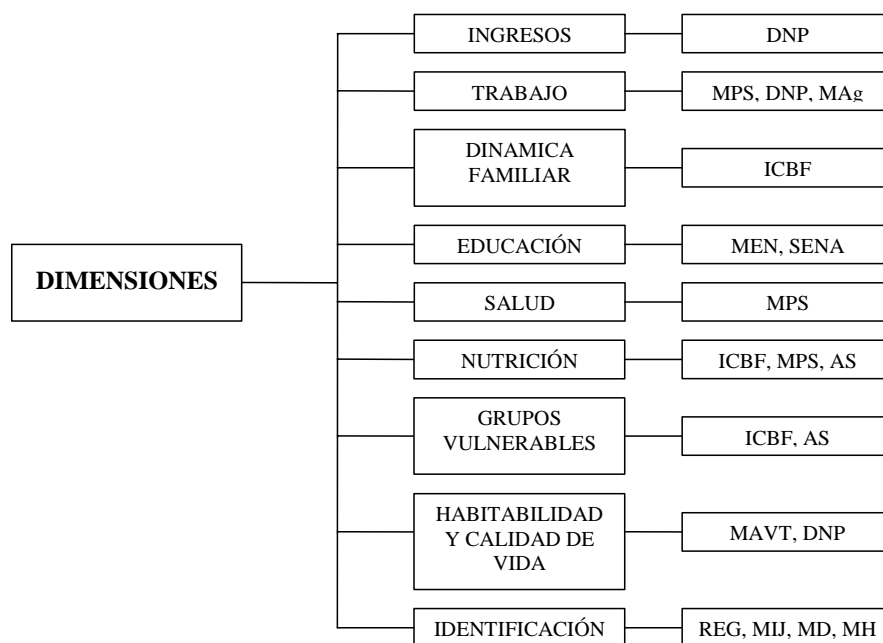
Un PEP debe vincular las familias beneficiarias en el portafolio de servicios del SPS que satisfacen las dimensiones que se presentan en la figura 1. En la dimensión de **ingresos**, el PEP debe garantizar que el hogar reciba los subsidios monetarios a los que tiene derecho y que, al finalizar su permanencia en el Programa, la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia. En la dimensión de **trabajo**, un PEP debe velar por el acceso a capacitación para el trabajo de jóvenes<sup>8</sup> y adultos desempleados, y la reincorporación al mercado laboral de los desempleados, a través de empleos públicos en infraestructura social y productiva. Adicionalmente, en el sector rural, los pequeños cultivadores deben contar con asistencia técnica (riego, semillas, comercialización, microcrédito y otros aspectos a identificar). En la dimensión **dinámica familiar**, el PEP debe orientar a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos, definición de normas claras de convivencia al interior del hogar, y en los casos donde se presente violencia intrafamiliar, vincular la familia en programas de apoyo. En **educación**, un PEP debe asegurar los cupos escolares en educación básica y media para todos los miembros del hogar en edad escolar<sup>9</sup>, y en **salud**, garantizar la afiliación al Régimen Subsidiado de toda la familia. En la dimensión de **nutrición**, debe velar porque se realicen controles periódicos de peso y talla a todos los miembros del hogar. Los **grupos vulnerables** deben atenderse a través de subsidios al adulto mayor; subsidios para discapacitados, y protección a los niños mediante los programas que integran la política de protección a la niñez del SPS. Los subsidios temporales para arriendo, subsidios de vivienda para hogares que estén ahorrando ó subsidios para mejoramiento de vivienda, así como el acceso a servicios públicos, serán las acciones para satisfacer la dimensión **de habitabilidad y calidad de vida**. Por último, en la dimensión de **identificación**, las familias beneficiarias deben recibir ayuda legal en titularización de activos, registro civil, cedulación y bancarización.

---

<sup>8</sup> Mayores de 18 años

<sup>9</sup> Hasta los 18 años.

**Figura 1. Dimensiones del PEP**



### 3.2. Condiciones Mínimas

Las condiciones mínimas que satisfacen cada una de las dimensiones de un PEP son: En **ingresos**, i) que las familias estén recibiendo transferencias condicionadas de Familias en Acción (FA), ii) que la familia tenga ingresos superiores a la línea de indigencia, y iii) que la familia elabore un presupuesto de ingresos y gastos. En la dimensión **trabajo**, las condiciones mínimas son: i) que los jefes de hogar desempleados participen en el Programa de Generación de Ingresos<sup>10</sup> (PROGIN), ii) que ningún menor de 18 años trabaje en las actividades señaladas en el artículo 1 de la Resolución 4448 de diciembre de 2005, iii) que ningún menor de 12 años trabaje, iv) que los desocupados se inscriban al SPE, v) que los campesinos cuenten con asistencia técnica, vi) que los desempleados accedan a cursos del SENA y los jóvenes al programa Jóvenes en Acción, y vii) que a los dos años de participar en el PEP, la familia esté vinculada a algún esquema de microaseguramiento o ahorro. Las condiciones mínimas para la dimensión **dinámica familiar** son: i) que exista un

<sup>10</sup> Obras de infraestructura productiva y comunitaria.

plan de asignación de las tareas del hogar, ii) que en caso de que exista violencia intrafamiliar, la familia asista a programas de apoyo, iii) que los adolescentes asistan a talleres de salud sexual y reproductiva, iv) que los adultos y niños mayores de 12 años conozcan todos los métodos de planificación familiar. En **educación**, las condiciones mínimas son i) que todos los niños y niñas en edad escolar asistan a la escuela (pre-escolar, primaria y secundaria, según la edad), ii) que exista un acudiente que esté en contacto regular con la escuela, iii) que los desertores estén en proceso de reincorporación al sistema educativo, iv) que los mayores de 18 años sepan leer y escribir. En **salud**, i) que toda la familia tenga carné de ARS, ii) que los niños menores de 5 años tengan todas sus vacunas y su carné de vacunación al día, iii) que las embarazadas asistan a sus controles de salud, iv) que los adultos mayores y personas con enfermedades crónicas asistan a control médico. En la dimensión de **nutrición**, las condiciones mínimas son: i) que los menores de 6 años tengan carné del Programa de Crecimiento y Desarrollo (talla y peso), ii) que los menores de 6 años asistan a control y valoración de desarrollo, periódicamente, según la edad, iii) que los mayores de 6 años asistan a controles de peso, talla y estado nutricional, periódicamente. En **grupos vulnerables**, las condiciones mínimas son: i) que en las familias donde trabajen los adultos, los niños menores de 6 años asistan a un HCB ó reciban la transferencia de FA para cuidado infantil, según el servicio escogido por el hogar beneficiario, ii) que los niños reciban desayunos infantiles, iii) que los niños reciban alimentación escolar en la escuela, iv) que las familias con niños de la calle reciban apoyo en el proceso de recuperar a sus hijos, v) que las madres adolescentes y sus hijos reciban algún tipo de atención y apoyo económico, vi) que los adultos mayores sean beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), vii) que los discapacitados reciban algún tipo de atención o apoyo económico. Las condiciones mínimas de **habitabilidad y calidad de la vivienda**, son: i) que los propietarios tengan títulos de la vivienda, ii) que los arrendatarios tengan contrato, iii) que las familias tengan acceso a agua potable, iv) que las familias cuenten con algún servicio sanitario, v) que cuenten con un sistema adecuado de eliminación de basura, vi) que las familias no estén en

hacinamiento, vii) que no hayan pisos de tierra, viii) que cada miembro de la familia tenga su cama, ix) que la vivienda no se llueva, no se inunde y esté bien sellada. Finalmente, las condiciones mínimas en **identificación** son: i) que los miembros de la familia cuenten con registro civil, tarjeta de identidad ó cedula de ciudadanía, según sea la edad, ii) que al menos un miembro de la familia tenga una cuenta en el sistema financiero, iii) que todos los hombres mayores de edad tengan definida su situación militar, iv) que la familia tenga actualizada la ficha SISBEN.

**Cuadro 1. Población objetivo del PEP**

	500M	DECIL 1	INDIGENCIA	SISBEN 1
<b>NIÑOS 00 A 02</b>	197,827	338,013	660,721	716,991
<b>NIÑOS 03 A 05</b>	212,538	385,321	684,636	825,375
<b>NIÑOS 06 A 12</b>	578,895	972,929	1,866,876	1,986,791
<b>ADOLESCENTES 13 A 18</b>	427,210	592,162	1,203,993	1,475,856
<b>ADULTO MAYOR</b>	132,188	264,869	462,928	595,246
<b>JEFES DESOCUPADOS</b>	43,028	120,447	183,485	124,662
<b>JÓVENES DESOCUPADOS</b>	27,333	45,388	70,960	72,144
<b>DISCAPACITADOS</b>	56,681	162,673	295,400	334,632
<b>CUANTITATIVO</b>	136,276	134,710	228,729	522,973
<b>CUALITATIVO</b>	167,278	445,524	781,441	956,750

**Fuente:** Cálculos de los autores, con base en ECV03 y Encuesta SISBEN

#### 4. Cobertura, focalización y selección de beneficiarios

##### 4.1. ¿Quiénes y cuántos son los beneficiarios del PEP?

El PEP debería beneficiar a los hogares en extrema pobreza que residen en las zonas más pobres de todos los municipios del país. El número total de familias depende de la medida de pobreza que se establezca para el Programa. En el cuadro 1 se presentan cuatro medidas de la población objetivo, discriminada por diferentes rangos de edad y riesgos: i) 500.000 familias más pobres por puntaje del SISBEN, ii) familias que pertenecen al decil 1 de ingresos, iii) familias indigentes por línea de indigencia, y iv) familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN. Por ejemplo, si la población objetivo son las familias del primer decil de ingresos, los beneficiarios de 0 a 2 años del PEP serían 338.013 niños, los adolescentes de 13 a 18 años 592.162, los discapacitados 162.673, etc. Considerando que el SISBEN es una medida de la pobreza estructural de una familia –que es la pobreza que quiere combatir un PEP- y

que, en términos operativos, esta medida facilita la identificación y selección de los hogares beneficiarios, se propone que el Programa comience con las 500.000 familias más pobres por puntaje del SISBEN, sin perder de vista que el objetivo final debe ser atender la totalidad de los hogares en extrema pobreza en Colombia. Esta tarea de universalización de la cobertura deberá realizarse gradualmente.

**Cuadro 2. Evolución de la cobertura del PEP**

AÑO	FAMILIAS QUE ENTRAN	FAMILIAS QUE SALEN*	STOCK ANUAL DE FAMILIAS EN EL PEP
2006	500,000	-	500,000
2007	400,000	-	900,000
2008	400,000	400,000	900,000
2009	400,000	320,000	980,000
2010	-	320,000	660,000
2011	-	320,000	340,000
2012	-	320,000	20,000

\* Supone que un 20% de familias deben continuar bajo seguimiento del PEP. Por esta razón, de las 500.000 familias que entran en 2006, solo salen 400.000 en 2008.

**Fuente:** Cálculos de los autores.

En últimas, un PEP en Colombia debe atender la totalidad de las familias indigentes, que son aproximadamente 1.7 millones. Como se mencionó, el Programa debe iniciar con 500.000 hogares e incorporar 400.000 en cada uno de los años subsiguientes, hasta haber atendido la totalidad de las familias indigentes (cuadro 2). Por último, el gobierno Nacional debe diseñar las normas explícitas de egreso, que dependen de los flujos anuales que ha tenido el programa FA desde su inicio.

#### 4.2. Cobertura municipal

El cálculo de la cobertura municipal<sup>11</sup> lo realizará el DNP, siguiendo la metodología que se explica en esta sección y se detalla con un ejemplo en el Anexo 1. En primer lugar, se estima un índice de pobreza extrema (IPE) que combina el NBI<sup>12</sup> y el

<sup>11</sup> Y por localidad en el caso de que el tamaño y la división geoestadística del municipio lo amerite, como en el caso de Bogotá

<sup>12</sup> Calculado a partir del nuevo censo.

acceso a vías del municipio<sup>13</sup>. Con los resultados del IPE, se obtiene el número de hogares en extrema pobreza de todos los municipios del país, y del total nacional. A partir de esta información, se calcula la participación relativa (PR) de los hogares en extrema pobreza del municipio, en el total de hogares en extrema pobreza del país. La PR de cada municipio se aplica a los cupos totales del Programa<sup>14</sup> y, del resultado de esta operación, se conoce la cobertura por ente territorial. La distribución de los cupos al interior de cada municipio se realiza en dos etapas, la primera consiste en identificar las zonas más pobres del ente territorial, utilizando focalización geográfica. Este tipo de focalización consiste en identificar las áreas del municipio más afectadas por la extrema pobreza, a partir de mapas de pobreza contruidos con el NBI<sup>15</sup>. Una vez identificadas las zonas<sup>16</sup>, se ordenan por el porcentaje de población que se encuentra en situación de indigencia, según el NBI que se utilizó para construir el mapa de pobreza. Posteriormente, se seleccionan como zonas beneficiarias del Programa todas aquellas que tengan un NBI mayor o igual al del municipio. La segunda etapa consiste en distribuir los cupos asignados al municipio entre las zonas beneficiarias, de acuerdo con la participación relativa de los hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN de la zona, en el total de hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN de todas las zonas beneficiarias del PEP, en el municipio. En aquellos entes territoriales donde la población total es inferior a 75.000 habitantes<sup>17</sup> no se distribuirán cupos al interior del municipio, porque i) se espera que el componente de obras de infraestructura básica social del Programa pueda beneficiar a toda la población y no a determinadas zonas, y ii) en términos operativos, el tamaño y la división geoestadística del municipio no lo ameritan. En estos municipios las zonas serán identificadas con el ente territorial. En cualquier caso, debe hacerse un inventario de las necesidades en infraestructura básica social en cada municipio.

---

<sup>13</sup> En los municipios sin vías se corregirá el NBI de tal forma que aumente el IPE.

<sup>14</sup> Que se sugiere que inicialmente sean 500.000 hogares

<sup>15</sup> Calculado a partir del nuevo censo.

<sup>16</sup> Que pueden ser los sectores censales del DANE.

<sup>17</sup> El 60% de la población colombiana reside en los municipios con más de 75.000 habitantes. Dichos entes territoriales son en total 70 municipios.

### 4.3. Selección de los beneficiarios

Una vez se ha determinado el número de cupos por entidad territorial<sup>18</sup>, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad encargada de administrar la encuesta SISBEN, debe ordenar de menor a mayor puntaje todos los hogares encuestados en cada municipio, y las primeras  $n$  familias que satisfagan la cobertura asignada al ente territorial<sup>19</sup>, deben seleccionarse como beneficiarias del Programa. Para efectuar los reemplazos que se requieran porque: i) las familias no se presentan a la convocatoria, ii) las familias no están interesadas en firmar el acuerdo para ingresar al Programa, ó iii) las familias salieron del Programa y liberaron un cupo para un nuevo ingreso; el DNP debe generar una lista de espera equivalente al 20% de los cupos asignados al municipio<sup>20</sup>. Dicha lista de espera estará conformada por las  $x$  familias siguientes a las que inicialmente fueron seleccionadas, respetando el criterio de priorización de las familias en extrema pobreza previsto para ingresar al Programa<sup>21</sup>.

## 5. ¿Cómo funciona el PEP?

Una vez se conoce el listado de los hogares beneficiarios por municipio, las familias seleccionadas son convocadas a participar en el Programa. Los hogares beneficiarios y el Estado, firman un documento donde las partes se comprometen a superar las condiciones mínimas definidas en la sección 3.2. Formalizado el acuerdo, los trabajadores sociales inician el acompañamiento de las familias, actividad que se extenderá hasta por dos años. Durante este tiempo, los hogares podrán recibir los

---

<sup>18</sup> O a la zona en el caso de que el tamaño y la división geoestadística del municipio lo amerite o el nivel de desarrollo de las áreas del ente territorial sea lo suficientemente heterogéneo, como en el caso de Bogotá.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Es deseable que los desplazados se integren al Programa. Sin embargo, estas familias deben cumplir los mismos requisitos que se les exigirá a todos los hogares que se postulen para ser beneficiarios.

subsidios de FA<sup>22</sup> ó atención en Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), dependiendo de las necesidades y preferencias del hogar. Adicionalmente, estas familias deben vincularse a todos los servicios del SPS donde las condiciones mínimas del Programa no estén satisfechas. Los trabajadores sociales deben observar y verificar la evolución de la familia en la superación de cada una de las condiciones, mediante visitas domiciliarias mensuales y talleres comunitarios realizados los fines de semana. Las familias que no hayan superado todas las condiciones seguirán siendo observadas y acompañadas por un máximo de tres años adicionales; y, las otras, seguirán recibiendo la atención del Estado, en los servicios que aún requieran y que en ese momento se espera hayan sido apropiados como un derecho.

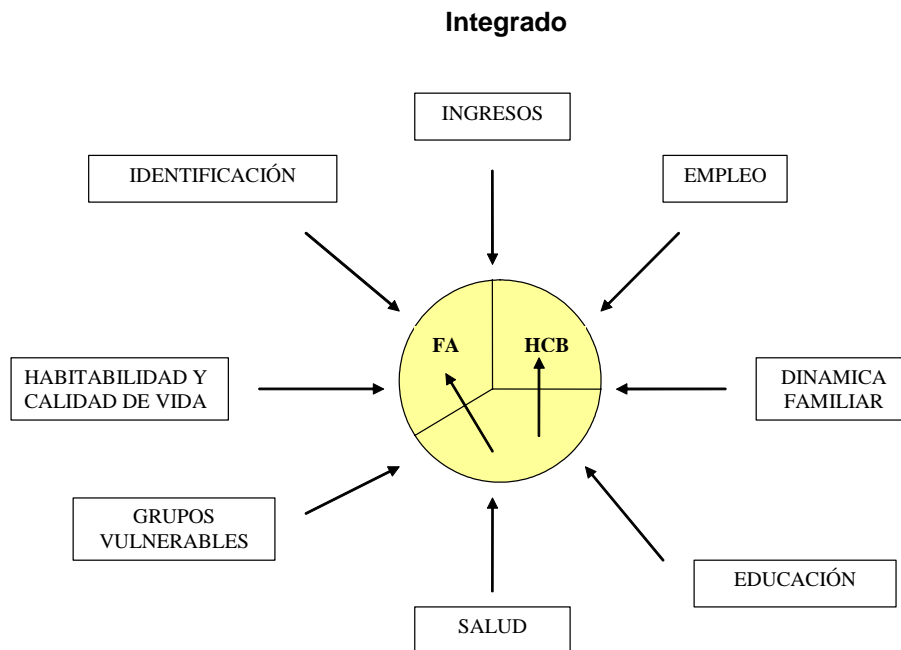
#### 5.1. Vinculación de las familias al portafolio de servicios del SPS

Acción Social, el ICBF y el municipio identifican los hogares que ingresaron al PEP y son beneficiarios de FA y HCB. Las familias sin estos servicios y con hijos en las edades relevantes para participar en alguno de los programas, deben incorporarse a cualquiera de los dos, según las necesidades y preferencias del hogar. En FA deben vincularse con la expansión de cobertura que se contempla hacia el futuro, y en HCB de acuerdo con la disponibilidad de cupos. Posteriormente, se debe verificar el estado de las condiciones mínimas del Programa en cada hogar, y con la gestión de las entidades que conforman el SPS Integrado, la familia debe vincularse a cada uno de los servicios que satisfacen las dimensiones del PEP (flechas en la figura 2).

---

<sup>22</sup> Dependiendo de la edad de los niños: \$46.500 para los menores de 7 años, \$14.000 por cada niño en primaria y \$28.000 por cada niño en secundaria. Estos subsidios nunca podrán recibirse por más de 5 años

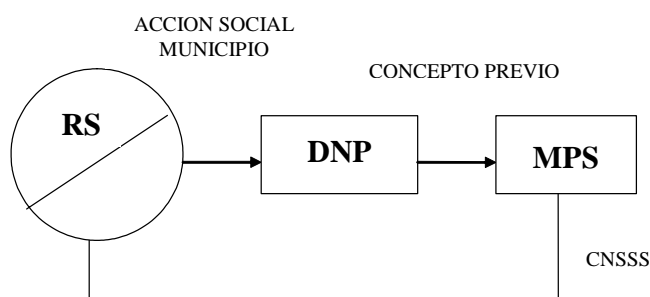
**Figura 2. Incorporación de las familias beneficiarias del PEP al portafolio de servicios del SPS**



Como ejemplo de lo anterior, supongamos que una proporción de los hogares beneficiarios tiene Régimen Subsidiado (RS) y otra no. El procedimiento para vincular a los no asegurados al RS consiste en que Acción Social<sup>23</sup> y el municipio identifican estas familias y, con ese listado, DNP asigna los recursos al MPS, con concepto previo, garantizando que la ampliación de cobertura que anualmente se hace a través del FOSYGA sea priorizada hacia los hogares del PEP. Posteriormente, el MPS deberá tramitar ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), un acuerdo para que la expansión de cobertura con recursos del FOSYGA se asigne prioritariamente hacia estos hogares (figura 3). Los mecanismos para priorizar los servicios del SPS en las hogares beneficiarios del Programa, deben establecerse en cada una de las entidades que tienen a su cargo las políticas y programas que materializan cada una de las dimensiones del PEP.

<sup>23</sup> Entidad que actualmente se encarga de ejecutar el programa FA.

**Figura 3. Procedimiento para vincular a las familias beneficiaras del PEP en el Régimen Subsidiado**



## 5.2. Componente de Infraestructura y Servicios Sociales Básicos

La evaluación del programa Empleos en Acción (EA), iniciado en el 2000 y terminado en el periodo 2003-2004, indica que la inversión en vías, obras de acueducto y alcantarillado en barrios pobres marginados tiene beneficios importantes de corto, mediano y largo plazo, para los hogares y las comunidades donde se realizan las obras. La inversión en estas obras proporciona empleo temporal e ingresos a personas que difícilmente podrían emplearse en el sector formal de la economía<sup>24</sup> y que podrían beneficiarse de esta experiencia, especialmente si se complementa con capacitación para insertarse en el mercado de trabajo<sup>25</sup>. Así mismo, la evaluación mostró que los municipios están dispuestos a participar con financiamiento cuando las obras son prioritarias para las comunidades. Por tanto, un PEP debe incluir un componente de inversión en este tipo de obras urbanas y rurales, mejoramiento y equipamiento de escuelas, e infraestructura productiva (vías rurales, pequeño riego, etc.). Las obras podrán hacerse con la modalidad de empleos públicos con fondos concursables para los municipios que estén interesados en hacer estas inversiones en las zonas en extrema pobreza seleccionadas.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Jóvenes, mujeres sin experiencia en el mercado de trabajo.

<sup>25</sup> Econometría- DNP (2005)

<sup>26</sup> Las reglas operativas para los concursos y las matrices de cofinanciación se detallarán en el Manual Operativo del programa. La selección de las áreas donde se ejecutaron los proyectos se realizará por el Gobierno Nacional en conjunto con las entidades territoriales.

Se propone que la mayoría de las inversiones para mejorar la infraestructura social y productiva se realice mediante la modalidad de empleos públicos contratados, desarrollados por los municipios en las zonas seleccionadas y contratando personal local<sup>27</sup>. Para esto se puede seguir la experiencia de EA, pero simplificando los procedimientos, agilizando los periodos de contratación y acompañando el desarrollo de los trabajos con capacitación *in situ*, preferiblemente mediante la contratación de ECAPs por el SENA.

Según el citado estudio de evaluación de EA, los municipios podrían contribuir con una parte significativa de los costos de inversión (50-60%) si las obras son de alta prioridad para el municipio y las zonas más pobres seleccionadas. Para esto, se deberá diseñar un sistema de “concurso por fondos” (competencia) entre municipios, incluyendo premios por buena ejecución, con base en indicadores de desempeño de los proyectos, el empleo generado y la calidad y pertinencia de las obras, entre otros. La introducción de competencia temporal e íter temporal (a través del tiempo), es clave asegurar que las autoridades locales tengan en cuenta las prioridades nacionales<sup>28</sup>

Si bien es cierto que no es posible determinar *ex-ante* el costo de las obras porque primero será necesario hacer un diagnóstico de las necesidades en cada una de las zonas beneficiarias, en este trabajo se propone la creación de un fondo concursable para inversiones prioritarias del Programa, que podría empezar con US\$100 millones equivalente en pesos. Este fondo podría apalancar recursos municipales para un financiamiento total por US\$200-250 millones. Los municipios tendrán como incentivos los fondos de contrapartida nacional, y la garantía de las coberturas de los programas integrados de las zonas seleccionadas. Los municipios deberán seguir normas estrictas y uniformes de contratación, pagos a los que participan en trabajos públicos, auditorías de obras y presupuestos para obtener la cofinanciación del

---

<sup>27</sup> Obviamente, la totalidad de los empleos no calificados para la construcción de las obras debe provenir de las familias seleccionadas en el PEP.

<sup>28</sup> Ahmad-Martinez (2004).

Programa. Todos estos procedimientos deberán estar detallados en el Manual Operativo del PEP.

Si bien el énfasis no es en la generación de empleo, el componente de inversiones del programa podría generar más de 100.000 empleos temporales de corta duración (4 meses) por año, aliviando de esta forma el grave problema de desempleo de jefes de hogar, jóvenes y mujeres en las zonas pobres seleccionadas<sup>29</sup>. Dependiendo de la evolución del desempleo y del subempleo en el país, este mismo mecanismo podría usarse más agresivamente para emplear en forma masiva desempleados y jóvenes en las obras que el país deberá hacer para mejorar su competitividad en la economía global.

En síntesis los principales objetivos de este componente del PEP son:

- Proveer a las regiones más pobres y marginadas de infraestructura social básica (escuelas, hospitales, acueductos, etc.).
- Generar empleo temporal e ingresos a personas que difícilmente podrían emplearse en el sector formal de la economía y que podrían beneficiarse de esta experiencia, especialmente si se complementa con capacitación para insertarse en el mercado de trabajo.
- Frecuentemente, estos programas están condicionados a que las familias cumplan una serie de condiciones de formación de capital humano (asistencia escolar, nutrición, vacunación)<sup>30</sup>. Sin embargo, algunas zonas deprimidas no cuentan con la infraestructura adecuada. Las obras de estos programas de empleo pueden suplir esta deficiencia.

---

<sup>29</sup> El programa Empleo en Acción tuvo un gasto aproximado de US\$212 millones con una participación de un poco más del 50% de contrapartida local. En los casi tres años de ejecución el programa completó cerca de 3700 proyectos, con un costo de mano de obra no calificada de cerca del 30 por ciento del total de los fondos y cerca del 50 por ciento de los fondos aportados por la nación (FIP). El proyecto generó cerca de 170.000 puestos de trabajo. Para mas detalles, ver Econometria (2005) "Evaluación de Empleo en Acción"

<sup>30</sup> Es deseable que entre las condiciones se introduzcan compromisos sobre educación y salud sexual y reproductiva.

## 6. Institucionalidad del PEP

El PEP es un componente del SPS propuesto por Núñez y Cuesta (2006) para la MERPD. Teniendo en cuenta los principales problemas y desafíos propuestos, la institucionalidad propuesta debe crear i) las condiciones para mejorar la coordinación e integración intersectorial e intergubernamental (nivel central, departamental, municipal); ii) proveer los mecanismos para mejorar el control social a través de la transparencia, los instrumentos de monitoreo y evaluación y la participación de la sociedad civil en la concepción e implementación de los programas<sup>31</sup> y iii) facilitar la continuidad, sostenibilidad y consistencia del programa. Este último elemento, requiere aplicar políticas y programas que ayuden conjuntamente a cumplir con los objetivos propuestos<sup>32</sup>. Las funciones de cada actor y los mecanismos de coordinación se encuentran en el Anexo.

**Figura 4. Institucionalidad del PEP**



---

<sup>31</sup> La participación social refuerza la toma de conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos facilitando el acceso a los servicios del PEP, y empoderando a los ciudadanos. Esto crea las condiciones de sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazo.

<sup>32</sup> Como ejemplo se menciona el caso de la vivienda que proporciona condiciones mínimas de salubridad ayudando a los objetivos o condiciones mínimas de la dimensión salud. El caso contrario (inconsistencia) propondría metas en salud olvidándose de las necesidades en vivienda.

Una especie de junta directiva del Programa debe conformarse por el CONPES Social (Modulador) y el DNP (Secretaría Técnica del Modulador). La gerencia y operación debe estar a cargo de Acción Social. Los municipios, en conjunto con Acción Social, deberían realizar dos tareas: i) contratar los trabajadores sociales idóneos para realizar el acompañamiento a las familias, y ii) gestionar la firma de los acuerdos entre los hogares beneficiarios y el Estado. Finalmente, los Consejos de Política Social se harán cargo de: i) realizar un inventario de las necesidades de infraestructura del municipio y ii) ejercer control social.

## 7. Costos del Programa

El PEP y el municipio deben contratar los trabajadores sociales para el acompañamiento y seguimiento de las familias. Estas personas serán responsables de levantar la línea de base de las condiciones mínimas y posteriormente acompañar a los hogares en el logro y superación de cada condición. Cada trabajador social tendrá a su cargo, en promedio, 100 hogares (más en el sector urbano y menos en el rural). Por consiguiente, los costos de este rubro son inicialmente 60.000 por concepto de salarios (cuadro 3).

**Cuadro 3. Costos del acompañamiento del PEP**

AÑO	STOCK ANUAL DE FAMILIAS EN EL PEP	TRABAJADORES SOCIALES	COSTOS SIN PRESTACIONES
2006	500,000	5,000	60,000,000,000
2007	900,000	9,000	108,000,000,000
2008	900,000	9,000	108,000,000,000
2009	980,000	9,800	117,600,000,000
2010	660,000	6,600	79,200,000,000
2011	340,000	3,400	40,800,000,000
2012	20,000	200	2,400,000,000

**Fuente:** Cálculos de los autores.

Los otros costos del PEP se resumen en dos componentes. El primero se requiere para financiar el programa de infraestructura y servicios sociales básicos en las

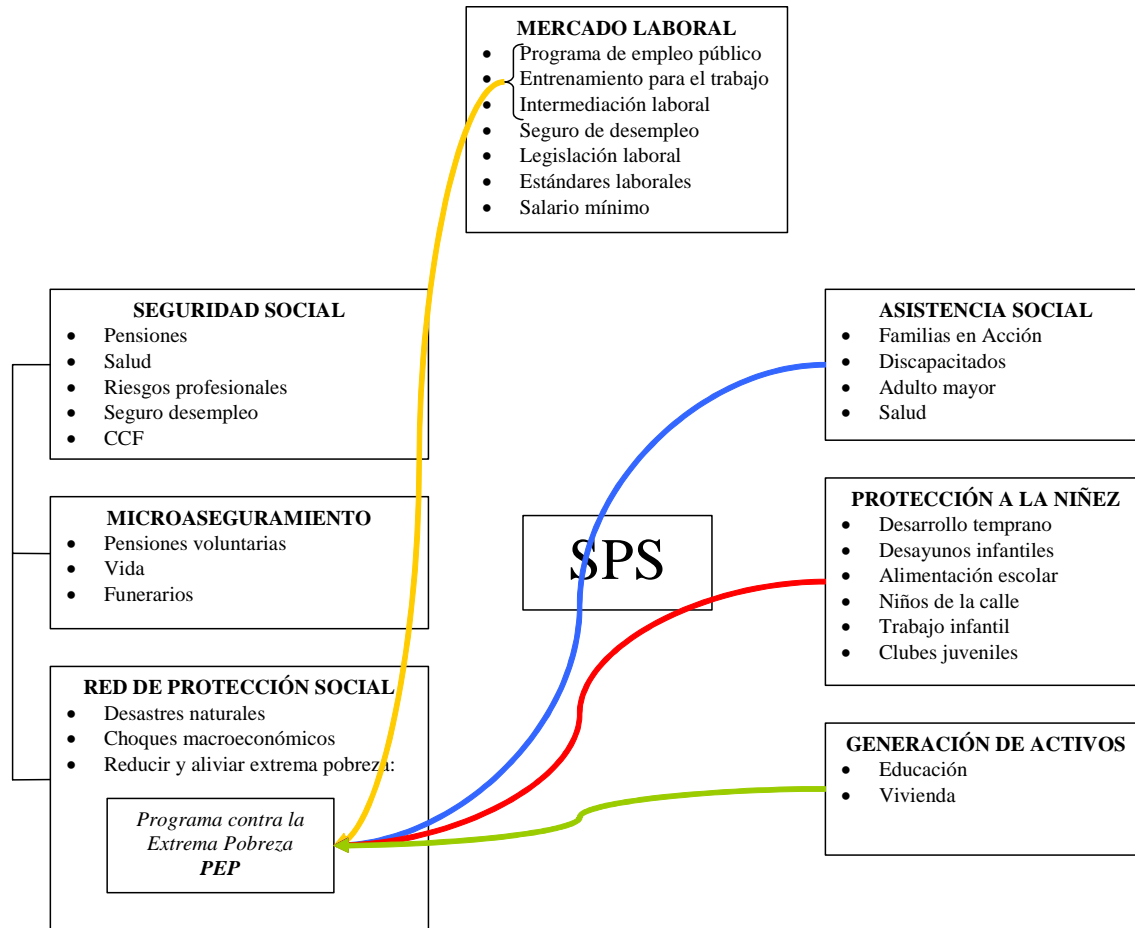
zonas más pobres del país. El segundo debe financiar la ampliación de cobertura del programa FA que es la base de este Programa (ver sección 5). Se estima un costo de US\$200 millones, divididos en partes iguales, para cubrir las necesidades.

## **8. Conclusiones**

Colombia enfrenta un gran reto en la solución de los problemas de la población desplazada y reinsertada. El PEP es una oportunidad para ayudar en la solución. En este sentido, se propone que aquellas personas que pertenecen a cualquiera de estos dos grupos, y que cumplan las condiciones de pobreza exigidas por el método de focalización propuesto, entren directamente al PEP. Para quienes no cumplan las condiciones o niveles de pobreza exigidos, el PEP debe ofrecer toda la institucionalidad y los servicios sociales del programa, con excepción de las transferencias condicionadas de FA.

Hacia delante, se deben definir los siguientes aspectos del Programa: i) Sistema de Información; ii) Monitoreo y Seguimiento; iii) Financiación; iv) ¿Como garantizar la priorización de los servicios del SPS a las familias beneficiarias?. Estos temas deben definirse en un documento Conpes con el concurso de las entidades que participarán en la operación del programa a saber: DNP, Acción Social, Ministerio de la Protección Social y sus entidades adscritas, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Así mismo, debe trabajarse en conjunto con el Ministerio de Hacienda para diseñar el esquema de financiación.

Figura 5. El SPS y su vinculación con el PEP



## Bibliografía

Econometría-DNP (2005) “Evaluación de impacto del programa *Empleo en Acción*”

Núñez, J. y Cuesta, L. (2006) “Diseño de un Sistema de Protección Social para Colombia” Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad para Colombia-MERPD.

Núñez, J. y Espinosa, S. (2005) “Pro-Poor Growth and Pro-Poor Programs in Colombia” Documentos CEDE No. 51. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Sánchez, F. y Núñez, J., (1995). “Por qué los niños pobres no van a la escuela? Determinantes de la asistencia escolar en Colombia”. En: Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, número 4, octubre-diciembre. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Smith, S. (2005). “Ending Global Poverty: A Guide to What Works”. Palgrave Macmillan.

## Anexo 1

### Ejemplo de la distribución de los cupos del Programa contra la Extrema Pobreza (PEP)<sup>33</sup>

Suponga que las entidades territoriales que conforman el país son Bogotá, Manizales, Quibdó, Leticia y Riohacha, y se van a distribuir 100.000 cupos del PEP entre estos 5 municipios. La población total, los hogares totales y el Índice de Pobreza Extrema (IPE) de cada entidad territorial se presentan en el cuadro A-1.

**Cuadro A-1**  
**Población e IPE por municipio**

<b>Entidad Territorial</b>	<b>Población total</b>	<b>Hogares totales</b>	<b>IPE</b>
Bogotá	7,185,889	1,596,864	10%
Manizales	382,193	84,932	50%
Quibdó	116,872	25,972	90%
Leticia	42,827	9,517	60%
Riohacha	99,472	22,105	60%
<b>Total país</b>	<b>7,827,253</b>	<b>1,739,390</b>	<b>50%</b>

Para obtener los hogares en extrema pobreza del municipio, se multiplica el IPE del municipio por los hogares totales del municipio; y para conocer la participación relativa (PR) de los hogares en extrema pobreza de cada municipio en el total nacional, se divide el número de hogares en extrema pobreza de la entidad territorial, sobre el número de hogares en extrema pobreza de todo el país. Finalmente, la participación relativa del municipio se multiplica por los cupos totales del programa (100.000) y se obtiene la cobertura del PEP en cada entidad territorial (cuadro A-2)

<sup>33</sup> El ejemplo es de carácter ilustrativo. Todos los índices y estadísticas utilizadas no corresponden a la realidad y están basados en supuestos.

**Cuadro A-2**  
**Cupos en el PEP por municipio**

Entidad Territorial	Hogares en extrema pobreza	PR	Cupos en el PEP	Cupos en el PEP como porcentaje de los hogares totales del ente territorial
Bogotá	159,686	65%	65,311	4%
Manizales	42,466	17%	17,368	20%
Quibdó	23,374	10%	9,560	37%
Leticia	5,710	2%	2,335	25%
Riohacha	13,263	5%	5,425	25%
<b>Total país</b>	<b>244,500</b>	<b>100%</b>	<b>100,000</b>	<b>6%</b>

De acuerdo con la explicación de la sección 4.2.7, la distribución de los cupos para Leticia termina con este ejercicio, dado que este municipio tiene menos de 80.000 habitantes. Para los demás, es necesario realizar una distribución al interior del ente territorial. Supongamos que se van a distribuir los cupos para Bogotá. La focalización geográfica realizada a partir de los mapas de pobreza, indica que las zonas beneficiarias del PEP son las localidades con NBI mayor o igual a 0.5, ubicadas en el cuadro A-3 antes de la línea roja.

**Cuadro A-3**  
**Zonas beneficiarias del PEP en Bogotá**

Localidad	NBI	Hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN
Ciudad Bolívar	0.9	25,000
Santafé	0.8	20,000
Usme	0.8	20,000
San Cristóbal	0.75	18,000
Tunjuelito	0.6	18,000
Bosa	0.6	18,000
Fontibón	0.6	15,000
Kennedy	0.5	15,000
Engativá	0.5	12,000
Puente Aranda	0.5	12,000
Candelaria	0.5	10,000
Suba	0.4	10,000
Barrios Unidos	0.4	8,000
Mártires	0.4	8,000
Antonio Nariño	0.4	7,000
Rafael Uribe	0.4	7,000
Teusaquillo	0.35	6,000
Usaquén	0.25	5,000
Chapinero	0.25	5,000
<b>Bogotá</b>	<b>0.5</b>	<b>239,000</b>

Definidas cuáles son las zonas beneficiarias del Programa, se calculan los cupos por localidad. El primer paso consiste en determinar la participación de los hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN de cada localidad, sobre el total de hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN de las localidades beneficiarias del PEP. Con este porcentaje, se distribuyen los cupos asignados a Bogotá (65.311) entre las zonas más afectadas por la pobreza extrema (cuadro A-4).

**Cuadro A-4**  
**Hogares beneficiarias del PEP en Bogotá**

<b>Localidad</b>	<b>Hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN</b>	<b>Participación de la localidad en los cupos asignados a Bogotá</b>	<b>Cupos por localidad</b>
Ciudad Bolívar	25,000	14%	8,922
Santafé	20,000	11%	7,138
Usme	20,000	11%	7,138
San Cristóbal	18,000	10%	6,424
Tunjuelito	18,000	10%	6,424
Bosa	18,000	10%	6,424
Fontibón	15,000	8%	5,353
Kennedy	15,000	8%	5,353
Engativá	12,000	7%	4,283
Puente Aranda	12,000	7%	4,283
Candelaria	10,000	5%	3,569
<b>Total</b>	<b>183,000</b>	<b>100%</b>	<b>65,311</b>

## Anexo 2

### Funciones de los actores del PEP

**La instancia del *modulador* y su secretaría técnica deberían desempeñar las siguientes funciones:**

- Coordinar las políticas que están en cabeza de varias entidades.
- Manejar y supervisar los acuerdos entre las distintas entidades.
- Proponer las normas para el cumplimiento de los acuerdos.
- Ordenar la expedición de las normas relacionadas con la creación y reglamentación del Programa.
- Aprobar los estándares del Programa. Es necesario cierto nivel de flexibilidad para que los entes territoriales puedan adecuarlo a sus necesidades de cobertura, precios y calidad.
- Aprobar modificaciones al Programa.
- Diseñar o aprobar los criterios para la transferencia de recursos hacia los entes territoriales y hacia las instituciones proveedoras.
- Facilitar los acuerdos legales y las actividades entre entidades.
- Expedir los estándares para el manejo de la información: establecer el formato de una base de datos común para los beneficiarios de todos los programas, diseñar un número único de identificación NUI para los beneficiarios de la protección social y establecer la periodicidad en la recolección de la información.
- Construir y mantener la base de datos que incluya información de los beneficiarios de los programas, el registro civil, el registro de impuestos y de activos de los beneficiarios, con el fin de seleccionar de forma adecuada a los beneficiarios de la protección social.
- Monitorear constantemente los instrumentos de focalización, con revisión periódica de la metodología nacional.

- Diseñar los estándares del Programa Es necesario cierto nivel de flexibilidad para que los entes territoriales puedan adecuarlos a sus necesidades de cobertura, precios y calidad.
- Ejercer control para evitar duplicidad de programas tanto a nivel central como territorial.
- Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del gasto social.
- Priorizar el gasto social de acuerdo con los resultados del monitoreo, seguimiento y evaluación.

**Las funciones de los *Consejos de Política Social* serían:**

- Reglamentarse.
- Garantizar la coordinación con otros niveles de gobierno.
- Gestionar fuentes privadas de ingreso para el Programa
- Fortalecer la participación comunitaria.
- Establecer prioridades en la asignación de recursos.
- Controlar la focalización del Programa.
- Consultar las necesidades de la comunidad.
- Convocar y articular a los actores.
- Ejercer control político y social sobre los prestadores de los servicios de protección social.
- Idear mecanismos adecuados para la difusión de la información sobre acceso y derechos de la población.
- Recibir y contribuir en la solución de quejas del Programa.
- Proponer cambios al diseño del Programa.
- Vigilar los avances en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.