



Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos

Informe presentado a Colombia Líder

Presentado por Fedesarrollo

Bogotá, Enero de 2012

Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos¹

1. Antecedentes

En 2006 el Gobierno definió mediante el documento 102 aprobado por el Consejo de Política Económica y Social -CONPES- las bases para el desarrollo de una estrategia para la lucha contra la pobreza extrema anteriormente denominada Juntos, ahora Unidos, la cual busca articular la oferta de programas sociales en las familias en condición de indigencia y desplazamiento de tal manera que se prestara un apoyo integral que les permitiera superar las condiciones estructurales de este flagelo social. En este CONPES, se plantea la necesidad de acompañar esta estrategia con mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que incluyen el control por parte de instituciones de la sociedad civil, en particular se plantea que *"La experiencia ha mostrado que los organismos de control ya establecidos no bastan, y que se necesita crear nuevas formas de participación para hacer un control más elástico y sobre el terreno. El proyecto privado —Colombia Líder, entre otros, servirá de canal de difusión y retroalimentación para monitorear el desarrollo de la estrategia, por ejemplo, con una encuesta nacional que mida la percepción de la ciudadanía sobre la Red o el seguimiento de un panel de indicadores, entre otros. Además de colaborar en la difusión y mayor conocimiento de la política de reducción de la pobreza y la desigualdad."*

En desarrollo de este mandato del CONPES, en el año 2008, se suscribió un Acuerdo de Entendimiento en el que Colombia Líder se compromete, entre otros, a realizar actividades de control social y difusión de los resultados del seguimiento y monitoreo de la Red Unidos, anteriormente Red Juntos.

El documento que se presenta a continuación se desarrolla en cuatro secciones, incluyendo esta de antecedentes. La segunda sección presenta las nuevas mediciones de pobreza (monetaria y multidimensional) en Colombia. La tercera sección contiene los principales resultados obtenidos del seguimiento realizado por la Red Unidos que busca medir el grado de avance y gestión de los logros de sus familias beneficiarias. La información corresponde a 623.526 familias vinculadas a la Red Unidos que tuvieron un seguimiento² (o que fueron

¹ Se agradece la colaboración de Germán Quiroga, ex Director Unidad Estratégica de Superación de Pobreza, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS); a Carlos Andrés Pérez, Asesor Cuantitativo Unidad Estratégica de Superación de Pobreza, DAPS; a Beatriz Juliana Sánchez, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP; a Fredy Guayacán y Ángela Patricia Pérez, Grupo de Proyectos Especiales, DNP y a Jessica Owens, Ministerio de Trabajo. De igual forma se agradecen los valiosos comentarios realizados por Mónica Parra, Investigadora de Fedesarrollo y Jairo Núñez, Investigador Asociado de Fedesarrollo.

² Este seguimiento corresponde a la segunda fase relacionada con el levantamiento de información de las familias Unidos, siendo la primera fase el levantamiento de la línea de base familiar (LBF) que se realizó a todas las familias que al ingresar a la estrategia de Unidos con el fin de contar con un diagnóstico inicial de

re-encuestados) entre agosto y diciembre de 2011. En la última sección se hace seguimiento al alcance de las recomendaciones dadas en el anterior informe de seguimiento a la Red Unidos presentado en agosto 2010 y se identifican nuevos retos y recomendaciones con el fin de afianzar el cumplimiento de los objetivos de promoción social que tiene la Red Unidos.

2. Pobreza y desigualdad en Colombia: nuevas mediciones

En agosto de 2011 se publicaron las nuevas cifras de pobreza monetaria para Colombia que no habían podido ser calculadas desde el 2005 debido a cambios metodológicos tras la introducción de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) en el segundo trimestre de 2006³. La Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) tuvo como objetivos: “medir el impacto metodológico que implicó la interrupción de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la implementación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); elaborar e implementar una metodología de empalme para las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad; y proponer un arreglo institucional para la medición, verificación técnica y divulgación de las cifras de pobreza en Colombia” (tomado de MESEP (2010). Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009. DNP). Las cifras de pobreza monetaria o por ingresos aquí presentadas provienen de la actualización de la metodología del cálculo de pobreza monetaria para el período 2002 a 2010 realizada por la MESEP con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y de la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG) 2006-2007. Aproximadamente cada década se actualiza la metodología del cálculo de la pobreza por ingresos una vez se cuenta con una nueva ENIG con el fin de tener canastas de consumo promedio más actualizadas (*i.e* con nuevos bienes y servicios) y realizar los ajustes requeridos a la metodología empleada.

Las cifras de pobreza, pobreza extrema y desigualdad estimadas a través de la nueva metodología muestran tendencias similares a las calculadas con la anterior metodología, aunque presentan niveles inferiores en todos los dominios geográficos (Gráficos 1, 2 y 3). Los resultados obtenidos con la nueva metodología indican que la pobreza se redujo en 12,2 puntos porcentuales (pp) y que a su vez la pobreza extrema disminuyó en 5,2 pp durante el período 2002-2010 (Gráficos 1 y 2). Por su lado, la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini⁴ se mantuvo relativamente constante (0,56) durante el mismo período (Gráfico 3).

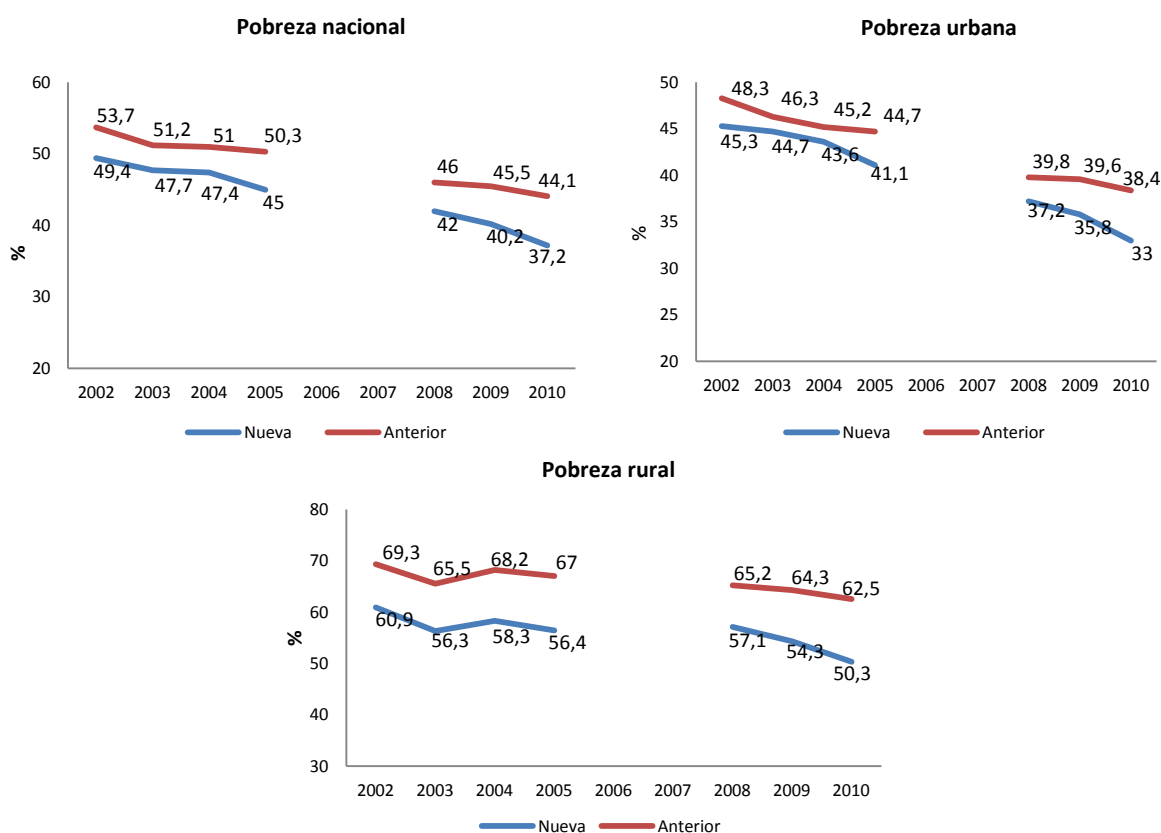
las familias. Este seguimiento está en proceso y se espera que se realice a las familias restantes en el transcurso del 2012.

³ De hecho, no existen cifras de pobreza para 2006 y 2007 ya que las series no pudieron ser empalmadas para esos años específicos.

⁴ Este índice mide la concentración de ingresos, es un índice que va de cero a uno, donde valores cercanos a cero implican perfecta igualdad de la distribución de ingresos (*i.e.* todos reciben la misma porción de los ingresos totales en la economía).

El ritmo en la reducción de pobreza es mayor con la nueva metodología; por ejemplo, entre 2002 y 2010 a nivel nacional con la anterior metodología la pobreza se reduce en 9,6 puntos porcentuales (pp), mientras que con la nueva metodología la reducción es de 12,2 pp (Gráfico 1). En particular, para la pobreza a nivel nacional en 2010, la diferencia entre una y otra metodología es de 7 pp (44,1% con la anterior metodología vs. 37,2% con la nueva), lo que implica que aproximadamente 3'140.000⁵ de colombianos habrían salido de la pobreza por cuenta del cambio de metodología.

Gráfico 1. Pobreza nacional, urbana y rural, según las dos metodologías



Fuente: MESEP a partir de ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010, DANE

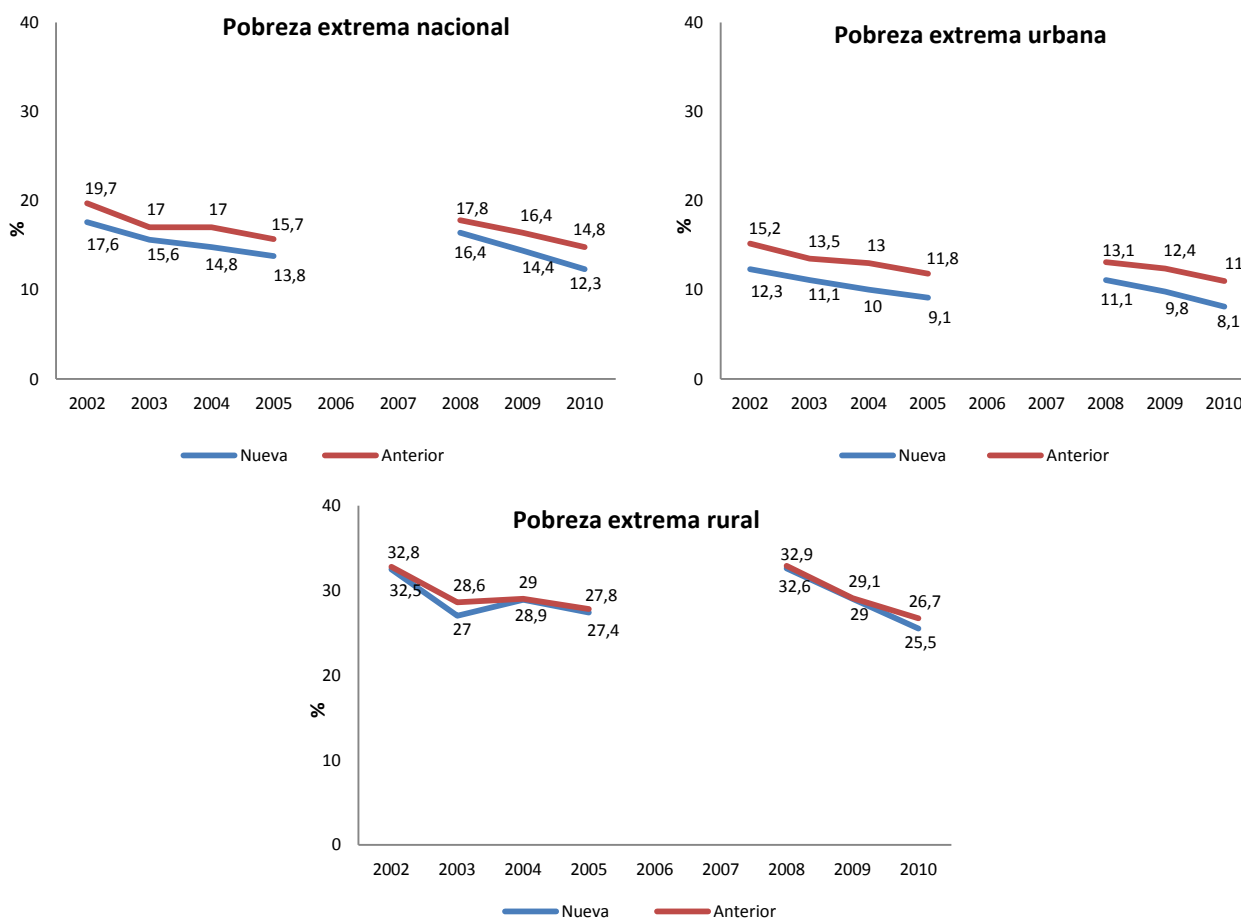
Adicionalmente, llama la atención que la reducción en el porcentaje de pobres a nivel nacional con la nueva metodología (NM) es muy similar entre los períodos 2002-2005 y 2008-2010, siendo que los niveles de crecimiento económico en el segundo período son inferiores a los del primer período y el coeficiente del Gini se mantuvo relativamente estable durante los dos períodos mencionados (alrededor de 0,56 con la NM como se

⁵ Cálculo efectuado con base en las proyecciones censales para el 2010 del DANE.

muestra en el Gráfico 3). “Es importante destacar que la gran diferencia en las tasas de pobreza a nivel nacional entre una y otra metodología se presenta en el sector rural (...), donde los niveles difieren en 12,2 pp (62,5% vs. 50,3%). Resulta notoria la reducción de la pobreza rural entre 2008-2010 de acuerdo a la nueva metodología, tratándose de un período en el que el sector agrícola prácticamente no creció” (Tendencia Económica 112, Fedesarrollo, agosto de 2011).

En cuanto a la pobreza extrema, la nueva metodología también arroja niveles de pobreza extrema menores que la anterior metodología (Gráfico 2), sin embargo las diferencias no son tan marcadas como las observadas para el cálculo de pobreza.

Gráfico 2. Pobreza extrema, según las dos metodologías

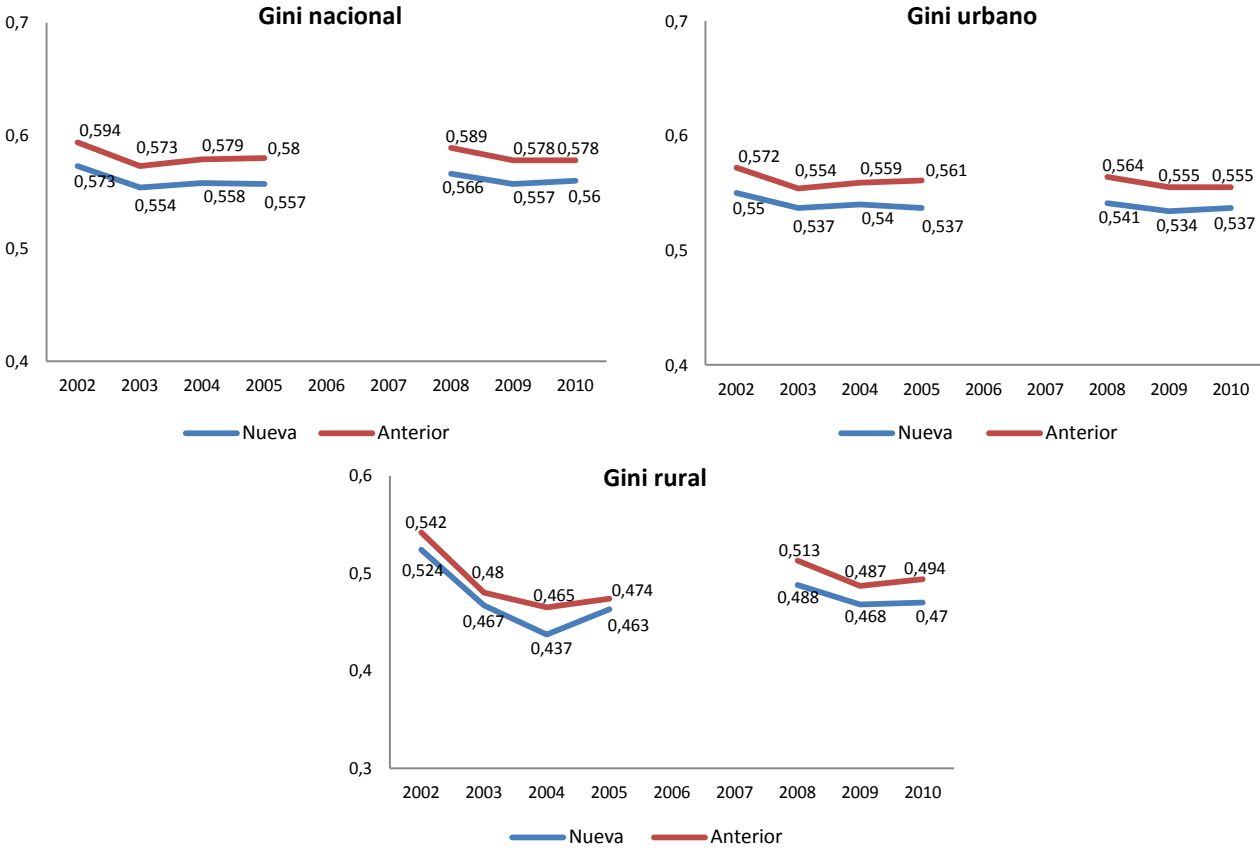


Fuente: MESEP a partir de ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010, DANE

A pesar de las mejoras en los indicadores de pobreza y de la pobreza extrema, es preocupante que Colombia presente niveles de desigualdad similares a los de Bolivia, Sudáfrica y Angola. En efecto, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 sitúa al país

como el segundo más desigual de América Latina y el Caribe después de Haití. En el Gráfico 3 se presenta la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini y se aprecia que con la nueva metodología el Gini es inferior al calculado con la metodología anterior a lo largo del período 2002-2010 para todos los dominios geográficos. En términos de desigualdad desagregada por zona, la reducción en el coeficiente de Gini más importante se presentó en la zona rural durante el período 2002-2010 tanto con la nueva como con la anterior metodología (Gráfico 3, panel inferior): la reducción con la nueva metodología fue de 0,054 puntos del Gini y con la anterior metodología fue de 0,048 puntos del Gini. Sin embargo cabe resaltar que los niveles de desigualdad con una y otra metodología son muy similares a los que tenía Colombia en el 2005. De donde en términos generales los avances en reducción de desigualdad de ingresos han sido magros.

Gráfico 3. Coeficiente de Gini, según las dos metodologías



Fuente: MESEP a partir de ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010, DANE

En Colombia se ha empleado la metodología de la CEPAL para la construcción de la pobreza monetaria basada en canastas normativas de consumo para facilitar las comparaciones regionales.

Con el fin de ilustrar algunas de las críticas que Fedesarrollo⁶ ha formulado en torno al nuevo cálculo de pobreza, se deben primero comprender los pasos que se siguen en su construcción: “i) establecer la *línea de pobreza extrema* (e.g. el valor de la canasta de alimentos que cubre los requerimientos calóricos establecidos por la FAO y la OMS); ii) establecer la *línea de pobreza* multiplicando la anterior línea por el coeficiente de Orchansky para hallar la canasta mínima de bienes y servicios que debe consumir un hogar para no caer en situación de pobreza⁷; [por último] iii) tomar una encuesta de hogares para establecer la proporción de hogares que no tienen ingresos suficientes para comprar las respectivas canastas que definen las líneas de pobreza extrema y pobreza (...)” (Tendencia Económica 112, Fedesarrollo, agosto de 2011).

Existen principalmente dos críticas importantes que ya han sido señaladas por Fedesarrollo⁸ en torno a los nuevos cálculos de la pobreza monetaria. La primera y tal vez la más importante gira alrededor de la calidad de los datos obtenidos en la ENIG 2006-2007. Los datos para construir la canasta de alimentos normativa que define la línea de indigencia (pobreza extrema) se tomaron de la ENIG 2006-2007, “donde 2 de cada 3 datos no fueron reportados por los hogares lo que hizo necesario imputarlos para estimar la línea de pobreza. (...) Más aún, mientras en la metodología anterior se estimaban líneas para cada una de las 13 áreas metropolitanas, en esta ocasión la ausencia de información en algunas de ellas obligó a estimar una sola línea para todo el sector urbano” (Tendencia Económica 112, Fedesarrollo, agosto de 2011).

La segunda crítica que surge de la nueva metodología adoptada es la eliminación del ajuste de ingreso de los hogares a las cuentas nacionales del DANE correspondientes a los hogares. “En la metodología anterior, los ingresos a partir de las encuestas de hogares eran ajustados para que coincidieran con el valor de los salarios, el excedente bruto de explotación y las rentas de capital de las cuentas nacionales del DANE correspondientes a los hogares. (...) En la nueva metodología este ajuste se abandonó. Si se decide hacer los ajustes, las mediciones de pobreza quedan aferradas a la evolución del PIB (*i.e.* a las cuentas nacionales. ...) En la nueva metodología se corre el peligro de que las mejoras en la recolección, los cambios en la muestra o ciertas modificaciones en las preguntas sobre ingreso familiar (también frecuentes en el DANE) impliquen cambios en los niveles de pobreza no relacionados con cambios en la situación real de los hogares” (Tendencia Económica 112, Fedesarrollo, agosto de 2011).

Dada la baja calidad de los datos recolectados en la ENIG 2006-2007, Fedesarrollo cree necesario que “(p)ara no generar ningún tipo de suspicacias o manejos políticos

⁷ El coeficiente de Orchansky es el inverso del coeficiente de Engel, el cual mide la proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total.

⁸ Fedesarrollo (2011). Tendencia Económica 112, agosto de 2011.

oportunistas, el gobierno nacional debe seguir publicando los resultados de las dos metodologías hasta tanto el DANE recolecte una nueva encuesta de ingresos y gastos que proporcione tranquilidad a toda la comunidad” (Tendencia Económica 112, Fedesarrollo, agosto de 2011).

Es importante no perder de vista la utilidad que tiene la medición de la pobreza. El determinar el número de pobres permite al Gobierno y a los encargados de la política social conocer a quiénes debe ir dirigida la oferta de programas y servicios con miras a reducir su situación de pobreza y vulnerabilidad, aunque la medición de la pobreza en sí no es una herramienta de focalización⁹ del gasto público social. Por ende es importante que la definición y medición de la pobreza sea adaptada a las particularidades de la sociedad y que permita tener en cuenta la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza. Recientemente el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que se configura como una innovación en la medición de pobreza al comprender varias dimensiones de la calidad de vida de los hogares y que adicionalmente sirve como herramienta para el diseño y seguimiento a la política pública¹⁰.

Aunque anteriormente se contaba con mediciones multidimensionales de la pobreza (p.ej. las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) o el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD), este índice es más completo ya que incluye más dimensiones de la calidad de vida de los hogares. El IPM es entonces un índice compuesto que mide la evolución de 5 dimensiones (educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos) y 15 variables relacionadas con las dimensiones anteriormente descritas¹¹. Una familia será considerada pobre si no cumple con 5 de las 15 variables y será considerada en pobreza extrema si no cumple 7 de las 15 variables.

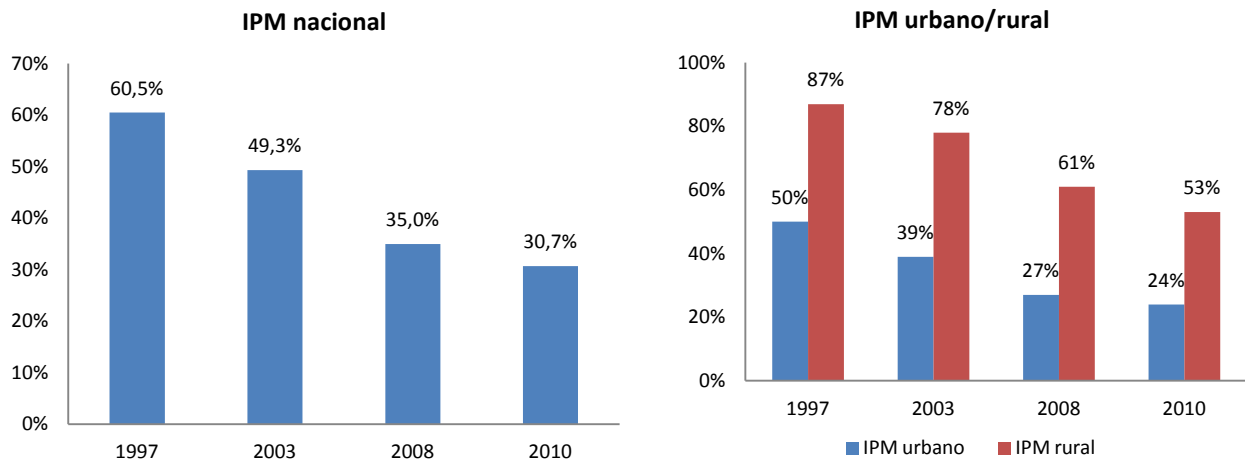
En el Gráfico 4 se presentan los resultados de la medición de pobreza obtenidos a través del IPM para el total nacional y desagregado por zona. La pobreza medida a través del IPM ha disminuido notablemente: para el total nacional el porcentaje de hogares pobres disminuyó en casi 30 pp en el período 1997-2010; por zonas, la disminución más importante se presentó en el área rural con 34 pp durante el mismo período.

⁹ Existen herramientas para la focalización del gasto público social; entre ellas una de las más empleadas en Colombia es el Sisbén.

¹⁰ Dirección de Desarrollo Social - DNP (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia y sus aplicaciones (IPM-Colombia). Presentación realizada en el marco del Seminario Reducción de Pobreza y Promoción de la Equidad y la Movilidad Social en Colombia. Mediciones y Estrategias.

¹¹ En educación se mide el bajo logro educativo y el analfabetismo; en niñez y juventud se miden la inasistencia escolar, el rezago escolar, las barreras de acceso a servicios para la primera infancia y el trabajo infantil; en la dimensión de trabajo se mide el desempleo de larga duración y la tasa de informalidad; en salud se mide la falta de aseguramiento a salud y las barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad; y en vivienda y servicios públicos se miden las barreras de acceso a agua potable, la eliminación de excretas, los materiales de pisos y paredes de la vivienda y el hacinamiento crítico.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares pobres por IPM



Fuente: Citado en DNP (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia y sus aplicaciones (IPM-Colombia).

Este índice no sólo sirve como herramienta para medir el porcentaje de hogares pobres sino que se perfila como una herramienta útil para el diseño y seguimiento de la política pública. En particular resulta un instrumento central para el modelo de promoción de las familias Unidos, permitiendo la selección de las familias que potencialmente podrán ser promovidas de la Estrategia¹².

3. Seguimiento a los hogares de la Red Unidos: gestión de logros

A cinco años de la puesta en marcha de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema – Unidos (anteriormente denominada JUNTOS), esta iniciativa gubernamental ha mostrado importantes progresos en cuanto a cobertura. Con 1'440.439 familias (96,1% de la meta de vinculación del cuatrienio 2010-2014), se trata de uno de los instrumentos de política social que llega a más colombianos en situación de pobreza extrema y desplazamiento forzado al cubrir cerca de 4'876.000 personas en 1026 municipios, según cifras del recién creado Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS) a 31 de agosto de 2011.

El programa busca llegar a un millón y medio de familias que se encuentra ya sea en condición de pobreza extrema o de desplazamiento. Como estrategia de focalización se seleccionaron a las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD y a los hogares con menor puntaje en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El 50,2% de la población beneficiaria está

¹² Para que una familia sea promovida, ésta deberá cumplir con dos condiciones: i) una condición necesaria relacionada con el cumplimiento de logros y ii) una condición suficiente que consiste en que la familia supere su condición de pobreza extrema (medida a través de la línea de indigencia) y de pobreza medida por el IPM.

compuesta por mujeres y el 49,8% por hombres. Del total de familias atendidas, el 79,9% son familias Sisbén 1 y el 20,1% son desplazadas. Por ubicación geográfica, el 59,4% de la población Unidos viven en cabeceras municipales, el 24,3% en zona rural dispersa y el 16,3% en centros poblados. Por rangos de edad, se observa que gran parte de la población atendida por esta estrategia es menor de 18 años (44,6%); la población entre 18 y 60 años representa el 47,9%, mientras que la población mayor de 60 años es minoritaria (representa el 7,4%)¹³. Por etnias, se encuentra que el 5,7% de la población beneficiaria es indígena, el 0,2% es rom o gitano, el 18,3% es afrodescendientes el 0,2% es palenquero y 0,2% es raizal del archipiélago.

La estrategia de superación de pobreza extrema - Unidos busca articular a más de veinte entidades del Estado, con el fin de garantizar un acceso preferente a las familias más pobres a los servicios y programas básicos del Estado. La pobreza al ser multidimensional requiere de un tratamiento a su vez multidimensional; por esta razón, Unidos se enfoca en el cumplimiento de 45 logros agrupados en 9 dimensiones¹⁴ que resumen los mínimos socialmente deseables que sin excepción cualquier familia fuera de la pobreza debería cumplir. A través de esta estrategia se busca la atención integral, la construcción y fortalecimiento del capital humano y social y la corresponsabilidad de estas mismas para lograr superar su condición por sus propios medios.

La estrategia se desarrolla en tres componentes: i) acompañamiento familiar y comunitario, ii) gestión de la oferta preferente a los programas del Estado y iii) fortalecimiento institucional. El primer componente que es realizado por los cogestores sociales es clave para el correcto funcionamiento de la estrategia y el avance de las familias beneficiarias, ya que permite orientarlas para reconocer sus fortalezas y conocer la oferta de servicios sociales del Estado para la consecución de los 45 logros y su inserción autónoma a los mecanismos de Protección Social prestados por el Estado. El acompañamiento se desarrolla en torno a tres momentos claves; el primer momento corresponde a elaboración de la Línea de Base Familiar (LBF) al momento de ingreso de las familias a la estrategia. Esta LBF permite la recolección de información acerca de las condiciones iniciales de las familias. El segundo momento corresponde a la elaboración de un Plan Familiar por parte de las familias con el apoyo de los cogestores sociales, en el cual se priorizan unos logros que deberán ser alcanzados por la familia. Luego de un número mínimo de sesiones de acompañamiento por parte del gestor social (aproximadamente cinco), se realiza un

¹³ La distribución por rangos de edad de la población atendida por Unidos difiere ligeramente con la de la población total, según proyecciones censales para 2010 del DANE; por ejemplo, el porcentaje de la población menor de 18 años atendida por la estrategia es mayor que el correspondiente a este rango de edad dentro de la población total (44,6% vs. 36%). El porcentaje de población entre 18 y 60 años dentro de la población total es de aproximadamente 54% y el de mayor de 60 años es cercano al 10%.

¹⁴ Las 9 dimensiones que busca mejorar la estrategia son las siguientes: i) Identificación, ii) Educación y capacitación, iii) Bancarización y ahorro, iv) Ingreso y trabajo, v) Salud, vi) Nutrición, vii) Habitabilidad, viii) Dinámica familiar y ix) Acceso a la justicia.

nuevo levantamiento de datos a la familia con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento del Plan Familiar y evaluar la gestión de los logros que estaban sin cumplir (tercer momento). El seguimiento también podrá dar información sobre las familias que podrán potencialmente ser promovidas de Unidos.

En cuanto al segundo componente de la estrategia de Unidos que busca gestionar la oferta de las entidades en los diferentes niveles del gobierno¹⁵, la información que los cogestores recogen a lo largo de sus visitas permite coordinar la oferta y la demanda de servicios sociales de la Red y priorizar acciones para la atención de las familias beneficiarias. En este componente se gestionan alianzas con el sector privado y los organismos internacionales para obtener servicios adicionales para las familias beneficiarias. Por último, el tercer componente de la estrategia busca fortalecer la institucionalidad, en particular la institucionalidad local necesaria para el buen funcionamiento de la Red. Este fortalecimiento busca contribuir a la consolidación del Sistema de Protección Social a nivel local.

Esta sección presenta los principales resultados obtenidos del seguimiento que viene desarrollando la Red Unidos para conocer el avance en el cumplimiento de logros de las familias beneficiarias. La información aquí presentada¹⁶ corresponde a 623.526 familias que han podido ser re-encuestadas entre agosto y diciembre de 2011, es decir que aproximadamente el 43,3% de las familias vinculadas a la Red han tenido un seguimiento durante el período mencionado. Con base en esta información es posible establecer el estado de avance en el cumplimiento de los logros de las familias diferenciando por dimensiones, por zonas (rural/urbana), por regiones (distinguiendo por los departamentos que las componen) para así medir la gestión de los logros que estaban sin cumplir en la Línea de Base Familiar (LBF).

Un primer análisis de las cifras pone en evidencia un bajo nivel de gestión de logros ya que cerca del 65% de las familias han alcanzado entre 1 y 3 logros entre el momento de la LBF y el seguimiento (Tabla 1). Existe aún un 0,24% de las familias re-encuestadas que no ha tenido ningún avance entre la LBF y el seguimiento, y tan sólo el 10% ha logrado avanzar en más de 5 logros. A pesar del bajo grado de gestión encontrado, la información del seguimiento no permite saber si éste es causado por escasez o ineficiencia de la oferta institucional, por un precario o ineficaz acompañamiento o por problemas estructurales al

¹⁵ Se cuentan tres niveles de gobierno responsables de la implementación de la estrategia en los territorios: i) nacional, ii) departamental y iii) municipal.

¹⁶ La información que se presenta a continuación corresponde al corte del 2 de diciembre de 2011 del proceso de seguimiento que se viene realizando a las familias Unidos. El seguimiento corresponde a la segunda fase de recolección de datos de la estrategia, siendo la primera fase el levantamiento de la Línea de Base Familias (LBF). Todavía no se cuenta con la información del seguimiento de todos las casi 1'500.000 familias Unidos ya que ésta se encuentra actualmente en proceso. Se espera que en el transcurso del 2012 todas las familias Unidos tengan seguimiento.

interior de los hogares. De igual forma es importante tener en cuenta para este análisis que el avance en la gestión de logros está estrechamente relacionado con el nivel inicial de cumplimiento de las familias en la LBF (*i.e.* al vincularse a la estrategia Unidos); puede ocurrir que algunos logros tuvieran un alto grado de cumplimiento en la LBF y por ende su avance entre la LBF y el seguimiento es menor debido a que los hogares que no los habían alcanzado tienen problemas estructurales graves, haciendo cada vez más difícil alcanzar el 100% de cumplimiento de los logros.

Tabla 1. Número de logros alcanzados por familia entre la línea de base y el seguimiento

# logros alcanzados	# familias	% familias
0	1.500	0,24
1	110.000	17,64
2	168.954	27,1
3	126.609	20,31
4	92.725	14,87
5	54.109	8,68
6	24.862	3,99
7	14.365	2,3
8	9.951	1,6
9	7.017	1,13
10	4.886	0,78
11	3.216	0,52
12	2.159	0,35
13	1.359	0,22
14	865	0,14
15	493	0,08
16	257	0,04
17	106	0,02
18	51	0,01
19	26	0
20	12	0
21	2	0
22	1	0
23	1	0
Total	623.526	100

Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

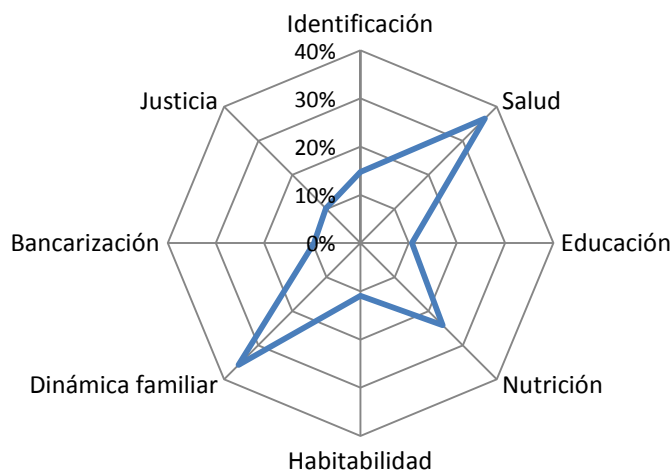
Para poder medir el grado de avance en el cumplimiento de los logros de las familias se calculó un índice de gestión que se estima de la siguiente manera:

Para las 623.526 familias que cuentan con seguimiento, el porcentaje de gestión total es de 21,4%, es decir que en promedio 2 de cada 10 logros que estaban sin alcanzar al ingresar a Unidos han sido alcanzados por las familias. Con lo cual consideramos que se ha presentado un bajo avance en el cumplimiento de los logros dado el presupuesto invertido en la estrategia.

Análisis de gestión de logros por dimensión y zona

En el Gráfico 5 se presentan los porcentajes de gestión calculados para cada una de las ocho dimensiones medidas en este seguimiento¹⁷. Ninguna de las dimensiones ha tenido un avance mayor a 40%. Las dimensiones que han mostrado un mayor avance son: Salud con 36,6%, Dinámica Familiar con 35,7% y Nutrición con 24,1%. Las cinco dimensiones restantes muestran magros avances (alrededor de 10% con excepción de la dimensión de identificación que ha avanzado cerca de 15%). Los porcentajes de gestión de los logros que componen las dimensiones aquí señaladas se presentan en el Anexo 1.

Gráfico 5. Porcentaje de gestión por dimensión

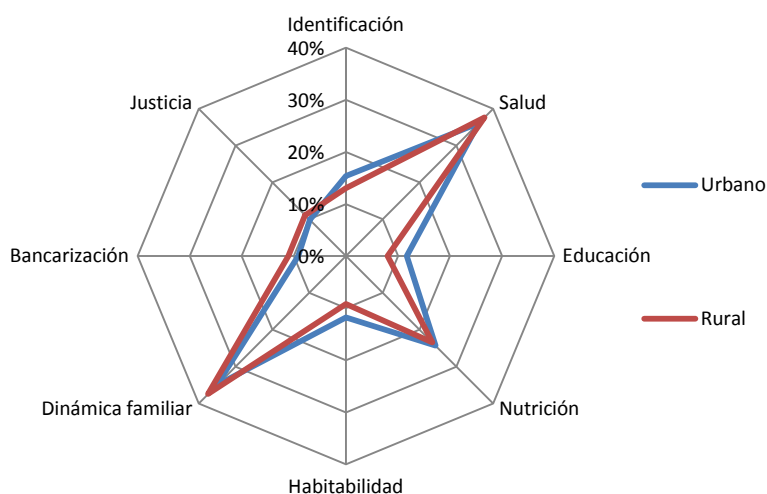


Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

¹⁷ En el seguimiento sólo se pueden medir 8 de las 9 dimensiones de Unidos debido a cambios metodológicos en los logros de la dimensión de ingreso y trabajo (logros 4 al 7) y cambios en la estrategia de Generación de Ingresos. Adicionalmente en el seguimiento no se levantó información para el logro 3 (que hace parte de la dimensión de Identificación) que corresponde a: “la familia vinculada al Sisbén tiene registrada la información de cada miembro tal como aparece en los documentos de identidad” ni para el logro 23 (que hace parte de la dimensión de Nutrición) correspondiente a: “los niños menores de 6 meses reciben al menos 4 meses de lactancia materna exclusiva”.

Diferenciando por zona (urbano/rural), no se observan diferencias marcadas en la gestión de las diferentes dimensiones (Gráfico 6), contrariamente a lo que sí se observaba en el análisis de la Línea de Base Familiar donde la zona urbana estaba muy por encima de la zona rural¹⁸.

Gráfico 6. Porcentaje de gestión por dimensión, zona urbana y rural



Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Identificación: esta dimensión busca garantizar que cada uno de los miembros de la familia cuente con los documentos de identificación propios de su edad y género. Su inclusión dentro de la estrategia de reducción de pobreza extrema se debe a que si la documentación requerida a lo largo del ciclo de vida no se tiene en regla esto puede generar barreras de acceso a servicios estatales, al sistema financiero e incluso al mercado laboral. Esta dimensión tiene un nivel bajo de gestión total (14,7%) como se vio en el Gráfico 5. Al desagregar por logros, se encuentra que el logro 1 (cada uno de los miembros de la familia cuenta con los documentos de identificación para su rango de edad y género) tiene un nivel de gestión de 35,2% mientras que el logro 2 (los hombres entre 18 y 50 años cuentan con tarjeta militar) tiene un porcentaje de gestión muy bajo (6%)¹⁹. Al diferenciar por zona (Gráfico 6), el porcentaje de gestión de esta dimensión es superior en el área urbana (15,4% vs. 13%) –para mayor detalle Anexo 2-.

Ingreso y trabajo: reconociendo que en Colombia el 85% de los ingresos de los hogares provienen del ingreso laboral y que el hecho de tener una fuente de ingresos sostenible y

¹⁸ Steiner, R., Acosta, P. y T, Vásquez (2010). Análisis del informe de estado de familias de la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo, agosto de 2010.

¹⁹ El logro 3 (la familia vinculada al Sisbén tiene registrada la información de cada miembro tal como aparece en los documentos de identidad) que también hace parte de la dimensión de identificación, no se midió en el seguimiento como se explicó anteriormente.

autónoma es clave para la superación de la pobreza de los hogares, se introduce esta dimensión en la estrategia de superación de pobreza. Sin embargo es preocupante que debido a cambios metodológicos y redefiniciones en la estrategia de generación de ingresos aún no se cuenta con información confiable para esta dimensión. El objetivo de esta dimensión es vincular a las familias beneficiarias a una fuente de ingreso sostenible, ayudarles a mejorar sus activos y capacidades para estar vinculados al mercado laboral.

Educación y capacitación: esta dimensión busca mejorar el capital humano de los miembros de las familias beneficiarias, con el fin de lograr vincularse de manera sostenible al mercado laboral y mejorar las oportunidades de los miembros de las familias. En la medición de la LBF esta dimensión mostraba el más alto cumplimiento, es decir que el 71% de los hogares al ingresar a Unidos ya habían alcanzado esta dimensión. El camino por recorrer en esta dimensión es sin duda menor, sin embargo sus avances en este seguimiento no han sido los mejores²⁰. En efecto, el porcentaje de gestión total de la dimensión es la tercera más baja con 10,7%. Los porcentajes de gestión de los logros de esta dimensión van desde 17,5% para el logro 8 (los menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial) hasta 6,3% para el logro 12 (los menores de 15 años no están vinculados a actividades laborales) -Anexo 1-. En cuanto a la gestión de esta dimensión por zona, el avance ha sido mayor en la zona urbana que en la rural; en efecto, se presenta la mayor brecha en los porcentajes de gestión con 3,7 puntos porcentuales (11,7% vs. 8%) -Gráfico 6-.

Salud: se busca que las familias estén vinculadas de manera efectiva al sistema de salud, tengan una atención integral y puedan participar en programas de promoción y prevención. Esta dimensión ha tenido el mayor porcentaje de gestión total (36,6%) Gráfico 5. Los porcentajes de gestión de los logros de esta dimensión van desde 45,7% para el logro 19 (las mujeres asisten a programas de tamizaje de cáncer uterino y de seno y conocen sus resultados) hasta 5,2% para el logro 18 (los menores de 10 años inscritos y asistiendo a controles de crecimiento y desarrollo) -Anexo 1-. En cuanto al avance de esta dimensión por zonas (Gráfico 6), las familias beneficiarias rurales han mostrado un mayor cumplimiento que las pertenecientes a las zonas urbanas (37,5% vs. 36,1%).

Nutrición: con esta dimensión se busca mejorar la nutrición, los hábitos alimenticios y de manejo de los alimentos por parte de las familias pertenecientes a la estrategia. En la medición de la LBF su cumplimiento era el más bajo de todas las dimensiones (sólo el 20% de las familias lo cumplía) y en esta medición de seguimiento presenta un porcentaje de gestión total del 24,1%, lo que corresponde al tercer porcentaje de gestión total más elevado (Gráfico 5). Los porcentajes de gestión de los logros de esta dimensión van desde 27,2%

²⁰ El bajo avance en la gestión de este logro, puede estar ligado a que en la LBF tenía un nivel alto de cumplimiento y por ende es más difícil avanzar hacia el 100% ya que las familias que no han alcanzado esta dimensión pueden ser las que más problemas estructurales tienen, como se mencionó anteriormente.

para el logro 21 (la familia tiene hábitos saludables en manipulación y preparación de alimentos) hasta 22,2% para el logro 22 que corresponde a la familia consume alimentos variados y de manera saludable (Anexo 1). El cumplimiento de esta dimensión no muestra diferencias significativas entre zona urbana y rural (Gráfico 6).

Habitabilidad: 10 de los 45 logros de la estrategia de reducción de pobreza extrema hacen parte de esta dimensión y están relacionados con el mejoramiento de las condiciones de la vivienda de las familias beneficiarias; es decir que se busca que las viviendas cumplan con las normas mínimas de seguridad y de salubridad necesarias para el pleno desarrollo de las familias. El 52% de las familias cumplían esta dimensión en la LBF²¹ y en el seguimiento la dimensión ha mostrado baja gestión (10,9%) -Gráfico 5-. Los porcentajes de gestión de los logros que la componen van desde 34,8% en el logro 31 (todas las familias cuentan con un sistema de comunicación en su vivienda) hasta 3,3% en el logro 29 (la vivienda no tiene pisos de tierra). Resulta preocupante que los resultados de gestión de los logros de habitabilidad sean tan desiguales, ya que es una dimensión vital para el pleno desarrollo de las familias. Se resalta también que la gestión en acceso a agua potable y en reducción del hacinamiento en las viviendas es muy bajo (respectivamente 5,2% y 6,2%) -Anexo 1-. Por zona, el porcentaje de gestión urbano está 2,6 puntos porcentuales por encima del rural, es decir que las familias urbanas han logrado una gestión de 11,8% de los logros relacionados con habitabilidad, mientras que el de sus contrapartes rurales es de 9,2% en esta dimensión (Gráfico 6).

Dinámica familiar: es una dimensión innovadora que busca mejorar las relaciones al interior del hogar, mejorar las pautas de crianza y evitar el maltrato, la violencia intrafamiliar y permitir la detección temprana del abuso sexual. La dimensión presenta el segundo porcentaje más elevado de gestión (35,7%) y a su vez cuenta con el porcentaje de gestión de logro más elevado²²; sin embargo, los porcentajes de gestión de los demás logros de dinámica familiar son bajos: van desde 16,2% para el logro 38 (la familia genera espacios de diálogo, aplica normas de convivencia y resolución de conflictos) hasta 1,4% para el logro 37 (las familias con menores de 6 años conocen y aplican pautas de crianza humanizada) con el menor porcentaje de gestión de todos los logros (Anexo 1). En cuanto a las diferencias de gestión por zona, las familias rurales tienen un mayor porcentaje de gestión que las familias urbanas (Gráfico 6).

Bancarización y ahorro: esta dimensión es esencial para que las familias vulnerables puedan superar su condición mediante la acumulación de activos que les permitan protegerse ante choques y transferir ahorro de manera intertemporal. A través de esta

²¹ Steiner, R., Acosta, P. y T, Vásquez (2010). Análisis del informe de estado de familias de la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo, agosto de 2010.

²² El logro 34 que consiste en la elaboración y seguimiento del plan familiar con un porcentaje de gestión de 99,8%.

dimensión se busca garantizar el acceso al menos a un miembro del hogar a servicios financieros y también se busca mejorar el conocimiento de los servicios que presta el sistema. El porcentaje de gestión de esta dimensión es el más bajo (9,6%), aunque cabe resaltar que en la LBF el porcentaje de familias que la había alcanzado era de 48%²³. Los porcentajes de gestión de los logros de bancarización y ahorro van desde 10,3% para el logro 41 (las familias conocen las características de ciertos productos financieros) hasta 9,8% para el logro 40 relacionado con el ahorro a través del sistema financiero (Anexo 1). Adicionalmente se destaca que en la zona rural se obtiene un porcentaje de gestión mayor que en la zona urbana con una diferencia de casi dos puntos porcentuales (11% vs. 9,1%) - Gráfico 6-.

Acceso a la justicia: su objetivo reside en que las familias pertenecientes a la Red Unidos conozcan sus derechos y tengan acceso a la justicia formal e informal para la resolución de sus conflictos de manera eficaz. El porcentaje de gestión de esta dimensión es el segundo más bajo (10,2%) y cabe resaltar que en la LBF²⁴ el avance era de por sí muy bajo (el 24% de los hogares tenía acceso efectivo a la justicia y conocían sus derechos). Los porcentajes de gestión de los logros de justicia van desde 9,6% a 10,2%. Por otro lado se subraya que el cumplimiento del logro 45 (la familia desplazada recibe acompañamiento y seguimiento a los indicadores de goce efectivo) es del 100% desde la LBF. Por zonas, la zona rural presenta mayor grado de gestión que la urbana (11,1% vs. 9,8% respectivamente) – Gráfico 6-.

Análisis de gestión de logros por región

La información obtenida en este seguimiento permite analizar el estado de avance en el cumplimiento de los logros en las regiones del país. Este análisis muestra la gestión de los logros y dimensiones de la estrategia Unidos en cinco regiones: Orinoquía y Amazonía, región Atlántico, región Centro, Eje Cafetero y región Pacífico, definidas según su ubicación geográfica. Los resultados obtenidos muestran tal y como se observó en los Gráficos 6 y 7 que el grado de gestión es bajo también desagregando por regiones.

En la Tabla 2 se presentan los porcentajes de gestión total por regiones. El Eje Cafetero y la región Centro son las que más avance han presentado con respectivamente 24,2% y 23,4% de logros alcanzados entre la LBF y el seguimiento. Es de resaltar que tanto la región Eje Cafetero y Centro tienen un porcentaje de gestión superior al porcentaje de gestión total (21,4%). La región Pacífica presenta el menor porcentaje de gestión total de logros con 16,7%.

²³ Steiner, R., Acosta, P. y T, Vásquez (2010). Análisis del informe de estado de familias de la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo, agosto de 2010.

²⁴ *Ibidem*.

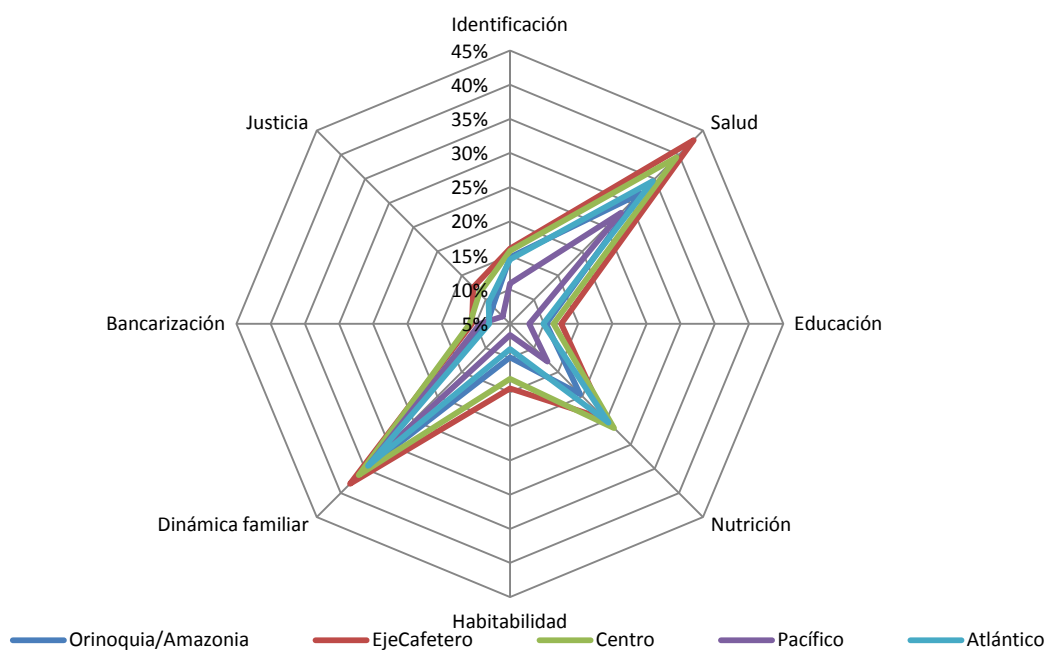
Tabla 2. Porcentaje de gestión total por región

	Orinoquia/Amazonia	Eje Cafetero	Centro	Pacífico	Atlántico
Porcentaje de gestión total	19,8%	24,2%	23,4%	16,7%	19,9%

Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Las dimensiones que presentaron mayores avances en las regiones fueron las relacionadas con salud, dinámica familiar y nutrición. Las regiones con mayor gestión por dimensión son Eje Cafetero y Centro y la de menor gestión por dimensión es la región Pacífico (Gráfico 7). Cabe resaltar que dimensiones tan importantes como educación, habitabilidad y bancarización se encuentran rezagadas en todas las regiones y, como se verá más adelante, en casi todos los departamentos. Se requiere concentrar de manera urgente esfuerzos para avanzar de manera más asertiva en estas dimensiones que son centrales para la superación de la pobreza extrema.

Gráfico 7. Porcentaje de gestión de las dimensiones por regiones

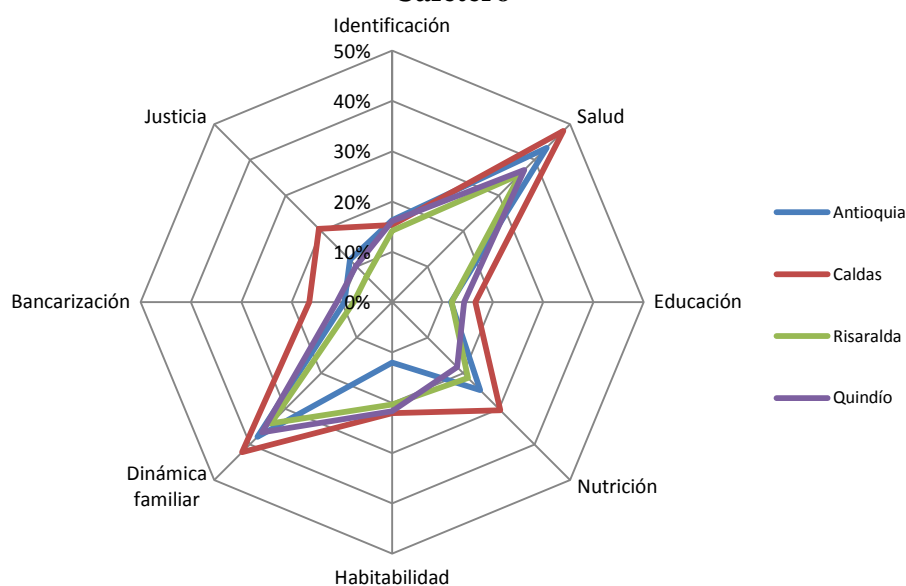


Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Región Eje Cafetero: el porcentaje de gestión total de la región es el más alto de las 5 regiones estudiadas (24,2%) -Tabla 2-. El mayor avance se presenta en salud con (43%), siendo Caldas el departamento con mayor porcentaje de gestión (48,1%) en esta dimensión.

En general Caldas es el departamento con mayor gestión de logros en las distintas dimensiones y el de menor grado de gestión en la mayoría de dimensiones es Risaralda (Gráfico 8). Sin embargo para todos los departamentos de la región se deben realizar esfuerzos en logros tales como identificación, educación, habitabilidad, justicia y bancarización que presentan bajos niveles de gestión. Recordemos que en estas dimensiones el porcentaje de gestión de la región es de 16% en identificación, 12,5% en educación, 14,4% en habitabilidad, 12,6% en justicia y 10,6% en bancarización (Gráfico 7).

Gráfico 8. Porcentaje de gestión por dimensión en los departamentos de la región Eje Cafetero



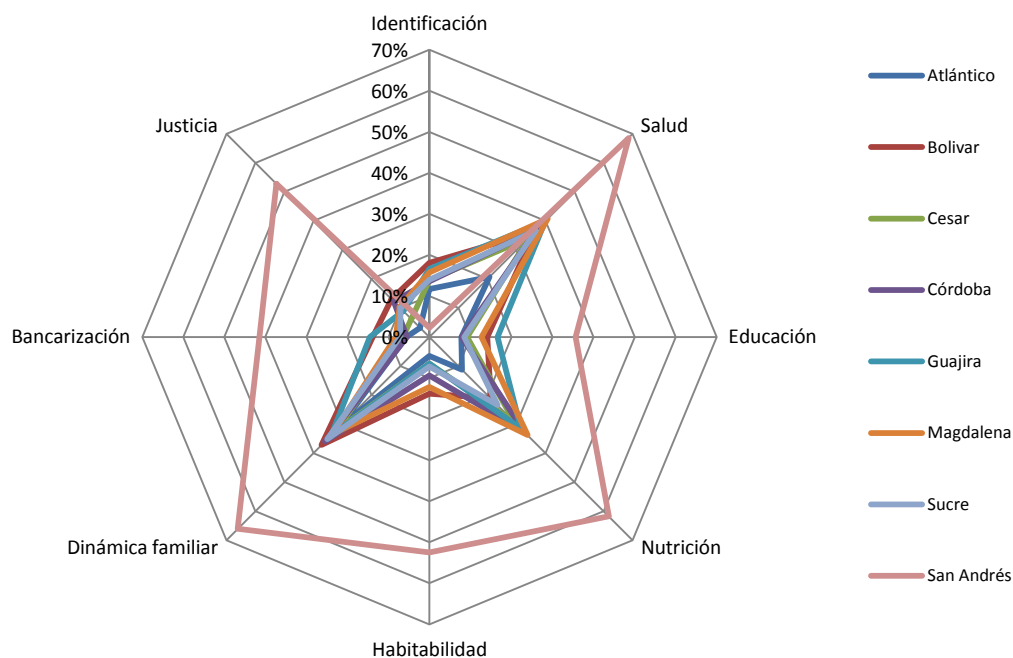
Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Región Atlántico: el porcentaje de gestión total en la región Atlántico es de 19,9% (Tabla 2). En esta región, San Andrés es el departamento que más avances ha mostrado tanto dentro de la región como fuera de ella ya que su porcentaje de gestión total es de 55,3% (Anexo3), lo que implica que ha tenido buena gestión en casi todas las dimensiones (con excepción de la dimensión de identificación donde obtuvo un porcentaje de gestión de 2,2%) –Gráfico 9-. San Andrés exhibe los mayores porcentajes de gestión en salud (68,6%), dinámica familiar (66,1%), nutrición (65,8%) y justicia (52,8%) y en general comparando su grado de gestión con la de los demás departamentos de la región las diferencias están muy marcadas (p.ej. en habitabilidad las diferencias de gestión son de casi 40 pp y en salud cercanas a 20 pp).

La región Atlántico no solamente cuenta con el departamento que más se ha destacado por su alto grado de gestión, sino que también cuenta con el de peor desempeño (que

corresponde al departamento del Atlántico que cuenta con un porcentaje de gestión total de 14,1%) -Anexo3-.

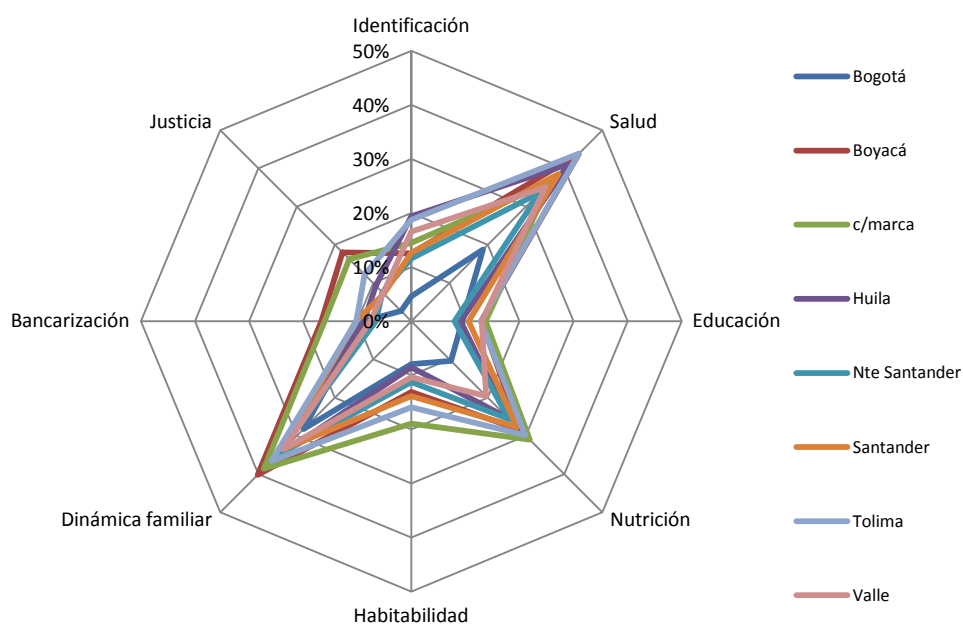
Gráfico 9. Porcentaje de gestión por dimensión en los departamentos de la región Atlántico



Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Región Centro: esta región obtuvo el segundo mayor porcentaje de gestión total de las 5 regiones (23,4%) –Tabla 2-. Las dimensiones de mayor avance son: salud (39,5%), dinámica familiar (36,3%) y nutrición con 26,6% (Gráfico 7). Los departamentos que más sobresalen en su gestión de logros son Cundinamarca, Boyacá y Tolima quienes presentaron porcentajes de gestión total respectivamente de 26,7%, 26,1% y 25,5% (Anexo 3). Bogotá tuvo la más baja gestión en esta región con un porcentaje de gestión total de 14,6% (Anexo 3). El porcentaje de gestión más alto alcanzado por Bogotá está relacionado con dinámica familiar (28,2%), seguido por 18,8% en salud (porcentaje bajo en comparación con los demás departamentos) y 10,4% en nutrición; el resto de los porcentajes de gestión de Bogotá no alcanzan el 10% (Gráfico 10).

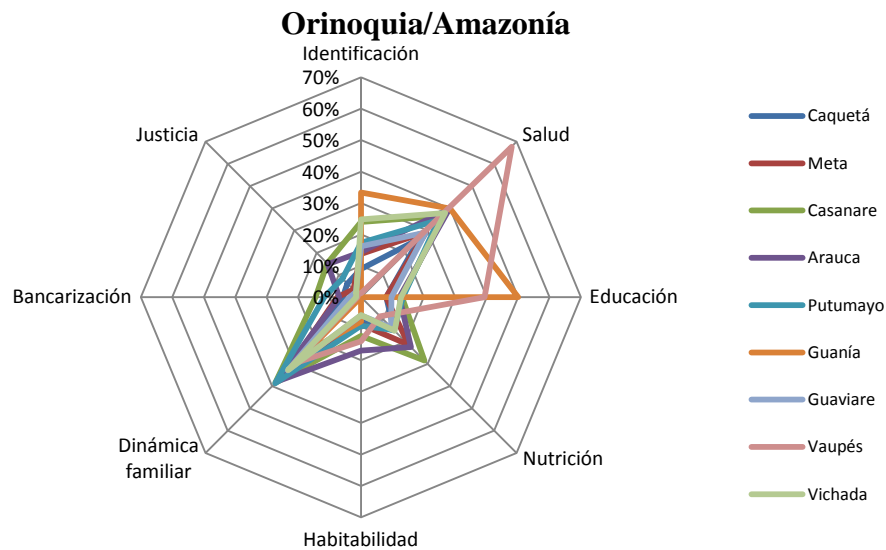
Gráfico 10. Porcentaje de gestión por dimensión en los departamentos de la región Centro



Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Región Orinoquía/Amazonía: el porcentaje de gestión total de la región es de 19,8% (Tabla 2) el segundo más bajo de las cinco regiones. Las dimensiones de mayor avance en la región son: dinámica familiar (35,8%), salud (32%) y nutrición con (19,5%); el resto de las dimensiones se encuentra por debajo del 15% de gestión y bancarización es la dimensión que se muestra más rezagada con 8,4% de gestión (Gráfico 11). En el Anexo 3 se aprecia que Casanare (24,3%), Arauca (23,9%) y Vaupés (23,1%) tienen los porcentajes de gestión total más elevados en la región y los departamentos con más baja gestión son Guanía (16,7%), Caquetá (16,4%) y Guaviare (16,3%). En el Gráfico 11 sobresale la desigual gestión de los departamentos de Vaupés y Guanía. Por ejemplo, Vaupés tiene el mayor porcentaje de gestión en salud (67,8%); en educación (39,3%) y dinámica familiar (29,6%) presenta porcentajes de gestión elevados, pero en dimensiones tales como, identificación (1,2%), bancarización (1,1%) y justicia (1,6%) cuenta con muy poco avance en gestión de logros. Por su parte, Guanía en educación cuenta con el mayor porcentaje de gestión en educación (50%), en salud (40%) tiene el segundo mayor porcentaje de gestión pero es el único departamento de la región que no ha tenido avance alguno en las dimensiones de nutrición, bancarización y justicia.

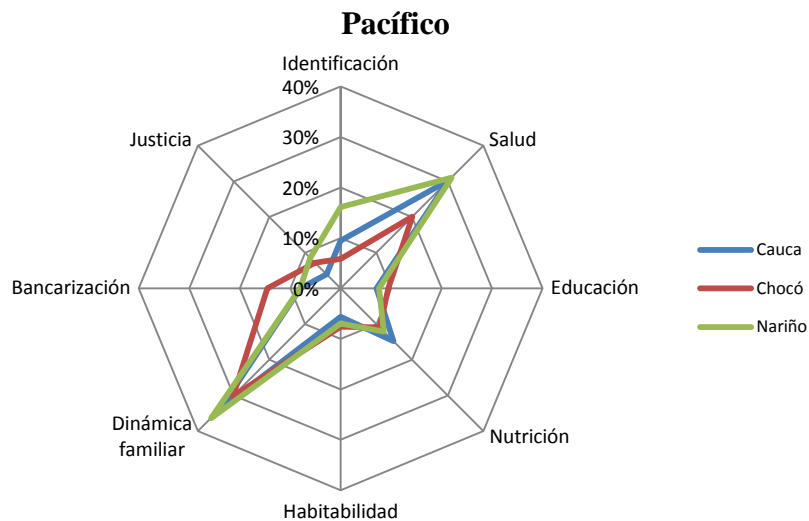
Gráfico 11. Porcentaje de gestión por dimensión en los departamentos de la región



Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Región Pacífico: su porcentaje de gestión total es el más bajo de las 5 regiones con 16,7% (Tabla 2). Las dimensiones que más progresaron en esta región son: dinámica familiar con 33,9%, salud con 28% y nutrición con 25,5% (Gráfico 7). Las dimensiones de menor desempeño son: habitabilidad (6,6%) y justicia (6,5%) –Gráfico 7-. Entre los departamentos que conforman esta región, Nariño cuenta con el mayor porcentaje de gestión total con 18%, seguido por Cauca con 16,4% y Chocó que cuenta con el más bajo de la región (14,9%) y uno de los más bajos de todos los departamentos después de Atlántico (14,1%) y Bogotá (14,6%) -Anexo 3-.

Gráfico 12. Porcentaje de gestión por dimensión en los departamentos de la región



Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

En resumen se tiene que las regiones con mayor grado gestión son Eje Cafetero y Centro; las de más baja gestión son Pacífico y Atlántico, aunque en ninguno de los casos los porcentajes de gestión obtenidos son muy elevados. En cuanto a la gestión total en las regiones existen algunas diferencias marcadas (p.ej. existe una diferencia de casi 8 pp entre el Eje Cafetero y la región Pacífico). Al analizar la gestión de los departamentos que componen las cinco regiones se encuentran disparidades importantes en la gestión total y por dimensión como se muestra en la Tabla 3. Este desigual avance en la gestión entre departamentos y regiones puede deberse a lo que Nuñez (2011) denomina Trampas de Desarrollo Local que generan grandes desigualdades en el desarrollo regional del país²⁵.

Tabla 3. Resumen desempeño por dimensión en las regiones y departamentos

	Región		Departamento	
	Mayor % gestión	Menor % gestión	Mayor % gestión	Menor % gestión
Identificación	Eje cafetero (16%)	Pacífico (10,9%)	Vichada (24,8%)	Vaupés (1,2%)
Salud	Eje cafetero (43%)	Pacífico (28%)	San Andrés (68,6%)	Bogotá (18,8%)
Educación	Eje cafetero (12,5%)	Pacífico (7,9%)	Guanía (50%)	Cauca (7,1%)
Nutrición	Centro (26,6%)	Pacífico (12,8%)	San Andrés (61,8%)	Guanía (0%)
Habitabilidad	Eje cafetero (14,4%)	Pacífico (6,6%)	San Andrés (52,5%)	Atlántico (4,6%)
Dinámica familiar	Eje cafetero (38,1%)	Pacífico (33,9%)	San Andrés (66,1%)	Guanía (25%)
Bancarización	Centro (10,9%)	Orinoquía/Amazonía (8,4%)	San Andrés (41,4%)	Guanía (0%)
Justicia	Eje cafetero (12,6%)	Pacífico (6,5%)	San Andrés (52,8%)	Guanía (0%)
Gestión total	Eje cafetero (24,2%)	Pacífico (16,7%)	San Andrés (55,3%)	Atlántico (14,1%)

Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Los resultados aquí presentados no buscan ser concluyentes ya que este análisis se basa únicamente en los hogares que han recibido seguimiento, es decir cerca del 44% del total de los hogares vinculados a la estrategia Unidos. Sin embargo, este análisis preliminar prende algunas alarmas debido al bajo grado de avance en el cumplimiento de los logros

²⁵ “Las TDL comprenden trampas económicas (*i.e.* no hay actividad económica en la región que genere empleo e ingresos), con lo cual se reproducen las trampas fiscales (*i.e.* no hay ingresos para las necesidades de inversión social), que a su vez originan trampas de oferta de servicios públicos (*i.e.* no hay oferta suficiente de servicios de protección y asistencia social). (...) De igual forma las TDL comprenden trampas de capacidad institucional (*i.e.* no hay instituciones que puedan asumir adecuada y eficientemente las competencias asignadas por constitución), ambientales (*i.e.* hay degradación ambiental y explotación de recursos sin control que aumentan los riesgos y los desastres naturales) y geográficas (*i.e.* zonas apartadas, suelos infértiles, insuficiencia de recursos hídricos) que impiden el progreso económico y social de las regiones” (tomado de Nuñez (2011). Lineamientos conceptuales y técnicos para el diseño de un Plan Nacional de Prosperidad Social pág. 15).

frente a la Línea de Base Familiar. A pesar del esfuerzo importante del acompañamiento familiar y del presupuesto invertido en esta estrategia hay una baja gestión: 21,4% de los logros que se encontraban sin cumplir en la Línea de Base Familiar se alcanzaron (*i.e.* aún quedan sin alcanzar cerca del 79% de los logros que estaban sin cumplir en la Línea de Base Familiar)²⁶. Resulta preocupante que las dimensiones de educación, habitabilidad y bancarización presenten un bajo cumplimiento, siendo que son centrales para la superación de la pobreza extrema y de la vulnerabilidad de las familias Unidos. Se espera que la fase de seguimiento culmine en el 2012 para tener los resultados completos del estado actual de las familias y de las mejoras que éstas han obtenido en sus condiciones de vida gracias a su vinculación a la estrategia Unidos.

4. Retos y Recomendaciones

En esta última sección se busca hacer un seguimiento a algunas de las recomendaciones de política que Fedesarrollo²⁷ había realizado en el marco de un informe presentado en agosto de 2010 para Colombia Líder. Adicionalmente se identifican algunos retos y se formulan algunas recomendaciones para la consolidación de la estrategia.

Graduación y condiciones de salida: entre las recomendaciones que había propuesto Fedesarrollo en el informe de agosto de 2010, se mostraba la urgencia de definir con claridad las condiciones de salida y los mecanismos de verificación de las mismas, así como los beneficios que pueden mantener las familias después de su graduación. Lo anterior debido a que el principal riesgo de un programa de este tipo es crear incentivos perversos que hagan que los beneficiarios busquen mantenerse hasta el plazo máximo permitido²⁸ y adicionalmente que se generen desincentivos para trabajar de manera formal. En este sentido, se aplaude que se estén diseñando las condiciones de salida de los hogares pertenecientes a la estrategia²⁹. La meta para el cuatrienio 2010-2014 es graduar a 350.000 familias de la estrategia y además generar un mecanismo de graduación y criterios bien determinados para replicar este procedimiento cada vez que las familias cumplan los requisitos correspondientes. Para ser promovida de la estrategia, una familia debe cumplir

²⁶ Es importante mencionar que el avance en la gestión de logros está estrechamente relacionado con el nivel inicial de cumplimiento de las familias en la LBF (*i.e.* al vincularse a la estrategia Unidos); puede ocurrir que algunos logros tuvieran un alto grado de cumplimiento en la LBF y por ende su avance entre la LBF y el seguimiento es menor debido a que los hogares que no los habían alcanzado tienen problemas estructurales graves, haciendo cada vez más difícil alcanzar el 100% de cumplimiento de los logros.

²⁷ Steiner, R., Acosta, P. y T, Vásquez (2010). Análisis del informe de estado de familias en la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo, agosto de 2010.

²⁸ Recordemos que de acuerdo al CONPES 102 de 2006, el plazo máximo de permanencia permitido para estar vinculado a la estrategia es de 5 años.

²⁹ La metodología de condiciones de salida del gobierno se basa en la propuesta presentada por la Unión Temporal (Econometría, Fedesarrollo, IFS, SEI) como uno de los productos de la evaluación de impacto de la Red Unidos de la cual está a cargo.

una **condición necesaria**³⁰ relacionada con el cumplimiento de logros por parte de la familia con apoyo del cogestor social y una **condición suficiente** referente a que la familia supere la condición de pobreza extrema (medida a través de la línea de indigencia) y de pobreza medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

El diseño del mecanismo de graduación junto con el sistema de información que tiene la Red Unidos además de detectar las familias que potencialmente pueden ser promovidas permite priorizar su acceso a los servicios que requieren para finalmente dar el paso hacia la graduación. En este frente se ha realizado un piloto en Cartagena para probar el mecanismo de salida y testear los formularios de promoción.

Estrategia de generación de ingresos: Fedesarrollo en su anterior informe recomendaba acelerar la medición de los logros de ingreso y trabajo y el diseño de la estrategia de generación de ingresos. Desafortunadamente estos logros no han sido medidos de manera oportuna tras un cambio metodológico y no se cuenta con información confiable sobre esta dimensión considerada central para la superación de la pobreza, ya que el 85% de los ingresos de los hogares provienen de los ingresos laborales.

En este frente, siguiendo el mandato del CONPES 3616 de 2009, se ha avanzado en el diseño de la estrategia para la Generación de Ingresos (GI) que busca incrementar la capacidad productiva y la empleabilidad de la población pobre extrema y desplazada (PPED) para permitirle acceder y acumular activos. Los programas de GI anteriores habían mostrado poca apropiabilidad desde el punto de vista local, poco conocimiento de los mismos, alta desarticulación de esfuerzos y lo más preocupante es que no estaban adaptados a la PPED. Esta nueva estrategia de GI parece razonable y busca una mayor coordinación y adecuación entre la oferta y demanda de trabajo. Reposita en tres pilares: i) oferta programática ii) institucionalidad y iii) articulación con el sector privado.

El primer pilar busca el rediseño de programas de GI adaptándolos al presupuesto y a las capacidades locales (p.ej. estudio de mercados y vocaciones locales). Aquí el Ministerio de Trabajo ha comenzado a aplicar políticas activas de mercado laboral buscando una mayor articulación de oferta y demanda. Un ejemplo de ello es la política de enganche laboral que busca concentrar la oferta programática en centros de gestión de empleo³¹ donde los

³⁰ La familia deberá cumplir los logros básicos priorizados en el Plan Familiar, deberá tener como mínimo 5 sesiones de acompañamiento familiar, deberá haber gestionado el 50% de los LB que le apliquen y gestionar los logros de inclusión forzosa (que son los de atención integral a la primera infancia, asistencia escolar, trabajo infantil, vacunación, crecimiento y desarrollo, aseguramiento en salud y acueducto y alcantarillado) y no presentar riesgo alto en 3 de los 5 problemáticas sociales de la guía del observador (es decir en violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil). De igual forma, así la familia cumpla con la condición necesaria y la suficiente, si no ha gestionado los logros de habitabilidad y generación de ingresos, no podrá ser promovida y deberá recibir intervención preferente en estos dos frentes para poder ser promovida.

³¹ Una labor importante que realizan estos centro de gestión laboral es la de estudiar los mercados locales, las vocaciones locales, las necesidades de las empresas para poder de esta manera guiar a los beneficiarios hacia

beneficiarios pueden encontrar alternativas de GI con un acompañamiento temporal realizado por cogestores laborales quienes los apoyan en la realización de sus perfiles profesionales y laborales y los guían según la ruta de GI de cada individuo (que depende de sus necesidades e intereses). Estos centros de empleabilidad realizan también intermediación laboral para acercar a la gente a empresas que necesitan mano de obra con ciertas habilidades o destrezas definidas, es decir permiten hacer un *match* entre la oferta y demanda laboral. Con esta oferta programática se busca no sólo brindar oportunidades laborales, sino también ayudar al fortalecimiento del capital humano por medio del acceso a capacitaciones, formación para el trabajo, reconversiones laborales y la certificación de competencias con ayudas económicas (compensaciones) y becas. Este tipo de programas de fortalecimiento de capital humano es central para la efectiva superación de la pobreza según Ferreira y Robalino (2010).

En cuanto a la institucionalidad (segundo pilar de la estrategia), se ha trabajado en una definición clara y precisa de las funciones y responsabilidades en cada nivel territorial en esta estrategia de GI para mejorar su articulación y el aprovechamiento de sinergias. La clara definición de la arquitectura institucional y el fortalecimiento institucional en particular en lo local es clave para lograr que la estrategia de GI funcione correctamente y no se repitan los problemas que habían encontrado los programas anteriores de GI.

En cuanto al tercer componente de la estrategia de GI, se están implementando importantes alianzas público privadas (APP) para que empresas del sector privado apoyen la estrategia y vinculen a sus beneficiarios dentro de sus empresas (como enganches laborales o con contratos de aprendizaje).

Coordinación presupuestal: otra de las recomendaciones dadas en el informe de 2010 era la de la creación de un “*by-pass*” presupuestal mediante el cual se agrupan los recursos dirigidos a programas sociales para que el total de éstos se distribuya por un solo ente vinculado a la estrategia siguiendo el ejemplo del programa Chile Solidario³². En este frente aunque todavía no se cuenta con un *by-pass* presupuestal para centralizar el gasto social bajo una sola entidad, vale la pena resaltar que existe una voluntad política de reunir bajo un mismo marco el tema de pobreza y desplazamiento con la creación del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS)³³. En efecto, éste centralizará parte importante del presupuesto para gasto social y además se espera que exista una mejor coordinación temática en las políticas de reducción de pobreza y

las diferentes opciones de GI existentes en cada zona. Es decir permiten hacer un *match* entre la oferta y la demanda.

³² Irarrazával, A. P. (2010).

³³ El DAPS es el ministerio del nuevo sector de la inclusión social y la reconciliación que estará compuesto por 5 entidades: i) la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (donde se encuentra la Red Unidos), ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), iii) la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral de las Víctimas de la Violencia, iv) el Centro de Memoria Histórica y v) la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

desigualdad y desplazamiento forzado. Sin embargo, como lo propone Nuñez (2011) es imprescindible que se elaboren presupuestos plurianuales entre los Ministerios y el DAPS ya que al no existir un marco legal que determine la financiación del componente de Asistencia Social del Sistema de Protección Social, “(éste) se expone a variaciones continuas de sus recursos y a un horizonte de incertidumbre sobre la forma en que se financiarán los programas vigentes” (tomado de Nuñez (2011). pág.8).

Adecuar, ampliar y focalizar la oferta institucional: Fedesarrollo había realizado esta recomendación en su informe anterior y se ha podido observar que en algunas dimensiones se ha intentado ampliar y adaptar la oferta institucional para los beneficiarios de la Red Unidos; en particular se han dado esfuerzos importantes en la dimensión de ingresos y trabajo, donde se han adaptado algunos de los programas ya existentes y se han creado nuevos (p.ej. los programas de enganche laboral, de empleo de emergencia, ingreso social, negocios gana-gana, entre otros). Sin embargo la ampliación y pertinencia de la oferta institucional, al igual que su articulación con el sector privado siguen siendo un reto. Se debe hacer un esfuerzo sostenido en este campo ya que para poder garantizar el éxito de la estrategia es fundamental que las familias puedan tener acceso a la oferta institucional que ellas requieren para salir de la pobreza y alcanzar los logros establecidos por la estrategia. De igual forma, el Gobierno debe propender por prestar servicios y tener programas de calidad para que las condiciones de la población Unidos progrese y puedas acceder a oportunidades reales. Se ha visto una voluntad política importante en el hecho de que se han priorizado cerca de 20 logros básicos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, así que se espera tener avances importantes en este cuatrienio en la mejora y adecuación de la oferta institucional.

Bancarización y microcrédito: de acuerdo con Nuñez y Espinoza (2005) la probabilidad de ser pobre disminuye en 27% con la posesión de activos financieros. De donde Fedesarrollo había resaltado la importancia de adelantar un esfuerzo para que los hogares beneficiarios de Juntos tengan acceso a algún activo financiero con por ejemplo alianzas con la Banca de Oportunidades o con privados como Codensa³⁴ y Colpatria, encargados de promocionar, manejar y administrar el programa crédito fácil. Sin embargo, los avances en esta materia han sido muy reducidos. En el caso de la bancarización, los resultados de gestión de logros básicos (ver tercera sección) son muy magros en este frente y la dimensión de bancarización es una de las más rezagadas en su cumplimiento. Se debe entonces buscar un verdadero acceso a productos financieros y microseguros para permitirles a las familias Unidos protegerse contra choques externos que pueden tener consecuencias nefastas tales como la pobreza crónica o temporal. En cuanto al microcrédito, no ha sido fácil para la Red Unidos encontrar tasas de interés que sean razonables dados los perfiles de riesgo de la PPED.

³⁴ Arbeláez *et al.* (2007) muestran cómo el crédito CODENSA ha estimulado la bancarización y ha acelerado la obtención de nuevos servicios financieros.

Evaluación de impacto y sistema de seguimiento: otra de las recomendaciones realizadas hace referencia al desarrollo de un sistema de seguimiento y una evaluación de impacto con los cuales se identifiquen las fortalezas y debilidades de la estrategia en las diferentes dimensiones de la Red Unidos. Se ha avanzado en el sentido de que se viene implementando un seguimiento a las familias vinculadas a la estrategia; sin embargo es urgente poner en marcha un sistema de monitoreo para lograr de manera periódica obtener información oportuna del avance y los resultados de la estrategia. Por otro lado, es necesario que las evaluaciones de impacto se planeen de manera estratégica con el diseño e implementación de la política, que sus resultados sean públicos, sean tomados en cuenta para ajustar y rediseñar la política social en Colombia, en particular para realizar los ajustes necesarios para el fortalecimiento de la estrategia Unidos. Sobre este último punto, los resultados de la evaluación de impacto de la Red Unidos realizada por la Unión Temporal (Econometría, Fedesarrollo, IFS y SEI) van a ser entregados en este año; sin embargo, el Gobierno a mediados de 2011 realizó un rediseño de la Red Juntos ahora denominada Unidos, sin haber esperado los resultados de esta evaluación que, además de ser clave para conocer la efectividad del gasto público social de la estrategia Unidos, tuvo un costo muy elevado.

Luego de hacer seguimiento a algunas de las recomendaciones más importantes realizadas por Fedesarrollo en el informe pasado, se presentan algunas nuevas recomendaciones y retos que tiene la Red Unidos a futuro para su consolidación y fortalecimiento:

Reforzar la gestión y avance de las dimensiones relacionadas con ingresos y trabajo, habitabilidad, educación y bancarización: se encontró un nivel bajo de gestión de logros en general, y en particular en las dimensiones de habitabilidad, educación y bancarización que son pilares claves para que la población Unidos pueda superar la pobreza. Estas dimensiones dotan a las familias con capacidades para, por ejemplo, ser enganchados en el mercado laboral (al fortalecer el capital humano), ampliar sus activos para vivir dignamente (vivienda con condiciones adecuadas y adquisición de activos financieros y formas de ahorro que les permitan protegerse contra choques externos). Se enfatiza también en la urgencia e importancia de poder medir oportunamente y de manera confiable los avances de la dimensión de ingreso y trabajo, ya que para la superación de la pobreza las familias deben contar con fuentes de ingresos estables y sostenibles en el tiempo.

Definir el siguiente paso luego de la promoción social: tal como se mencionó anteriormente, la Red Unidos ha avanzado en la definición y diseño de las condiciones de salida (*i.e.* ha definido un modelo de promoción social), sin embargo debe hacerse un esfuerzo importante no sólo en la correcta aplicación de las condiciones de salida sino

también en el monitoreo de las familias promovidas y en la definición rigurosa de los pasos a seguir con la población que resulte promovida. Es urgente para la Red definir:

- Los componentes de la estrategia que dejan de ser suministrados a la familia promovida (¿qué es lo que se termina con la graduación: el acceso preferente a la oferta institucional o el acompañamiento del cogestor?)
- El tipo de seguimiento que van a recibir las familias promovidas
- Los criterios para considerar que una familia promovida ha recaído en pobreza; y si este es el caso, ¿la familia podría volver a ser parte de la estrategia? ¿Por cuánto tiempo adicional? ¿A qué servicios y programas podrá acceder? ¿El esquema al que regresaría la familia que recae en pobreza sería el de cumplimiento de logros o estaría más orientado a la atención de la vulnerabilidad³⁵?

Mejorar la coordinación y fortalecer la capacidad técnica luego de la reestructuración de la arquitectura institucional: el pasado noviembre el Gobierno creó el sector de la inclusión social y la reconciliación. El Ministerio que está al frente de este nuevo sector es el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS) que sustituye al antiguo Acción Social y está compuesto por 5 entidades³⁶. Es necesario aprovechar esta reestructuración en la arquitectura institucional que ha reunido a entidades que se ocupan de la pobreza y de la población víctima del desplazamiento forzado para mejorar la coordinación presupuestal y la coherencia temática en los lineamientos de las políticas orientadas a la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED). Esta unión de entidades bajo un mismo marco permitirá aprovechar sinergias y economías de escala. Sin embargo, el nuevo Ministerio y en particular la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (quien queda encargada de la Red Unidos) requieren de un fortalecimiento técnico para que los programas y estrategias para la PPEd progresen. De igual forma se espera que el funcionamiento de la Red Unidos no se vea entorpecido mientras se dan los ajustes requeridos tras los cambios institucionales y en las nóminas de personal de las entidades adscritas al DAPS.

Fortalecimiento institucional a nivel local: uno de los mayores retos que enfrentan los recién electos Gobernadores y Alcaldes es el de mejorar la capacidad institucional de sus regiones y municipios y velar porque la oferta local esté articulada con la demanda local de las familias Unidos. En diversos municipios y regiones del país la falta de capacidad institucional a nivel local genera no sólo un bajo cumplimiento de las nueve dimensiones

³⁵ “La vulnerabilidad mide la capacidad la capacidad de resistir ante una crisis, la probabilidad de que una crisis dé por resultado una disminución en el bienestar. (...) la vulnerabilidad depende ante todo de los activos y de los mecanismos de seguro de que dispone un hogar, y de las características (gravedad, frecuencia) de la crisis”. Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001, Banco Mundial (2000/2001), capítulo 8, pág.139).

³⁶ Las entidades que componen el DAPS son: i) la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (donde se encuentra la Red Unidos), ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), iii) la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral de las Víctimas de la Violencia, iv) el Centro de Memoria Histórica y v) la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

tratadas en la Red Unidos, sino que también genera trampas de pobreza y desigualdad a nivel local. Adicionalmente, los nuevos Gobernadores y Alcaldes deben propender por mejorar la coordinación con los otros niveles de gobierno implicados en la estrategia Unidos, ampliar la oferta institucional local y velar porque ésta esté bien focalizada y las familias estén obteniendo acceso efectivo y preferente a los programas y servicios que requieren.

Generar estrategias e incentivos para el microaseguramiento: según datos de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo de 2010, los hogares de estratos socioeconómicos bajos (*i.e.* estratos 1 y 2) están más expuestos a recibir choques externos (p.ej. muerte o enfermedad del jefe o de algún miembro del hogar, pérdida del empleo o negocio, entre otros) que los estratos medios y altos. Por esta razón es necesario desarrollar estrategias para que las familias de la Red Unidos puedan acceder al microaseguramiento para protegerse contra los riesgos que pueden convertirlos en pobres de manera crónica o temporal y así disminuir su vulnerabilidad.

Existen varias formas de introducir los microseguros en hogares Unidos; lo ideal sería que para facilitar el acceso al microseguro en una primera instancia éste sea subsidiado para que la familia conozca sus beneficios y se forme una cultura en torno al microaseguramiento. En efecto, se podría pensar en dos tipos de subsidio: i) uno de tipo gradual o ii) uno de tipo parcial. El subsidio gradual consiste en que por un período el hogar obtiene un subsidio completo para adquirir el microseguro, pero con el tiempo éste se convierte en uno de tipo parcial hasta que la familia adquiere la responsabilidad de pagar la totalidad del costo del microseguro. Por su parte el subsidio de tipo parcial consiste en que el costo del microseguro adquirido por la familia es en parte subsidiado por el Estado y la familia adquiere la obligación de pagar la parte restante. Con estas alternativas de financiamiento y de inclusión del microaseguramiento en la estrategia Unidos se debe buscar generar los incentivos correctos para que se desarrolle una cultura del microaseguramiento al interior de los hogares beneficiarios.

La información es la clave del éxito: mediante la herramienta de INFOUNIDOS se recoge información valiosa para la caracterización de los beneficiarios de la Red Unidos, para conocer sus necesidades y sus potencialidades. De igual forma INFOUNIDOS debería servir idealmente para ajustar la oferta institucional y detectar si la baja gestión de logros observada se presenta debido a la inexistencia de oferta institucional o por mala focalización de la oferta institucional. Sin embargo se ha observado que INFOUNIDOS no cuenta con toda la información necesaria para el emparejamiento de la oferta y la demanda de servicios y programas sociales, lo que puede estar que pueden estar retasando el avance. Adicionalmente sobre este tema es importante resaltar que gran parte de la captura de información de INFOUNIDOS es realizada por lo cogestores sociales, por ende es

necesario hacer un seguimiento riguroso para saber si éstos están realizando el trabajo de captura de información que se requiere.

Incentivos adecuados: aunque este es un tema que tal vez supere el radio de acción de la Red Unidos, las autoridades deben revisar el diseño de algunas políticas sociales, en particular aquellas referentes al sistema de protección social que generan incentivos perversos. Varios autores³⁷ han detectado fallas en el diseño en la política social, en particular la ligada a la protección social ligadas a la dualidad en el sistema de protección social entre sus dos componentes (asistencia social y seguridad social) debido a la forma en que se financian y a la manera en que se seleccionan sus beneficiarios. En ocasiones esta dualidad ha venido acompañada de una expansión sin planificación del componente de asistencia social que, al ser subsidiado, conlleva a problemas de financiamiento, crea ineficiencias económicas, genera distorsiones en la oferta laboral formal y desincentiva la creación de trabajo de buena calidad. En este sentido, el modelo de promoción que se está diseñando permitirá limitar dependencia de los subsidios del Estado por parte de las familias Unidos. De igual forma, es importante tener en cuenta que la política social no puede desvincularse de la política laboral y, dadas las grandes distorsiones que generan los gravámenes al trabajo formal, sería aconsejable disminuir los impuestos a la nómina de manera gradual y progresiva, con el fin de reducir los costos de generar empleo formal de buena calidad y así romper el círculo vicioso de la informalidad.

³⁷ Autores tales como Levy (2008) para México, Ferreira y Robalino (2010) para América Latina, Nuñez (2011) y Santa María *et al.* (2010) para Colombia han detectado problemas en el diseño de las políticas sociales y de mercado laboral que generan desincentivos a la creación de empleo formal, de buena calidad y problemas en el financiamiento y sostenibilidad del sistema porque genera incentivos al “asistencialismo” y a la dependencia (a que la gente busque quedarse el mayor tiempo posible perteneciendo a programas o recibiendo subsidios).

5. Bibliografía

Arbeláez, M. A., García, F. y C., Sandoval (2007). El “*Crédito Fácil para Todos*” de Codensa: un programa de impacto para Bogotá. Fedesarrollo, Bogotá.

Banco Mundial (2000/2001). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza. Banco Mundial, Washington D.C., 2001.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009). Conpes 3616: lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. DNP, Septiembre 2009, Bogotá.

DANE y CANDANE (2010). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. Estudios Postcensales No. 7, DANE y CANDANE, Bogotá- Colombia, revisión 2010.

Dirección de Desarrollo Social – DNP (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia y sus aplicaciones (IPM-Colombia). Presentación realizada en el Seminario Internacional de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad y la Movilidad Social en Colombia. Mediciones y Estrategia, agosto de 2011, Bogotá. Recuperada en agosto de 2011 en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WFCu0v-KVAU%3d&tabid=1369>

Fedesarrollo (2011). Tendencia Económica 112. Fedesarrollo, Agosto 2011, Bogotá.

Ferreira, F.H.G. y D. Robalino (2010). “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”. Banco Mundial, Policy Research Working Paper 5305, Washington D.C., Mayo 2010.

Irrazábal, A. P. (2010). Perfeccionamiento de la Autoridad Social del Gobierno de Chile. En Institucionalidad Social en América Latina, CEPAL, Mayo 2010, Santiago de Chile.

MESEP (2011). Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y Cifras 2002-2010. Presentación realizada en el Seminario Internacional de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad y la Movilidad Social en Colombia. Mediciones y Estrategias, agosto de 2011, Bogotá. Recuperada en agosto de 2011 en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/Educaci%C3%B3nculturalsaludempleoypobreza/SeminarioInternacional/PresentacionesSeminario.aspx>

_____ (2010). Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009. DNP. Recuperado en enero de 2012 en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ltogs6K6cUQ%3D&tabid=337>

Núñez, J. y F., Espinoza (2005). Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad. Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERDP), Bogotá.

Núñez, J. (2011). Lineamientos conceptuales y técnicos para el diseño de un Plan Nacional de Prosperidad Social. Documento elaborado para el “Colombia Public Policy Program”, financiado por USAID, versión febrero de 2011.

PNUD (2011). Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Nueva York, Estado Unidos.

Levy, S. (2008). “Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico”. The Brookings Institution, Washington D.C.

Santa María, M., Steiner, R. y E., Schutt (2010). ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo-CAF, Bogotá, abril de 2010.

Steiner, R, Acosta, P. y T. Vásquez (2010). Análisis del informe de estado de las familias en la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo, agosto de 2010, Bogotá.

6. Anexos

Anexo 1. Porcentajes de Gestión Totales por Logros

Logros	% Gestión	Alcanzados (numerador)	Alcanzados+no alcanzados (denominador)
34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar	99,8	622.026	623.526
19. Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno y conocen los resultados	45,7	180.041	394.029
13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS-	45,3	66.476	146.673
16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente, los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP, y los niños y niñas con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP.	40,7	34.215	84.039
14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud.	37,9	72.627	191.498
15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.	37,8	74.043	195.885
1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada	35,2	49.878	141.576
31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones	34,8	100.826	289.628
17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto	34,7	2.003	5.780
21. La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos	27,2	103.179	378.924
22. La familia consume alimentos variados y de manera saludable	22,2	137.874	621.866
25. La familia dispone o transforma las basuras	20,5	35.308	172.231
8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial	17,5	16.803	96.160
38. La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos	16,2	71.723	442.879
27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios	14,2	36.240	255.524

11. Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o universitaria, o acceden a programas de formación para el trabajo	13,2	19.502	147.250
26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa	11,2	9.026	80.735
35. La familia accede a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual	10,8	54.006	501.774
41. La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros	10,3	4.677	45.285
43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada de resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos	10,2	48.938	478.834
40. La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales	9,8	58.505	594.524
44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC -	9,6	1.550	16.078
20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía	9,2	10.323	112.714
30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse	7,6	20.611	271.590
32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud	7,2	36.028	503.646
33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad	6,9	33.272	484.290
9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta los 22 años), están siendo atendidas por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias	6,7	5.554	83.361
36. Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en alguno de ellos	6,5	24.471	378.302
10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados	6,4	9.282	145.755
12. Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales	6,3	1.142	18.119
42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal ó a través de grupos de ahorro y crédito	6,2	2.719	43.679
28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos	6,2	22.744	369.061
2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar	6,0	20.189	334.101

39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona en situación de discapacidad	5,6	5.725	102.200
18. Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo	5,2	4.421	84.562
24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües	5,2	12.358	237.604
29. La vivienda no tiene pisos de tierra	3,3	6.532	197.772
37. La familia con menores de 6 años conocen y aplican pautas de crianza	1,4	1.800	133.023

Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Anexo 2. Porcentajes de Gestión por dimensión, zona urbana y rural

Dimensiones	Urbano	Rural
Identificación	15,4%	13,0%
Salud	36,1%	37,6%
Educación	11,7%	8,0%
Nutrición	24,3%	23,5%
Habitabilidad	11,8%	9,2%
Dinámica familiar	35,1%	37,4%
Bancarización	9,1%	11,0%
Justicia	9,8%	11,1%
Gestión total	21,7%	20,8%

Fuente: Encuesta de seguimiento a familias beneficiarias Unidos, Coordinación Nacional de la Red Unidos, DAPS, corte 2 de diciembre de 2011

Anexo 3. Porcentajes de gestión total de los departamentos por regiones

Región	Departamento	Porcentaje Gestión Total
EJE CAFETERO	Antioquia	23,2%
	Caldas	29,9%
	Risaralda	23,4%
	Quindío	24,7%
ATLÁNTICO	Atlántico	14,1%
	Bolívar	22,7%
	Cesar	19,0%
	Córdoba	21,0%
	Guajira	21,7%
	Magdalena	23,2%
	Sucre	19,3%
	San Andrés	55,3%
CENTRO	Bogotá	14,6%
	Boyacá	26,1%
	C/marca	26,7%
	Huila	21,1%
	Nte. Santander	20,4%
	Santander	22,6%
	Tolima	25,5%
	Valle	20,7%
ORINOQUÍA/AMAZONÍA	Caquetá	16,4%
	Meta	18,5%
	Casanare	24,3%
	Arauca	23,9%
	Putumayo	20,6%
	Guanía	16,7%
	Guaviare	16,3%
	Vaupés	23,1%
	Vichada	18,3%
PACÍFICO	Cauca	16,4%
	Chocó	14,9%
	Nariño	18,0%