



## ANÁLISIS DEL INFORME DE ESTADO DE FAMILIAS EN LA RED JUNTOS

Roberto Steiner<sup>1</sup>

Paula Acosta

Tatiana Vásquez

Bogotá, Agosto de 2010

---

<sup>1</sup> Los autores son en su orden Director Ejecutivo, Investigadora y Asistente de Investigación de Fedesarrollo. Los autores agradecen a Germán Quiroga, Director Nacional de la Estrategia Juntos y a su equipo de trabajo su generoso apoyo en el acceso a información necesaria para elaborar este informe, y a Carlos Castañeda el procesamiento de información de la Encuesta Longitudinal Social del Fedesarrollo.

## ANÁLISIS DEL INFORME DE ESTADO DE FAMILIAS EN LA RED JUNTOS

### Antecedentes

En 2006 el Gobierno de Colombia 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 denominada Juntos, la cual buscaría 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 mismo documento de política, 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 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz FIP y Colombia Líder – Fundación Antonio Restrepo Barco suscribieron en el año 2008 un Acuerdo de Entendimiento en el que Colombia Líder se compromete, entre otros, a realizar actividades de control social y difundir de los resultados del seguimiento y monitoreo de Juntos. El documento que se presenta a continuación, y que desarrolla este Acuerdo, analiza el Informe de Estado de las Familias de la Red Juntos elaborado por Acción Social en el cual se describen las principales características de las familias beneficiarias de Juntos con base en la información recolectada en la línea de base familiar.

El documento se estructura en cinco, la primera de las cuales introduce el análisis técnico y las cuatro restantes analizan en su orden: (i) el perfil de los beneficiarios de Juntos, de tal manera que se pueda establecer si la estrategia está bien focalizada o no, (ii) Situación actual de los hogares con respecto a las nueve dimensiones de la Red Juntos, (iii) un análisis regional; y (iv) retos y recomendaciones.

## I. Introducción

A cuatro años de la puesta en marcha de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema-Juntos, y tras invertir cerca de \$334 mil millones en su coordinación e implementación, esta iniciativa gubernamental muestra importante progreso en cuanto a cobertura. Con 1'123.000 familias vinculadas, se trata de uno de los instrumentos de política social que llega a más colombianos en situación de pobreza extrema. Aunque todavía es prematuro evaluar los impactos de un programa que se concentra en las causas estructurales de la pobreza, resulta útil analizar sus avances en materia de focalización y de acceso de los más pobres a los servicios del Estado, así como hacer recomendaciones para que la Red se consolide como una estrategia de *superación* de la pobreza y no como uno más de los programas de *atención* a la misma.

### Cuadro 1. Definición vulnerabilidad

Las familias vulnerables son aquellas que *“por la combinación de variables sociales y demográficas como la fecundidad, el tamaño de los hogares y la dependencia y por los niveles de pobreza en un contexto de poco acceso a recursos y oportunidades, están sometidos a mayores desventajas y a riesgos que perpetúan las condiciones de pobreza”* (Barahona 2006, pg. 15).

Información de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo<sup>2</sup> para muestra como entre 2008 y 2009 los hogares de estratos bajos son los que más choques económicos han presentado, toda vez que poco más de un tercio de los hogares de estos estratos manifiesta haber sufrido algún tipo de evento que afectó su calidad de vida y que incrementó su vulnerabilidad dado que estos hogares no son sólo los más propensos a enfrentar estos choques, sino que son los que cuentan con menos recursos para enfrentarlos. La Tabla 1 lista las dificultades económicas presentadas en los 3.965 hogares incluidos en la muestra durante los últimos 12 meses, de su análisis se concluye que la pérdida del empleo o fuente de ingresos afecta de manera más importante a los hogares menos acomodados

---

<sup>2</sup> LA ESLOF, es una encuesta tipo panel que tiene como objetivo medir la evolución de variables socioeconómicas. (ver Anexo 3 )

**Tabla 1. Dificultades económicas presentadas en los hogares durante los últimos 12 meses, por niveles de estrato de las 3 áreas metropolitanas, 2008-2009**

	<i>Bajo</i>		<i>Medio</i>		<i>Alto</i>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Se presentó al menos uno de los problemas enunciados	33,0	35,0	29,5	32,8	19,9	31,1
<b>Enfermedad o accidente grave</b>	<b>17,7</b>	<b>12,7</b>	<b>13,4</b>	<b>12,0</b>	<b>8,1</b>	<b>14,1</b>
<b>Pérdida de empleo/negocio</b>	<b>13,2</b>	<b>15,6</b>	<b>10,0</b>	<b>11,7</b>	<b>4,6</b>	<b>6,3</b>
Reducción de salario/ingresos/ayudas	2,3	4,4	3,1	7,5	3,7	6,7
Pérdida económica importante debido hechos de victimización	1,7	2,3	1,9	2,5	2,1	2,5
Incremento inesperado en cuotas de crédito y/o hipotecas	1,3	2,3	1,2	3,1	0,7	3,5
Separación de los cónyuges	1,4	1,6	1,6	2,0	3,0	1,6
Embarazo no planeado	1,5	2,1	1,1	1,5	0,0	0,4
Muerte del jefe u otro miembro del hogar	1,4	1,6	1,3	1,7	0,8	1,3
Desplazamiento forzoso	0,4	0,6	0,0	0,3	0,0	0,0
Pérdidas/destrozos en activos debido desastre natural	0,2	0,4	0,6	0,2	0,0	0,0

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2007-2009.

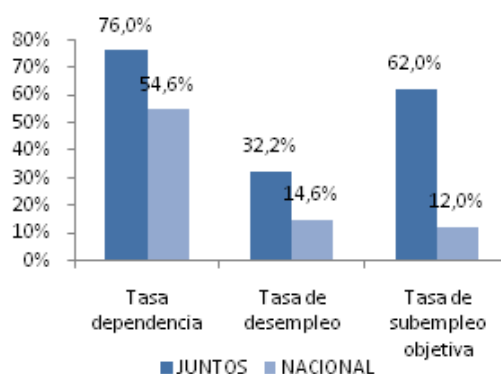
En este contexto, el papel que puede jugar la Red Juntos mediante el acceso preferente de las familias a los servicios del Estado y la atención integral para la superación de la pobreza extrema es de vital importancia. Para ello, y como se analiza en detalle más adelante, el programa se concentra en nueve dimensiones y 45 logros que van desde la vinculación a fuentes de ingresos autónomas hasta garantizar el acceso a servicios de salud y educación, entre otros.

## II. ¿Quiénes son los beneficiarios de Juntos?

El programa busca llegar al millón y medio de familias que, de acuerdo con las mediciones oficiales, se encuentran en condición de pobreza extrema y a la población desplazada. 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 Selección de Beneficiarios-Sisbén. A mayo 31 de 2010 la Red Juntos estaba atendiendo a 4'231.00 personas, 51% mujeres y 49% hombres. Del total de familias atendidas, 16% son desplazadas y 44% habita zonas rurales.

Para analizar si la Red está atendiendo a los más pobres y vulnerables, a continuación discutimos algunas de las principales características que han sido identificadas en la literatura como factores que aumentan la probabilidad de los hogares de ser pobres o vulnerables. Es importante resaltar que los hogares desplazados son especialmente vulnerables; como señalan Ibáñez y Moya (2007), dichos hogares tienen menor educación y presentan mayores tasas de dependencia que los demás hogares pobres. Se suma a esto la pérdida de activos y la desarticulación de su contexto social. El 40% de las familias atendidas por la Red Juntos tiene como jefe de hogar una mujer, porcentaje mayor al observado a nivel nacional (32.2%). Es importante resaltar que, en parte como consecuencia de barreras y discriminaciones que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, la jefatura femenina está asociada con mayores niveles de pobreza: los ingresos son el 76% de los de hogares con jefatura masculina (Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, MERPD-2006)<sup>3</sup>. Las familias atendidas por la Red Juntos enfrentan condiciones laborales muy precarias; el desempleo (32%) es más del doble y el subempleo<sup>4</sup> (62%) triplica el registrado a nivel nacional (Gráfico 1). No sorprende que la tasa de dependencia sea mayor entre los beneficiarios de la Red Juntos, donde por cada 10 persona que trabajan dependen 8, mientras que a nivel nacional la relación es de 10 a 5.

**Gráfico 1: Indicadores demográficos y laborales**



Fuente: Acción Social.

<sup>3</sup> Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV 2003.

<sup>44</sup> El sub-empleo subjetivo se registra cuando el trabajador considera que trabaja menos horas de las que puede, que sus ingresos son menores a los que deberían ser, o que está sobre calificado para la labor que desempeña. Por el contrario, el sub-empleo objetivo se presenta cuando el trabajador registra menos de 48 horas laboradas a la semana.

El análisis previo permite concluir que la población atendida por Juntos hace parte del grupo de familias más vulnerables dadas sus altas tasas de desempleo, subempleo y dependencia y un mayor porcentaje de hogares con jefatura femenina. Adicionalmente, el 86%<sup>5</sup> de las familias de Juntos pertenecen a los quintiles 1 y 2 de ingresos del nivel uno de Sisbén, es decir los más pobres entre los pobres.

Otro de los factores de vulnerabilidad se relaciona con el limitado acceso a servicios financieros el cual ayuda a medir, por un lado, la tenencia de activos y el acceso a crédito a los que puede recurrir un hogar en caso de un choque económico negativo para de esta manera poder suavizar el. Al respecto, la Tabla 2 que recoge información Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo para el periodo 2007-2009 muestra que más del 50% de los hogares de estratos bajos no tiene acceso a ningún tipo de servicio financiero, y que este porcentaje ha venido creciendo en los últimos años. Entre la población beneficiaria de Juntos estos porcentajes son aún menores, ya que solo el 43.4% de los hogares cuentan con al menos un producto financiero.

**Tabla 2. Acceso a servicios financieros, por niveles de estratos de las 3 áreas metropolitanas, 2007-2009 (%)**

	<i>Bajo</i>			<i>Medio</i>			<i>Alto</i>		
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Ninguno	56,6	57,7	62,2	38,5	40,0	39,6	15,1	10,2	12,3
Cuenta de ahorros	27,8	25,8	25,3	47,6	46,9	48,6	79,7	82,4	80,4
Tarjeta de crédito	10,3	10,9	9,1	22,9	23,9	26,1	46,8	45,5	46,5
Cuenta corriente	4,3	5,5	5,3	12,1	12,0	12,0	41,1	43,0	35,7
Crédito con entidad no financiera	12,8	12,2	9,7	11,0	10,8	8,7	7,5	9,4	6,5
Crédito de vivienda con entidad financiera	5,3	3,9	2,9	6,2	5,5	4,5	10,3	8,6	7,8
Otra forma de ahorro en el sistema financiero	1,1	1,3	1,0	6,4	3,2	4,2	19,6	10,1	10,7
Crédito rotativo	2,0	2,0	1,7	4,3	3,6	4,0	9,6	6,3	7,3

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2007-2009.

<sup>5</sup> Control de la manipulación en el Sisbén: Logros y retos del DNP.

### III. Situación inicial de los hogares por dimensiones

Con base en el Informe de avance y estado actual de las familias beneficiarias de Juntos, con corte a noviembre de 2009 es posible establecer el nivel de avance en ocho de las dimensiones en las cuales se estructura la estrategia. Un primer análisis a las cifras pone en evidencia el desigual avance de la oferta institucional por sectores y del acceso a éstos por parte de los más pobres (Tabla 3). En particular, se destaca que cerca de tres cuartas partes de los beneficiarios ya han cumplido con los logros asociados a la dimensión de educación y capacitación mientras en lo referente a nutrición sólo un quinto de los beneficiarios los ha alcanzado.

**Tabla 3: Avance en las dimensiones**

DIMENSIONES	Alcanzado (nov-2009)
Identificación	60%
Ingreso y trabajo	No disponible
Educación y capacitación	71%
Salud	58%
Nutrición	20%
Habitabilidad	52%
Dinámica familiar	23%
Bancarización y ahorro	48%
Acceso a la justicia	24%

Fuente: Acción Social

A continuación se presenta un breve análisis de cada una de las dimensiones para las cuales hay información disponible, señalando en cada caso diferencias interesantes para los beneficiarios de las áreas rurales versus las áreas urbanas y para la población en condición de desplazamiento frente a la población no desplazada.

**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 tales como la tarjeta de identidad y libreta militar. Su inclusión dentro de la estrategia está fundamentada en las barreras al acceso a servicios ofrecidos por el gobierno, el sistema financiero y el mercado laboral, entre otros. En el 60% de las familias todos los integrantes cuentan con sus documentos de identificación y el porcentaje de cumplimiento es superior en las áreas rurales.

Al estudiar el estado de los logros de identificación entre el grupo de beneficiarios desplazados y no desplazados se encontró que estos últimos tienen un cumplimiento mayor en 16 puntos porcentuales en cuanto a la consistencia de sus documentos de identificación versus la registrada en el sistema de información del Sisbén.

**Ingreso y trabajo:** Reconociendo que en Colombia el 85% de los ingresos familiares provienen del mercado laboral, y que esta dimensión es clave para superar la condición de pobreza extrema, la Red Juntos busca mejorar las condiciones laborales de sus beneficiarios mediante la promoción de los servicios de intermediación laboral y la participación de las familias en asociaciones productivas. Dentro de los logros de esta dimensión sobresale la vinculación de algún miembro a una fuente de ingreso estable. Dados cambios en la medición de los logros de ingreso y trabajo, no existe información disponible sobre esta dimensión ni sobre los cambios en la metodología. Sobra decir que a cuatro años del diseño de la estrategia, la falta de información sobre el cumplimiento de los logros de Ingresos es una falta grave, y es urgente contar con datos confiables y metodologías estables para monitorear esta dimensión

**Educación y capacitación:** En esta dimensión se busca mejorar el capital humano de la familia. El programa realiza una diferenciación entre educación y capacitación para el trabajo de acuerdo a la edad de los miembros del hogar. Esta dimensión es la que presenta el mayor porcentaje de familias que ya cumplen con los requisitos establecidos (71%). En el logro de alfabetización se tienen un cumplimiento de la población de Juntos del 73%, el cual es significativamente menor al del nivel nacional (93%). Al comparar la situación de los desplazados y los otros beneficiarios, estos últimos muestran mayores tasas de analfabetismo (28% no desplazados, 21% desplazados). Diferenciando por áreas, los indicadores muestran un rezago en los 5 logros en las áreas rurales (Anexo 1 ).

**Salud:** Juntos busca que las personas tengan acceso a servicios de prevención y promoción en salud. Algunos de los logros que componen la dimensión son la afiliación de los miembros de la familia al Sistema de Salud, el acceso a programas de promoción de salud y la realización de exámenes médicos como el tamizaje de cáncer de cuello uterino, entre otros. El avance de las familias de Juntos en salud es del 58%. En cuanto al aseguramiento a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la población de Juntos presenta un porcentaje de aseguramiento del 75% (76% rural y 75% urbano), en contraste con un aseguramiento de 89.36% a nivel nacional. Este resultado evidencia falencias en la estrategia de vinculación al Régimen Subsidiado puesto que con coberturas cercanas al 90% en el nivel nacional, la



población más vulnerable ya debería estar vinculada. En cuanto al porcentaje de familias que tienen información sobre los diferentes métodos de planificación familiar, se observa una diferencia de 20% entre las áreas rurales (52%) y urbanas (72%). Al comparar la población no desplazada y los desplazados se encuentra una diferencia a favor de estos últimos en el acceso a programas de promoción de salud, el conocimiento de métodos anticonceptivos y la asistencia a programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno.

**Nutrición:** En esta dimensión se mide el acceso de las personas a una nutrición saludable y balanceada. Sólo el 20% de las familias cumple con los requisitos establecidos, entre los que sobresale la práctica de hábitos saludables en el manejo de los alimentos (lavar la comida antes de cocinarla, revisar las fechas de vencimiento, etc.). El porcentaje de hogares que cumplen con este último requisito es del 47% en el sector rural y del 35% en el urbano. Llama poderosamente la atención que sólo el 2% de las familias tenga una dieta balanceada. No se encuentran diferencias importantes en el porcentaje de cumplimiento de los beneficiarios desplazados y no desplazados.

**Habitabilidad:** El 48% de las familias de Juntos habita casas que no cuentan con las condiciones de habitabilidad adecuadas y el 18% de las familias presentan un déficit en la estructura de sus viviendas (materiales de techo, paredes y pisos). Por otro lado, el 85% de los hogares cuenta con energía; la media nacional era 99.4% en 2008. Las condiciones de habitabilidad varían mucho entre zonas urbanas y rurales, en detrimento de estas últimas. Ejemplo de lo anterior es que únicamente el 30% de los beneficiarios del área rural tienen agua potable (versus 72% en el sector urbano) y que el 53% de las familias rurales tiene pisos de tierra, el doble de lo observado en el área urbana. Es importante resaltar que esta dimensión es la que presenta la mayor desigualdad en las metas de cumplimiento entre los beneficiarios desplazados y aquellos de la población pobre no desplazada. Se obtuvieron diferencias a favor de los desplazados en 5 de 10 logros. Se destaca el mayor porcentaje de familias desplazadas que recicla, 81% versus 68% en el caso de los no desplazados.

**Dinámica familiar:** Este novedoso componente de la estrategia se orienta a la formación de lazos fuertes y buenas pautas de crianza. Esta dimensión presenta uno de los porcentajes más bajos de avance, pues menos de un cuarto de los hogares ha cumplido con los logros requeridos. Sobresalen la generación de espacios de diálogo y el acceso a servicios en las localidades (organizaciones comunitarias, asociaciones de padres de familias, etc.). Este último presenta un cumplimiento en 28% de las familias de Juntos (29% rural y 27% urbano). Por otro

lado, se tiene que el 37% de las familias con menores de 6 años del sector rural aplican buenas pautas de crianza, porcentaje levemente mayor al del sector urbano (35%). Estos precarios resultados se explican por la baja oferta de programas institucionales en este campo.

**Bancarización y ahorro:** Esta dimensión busca garantizar el acceso de al menos un miembro del hogar a servicios financieros y el conocimiento de los servicios que presta el sistema. El 48% de las familias de Juntos cumple a satisfacción los requisitos sobre bancarización y ahorro, mientras que para el total nacional el 56.6% de la población tienen acceso al menos a un servicio financiero (Marulanda *et. al*, 2010). Al comparar entre desplazados y población pobre no desplazada no se obtienen diferencias significativas en el cumplimiento de los logros.

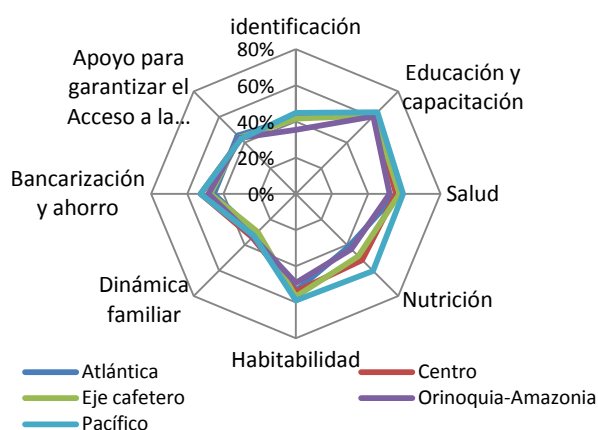
**Acceso a la justicia:** El conocimiento de los derechos y los deberes de las personas es uno de los principales objetivos de la estrategia. Por tal razón, se promueve el acceso de las familias a información y servicios de justicia. El avance global en esta dimensión es bastante bajo y únicamente el 24% de los hogares cumple con los requisitos. A pesar de ello, se destaca que el 65% de las familias de Juntos que ha utilizado los servicios de justicia reporta haber recibido una atención oportuna (68% en el área rural y 64% en el área urbana). Paradójicamente, la población desplazada presenta menores porcentajes de cumplimiento en los logros de esta dimensión, pese a los ingentes esfuerzos de la Corte Constitucional y de las agencias gubernamentales por priorizar a este grupo.

#### **IV. Análisis regional de la situación inicial de los hogares por dimensiones**

Para efectos del análisis de la situación inicial de los hogares por dimensiones y regiones la información reportada en la línea de base familiar se agrupó por hogares y departamentos, y estos a su vez en cinco regiones: Orinoquia y Amazonia, Región Atlántica, Zona Centro, Eje Cafetero y Región Pacífica, definidas según su ubicación geográfica.

El Gráfico 2 muestra el cumplimiento promedio en cada una de las ocho dimensiones y 38 logros para los cuales se tienen información<sup>6</sup> por región y el Anexo 2 recoge las estimaciones de varianzas al interior de las regiones y departamentos. Del análisis de este gráfico se observa que la Región Pacífica presenta los mayores porcentajes de cumplimiento en casi todas las dimensiones, exceptuando educación y capacitación, y acceso a la justicia, áreas en las que los departamentos del Atlántico tienen el mayor avance. La mayor varianza entre regiones se presenta en los logros de nutrición, donde los porcentajes de avance van desde 41 hasta 61% (Zona Atlántica y Pacífica respectivamente). Los logros de dinámica familiar son los que en promedio presentan el menor cumplimiento, contrario a lo que sucede con los de educación y capacitación.

**Gráfico 2: Avance cada dimensión por regiones**

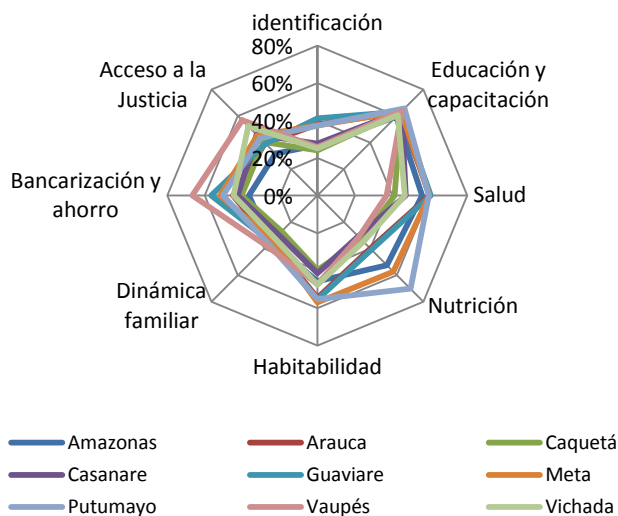


Fuente: Acción Social

**Orinoquía y Amazonía:** el avance promedio en estas zonas es de 45.6%, el más bajo en comparación con las demás regiones. El mayor avance se presenta en los logros de educación y capacitación (63%), siendo Putumayo el departamento con el mayor cumplimiento (66%). El avance promedio en identificación es bastante bajo (32%), lo que evidencia la necesidad de mayores esfuerzos en esta área. En nutrición se encuentra la mayor varianza entre departamentos (1.878%), Casanare y Vaupés tienen el menor porcentaje de avance (31% en ambos territorios). Luego de promediar los cumplimientos de las dimensiones por departamentos, se encontró que Putumayo es el que está más adelantado con respecto a los logros.

<sup>6</sup> El análisis solo se hace sobre 45 de los 38 logros definidos. No se cuenta con información para cuatro logros de la dimensión de ingresos, ni para los logros no.34 de la dimensión de habitabilidad que hace referencia a la elaboración y seguimiento del plan familiar. ni el logro No. 22 de la dimensión de nutrición referente al consumo de alimentos variados y de manera saludable.

**Gráfico 3: Avance por dimensión en los departamentos de la Orinoquia y Amazonía**



Fuente: Acción Social

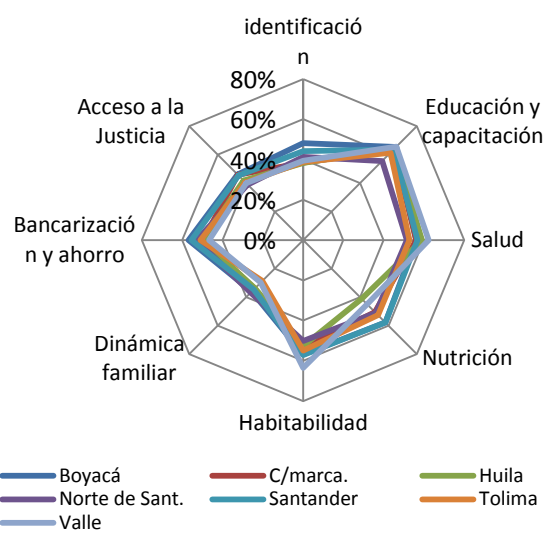
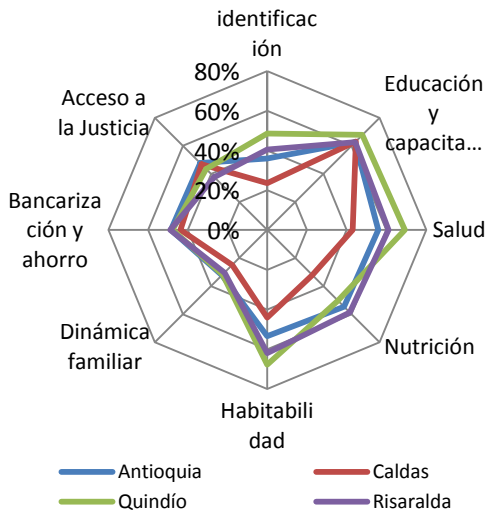
**Eje Cafetero:** el cumplimiento inicial de los departamentos del Eje Cafetero en las ocho áreas estudiadas es del 48%. Quindío presenta el mayor cumplimiento (53%) con 13 pp por encima de Caldas, departamento que reporta los menores avances. Las dimensiones con la mayor varianza son nutrición y salud. El área de dinámica familiar es la más rezagada (gráfico 4).

**Zona Centro:** esta es una de las regiones con mayores niveles de cumplimiento de logros con un promedio del 49% y una de las menores divergencias regionales con varianza del 0.16% entre los siete departamentos que la conforman. De nuevo se observa que la dimensión con mayores avances es educación y capacitación con un 63%, seguido por salud. Dinámica familiar y identificación son las dos dimensiones con menores avances (33 y 41% respectivamente).

**Gráfico 4: Avance por dimensión en los departamentos del Eje Cafetero y la Zona Centro**

Eje Cafetero

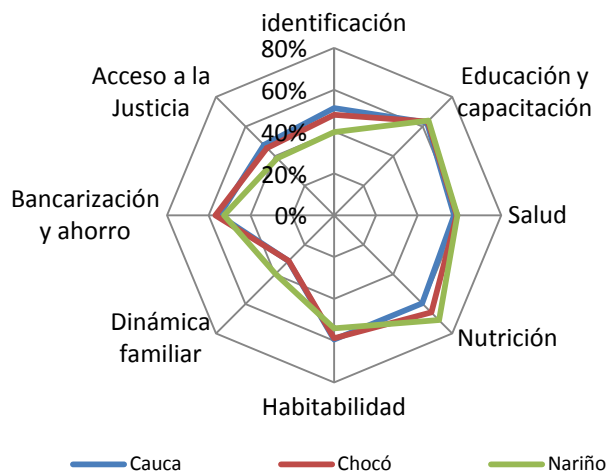
Centro



Fuente: Acción Social

**Región Pacífico:** el cumplimiento promedio es de 52.9% en las ocho dimensiones analizadas, con una varianza de 0.16%, la más alta de la muestra. La dimensión con menor avance es dinámica familiar (34% en promedio) seguida por acceso a la justicia (44% en promedio). En educación y capacitación se obtuvo un cumplimiento bastante homogéneo entre los departamentos, pues su avance oscila entre 63 y 64%. El cumplimiento promedio de los logros para los departamentos de esta región oscila entre 52.3 y 53.5%.

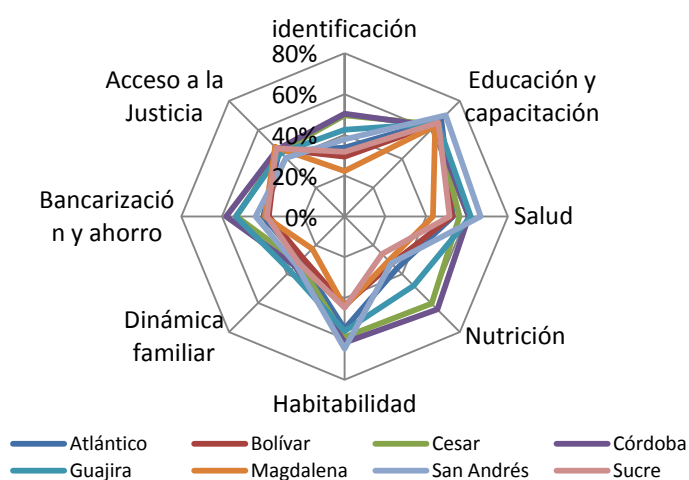
**Gráfico 5: Avance por dimensión en los departamentos del Pacífico**



Fuente: Acción Social

Las familias del Atlántico presentan un avance promedio del 46.9% en las dimensiones estudiadas, y una varianza de 0.66%, lo que la ubica como la región con mayor divergencia entre departamentos. El ente territorial con mayor avance en los logros es Córdoba, seguido por Cesar (54.8 y 52.3% respectivamente). Magdalena es el más rezagado en el cumplimiento de los logros, siendo las dimensiones de dinámica familiar y nutrición las dos áreas con menor avance (22% en ambas).

**Gráfico 6: Avance por dimensión en la región Atlántica**



Fuente: Acción Social

En resumen, se tiene que los departamentos con menor avance son ubicados en la Orinoquia y Amazonia, seguidos por los de la Región Atlántica. Las zonas que presentan los mayores porcentajes de cumplimiento son el Pacífico y la Zona Centro. En general la dimensión que reporta los mejores puntajes en el cumplimiento de los logros es educación y capacitación. La mayor dispersión entre regiones se observa en los objetivos de nutrición, principalmente en la zona Atlántico, donde la varianza es del 2.09%. El departamento más atrasado en el cumplimiento de los logros es Caquetá (39% de avance en promedio) y el más avanzado Putumayo con el 52%. A manera de resumen la Tabla 4 señala las regiones y departamentos que por región presentan los mayores y menores niveles de cumplimiento de cada una de las dimensiones.

**Tabla 4: Diferencias regionales y departamentales en el avance inicial de logros por dimensión**

	Región		Departamento	
	Mayor cumplimiento	Menor cumplimiento	Mayor cumplimiento	Menor cumplimiento
identificación	Pacífico	Orinoquia	Cauca	Magdalena
Educación y capacitación	Atlántico	Centro	San Andres	N de Santander
Salud	Pacífico	Orinoquia	Quindío	Caquetá
Nutrición	Pacífico	Atlántico	Nariño	Sucre
Habitabilidad	Pacífico	Orinoquia	Quindío	Caquetá
Dinámica familiar	Pacífico	Eje cafetero	Nariño	Magdalena
Bancarización y ahorro	Pacífico	Atlántico	Vaupés	Amazonas
Apoyo para garantizar el Acceso a la Justicia	Atlántico	Centro	Vaupés	Amazonas
Promedio 8 dimensiones	Pacífico	Orinoquia	Córdoba	Caquetá

FUENTE: Acción Social

Complementario al análisis por ubicación geográfica, resulta interesante analizar el estado inicial de las familias beneficiarias de la Red Juntos teniendo en cuenta el entorno de las mismas y las inversiones sociales que se realicen en el municipio en el que habiten. Con el propósito de realizar este análisis se agruparon los 877 municipios que participan en el programa según el valor de las transferencias que recibieron entre los años 2000 y 2005 y por nivel de desarrollo de los municipios de acuerdo con el Índice de Desarrollo Municipal y Departamental –Indemun- para 2008. En el primer caso se reagruparon las entidades territoriales según el percentil donde estaba ubicado el valor de las transferencias, obteniendo así cuatro grupos de análisis, en el caso del nivel de desarrollo también se crearon cuatro grupos de acuerdo con la puntuación (grupo 1: entre el percentil 0 y 25 del indicador, grupo 2 indicador entre 59 y 67 puntos, etc.)

## Cuadro 2: Descripción del INDEMUN

El INDEMUN, se calcula en base a las siguientes variables sociales y financieras:

### Variables sociales

- % de población en cabecera
- % de viviendas con acueducto
- % de viviendas con alcantarillado
- % de viviendas con servicios de energía
- % de personas sin NBI 2005 cabecera
- % de personas sin NBI 2005 resto
- Viviendas por hogar con personas presentes
- % población alfabeta
- % asistencia escolar

### Variables financieras

- Ingresos tributarios per cápita (\$ corrientes)
- Inversión pública municipal per cápita
- % de no dependencia de las transferencias

FUENTE: DNP

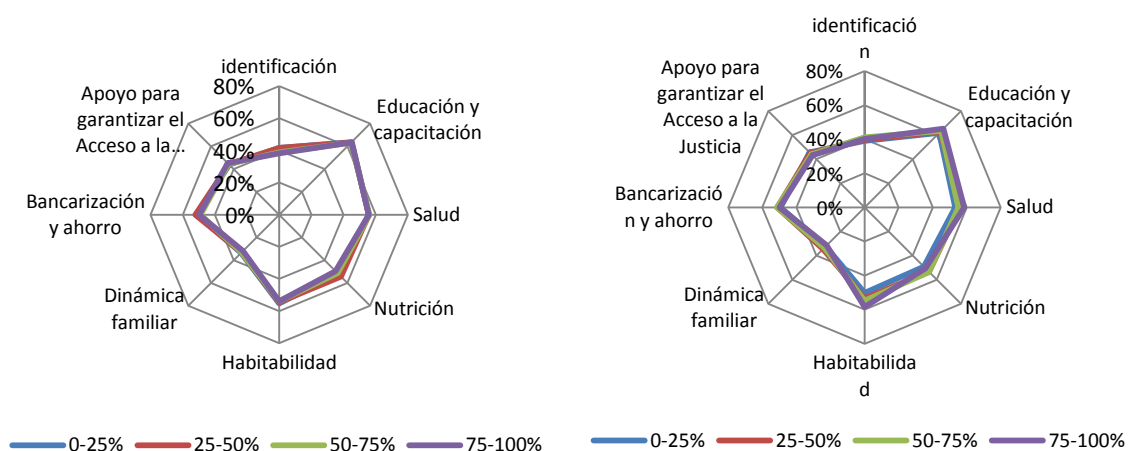
El Gráfico 7 muestra el nivel inicial de avance por grupos de municipios diferenciando por monto de las transferencias y por nivel de desarrollo. Los resultados obtenidos utilizando las dos clasificaciones son consistentes en señalar que no existen diferencias relevantes entre grupos de municipios lo que puede sugerir que: i) la selección de beneficiarios permitió llegar a los hogares más pobres dentro de cada municipio, y; ii) que las características de los hogares son muy similares y no se encuentran asociados a los criterios de transferencias y de nivel de desarrollo del entorno.



## Gráfico 7: Avance en las dimensiones por el monto de transferencias y nivel de desarrollo

Transferencias 2000-2005

Índice de desarrollo 2008



Fuente: Acción Social

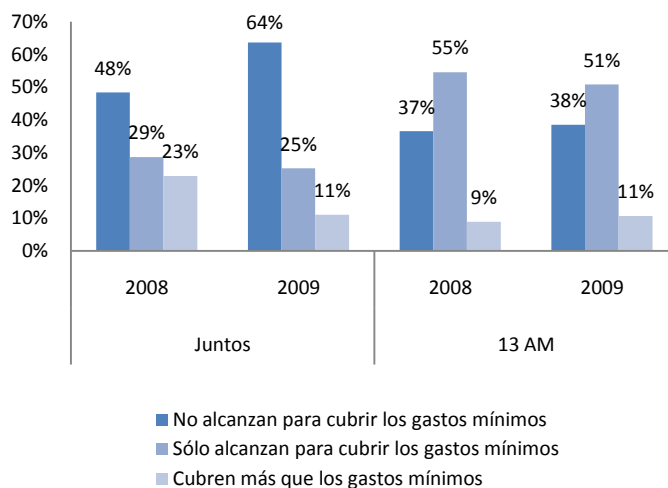
## V. Análisis exploratorio de la dinámica de bienestar de los hogares beneficiarios de Juntos usando información de la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo –ESLF-

Si bien los resultados que se presentan a continuación no son representativos estadísticamente, la información disponible permite hacer un análisis exploratorio de la dinámica del bienestar de los hogares que en paralelo son beneficiarios de la Red Juntos y que pertenecen al panel de la ESLF, en tres aspectos: percepción de suficiencia de ingresos de los hogares, percepción de pobreza; y acceso al sistema financiero.

**Percepción de suficiencia de ingresos de los hogares:** para los hogares beneficiarios de Juntos, contrario a los que sucede cuando se analiza el promedio de la muestra no se evidencia el mismo avance en materia de bienestar social cuando se analiza la suficiencia de ingresos en los hogares. Al respecto, puede observarse que para el periodo 2008-2009 aumenta, en 15.4 pp, la proporción de hogares que manifiesta que sus ingresos no alcanzan para cubrir sus gastos mínimos y disminuyen la proporción de aquellos que dicen que los gastos alcanzan para cubrir más que los gastos mínimos y de los que afirman que alcanzan solo para cubrir sus gastos mínimos, esto puede explicarse por el hecho de que los hogares más vulnerables son los que

ven afectados en mayor proporción sus ingresos en periodos bajos del ciclo económico con el experimentado desde finales de 2008 y durante 2009.

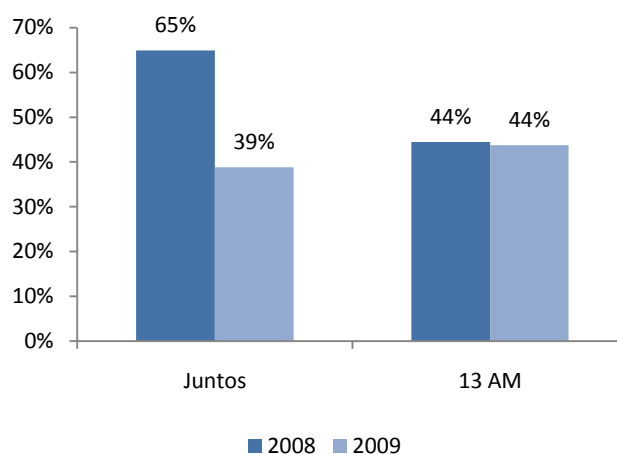
**Gráfico 8: Suficiencia de ingresos**



Fuente: ESLF

**Percepción de pobreza:** al analizar la percepción de pobreza, que es una medida subjetiva de este fenómeno, se evidencia primero, que ésta se encuentra fuertemente correlacionada con el estrato socioeconómico del hogar, y segundo que en los estratos bajos se ha experimentado una reducción en la sensación de pobreza. Esta tendencia es más notoria en los hogares beneficiarios de Juntos, donde el porcentaje de familias que se consideran pobres cayó en 26 pp, al mismo tiempo que en los demás estratos la percepción de pobreza se ha mantenido casi constante (Gráfico 9).

**Gráfico 9: Percepción de pobreza subjetiva**



Fuente ESLF

**Acceso al sistema financiero:** de otro lado, cuando se analiza el acceso al sistema financiero, que como se mencionó anteriormente es una aproximación a la vulnerabilidad de los hogares, la evidencia muestra que al igual que ocurría con el total de hogares a nivel nacional, los hogares que pertenecen a la Red Juntos, cuentan con un nivel muy bajo de acceso al sistema financiero. En este sentido, el 55.4% de los hogares de Juntos afirma no tener acceso a ningún tipo de servicio financiero, lo cual como se mencionó anteriormente aumenta la vulnerabilidad de estos ante cualquier tipo de choque exógeno que se presente en los hogares. Por otro lado, como se observa en la Tabla 5 el acceso al sistema financiero disminuyó entre 2008 y 2009, lo que se puede relacionar con la dinámica económica del país en estos dos años.

**Tabla 5: Acceso al sistema financiero**

	Juntos		13 áreas metropolitanas	
	2008	2009	2008	2009
Cuenta de ahorros	46.04	28.7	39.1	39.58
Ahorro sector financiero	7.45	1.64	8.2	9.02
Crédito de vivienda con entidad financiera	9.19	11.07	4	3.65
Tarjeta de crédito	16.48	8.33	18.1	19.28
Crédito rotativo	2.66	0	2.9	3.07
Ninguno	43.81	55.47	45.2	48.62

Fuente ESLF

## VI. Retos y recomendaciones

La Red Juntos es posiblemente la más ambiciosa iniciativa gubernamental para sacar a los hogares de la pobreza extrema mediante la construcción de capacidades para generar mayores ingresos y mejorar las condiciones de vida. Este noble propósito supone una intensa coordinación entre instituciones de diferentes niveles de gobierno así como la activa participación de los beneficiarios bajo un esquema de incentivos que promueva su graduación y evite su permanencia indefinida en el mismo. Por tal razón, el éxito de la Red Juntos debe medirse a través del número de familias graduadas y no del número de familias atendidas. A continuación se identifican algunos de los retos y se formulan recomendaciones para la consolidación de esta estrategia:

- 1. Graduación y condiciones de salida:** Quizás el principal riesgo de un programa de este tipo es generar incentivos perversos que hacen que los beneficiarios busquen mantenerse hasta el plazo máximo permitido. En razón a ello es fundamental definir con claridad las condiciones de salida y los mecanismos de verificación de las mismas, así como establecer los beneficios que pueden mantener las familias después de su graduación.. Es importante hacer efectivo el plazo máximo definido para la permanencia de las familias en el programa, que es de 5 años de acuerdo con el Conpes Social 102. Este límite al acompañamiento logra que las familias vean la necesidad de aprovechar los beneficios otorgados por la estrategia y se concentren en la búsqueda de la superación de la pobreza.
  
- 2. Coordinación presupuestal:** Siguiendo el ejemplo del programa Chile Solidario, se recomienda la generación 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. De esta forma se logra mayor coordinación entre las entidades involucradas en el gasto social y se garantiza un uso eficiente de los recursos, que se dirigen a la población que está identificada como la más pobre y vulnerable. 3.
  
- 3. Adecuar, ampliar y focalizar la oferta institucional:** Para poder garantizar el éxito del programa 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. Para esto, es importante que los problemas de coordinación, ya sean por falta de oferta, cobertura o mala focalización, sean superados.

En el proceso de ampliación se debe tener en cuenta que la estrategia tiene un límite temporal de 5 años para las familias y algunas llevan más de 2 años, por lo que es necesario abrir nuevos programas o reestructurarlos lo más pronto posible para que estas familias puedan acceder a ellos oportunamente. En el caso específico de los logros de nutrición, dinámica familiar, programas para discapacitados y acceso a educación técnica y tecnológica, se debe ampliar la oferta institucional y/o asociarse con operadores privados que provean los servicios necesarios.

Se considera que el retraso en algunos logros como los de salud y educación es causado por problemas de focalización ya que los esfuerzos del gobierno por ampliar la oferta han sido significativos y, a pesar de esto, aún hay familias en pobreza extrema que no están

siendo atendidas ni por el Régimen Subsidiado de Salud ni por la oferta pública en educación. Por lo tanto, se debe revisar la focalización e incluir con prontitud a las familias que aún faltan y que pertenecen a la Red Juntos. Otro de los problemas que puede estar afectando la focalización de los programas es los requisitos para ingresar: en algunos casos la oferta institucional no es asequible para las familias de Juntos. Igualmente, es fundamental reconocer las diferencias en el cumplimiento de los logros entre las áreas urbanas y rurales para de esta forma adecuar la oferta y los requisitos para el ingreso.

- 4. La información es la clave del éxito:** La forma de identificar más claramente si el retraso en el cumplimiento de los logros es por falencias en la oferta institucional o por la focalización de esta, es mediante el análisis de la información recogida por el sistema Infojuntos, el cual ha revolucionado la definición de pobreza ya que los pobres dejaron de ser un número y pasaron a ser unas personas con características claras. Ello ayuda a identificar las necesidades y potenciales de cada uno de los beneficiarios: basados en esta información es factible rediseñar los programas institucionales.
- 5. Priorizar los logros:** El éxito de la estrategia se facilita si se prioriza el cumplimiento de logros que son pre-requisitos de otros. Ejemplo de esto es la tenencia de la libreta militar, que opera como un prerrequisito para acceder al mercado laboral y a la universidad en el caso de los jóvenes. Es importante que se prioricen los logros identificados como pre-requisitos y se analicen las sinergias entre logros. El mejor aprovechamiento del Sistema de Información (Infojuntos) es fundamental para avanzar en este propósito.
- 6. Crear y reforzar programas de generación de ingresos:** La estrategia debe buscar que los hogares estén en condiciones de mantenerse por fuera de la pobreza. Para ello es necesario un gran esfuerzo en cuanto al diseño de políticas y programas de generación de ingresos y mecanismos para su implementación, que en este momento se encuentran en las fases iniciales de diseño. Este objetivo debe estar focalizado dentro de la dimensión de ingreso y trabajo, pues el 85% de los ingresos familiares provienen del mercado laboral. Para lograr que la estrategia tenga una mayor efectividad en la generación de ingresos se debe abrir espacio a alianzas público-privada ya que este último sector puede jugar un papel muy importante en la contratación de los beneficiarios de Juntos.
- 7. Introducir micro aseguramiento:** Por medio del uso de nuevas tecnologías como el micro aseguramiento, la estrategia debe buscar la manera de hacer menos vulnerables las

familias que atiende. Dado la ampliación tan sustancial que se ha dado en los recursos destinados a programas sociales, se tiene la oportunidad de buscar que la Red Juntos facilite el acceso de las familias beneficiarias al sistema de aseguramiento.

- 8. Pasar de la bancarización al microcrédito:** La probabilidad de ser pobre disminuye en 27% con la posesión de activos financieros (Núñez y Espinosa 2005, pg 27). Lo anterior evidencia la importancia de adelantar un esfuerzo para que los hogares beneficiarios de Juntos tengan acceso a algún activo financiero. Para lograr esto se pueden buscar alianzas con la Banca de Oportunidades o con privados como Codensa<sup>7</sup> y Colpatria, encargados de promocionar manejar y administrar el programa crédito fácil.
  
- 9. Actualizar las metas:** Si bien el porcentaje de personas en pobreza extrema disminuyó 3.3% entre el 2002 y el 2009, dicho porcentaje ha aumentado desde 2005, fecha en la cual se estableció la meta de Juntos de 1.500.000 familias, cifra que se determinó con base en el número de personas que vivían en indigencia en dicho año. Lo anterior evidencia que las metas de afiliación a la estrategia deben ser dinámicas, pues el número de familias en condiciones de pobreza extrema varía en el tiempo.
  
- 10. Evaluación de impacto y sistema de seguimiento:** El desarrollo de un sistema de seguimiento y una evaluación de impacto con la cual se identifiquen las fortalezas y debilidades de la estrategia en las diferentes dimensiones es un insumo fundamental para el éxito y rediseño de la Red Juntos.

---

<sup>7</sup> Arbeláez *et. al* (2007) muestran cómo el crédito CODENSA ha estimulado la bancarización y acelerado la obtención de nuevos servicios financieros.

**Anexo 1: Porcentaje de cumplimiento de logros por dimensión**

Dimensión	Logros	Aplicabilidad	Nacional	Rural	Urbano	Pobres no desplazados	Desplazados	Tipo de logro
Identificación	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.	100%	75%	76%	74%	75%	73%	Prerrequisito
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.	63%	10%	9%	11%	10%	11%	Prerrequisito
	3. La familia incluida en el Sisbén, tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparece en los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.	100%	24%	30%	22%	27%	11%	
Ingresos y trabajo	4. Los adultos mayores de 60 años cuentan con algún medio de ingreso (monetario o en especie).							
	5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.							
	6. Las personas en edad de trabajar, que lo requieran, acceden a servicios de intermediación laboral o asistencia técnica o apoyo a emprendimientos o procesos asociativos o capacitación laboral o certificación de competencias laborales, cuando existan.							
	7. La familia tiene legalizada la propiedad, la tenencia o la ocupación de la tierra de uso productivo y de la vivienda cuando corresponda.							
Educación y capacitación	8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.	29%	38%	26%	43%	38%	39%	Focalización
	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	65%	78%	69%	81%	77%	79%	Focalización

	alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.							
	10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.	94%	73%	66%	77%	72%	79%	Focalización
	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.	35%	35%	43%	34%	35%	34%	Oferta
	12. Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.	60%	94%	89%	96%	94%	95%	
<b>Dimensión</b>	<b>Logros</b>	<b>Aplicabilidad</b>	<b>Nacional</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>	<b>Pobres no desplazados</b>	<b>Desplazados</b>	
<b>Salud</b>	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS-.	100%	75%	76%	75%	75%	75%	Focalización
	14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud.	100%	67%	61%	70%	66%	70%	Focalización
	15. Los adolescentes y adultos de ambos sexos conocen los métodos de planificación familiar.	100%	66%	52%	72%	64%	77%	Focalización
	16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas), y los niños y niñas con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas).	28%	49%	49%	48%	48%	50%	
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, y reciben atención institucional del parto.	3%	63%	58%	64%	63%	62%	



	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.	51%	66%	66%	66%	66%	66%	Focalización
	19. Las mujeres y los hombres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino, seno y próstata, según la norma establecida y conocen los resultados.	87%	25%	17%	27%	23%	29%	Focalización
	20. Las personas en situación de discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	27%	29%	25%	31%	29%	28%	Oferta
<b>Nutrición</b>	21. La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos	100%	38%	47%	35%	38%	39%	
	22. La familia consume alimentos variados y de forma saludable.	2%						
	23. Los niños menores de 6 meses reciben lactancia materna exclusiva.	3%	53%	60%	51%	54%	52%	

Dimensión	Logros	Aplicabilidad	Nacional	Rural	Urbano	Pobres no desplazados	Desplazados	
<b>Habitabilidad</b>	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	100%	60%	30%	72%	58%	69%	Oferta
	25. La familia dispone o transforma las basuras.	100%	71%	51%	79%	68%	81%	
	26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.	100%	85%	68%	93%	85%	89%	Oferta
	27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.	100%	59%	70%	54%	60%	55%	
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	100%	41%	47%	38%	43%	30%	

	29. La vivienda no tiene pisos de tierra.	100%	66%	47%	74%	64%	73%	
	30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.	49%						
	31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.	100%	49%	59%	45%	49%	48%	Oferta
	32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.	100%	18%	8%	23%	17%	23%	
	33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.	100%	22%	20%	22%	23%	16%	
<b>Dinámica familiar</b>	34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.							
	35. La familia accede a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.	100%	18%	14%	19%	17%	22%	Oferta
	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.	100%	38%	49%	34%	38%	41%	
	37. La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.	35%	36%	37%	35%	36%	33%	
	38. La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.	100%	28%	29%	27%	28%	27%	
	39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona en situación de discapacidad.	28%	37%	43%	33%	37%	38%	

Dimensión	Logros	Aplicabilidad <sup>8</sup>	Nacional	Rural	Urbano	Pobres no desplazados	Desplazados	
<b>Bancarización y ahorro</b>	40. La familia ahorra a través del sistema financiero o mecanismos no formales	100%	5%					
	41. La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros (ahorros, crédito, micro-seguros, etc.) y accede a ellos cuando los necesita y cumple los requisitos.	100%	92%	94%	92%	92%	93%	
	42. La familia no está sujeta a crédito de usura.	16%	48%	61%	45%	49%	46%	
<b>Apoyo para garantizar el Acceso a la Justicia</b>	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.	100%	21%	16%	22%	20%	23%	
	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 -.	8%	65%	68%	64%	66%	62%	
	45. La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.							

## 11.

<sup>8</sup> Algunos logros no aplican para todos los hogares, por esta razón se señala cual es el porcentaje de aplicabilidad de cada logro. Un ejemplo de lo anterior es cuando se hace referencia a hogares con menores de 5 años, pues no todas las familias tienen menores de 5 años, lo que deja como resultado un porcentaje de aplicabilidad de 29%.

**Anexo 2. Porcentaje de cumplimiento de las dimensiones por departamentos y regiones.**

	identificación	Educación y capacitación	Salud	Nutrición	Habitabilidad	Dinámica familiar	Bancarización y ahorro	Apoyo para garantizar el Acceso a la Justicia	Promedio 8 dimensiones
<b>ORINOQUIA</b>									
Amazonas	26.8%	59.5%	55.8%	52.5%	45.7%	35.5%	36.5%	31.7%	43.0%
Arauca	38.1%	62.9%	59.8%	39.9%	54.6%	34.6%	45.0%	39.4%	46.8%
Caquetá	24.2%	63.1%	41.2%	33.4%	39.8%	27.1%	40.4%	40.4%	38.7%
Casanare	27.7%	63.6%	47.2%	30.7%	41.5%	29.5%	42.6%	45.9%	41.1%
Guaviare	41.3%	63.3%	60.6%	40.8%	55.4%	35.1%	56.6%	39.1%	49.0%
Meta	37.5%	63.2%	59.7%	57.4%	57.0%	33.8%	51.9%	45.3%	50.7%
Putumayo	37.3%	65.8%	59.4%	70.2%	55.2%	36.6%	50.4%	43.2%	52.3%
Vaupés	25.8%	63.8%	37.0%	31.2%	47.3%	38.0%	66.7%	56.7%	45.8%
Vichada	25.2%	60.6%	46.6%	34.7%	47.6%	32.2%	44.6%	52.2%	43.0%
Promedio región	31.5%	62.9%	51.9%	43.4%	49.3%	33.6%	48.3%	43.8%	45.6%
Varianza	0.5%	0.0%	0.8%	1.9%	0.4%	0.1%	0.9%	0.6%	0.6%
<b>EJE CAFETERO</b>									
Antioquia	36.1%	62.5%	55.9%	54.7%	53.4%	32.3%	48.6%	47.7%	48.9%
Caldas	23.6%	63.0%	43.0%	32.0%	44.2%	25.0%	43.7%	46.8%	40.2%
Quindío	48.7%	67.8%	69.2%	50.3%	67.8%	31.8%	47.7%	43.5%	53.3%
Risaralda	40.5%	62.5%	61.1%	58.6%	62.0%	30.4%	48.9%	37.8%	50.2%
Promedio región	37.2%	64.0%	57.3%	48.9%	56.8%	29.9%	47.2%	44.0%	48.2%
Varianza	1.1%	0.1%	1.2%	1.4%	1.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.6%
<b>CENTRO</b>									
Boyacá	48.1%	65.4%	56.2%	57.8%	56.8%	36.1%	56.8%	46.1%	52.9%
C/marca.	38.4%	63.7%	56.2%	50.5%	53.4%	34.2%	49.6%	45.7%	49.0%
Huila	38.3%	64.4%	59.1%	41.2%	52.6%	33.8%	49.9%	41.7%	47.6%
Norte de Sant.	41.3%	55.5%	51.6%	51.1%	50.1%	36.8%	52.9%	38.9%	47.3%
Santander	44.1%	63.7%	56.8%	57.8%	57.0%	34.7%	55.5%	45.3%	51.9%
Tolima	38.8%	61.4%	52.8%	52.7%	55.0%	28.6%	51.0%	40.5%	47.6%
Valle	39.3%	65.6%	62.3%	45.0%	63.5%	29.8%	46.6%	40.0%	49.0%
Promedio región	41.2%	62.8%	56.4%	50.9%	55.5%	33.4%	51.8%	42.6%	49.3%
Varianza	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
<b>PACÍFICO</b>									
Cauca	51.3%	62.8%	57.4%	59.6%	59.5%	30.9%	54.9%	47.5%	53.0%
Chocó	48.0%	63.4%	58.6%	65.8%	58.9%	30.8%	56.7%	45.5%	53.5%
Nariño	39.7%	63.9%	59.0%	71.0%	54.1%	39.7%	52.6%	38.5%	52.3%
Promedio región	46.3%	63.4%	58.3%	65.5%	57.5%	33.8%	54.8%	43.8%	52.9%
Varianza	0.4%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%	0.3%	0.0%	0.2%	0.2%
<b>ATLANTICO</b>									
Atlántico	33.7%	66.9%	53.3%	36.2%	55.1%	30.3%	39.8%	45.3%	45.1%
Bolívar	29.3%	64.5%	52.8%	32.6%	43.7%	28.8%	37.2%	46.9%	42.0%
Cesar	49.6%	63.6%	56.4%	60.4%	59.1%	31.7%	53.1%	45.1%	52.4%
Córdoba	50.3%	62.5%	60.9%	64.4%	61.9%	34.5%	58.0%	46.5%	54.9%
Guajira	42.6%	64.5%	61.8%	48.0%	56.2%	37.7%	53.4%	44.2%	51.0%
Magdalena	22.3%	62.7%	43.3%	30.7%	44.3%	22.4%	39.0%	48.2%	39.1%
San Andrés	37.8%	70.2%	66.7%	32.5%	64.9%	33.5%	43.6%	40.6%	48.7%
Sucre	31.8%	65.1%	51.5%	26.0%	44.7%	32.0%	38.1%	47.3%	42.1%
Promedio región	37.2%	65.0%	55.8%	41.3%	53.7%	31.4%	45.3%	45.5%	46.9%
Varianza	1.0%	0.1%	0.5%	2.1%	0.7%	0.2%	0.7%	0.1%	0.7%

### Anexo 3. Ficha técnica etapa XIV

#### Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF) 2009

- **Antecedentes:** La Encuesta Social de Fedesarrollo se implementó en 1999 con apoyo de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali y Bucaramanga, aplicada a estas tres ciudades. A partir de 2004 (etapa IX), se ha convertido en la única encuesta tipo panel en Colombia a través de la cual se ha realizado seguimiento a un grupo de hogares durante 6 años consecutivos<sup>9</sup>. Esta encuesta permite la caracterización de los hogares urbanos a lo largo del tiempo, incluyendo aspectos demográficos, de mercado laboral y de condiciones objetivas y subjetivas de calidad de vida. Es un panel rotativo, donde se mantiene un alto porcentaje de hogares en la muestra<sup>10</sup>. Con el apoyo del BID y de las Cámaras de Comercio, en la etapa XIII (año 2008) se amplió la muestra, incluyendo 10 ciudades adicionales.<sup>11</sup> Ello ha permitido ganar representatividad de la muestra, obtener mayor precisión en los resultados y hacer una caracterización social del “total nacional urbano”<sup>12</sup>. La ESLF es una de las pocas encuestas en Colombia que es representativa a nivel de estratos socioeconómicos (bajo, medio y alto).
- **Estructura de la encuesta:** A partir de la etapa XIII, la encuesta cuenta con 8 módulos de preguntas sobre los siguientes temas: 1) vivienda y acceso a servicios públicos; 2) demografía; 3) educación; 4) salud; 5) mercado laboral y seguridad social; 6) condiciones de bienestar; 7) conocimiento, cobertura, calificación de programas sociales; y 8) vulnerabilidad (choques económicos y manejo del riesgo).
- **Universo:** la muestra de la etapa XIV (última disponible, correspondiente a 2009) contempla una cobertura de la población urbana de Bogotá (con algunos hogares de Soacha), Bucaramanga y su área metropolitana, Cali y su área metropolitana y 10 áreas metropolitanas más que antes de la etapa XIII no se cubrían (Medellín, Barranquilla, Pereira, Manizales, Pasto, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio).
- **Método de muestreo:** Probabilístico multi-etápico, estratificado, con selección aleatoria de todas las unidades en cada etapa y selección final de informante de acuerdo con un recuento preciso de hogares de la manzana asignada. El muestreo es estratificado en cada ciudad. Las unidades

---

<sup>9</sup> La Facultad de Economía de la Universidad de los Andes ha diseñado una encuesta longitudinal que actualmente se encuentra en campo haciendo su primer levantamiento de información.

<sup>10</sup> En la etapa XIV, el 77% de los hogares del panel son los mismos que en la etapa anterior.

<sup>11</sup> La muestra de la etapa XII fue de 1.865 hogares. La de la etapa XIII se incrementó a 4.506.

<sup>12</sup> Este “total nacional urbano” se compone de las 13 áreas metropolitanas utilizadas por el DANE para su cálculo de indicadores del mercado laboral.

primarias de muestreo son los sectores censales, las unidades secundarias de muestreo son las manzanas y las unidades finales de muestreo son los hogares seleccionados.

- **Marco muestral:** Constituido por inventario cartográfico y el listado de viviendas, hogares y personas del Censo de 1993 con actualizaciones de oficinas de planeación de cada ciudad y del DANE para 2004. Los hogares reemplazados en la muestra así como los de las nuevas ciudades se tomaron del inventario cartográfico y listado de manzanas y viviendas realizado en 2005, proporcionados por Servinformación (entidad que apoya al DANE y a las oficinas de planeación de las ciudades).
- **Tamaño de muestra:** En la última etapa se realizaron 1.101 encuestas en Bogotá (10 de ellas en Soacha), 1.100 en Cali y 567 en Bucaramanga. Como se muestra en el Cuadro 1, la distribución por niveles de estrato en cada ciudad es proporcional a la distribución de hogares en cada nivel de estrato: alto (5 y 6), medio (3 y 4) y bajo (1 y 2). La etapa de 2009 cuenta además con 1.187 encuestas para las otras 10 áreas metropolitanas. Esta etapa tiene un total de 3.963 encuestas.

**Cuadro 3. Distribución de la muestra (hogares) por ciudades y estratos**

	<i>Estrato</i>						<i>Total</i>
	1	2	3	4	5	6	
Bogotá	90	388	407	121	53	42	1.101
Bucaramanga	62	151	157	138	31	28	567
Cali	190	310	370	92	108	30	1.100
Total 3 AM*	342	849	934	351	192	100	2.768
Resto 10 AM**	286	384	299	94	74	35	1.195
<b>Total 13 AM</b>	<b>628</b>	<b>1.233</b>	<b>1.233</b>	<b>445</b>	<b>266</b>	<b>135</b>	<b>3.963</b>

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2009

\*Cali, Bogotá, Bucaramanga.

\*\*Barranquilla, Medellín, Manizales, Cartagena, Pereira, Montería, Cúcuta, Ibagué, Villavicencio y Pasto.

- **Representatividad:** la muestra es representativa a nivel individual para Bogotá, Cali y Bucaramanga; a nivel del total de las 3 áreas metropolitanas; a nivel del total de 13 áreas metropolitanas que representa el total nacional urbano calculado por el DANE y por estratos.

- **Metodología de recolección:** Para la última etapa, las encuestas se realizaron de manera presencial en las viviendas de los hogares encuestados, por encuestadores capacitados por la firma Invamer y por Fedesarrollo. Las fechas de recolección de información varían entre el 7 de noviembre y el 30 diciembre de 2009. Se llevó a cabo un entrenamiento previo a la salida a campo y una prueba piloto para ajuste de formularios. Cada encuestador contó con un manual de la encuesta que describe detalladamente cómo diligenciar el formulario. La encuesta se realizó de manera presencial a todos los miembros del hogar presentes. En caso que no todas las personas estuvieran presentes en el hogar en el momento de la encuesta, se realizaron las preguntas a informantes idóneos siempre que fuesen adultos miembros del hogar. Aquellas preguntas realizadas a nivel de hogar fueron contestadas por el jefe de hogar o su cónyuge, o, en el caso de que ninguno estuviera presente, por un informante idóneo mayor de edad.

## Bibliografía

Arbeláez, M. A., García, F., & Sandoval, C. (2007). *El "Credito Facil para Todos" de Codensa. Un programa de impacto social para Bogotá*. Bogotá: Fedesarrollo.

Arriagada, I. (abril de 2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL, num 85*, pg 101-113.

Barahona, M. (2006). *Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua*. Serie Población y Desarrollo. Organización de la Naciones Unidas, & La Cepal.

Ibañez, A. M., & Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD).

Irrarazábal, A. P. SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN CHILE. En *Lucha contra la Pobreza. Redes y Promoción Social*.

Kaztman, R. (2006). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. La CEPAL, pg281.

Lopez, H., Nuñez, J., Castro, M., Lasso, F., Millan, N., Buitrago, G., y otros. (2006). *METODOLOGÍA DE MEDICIÓN Y MAGNITUD DE LA POBREZA EN COLOMBIA*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD).

Marulanda, B., Paredes, M., & Fajury, L. *Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*. . Debates Presidenciales., Corporación Andina de Fomento (CAF) & Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FE).

Núñez, J., & Espinoza, S. (2005). *Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD).