



Policy Brief

Equidad y transferencias monetarias en Colombia

Sandra García Jaramillo, Andrés Galeano Salgado, Viviana León Jurado
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de Los Andes.

Objetivos

El proyecto documentó y analizó los errores de exclusión del programa Familias en Acción y midió cuál es el porcentaje de la población elegible que no logra acceder al programa. Se identificaron barreras que impiden el acceso y que deben abordarse para mejorar la cobertura y efectividad de los programas de reducción de la pobreza en Colombia.

Antecedentes

Familias en Acción (FA) fue el principal programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia, desde su inicio en 1999 hasta su finalización en 2023, cuando fue reemplazado por Renta Ciudadana.

FA promovía el acceso a educación y salud para niños, niñas y adolescentes de familias en condición de pobreza mediante un incentivo en forma de transferencia monetaria.

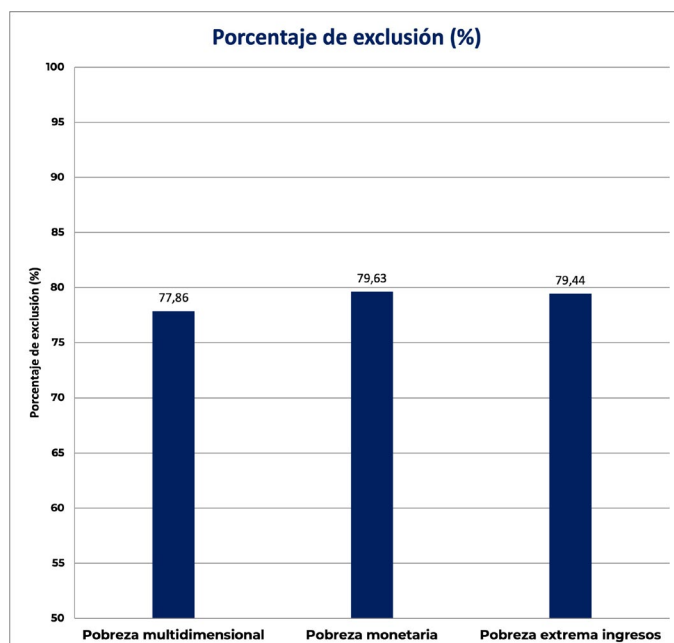
El SISBEN se utilizó como herramienta de focalización, para la selección de beneficiarios del programa y con el tiempo incluyó otros grupos vulnerables como las poblaciones indígenas o las víctimas del conflicto armado. Aún persisten retos en la focalización de este tipo de programas que afectaron las posibilidades de acceso para la población elegible.

Metodología

- Se implementó una metodología de investigación con enfoque en métodos mixtos, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas.
- La metodología cualitativa estuvo basada en entrevistas a actores clave y discusiones de grupos focales.
- Las entrevistas contaron con la participación de expertos, investigadores, exfuncionarios y hacedores de política pública relacionados con la implementación y diseño de Familias en Acción, tanto a nivel del gobierno nacional como de gobiernos locales. También se incluyeron personas de la sociedad civil, involucradas en temas afines. Cada entrevista tuvo una duración de cerca de una hora y en total se contó con 27 entrevistados.
- Los grupos focales se realizaron en Bogotá, Quibdó (Chocó) y Soacha (Cundinamarca). En cada ciudad hubo dos grupos focales, uno con mujeres beneficiarias y otro con mujeres elegibles que no habían logrado acceder al programa. Estos grupos incluyeron a madres cabeza de hogar, mujeres afrocolombianas, mujeres de comunidades indígenas y víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado. También se realizó un ejercicio de validación de resultados con dos mujeres de Bogotá, dos de Quibdó y una de Soacha.
- Para el análisis cuantitativo se utilizaron la Encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2023 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2023. Estas bases de datos permitieron identificar familias en condición de pobreza, con menores de edad, potencialmente elegibles para FA, pero que no recibieron el programa, y de esta manera medir los errores de exclusión. Adicionalmente, se analizaron diferentes factores asociados a los errores de exclusión.

Hallazgos

1. Alto nivel de exclusión de familias elegibles: se estima que la cantidad de familias elegibles con hijos o hijas menores de 18 años que no fueron beneficiarias del programa, varía entre el 79% y el 84%, según la medición de pobreza utilizada (ver Figura 1). Aún en cifras de Renta Ciudadana, con menos errores de exclusión, estos se ubican entre el 69% y 71%.

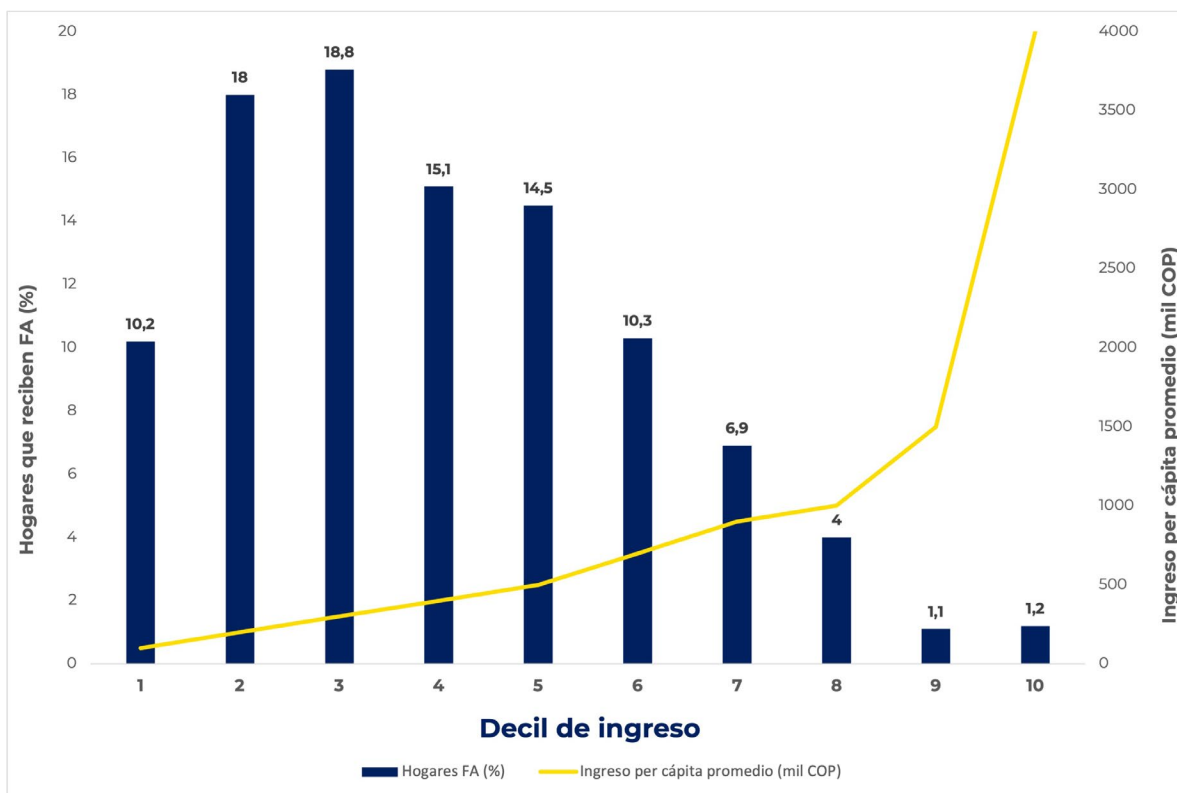


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2023).

2. Dificultades administrativas como barreras de acceso: madres de distintos lugares del país reportaron que las dificultades más recurrentes para acceder a FA son: falta de claridad sobre el proceso de inscripción, procedimientos administrativos complejos y demandantes y altos costos de oportunidad que implican dificultades en el transporte o, por ejemplo, pérdida de pago de un día de trabajo.

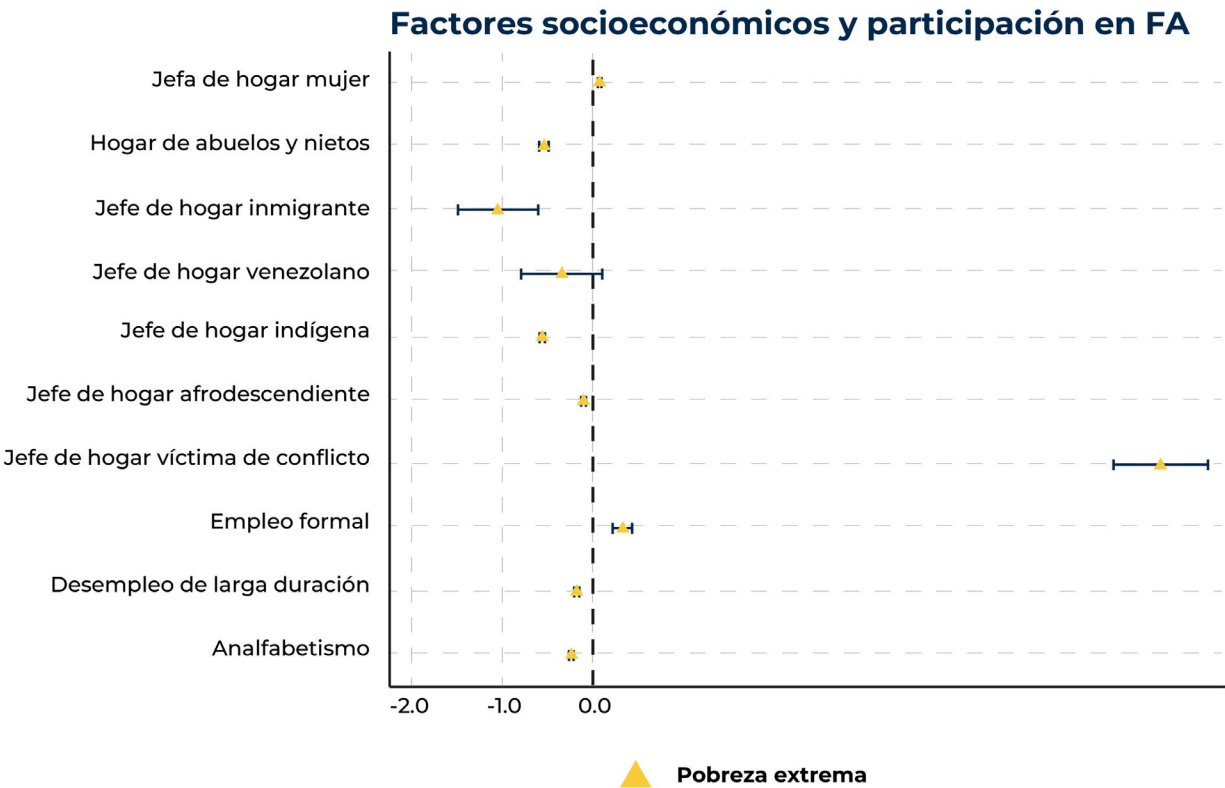
3. Los desafíos para que el puntaje SISBEN sea buen insumo: las madres consultadas reportaron dificultades para obtener un puntaje de SISBEN que refleje de manera precisa las condiciones socioeconómicas de su hogar, además de los desafíos por la baja periodicidad de barridos municipales de la encuesta.

4. El programa no llega a los más pobres, de los pobres: a pesar de los retos en la focalización, FA logró que sus beneficios llegaran a la población que más los necesita, concentrando alrededor del 60% de los beneficiarios a nivel nacional en los primeros cinco deciles de ingreso, con la mayoría de las familias en el segundo y tercer decil. Sin embargo, el decil más bajo presenta una cobertura desproporcionadamente baja (ver Figura 2), sugiriendo la necesidad de enfocar esfuerzos para llegar a esta población.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2023).

5. Los factores de exclusión más comunes: algunos de los factores identificados que dificultaron el acceso son: que el jefe de un hogar fuera migrante (especialmente venezolano), que perteneciera a poblaciones étnicas (pueblos afrocolombianos, gitanos/rom o comunidades indígenas), que no contara con un documento de identificación válido y que estuviera desempleado por más de un año (ver Figura 3).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2023).

Nota: Los factores que están a la izquierda de la línea del 0 representan una reducción en la posibilidad de acceder a FA. Los factores a la derecha de la línea representan un aumento en la posibilidad de acceder.

6. Periodicidad de inscripción a FA: las fechas de inscripción para el programa Familias en Acción son demasiado espaciadas unas con otras. La más reciente fue en 2021, la anterior en 2012. Por eso, a pesar de que muchas personas sean población elegible tras la aplicación de la encuesta SISBEN, no puede ser incluida en el programa durante intervalos de tiempo demasiado largos.

Recomendaciones

1. Comunicación clara, accesible y diferenciada: la información sobre los requisitos y procesos debe ser comunicada de manera clara y adaptarse a distintos grupos, considerando diferencias en niveles de comprensión, alfabetización, idioma, y acceso a canales de información. Para muchas personas contar con acceso a dispositivos como un teléfono celular o a una radio, pueden hacer una gran diferencia a la hora de ser parte del programa. Es importante considerar el uso de múltiples estrategias de comunicación para encontrar potenciales beneficiarios.

2. Ayudas para el proceso de inscripción: simplificar el proceso de registro y cubrir los costos de oportunidad, particularmente tiempo y traslado para poder inscribirse al programa, contribuiría significativamente a reducir la exclusión de población elegible.

3. El SISBEN y el fortalecimiento de las herramientas de focalización: aunque el SISBEN ha mejorado como herramienta de focalización, persisten retos, como reflejar las diferencias en necesidades dentro de un mismo hogar (por ejemplo, población con discapacidad, niños, niñas y adolescentes o adultos mayores) o evitar la exclusión de quienes no tienen un lugar de residencia fijo o un documento de identificación válido. Esto debe tenerse en cuenta para otras herramientas, como el Registro Social de Hogares o el Registro Universal de Ingresos.

4. Apoyo en las comunidades: en el análisis concluimos que entre las familias pobres, contar con mayor educación aumenta la probabilidad de ser parte del programa. Es recomendable tener en cuenta las redes comunitarias y el capital social, como herramientas valiosas para identificar a las familias que más necesitan estos programas y hacer seguimiento al cumplimiento de corresponsabilidades.

5. Direccionamiento a quienes más son excluidos: es recomendable desarrollar estrategias de comunicación diferenciales, dependiendo de las particularidades de cada audiencia. Es necesario tener en cuenta las barreras específicas que enfrentan grupos como las poblaciones indígenas y afrocolombianas, migrantes, entre otros.

6. Inscripciones a los programas al menos una vez al año: el largo periodo entre las fechas de inscripción impide que muchas personas que son elegibles para el programa puedan inscribirse durante periodos de varios años. Determinar y respetar una periodicidad para el registro de nuevos beneficiarios puede disminuir los errores de exclusión.

[Más información](#)