

Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia

Roberto Angulo

División de Protección
Social y Salud

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-958

Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia

Roberto Angulo

Marzo 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Angulo, Roberto.

Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia / Roberto Angulo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 958)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transfer payments-Colombia. 2. Income maintenance programs-Colombia.

3. Economic assistance, Domestic-Colombia. 4. Poverty-Government policy-Colombia.

I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-958

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org/ProteccionSocial

Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia

Roberto Angulo¹

Resumen

Este documento hace una síntesis de una serie de desafíos operativos que ha enfrentado el programa Más Familias en Acción (MFA) durante sus más de 10 años de implementación. Para cada uno de los desafíos se describen las principales soluciones que ha aplicado el programa para enfrentarlos, siendo posible extraer cuatro lecciones generales: en primer lugar, la importancia de innovar y mejorar de manera continua la operación para superar las barreras geográficas, institucionales y tecnológicas de acceso al territorio funciona porque permite una mejor adaptación de todos los procesos operativos en un contexto de cambio social dinámico. Una segunda lección que deja la experiencia de MFA es estandarizar, sistematizar y promover la interoperabilidad de la operación en un Sistema de Información con el objeto de lograr una mayor eficiencia. En tercer lugar, con el propósito de alcanzar una cobertura universal y sostenible, el principal aprendizaje ha sido diseñar zonas de operación de tal forma que los actores del programa (operadores de inscripciones, bancos, oficinas del sector público) cuenten con un equilibrio entre las facilidades de acceso de las ciudades y las dificultades de acceso propias de la zona rural dispersa. Finalmente, como cuarta lección, se tiene que el impacto es mayor si se enmarca en una política más amplia de reducción de la pobreza por medio de la articulación horizontal, es decir, siendo instrumental a las estrategias intersectoriales de reducción de pobreza dirigida a mejorar las condiciones de vida del núcleo familiar.

Clasificación JEL: I38, N36.

Palabras clave: Programas de Transferencias Condicionadas, Colombia, Más Familias en Acción, elegibilidad, focalización, inscripción de beneficiarios, sistemas de pago, inclusión financiera, verificación de corresponsabilidades, recertificación, registros de beneficiarios, estrategia de salida, graduación, inclusión productiva, atención a beneficiarios, sistemas de información, monitoreo, evaluación, coordinación intersectorial.

¹ Roberto Angulo es consultor independiente y su correo electrónico es Roberto.angulosalazar@gmail.com. Este informe es parte de una serie de estudios sobre la operación de programas de transferencias condicionadas en varios países de América Latina y el Caribe. Ha sido elaborado con fondos del BID, específicamente del Estudio Económico y Sectorial "Mejores Prácticas en la Implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe" (RG-K1422). Complementariamente a este documento existe otro [estudio dedicado a los procesos operativos de Más Familias en Acción](#) (Medellín y Sánchez Prada, 2015). El autor agradece especialmente a Nadin Medellín, Marco Stampini, Pablo Ibarrarán y Pedro Cueva del BID y a Francisco Espinosa y Ana Tamayo del DPS por sus comentarios y contribuciones útiles. La responsabilidad de los errores u omisiones en el documento es solo del autor. Tanto el contenido como los hallazgos de este documento reflejan la opinión de su autor y no las del BID, su Directorio o los países que representan.

1. Introducción

El programa de transferencias condicionadas Más Familias en Acción (MFA) es una de las operaciones en territorio con mayor cobertura y escala presupuestal en la política social de Colombia. Con una inversión de aproximadamente 2 billones de pesos y una cobertura que ha crecido casi 9 veces en los últimos 12 años, al pasar de 320 mil familias en 2002 a 2,67 millones en 2014; el programa llega a población pobre y vulnerable de las zonas urbanas y rurales de los 1.117 municipios del territorio nacional. Además, hay evidencia de que el programa ha tenido impactos positivos en nutrición, logro educativo y otras dimensiones de calidad de vida².

De acuerdo con la regulación del programa³, MFA tiene por objeto contribuir a la formación de capital humano de la población y a la reducción de la pobreza y la desigualdad. El programa consiste en una transferencia monetaria periódica para las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con niños menores de 18 años. La transferencia es condicionada a la asistencia escolar y a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de edad. El programa debe tener cobertura geográfica universal.

El cumplimiento de este objetivo ha requerido una operación de gran magnitud en el territorio. MFA es un programa del gobierno nacional dirigido y administrado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Su operación es descentralizada e involucra la articulación con varios sectores del orden nacional, gobiernos departamentales y municipales, organismos de control, sector privado y comunidad. La evolución del programa, su perfeccionamiento en el tiempo, sus aciertos y extravíos pueden entenderse como el ensayo y error de soluciones de implementación en un contexto geográfico complejo, de profundas desigualdades regionales, socioeconómicas y de capacidad institucional.

Este documento consta de cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda expone los objetivos, mandatos y elementos de contexto que definen los principales desafíos del programa. La tercera hace una breve explicación de la operación general de MFA. La cuarta sección, que constituye la parte central del documento, desarrolla 5 desafíos operativos. Finalmente, la última parte incluye las lecciones aprendidas.

2. Elementos que definen el desafío operativo de Más Familias en Acción

Los desafíos generales de operación de MFA se configuran a partir de tres elementos: i) la definición y el objetivo del programa, ii) las metas de cobertura y iii) las poblaciones prioritarias para la focalización, el territorio y demás elementos de contexto.

De acuerdo con la regulación de MFA, el programa “consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se

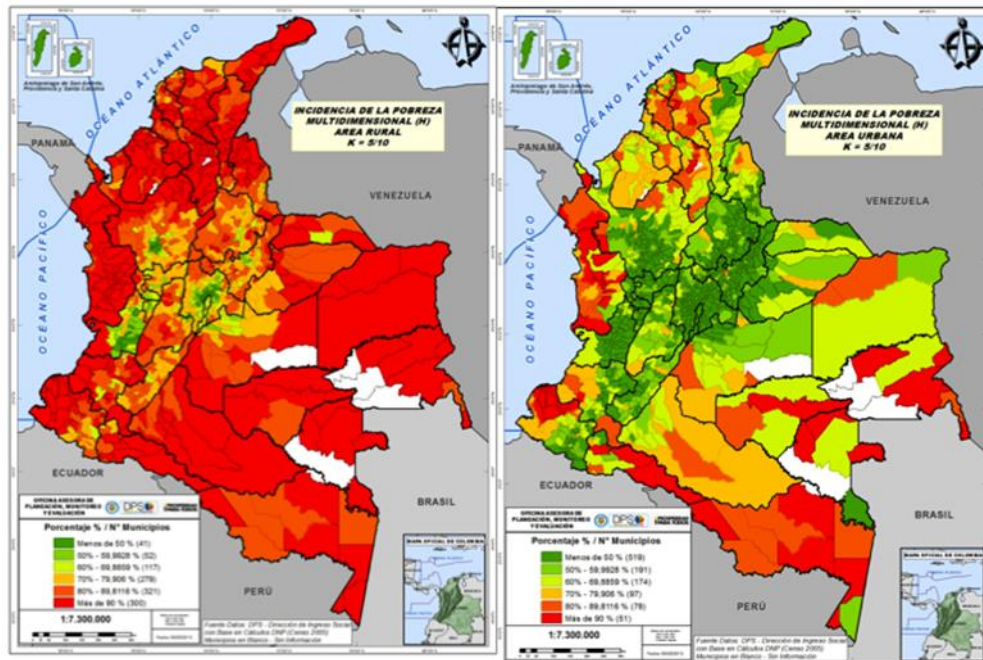
² Al respecto ver Attanasio et al. (2005), Báez y Camacho (2011), Núñez (2011), Attanasio (2012), Báez et al. (2012) y Universidad de los Andes (2012).

³ Ley 1532 de 2012 y Manual operativo de Más Familias en Acción (DPS, 2013).

encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad⁴” (Ley 1532, 2012, Art 2). Su objetivo general es “contribuir a la superación y prevención de la pobreza y a la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria” (ibíd., Art 3).

MFA comenzó con una cobertura geográfica limitada⁵ y posteriormente se amplió en 2007 hasta alcanzar una cobertura geográfica casi universal. La Ley 1532 de 2012 oficializó esta decisión y estableció que el programa debía operar en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas del territorio nacional⁶.

Mapa 1. Pobreza multidimensional rural y urbana en Colombia (2005)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social con base en el Censo 2005 del DANE.

La población objetivo reúne grupos poblacionales diversos que tienen que ser identificados mediante diferentes instrumentos de focalización. MFA va dirigido a las familias con niños menores de 18 años pertenecientes a, al menos, uno de los siguientes tres grupos: población pobre y vulnerable según condiciones de vida, desplazados por el conflicto armado y población indígena (DPS, 2013; 2014).

La dimensión y complejidad de la operación de MFA está determinada por las características del territorio y por la dinámica de la pobreza en Colombia. La complejidad del territorio introduce dificultades para buscar a los potenciales beneficiarios del programa, así como las restricciones institucionales y tecnológicas en el nivel municipal.

⁴ Los criterios que definen esta población objetivo han ido cambiando en el tiempo conforme se ha actualizado el instrumento de focalización Sisben y con la inclusión de grupos poblacionales especiales como los desplazados del conflicto armado, la población indígena y las familias en pobreza extrema atendidas por la Red Unidos.

⁵ Municipios de menos de 100.000 habitantes con oficina bancaria.

⁶ “Cobertura geográfica. El programa de subsidios condicionados, Familias en Acción, se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.” (Ley 1432, 2012, Art 5).

Cuatro hechos estilizados de la localización y dinámica del cambio social en Colombia son útiles para entender el desafío de implementación de un programa de las características de MFA. Primero, la concentración de hogares pobres⁷ es más alta en la periferia que en el centro de Colombia (**Mapa 1**)⁸. Segundo, la concentración de hogares pobres es sustancialmente mayor en los municipios con alta ruralidad y en aquellos que están desconectados de los grandes centros urbanos (**Anexo-Tabla 1**). Tercero, la capacidad institucional es menor en los municipios de la periferia y con mayor grado de ruralidad. Finalmente, la reducción de la pobreza ha ocurrido de manera acelerada en la última década, especialmente en las ciudades (**Anexo-Tabla 2**).

Teniendo en cuenta este panorama y los objetivos de MFA, puede decirse que la mayoría de municipios que más necesitan el programa son aquellos que están físicamente más lejos, es decir en la periferia de Colombia, aquellos que están más desconectados de las ventajas de la aglomeración urbana y por consiguiente con menos tecnología, menos condiciones que facilitan la inclusión financiera y en general con menor capacidad institucional.

El dilema de implementación de la política pública de MFA es que la operación del programa es más ardua y costosa en los municipios en donde se necesita llevar mayor cobertura y más fácil en los municipios que requieren coberturas más pequeñas.

3. El mecanismo que mueve Más Familias en Acción: esquema operativo general

El esquema operativo general de MFA, resumido en el **Gráfico 1**, consta de cinco etapas: i) focalización de las familias priorizadas, ii) verificación del cumplimiento de las condicionalidades, iii) liquidación y transferencia monetaria, iv) acciones de blindaje contra fraude y manipulación y v) articulación con otros programas sociales y políticas.

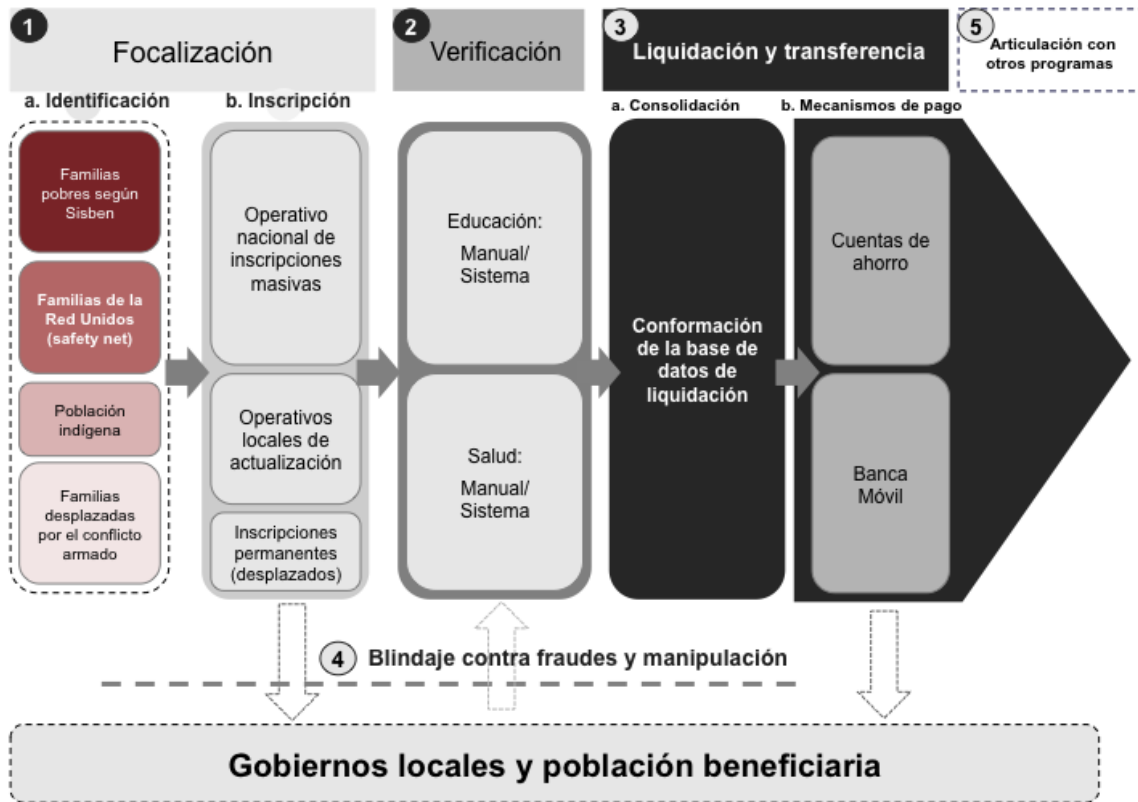
La estructura del Sistema de Información de Más Familias en Acción (SIFA) es muy similar al esquema operativo del programa. Desde la obtención de los listados de potenciales beneficiarios hasta la entrega de la transferencia a las familias, cada etapa queda reflejada en la base de datos del programa.

De acuerdo con el **Gráfico 2**, el SIFA consta de 5 módulos: inscripciones, verificación (institucional/sistematizada), consultas, liquidación y verificación. En general, el producto final del SIFA es la base de datos de liquidación y los indicadores de seguimiento.

⁷ Entendida como el porcentaje de población pobre dentro del total de la población del municipio.

⁸ El Mapa 1 muestra la incidencia de pobreza de acuerdo al Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (IPM). La metodología del índice puede encontrarse en Angulo et al. (2011, 2015) y Conpes (2012). Es importante anotar que este contraste centro-periferia en términos de pobreza no es exclusivo de los resultados del IPM. Galvis y Meisel (2010a, 2010b) documentan esta relación con otro tipo de indicadores bienestar y calidad de vida.

Gráfico 1. Esquema operativo general de Más Familias en Acción



Fuente: elaboración propia.

La calidad de la base de datos de liquidación depende de las etapas de inscripción y de verificación. Desde el punto de vista del sistema de información, el principal desafío en el caso de la inscripción es actualizar la unidad de análisis con respecto a la base de datos de focalización. De alguna forma la inscripción constituye la línea de base del programa. La verificación, por su parte, incorpora los datos de certificación de corresponsabilidades en el día a día de la operación del programa. La estandarización de los procedimientos de verificación dependerá de la integralidad de la base de datos de liquidación.

Gráfico 2. Esquema del Sistema de Información de Más Familias en Acción (SIFA)



Fuente: elaboración propia con base en (DPS 2013b).

4. Cinco desafíos de implementación de Más Familias en Acción

En esta sección se analizan cinco desafíos de implementación en la historia de MFA. Para cada uno de ellos primero se examinarán los antecedentes, la problemática y finalmente la solución implementada para enfrentarlos.

4.1 Focalización: incluir en el programa a las familias más pobres y vulnerables de Colombia en un escenario de cambio social dinámico.

La focalización de MFA, representada en la etapa 1 del **Gráfico 1**, se puede definir como la secuencia de identificación, selección e inscripción de las familias al programa. La identificación hace referencia a la elección de los instrumentos utilizados para priorizar a la población objetivo (incluyendo los criterios geográficos), la selección se refiere a la definición de los umbrales que determinan si un hogar puede o no ser beneficiario y la asignación hace referencia, en este caso específico, a la inscripción del hogar en el programa⁹. En el caso de MFA, el proceso de identificación ha sido responsabilidad de la fuente primaria de cada listado de focalización¹⁰, la selección se ha realizado de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la asignación ha sido total responsabilidad del DPS (antes Acción Social).

Lejos aún de proponerse una cobertura geográfica universal, el diseño original de Familias en Acción¹¹ estableció que el programa debía llegar a un máximo de 300.000 familias en 500 municipios (poco menos de la mitad de los municipios de Colombia) con sus zonas urbanas y rurales (Conpes, 2000, p. 6). Dos criterios relevantes para la selección de municipios en esta fase inicial fueron contar con la presencia de entidad bancaria y no tener más de 100 mil habitantes (ibíd.). En cuanto a la focalización poblacional, se estableció que las familias debían pertenecer al grupo con las más bajas condiciones de vida de la población (nivel 1 del Sisben)¹². Más adelante, en 2005, se decidió que el programa debía llegar a la población desplazada por el conflicto armado y en 2008 se incluyó como población objetivo a los pueblos indígenas. En cuanto a la focalización geográfica, en 2007 se escaló el programa a grandes centros urbanos¹³ y se suprimió la condición de que el municipio contara con al menos una entidad bancaria.

La estrategia de focalización inicial y las decisiones subsecuentes configuraron el siguiente panorama de desafíos y soluciones en el periodo previo al rediseño de 2012: en primer lugar existían fallas en la calidad de las bases de datos de identificación y en el proceso de selección de los hogares, en particular las pertenecientes a desplazados e indígenas. En el caso de los desplazados, se presentaron dificultades para conformar la unidad de análisis, puesto que en el momento del registro las familias eran itinerantes, en algunos casos muy numerosas, y sin residencia habitual. En el caso de los indígenas, la estructura de los censos no estaba estandarizada al no existir un

⁹ La definición y los subprocesos son tomados del marco conceptual del Conpes Social (2006).

¹⁰ Las entidades responsables por fuente son las siguientes: Sisben, Departamento Nacional de Planeación; familias de la Red Unidos, Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema; población desplazada por el conflicto armado, Unidad de Víctimas; y población indígena, Ministerio del Interior y cabildos indígenas.

¹¹ Nombre original del programa entre su creación y el rediseño de 2012.

¹² En ese entonces operaba la versión I del Sisben, que consistía en un índice sintético que incluía variables de calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos, nivel y acceso a educación, acceso a seguridad social, ingreso y composición de la familia.

¹³ Municipios con más de 100.000 habitantes.

método general para su construcción. En lo que tiene que ver con el Sisben, los procesos de cruce entre las bases de datos históricas para detectar movimientos atípicos en las variables aún eran incipientes y no estaban estandarizados. A pesar de que los operativos de inscripciones demostraron que era posible manejar grandes volúmenes de información, la calidad de la base de datos de inscripciones se vio afectada por limitaciones en el acceso a internet, obligando a realizar una buena parte del proceso en papel.

Respecto a la focalización geográfica no hubo un lineamiento claro y, por tanto, la localización de los beneficiarios de Familias en Acción en 2012 no era del todo consistente con el mapa de pobreza de Colombia. El sesgo hacia los municipios con entidad bancaria durante la primera fase del programa, regla que se extendió hasta 2007; el escalamiento en los grandes centros urbanos de la segunda etapa (2008-2012), y el hecho mismo de no tener un mandato de cobertura universal, explican que la distribución geográfica no se suscribiera a un criterio técnico explícito.

La solución se nutrió con importantes lecciones del pasado tales como el uso de la nueva versión del Sisben¹⁴, la experiencia del proceso de inscripciones en la fase de escalamiento (2007-2010) y una mejor cobertura de acceso a internet en los municipios.

La primera estrategia fue fijar un punto de corte para la población pobre y vulnerable según el Sisben y acorde con los objetivos del programa. Con base en los lineamientos metodológicos de la versión III del Sisben¹⁵, se definieron puntos de corte que maximizaron la inclusión de hogares con privaciones en un conjunto de dimensiones de calidad de vida asociadas a los objetivos específicos de MFA (DPS, 2013; 2014). La metodología consistió en calibrar el puntaje de Sisben por medio de simulaciones en el censo nacional de 2005. Este ejercicio determinó un punto de corte que optimizó la inclusión de hogares con privaciones en educación, alimentación y nutrición, ocupación, vivienda y con alta dependencia económica.

Aprovechando que se iba a realizar un barrido total de focalización con todos sus instrumentos, se conformó una base de potenciales beneficiarios que reunió población de 3 de los 4 grupos poblacionales priorizados (dejando por fuera únicamente a la población indígena¹⁶). Esta base de potenciales beneficiarios se utilizó como filtro para el operativo de inscripciones, sirviendo para autorizar o no la inscripción de familias al programa en el territorio. Adicionalmente, los campos de la base unificada de potenciales beneficiarios fueron el punto de partida para la creación de la base de datos de inscritos.

Con base en la experiencia de las inscripciones de la fase de escalamiento del programa en 2007, se implementó un operativo de inscripciones con operadores regionales y estrategias diferenciadas conforme a las barreras geográficas y de acceso a internet de los municipios. El proceso se realizó en el territorio nacional por medio de operadores y se organizó por municipios contiguos y en zonas de operación, que incluyeron tanto centros urbanos como la periferia de Colombia. Esta estrategia permitió

¹⁴ Conpes (2008).

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ La base de datos de potenciales beneficiarios de la población indígena no fue incluida en la base consolidada por dos razones: los datos de indígenas debían surtir un proceso de estandarización para poder ser cruzados con otros registros administrativos y los operativos del proceso de inscripciones debían incorporar elementos diferenciales por su condición de indígenas.

aprovechar las economías de escala de la aglomeración urbana para balancear los altos costos de atender las zonas alejadas. Para construir la base de datos de inscripciones en terreno se definieron tres modalidades de inscripción dependiendo de la capacidad tecnológica y las dificultades de acceso de cada municipio: conectada (digital en línea), desconectada (digital sin línea) y manual (en papel). Mediante este procedimiento se pudo llegar con una solución adaptada a las condiciones tecnológicas de cada municipio, permitiendo así llegar a todo el territorio con una cobertura más ajustada al mapa de la pobreza del país.

Con la finalidad de brindar mayor apoyo a la población con mayores necesidades se implementó la diferenciación de montos de las transferencias y un plan de transición para aquellas familias que habían superado su condición de pobreza. Siguiendo la misma lógica de concentrar los beneficios del programa en la periferia de Colombia, el rediseño consideró montos diferenciados de acuerdo al grado de urbanización y la incidencia de la pobreza multidimensional de los municipios (DPS, 2013a; 2014). Es decir, los municipios más pobres, generalmente concentrados en la periferia, no solo tienen una mayor cobertura sino que cada hogar recibe en promedio un monto mayor de recursos. Finalmente, fueron excluidas las familias que, siendo beneficiarias del programa a la fecha de la inscripción, quedaron clasificadas como no pobres o no población objetivo después de la actualización de la información socioeconómica. Para estas familias, aproximadamente 220 mil, se diseñó un plan de transición de dos años.

4.2 Verificación: hacer efectiva la verificación de las corresponsabilidades en educación y salud en un contexto de grandes brechas en capacidad técnica y operativa de los gobiernos locales.

De todos los procesos del **Gráfico 1**, el de verificación exige un mayor grado de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. El desafío de la verificación y la estandarización de este proceso están determinados por las dificultades propias de las brechas en capacidad técnica e institucional en los municipios de Colombia. El proceso implica la constatación del cumplimiento de las corresponsabilidades en matrícula escolar, asistencia educativa y la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo.

De acuerdo con Acción Social-DNP (2010), durante la primera década de Familias en Acción, gran parte de la verificación se concentró en el nivel municipal (el subrayado es del autor):

“En los municipios es esencial la participación de los establecimientos educativos y de las entidades de salud, no solo como prestadoras de los servicios, sino como colaboradoras en el proceso de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias, puesto que estas entidades constituyen la instancia primaria para su certificación.” (Acción Social-DNP 2010, 101).

MFA coordinó y encomendó a cada municipio que se encargara de la articulación de la oferta de servicios sociales de educación y salud, tanto para la prestación del servicio como para el proceso de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades. Estas funciones ocasionaron que el municipio fuera la *unidad operadora del programa* (Acción Social-DNP 2010, 106). De acuerdo con Acción Social-DNP (2010):

“Por su parte, el municipio también ejerce el seguimiento al programa, certifica los compromisos de los beneficiarios verificados por parte de los centros de salud y educación; e impulsa el componente de promoción de la salud y la educación de los beneficiarios, lo que implica estrechar las relaciones del programa con los sistemas respectivos, en particular, con las instituciones y entidades relacionadas con la operación.” (Acción Social-DNP, 2010, p. 106).

Tener un proceso descentralizado para la verificación de condiciones permitió salir adelante con la implementación del programa en la primera década; sin embargo, los dos principales problemas fueron los retrasos de los municipios lejanos y de baja capacidad institucional y la proliferación de formatos para recopilar la información sobre el cumplimiento de las condiciones que entorpecieron la consolidación y sistematización de la información.

En aquel momento existía un gran reto de sincronización con todos los municipios del país para recoger la información suficiente que permitiera llevar a cabo el pago bimensual de manera puntual. El desafío final era hacer efectiva la verificación de los compromisos en educación y salud de las familias beneficiarias en un contexto de grandes brechas en capacidad técnica y operativa de los gobiernos locales.

En esencia, la respuesta para enfrentar este desafío ha estado en la sistematización del esquema descentralizado de verificación, es decir, en la estandarización del proceso y uso de herramientas tecnológicas para asegurar la calidad y puntualidad de la certificación de corresponsabilidades. Este cambio redujo el número de actores involucrados en la verificación y los mecanismos utilizados, al tiempo que reduce el riesgo de manipulación de la información.

La verificación de matrícula se realiza mediante cruces de bases de datos del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el SIFA. Este cruce, que verifica el 90% de los menores beneficiarios de MFA, se realiza desde el gobierno nacional. El porcentaje restante se verifica por medio del módulo de novedades y es gestionado directamente por los rectores de cada institución. El objetivo es avanzar hasta que se logre implementar el 100% de la verificación mediante el cruce de bases de datos.

La verificación de asistencia escolar es realizada por los rectores de cada institución con una clave que les da acceso al SIFA, garantizando así que el registro sea más seguro, oportuno y estandarizado, en contraste con la verificación manual, es decir, mediante el uso de formatos en papel o digitales no estructurados, que aún persiste en un porcentaje de municipios muy reducido (ver **Tabla 1**).

En el caso de la verificación de las corresponsabilidades de salud, la sistematización del seguimiento a la asistencia a los controles de crecimiento ha consistido en sustituir la gestión manual por la institucional con acceso directo al SIFA.

Tabla 1. Porcentaje de verificación en educación y control de crecimiento y desarrollo en cada tipología

Verificación de matrícula (vigencia 2015)	Número	Porcentaje
Sistematizado (cruce con SIMAT)	3.149.973	90%
Manual	335.385	10%
Total	3.485.358	100%
Verificación de asistencia escolar (abril-mayo 2015)		
Institucional/sistematizado	3.349.176	99,8%
Manual	7.749	0,2%
Total	3.356.925	100%
Verificación de control de crecimiento y desarrollo (marzo-abril 2015)		
Institucional/sistematizado	364.694	93%
Manual	28.577	7%
Total	393.271	100%

Fuente: DPS. La verificación de salud corresponde a los periodos marzo-abril y la de educación a abril-mayo de 2015. Notas: la verificación "manual" técnicamente se denomina "verificación por novedades" e involucra la gestión de formatos en papel o digitales no estructurados al SIFA. Para la verificación de asistencia escolar y de control de crecimiento y desarrollo se calcularon los porcentajes sobre la población que cumplió el compromiso.

En general, la **Tabla 1** muestra que a la fecha los procesos de verificación están en su mayoría sistematizados, estandarizados y con una distribución clara de responsables directos, es decir, las instituciones de educación y salud.

4.3 Pago de transferencias: implementar un proceso de pago de cobertura universal de transferencias monetarias en condiciones de eficiencia que promueva la inclusión financiera de las familias del programa.

La etapa de liquidación y transferencia (número 3 en el **Gráfico 1**) consta de dos procesos: a) la consolidación de la base de datos de beneficiarios a liquidar en cada bimestre y b) el pago de transferencias a los hogares beneficiarios del programa. La consolidación de la lista de beneficiarios a la que se entregan las transferencias y los montos que cada familia debe recibir se realiza en la oficina central de MFA y utiliza información de la base de datos de la verificación de condiciones.

El pago de transferencias es uno de los procesos de la tercera etapa del programa. Este proceso se enfoca en hacer llegar a cada familia de la lista de liquidación los apoyos económicos que le corresponde mediante la intervención de las entidades financieras.

Durante su historia, MFA ha probado la implementación de varios mecanismos para pagar las transferencias y recopilado lecciones a partir del ensayo y error. Cada mecanismo de pago ha representado desafíos y ventajas de operación. Se identifican

dos etapas previas a la solución vigente para el pago de transferencias: el giro bancario directo y una bancarización incompleta.

El pago a través de giros en ventanillas bancarias prevaleció entre 2000 y 2008. En estos años, que incluyen la etapa inicial de MFA y el escalamiento del programa, la mayoría de los pagos (83%) fueron realizados por el Banco Agrario¹⁷ (también participaron otras siete entidades financieras). El uso de giros bancarios no garantizó un proceso de inclusión financiera de los beneficiarios porque se limitó a un pago por ventanilla. Desde el punto de vista operativo se presentaron problemas como largas filas, congestión en sucursales de municipios pequeños y que algunos pagos no se realizaron porque las madres que residían en municipios lejanos no podían ajustarse al horario de las oficinas bancarias. Los problemas que saltaban a la vista motivó la implementación de una serie de pilotos para probar otros mecanismos de entrega de las transferencias, sirviendo además para el diseño de las soluciones posteriores.

Entre 2008 y 2012 se inició la bancarización operada en su totalidad por el Banco Agrario, por medio de la apertura de cuentas bancarias diseñadas para manejar el monto de depósitos. Los problemas operativos de los pagos por giros bancarios pudieron ser mitigados mediante la ampliación de puntos de pago, incluyendo una red de oficinas bancarias, cajeros y corresponsales no bancarios. Lejos de ser una culminación, esta bancarización incipiente podría verse como una transición hacia la inclusión financiera de los beneficiarios de MFA.

Aunque la bancarización incompleta proporcionó algunas ventajas frente al uso de giros bancarios en materia de cobertura geográfica, el escenario continuó siendo problemático. Primero, la bancarización fue incompleta porque el contrato con el Banco Agrario no constituyó una relación banco-cliente con cada una de las madres titulares, aspecto que restringió los beneficios de las madres titulares en lo que tenía que ver con el uso de toda la red de oficinas y cajeros. El hecho de que no existiera una relación banco-cliente impidió que las madres titulares exigieran calidad a la entidad bancaria.

Además, se presentaron dificultades operativas en los municipios de difícil acceso. A pesar de la amplia cobertura de la red de oficinas del Banco Agrario, persistieron problemas en los municipios alejados y de difícil acceso. La estrategia de corresponsales no bancarios fue efectiva pero distó mucho de tener la calidad deseada en términos de puntualidad y seguridad.

La ineficiencia del mecanismo de pago se reflejó en una tarifa por transferencia alta si se compara con el promedio de las transferencias (\$9.795, que equivalían a US\$5 aproximadamente). En síntesis, a pesar de la mejora gradual del proceso que permitió superar parte de las barreras tecnológicas y permitir que se realizaran pagos en todos los municipios del país, continuaron los problemas sustantivos que debían ser solucionados para la nueva versión del programa. En particular, la nueva focalización exigía alcanzar una alta concentración de beneficiarios en los municipios más lejanos y de difícil acceso.

Las principales estrategias implementadas para hacer frente a estos desafíos incluyen el pilotaje continuo de diferentes modalidades para mejorar el proceso de pago de

¹⁷ Banco Agrario de Colombia S.A. es una entidad financiera estatal y desde esta época cuenta con la red más amplia de oficinas en Colombia, en particular en los municipios con alto grado de ruralidad.

transferencias. Específicamente, durante la etapa de giros bancarios se probaron otras modalidades de entrega de transferencias, como transportar el dinero en efectivo a los municipios y distribuirlo a los beneficiarios, entregar bonos para ser utilizados en establecimientos comerciales e, incluso, traslado de familias de la zona rural a las cabeceras municipales. Aunque ninguna de estas modalidades fue adoptada de manera general, los pilotajes sirvieron como método de aprendizaje que dejó lecciones para la solución que se implementó posteriormente. En 2011, al final de la primera etapa de bancarización, MFA realizó, junto con 4 entidades financieras, el piloto de banca móvil. Esencialmente la banca móvil se define como un producto financiero que almacena valor por medio de monederos electrónicos y cuentas de ahorro a través de un teléfono celular¹⁸. En contraste con los pilotos anteriores, la banca móvil se implementó a nivel nacional como un mecanismo de pago.

Otra de las estrategias fue diseñar una licitación pública para la inclusión financiera y una zonificación acorde al desafío de cobertura universal del programa. En este sentido se implementó un nuevo proceso para el pago de transferencias con base en dos premisas. La primera fue exigir a las entidades financieras que las madres titulares gozaran de la calidad de clientes del banco, de tal forma que pudieran realizar diferentes tipos de transacción a través del sistema financiero en todo el territorio nacional, así como un número razonable de consultas gratuitas de saldo, entre otros servicios. La segunda fue alcanzar a todos los municipios del país con mayor número de beneficiarios en las zonas más apartadas de Colombia. La estrategia de zonificación siguió una lógica similar a la utilizada para los operadores de inscripciones, que consistía principalmente en buscar que todos los municipios del país fueran atendidos y que los operadores compensaran los altos costos de llegar a los municipios más lejanos con el bajo costo de atender a los grandes centros urbanos.

Con este nuevo modelo se ha avanzado considerablemente en la bancarización e inclusión financiera de los beneficiarios. Mientras que durante el monopolio del Banco Agrario se pagaba una tarifa por transferencia de \$9.795 (US\$5), el nuevo proceso consiguió una tarifa de \$5.990 (US\$3). Adicionalmente, el nuevo esquema de pagos incluyó una tecnología de banca móvil que ha permitido llegar a las zonas más lejanas.

4.4 Blindar el programa contra fraude y manipulación política: implementar una estrategia para impedir la manipulación del programa en cada uno de sus procesos en un contexto de ampliación hacia los municipios con menor capacidad institucional.

Uno de los procesos transversales de MFA (**Gráfico 1**) es blindar el programa de fraude y manipulación política. Siguiendo la lógica de su operación, se pueden identificar dos procesos que son susceptibles de fraude o manipulación en el núcleo de la operación: la focalización (tanto a nivel de hogares como geográfica) y la verificación de las condiciones.

El riesgo de manipulación en el proceso de focalización puede darse por dos vías. El primer riesgo se presenta durante el proceso de identificación de los hogares elegibles al programa, manipulando los instrumentos de focalización, es decir, el Sisben y los

¹⁸ El producto de banca móvil permite hacer consultas de saldos, transferencias en dinero, retiros, abonos y pagos a través de un celular y por medio de la red de cajeros o corresponsales no bancarios.

listados censales de las poblaciones prioritarias. El segundo riesgo surge de la concentración geográfica de cupos con fines electorales, es decir, de la focalización geográfica de forma que resulte en sesgos a favor de la concentración de cupos en las zonas que no son necesariamente las más pobres.

Con relación a la evidencia de manipulación de la focalización a nivel de hogares, Camacho y Conover (2011) señalan que entre 1994 y 2003, aproximadamente 3 millones de personas registraron cambios en sus puntajes de clasificación del Sisben, argumentando que la frecuencia de estos cambios estuvo asociada a los periodos electorales. Por el periodo de referencia del estudio, los hallazgos proveen indicios de manipulación del Sisben I utilizado para focalizar durante la primera fase de Familias en Acción, es decir, antes del escalamiento que se realizó en 2007 con el Sisben II.

Respecto al riesgo de concentración geográfica de beneficiarios del programa con fines electorales, Báez et al. (2012) presentan evidencia de que Familias en Acción tuvo un efecto positivo en la probabilidad de participación política de las mujeres durante las elecciones presidenciales de 2010. Adicionalmente, los autores encontraron que la preferencia electoral en cada municipio se inclinó por el partido que expandió el programa. Aunque este indicio no necesariamente constituye un problema, puede ser visto como una señal de riesgo en el juego de incentivos para la distribución geográfica de cupos durante época electoral.

En cuanto a las estrategias adoptadas, en los subsecuentes rediseños del Sisben que se utilizaron como mecanismos de focalización durante el escalamiento y en la versión actual de MFA, se utilizaron estrategias de blindaje a partir de la creación de una base centralizada que permitió detectar registros de beneficiarios duplicados y cambios atípicos en variables socioeconómicas susceptibles de manipulación. En particular, en esta etapa se realizaron cruces sobre la misma base centralizada para detectar hogares duplicados en diferentes municipios y algunos cruces esporádicos con la base de datos de la Registraduría. Adicionalmente, se inició la práctica de congelar la realización de barridos para ampliar la base de beneficiarios potenciales y actualizaciones del Sisben por demanda de la población en épocas de elecciones (Ramírez, 2010).

Finalmente, se creó un grupo antifraudes especial dedicado al programa, independiente de los equipos que ejecutan los procesos operativos, con el objetivo de auditar permanentemente el esquema general de operación. Su misión es auditar, mediante cruces de validación, la información de la base de datos de inscripciones, la verificación y la liquidación antes de ser entregada a los bancos. El grupo antifraudes no solamente realiza los cruces con bases de datos de registro administrativo, sino que contribuye al diseño de lineamientos para la operación y el blindaje de los procesos, en especial el proceso de verificación.

4.5 Articulación: articular el programa de transferencias monetarias condicionadas con la estrategia de reducción de la pobreza y en el marco del Sistema de Protección Social.

En general, la articulación de MFA ha sido más fuerte entre niveles de gobierno que a nivel intersectorial, es decir, la coordinación ha estado más orientada a conseguir un modelo de operación que de incorporar el programa como pieza de una estrategia de reducción de pobreza más amplia o, incluso, como un instrumento de la política educativa o de salud.

Desde sus inicios el programa ha realizado convenios con todos los gobiernos locales como condición para entrar en funcionamiento. El gobierno nacional se ha comprometido en estos convenios a garantizar los estímulos monetarios a las familias beneficiarias que cumplan con las corresponsabilidades. Los gobiernos locales, por su parte, se han comprometido a garantizar la suficiencia de la oferta social en educación y salud para que las corresponsabilidades puedan cumplirse de forma completa. Adicionalmente, los convenios han distribuido algunas funciones logísticas para los procesos de inscripción, verificación, liquidación y transferencias (DPS 2013b).

La articulación de MFA ha estado concentrada en la distribución de funciones para la operación del programa y hacia la garantía de una oferta de servicios de educación y salud que permita el cumplimiento de las corresponsabilidades. Sin embargo, su cobertura y escala plantean oportunidades de articulación sectorial en el marco de la estrategia de reducción de pobreza que podrían ir más allá del alcance de los objetivos centrales del programa.

A la fecha se destacan dos niveles de articulación, un primer nivel relacionado con otros programas del DPS y un segundo nivel relacionado con programas y políticas de otros sectores.

En cuanto a nivel de programas, se destaca la articulación con el programa Jóvenes en Acción (también operado por el DPS), que suscribe el compromiso directamente con los jóvenes, quienes deben cumplir las corresponsabilidades de asistencia y de desempeño en programas de formación técnica, tecnológica o de educación superior. La focalización de este programa incluye tanto elementos geográficos como a nivel de individuos y hogares. Los criterios geográficos apuntan a seleccionar municipios con suficiencia de oferta de educación técnica, tecnológica o superior. Por su parte, los criterios poblacionales siguen los mismos identificadores de MFA (aproximadamente el 50% de los usuarios de Jóvenes en Acción está o estuvo en MFA). De alguna manera, este programa opera para los menores en edad escolar de estas familias como una solución de continuidad de las transferencias monetarias que permiten el paso del bachillerato (Más Familias en Acción) a la educación técnica, tecnológica o superior (Jóvenes en Acción).

Por otro lado también se ha implementado la articulación con los programas de generación de ingresos del DPS. En este caso, el mecanismo de transición aplicado para la actualización de la focalización del programa permitió identificar un grupo poblacional que, de acuerdo con su puntaje del Sisben, salió de las condiciones de pobreza pero cuenta con cierto grado de vulnerabilidad socioeconómica. Este grupo, que fue excluido de MFA después de un periodo de dos años de transición, ha sido

identificado por el DPS como población objetivo para la focalización de los programas de generación de ingresos.

Finalmente, MFA también ha utilizado mecanismos de articulación con programas y políticas de otros sectores, incluyendo educación, salud, primera infancia y ahorro para la vejez¹⁹. La **Tabla 2** presenta en detalle las estrategias de articulación con cada uno de los sectores.

Tabla 2. Articulaciones intersectoriales de Más Familias en Acción

Sector	Tipo de articulación
Educación	Se implementó una estrategia entre el Ministerio de Educación y el Departamento para la Prosperidad Social para utilizar las bases de datos de verificación de MFA con el objetivo de incorporar a la población menor de edad desescolarizada. La estrategia incluye la búsqueda activa de los menores por parte del programa para que estos sean matriculados en los procesos previstos por el Ministerio de Educación. Se focalizaron aproximadamente 250 mil personas de MFA como población prioritaria para el Plan Nacional de Alfabetización.
Salud	Se estableció una alianza entre MFA y el Ministerio de Salud para hacer una búsqueda activa de la población no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Inicialmente se focalizaron 700 mil personas beneficiarias de MFA. Adicionalmente se realizó una alianza para que el programa apoye, mediante las madres beneficiarias del programa, las jornadas nacionales de vacunación que se realizan en todo el país.
Primera infancia	Se focalizaron aproximadamente 290 mil familias de MFA (pertenecientes a 52 municipios priorizados) en el programa Familias con Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que tiene por objeto desarrollar un conjunto de acciones encaminadas a superar la violencia intrafamiliar, el consumo de sustancias psicoactivas y el embarazo adolescente.
Ahorro para la vejez	Se realizó una alianza con Colpensiones (fondo público de pensiones en Colombia) para priorizar a la población de MFA en el programa de ahorro voluntario para la vejez. Inicialmente se priorizó la población del programa de 32 municipios (aproximadamente 190 mil personas).

Fuente: DPS (2015).

¹⁹ Esta subsección es tomada del documento DPS (2015).

5. Lecciones aprendidas

La operación de un programa de transferencias condicionadas estará determinada tanto por elementos técnicos de diseño como por el arreglo institucional y las características de contexto. En esta nota se revisaron cinco desafíos operativos que sintetizan el funcionamiento de Más Familias en Acción. Cada uno de ellos se enfoca en una etapa del programa y la secuencia abarca desde la focalización hasta el pago de la transferencia. A pesar de que las soluciones planteadas por el programa para enfrentar cada uno de los desafíos se enfocan en los aspectos particulares de su operación, es posible identificar cuatro lecciones generales:

1. Se ha aprendido que innovar y mejorar de manera continua la operación para superar las barreras geográficas, institucionales y tecnológicas de acceso al territorio funciona, permitiendo así una mejor adaptación de todos los procesos operativos al contexto de cambio social dinámico. Esto es válido para todas las etapas operativas del programa, en particular para las de focalización, verificación y pago de la transferencia, que son las que requieren una mayor interacción con el contexto territorial.
2. Además de consolidar una operación descentralizada que involucra los diferentes niveles de gobierno, la experiencia de MFA deja como lección la necesidad de estandarizar, sistematizar y promover la interoperabilidad del programa en un sistema de información, de tal manera que se logre mayor eficiencia en su funcionamiento.
3. La principal lección de MFA para alcanzar una operación sostenible y universal recae sobre la necesidad de diseñar zonas de operación que combinan aglomeraciones urbanas con zonas rurales dispersas. El funcionamiento del programa se ha podido llevar a cabo mediante una zonificación de la operación (particularmente en las etapas de focalización y pago de transferencias) que combina las ventajas de acceso a los municipios urbanizados con las dificultades y desafíos de los municipios dispersos y lejanos.
4. Si se quiere ampliar el impacto del programa, la principal lección es avanzar en la articulación horizontal, es decir, en la coordinación entre diferentes sectores de una estrategia de reducción de pobreza. Además de los impactos directos tales como el nivel de ingreso de los hogares, logro educativo, talla y peso, las etapas del programa pueden servir como herramienta o medio para facilitar la operación de otros programas o estrategias (por ejemplo servir como base de datos de focalización para los programas de primera infancia o la reducción del analfabetismo, entre otras).

Bibliografía

- Acción Social-DNP. “El camino recorrido. Diez años Familias en Acción.” (Acción Social-DNP) 2010.
- Angulo, Roberto, Yadira Díaz y Renata Pardo. “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010.” *Archivos de Economía* (DNP), no. 382 (2011).
- Angulo, Roberto, Yadira Díaz y Renata Pardo. “The Colombian Multidimensional Poverty Index: Measuring Poverty in a Public Policy Context.” *Social Indicators Research* (Springer Netherlands), 2015.
- Attanasio, O., Fitzsimons, E. y Gómez, A. “The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrolment in Colombia.” *Centre for the evaluation of Development Policies* (The Institute for Fiscal Studies report summary), 2005.
- Attanasio, O. “Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes.” *UT SEI-Econometría* (Departamento Nacional de Planeación), 2012.
- Báez, J. y Camacho, A. “Assesing the long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia.” *Documentos CEDE 24*. (Universidad de los Andes), 2011.
- Báez, Javier, Adriana Camacho, Emily Conover y Román Zárate. “Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior.” *IZA Discussion Paper No 6870* (IZA), 2012.
- Camacho, Adriana y Emily Conover. “Manipulation of social program eligibility.” *American Economic Journal: Economic Policy* (American Economic Association), 2011: 41-65.
- Conpes. “Lineamientos para la focalización del gasto público social.” (Departamento Nacional de Planeación) 100 (2006).
- Conpes. “Actualización de los criterios para la determinación de la identificación y selección de beneficiarios de programas sociales.” (Departamento Nacional de Planeación) 117 (2008).
- Conpes. “Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia.” DNP-DANE-DPS, Bogotá, 2012.
- DPS. “Más Familias en Acción. Proceso de inscripciones 2012 (presentación a los alcaldes).” (DPS) 2012.
- DPS. “Definición de puntos de corte del Sisbén III para el Programa Más Familias en Acción. Documento operativo técnico DOT No 2.” (Departamento para la Prosperidad Social) 2013.
- DPS. “Rediseño del programa Familias en Acción. Documento Operativo Técnico DOT No 1.” (Departamento para la Prosperidad Social) 2013a.

- . *Manual operativo de Más Familias en Acción (Versión 2)*. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social, 2013b.
- DPS. *Focalización poblacional y cobertura territorial. Documento Operativo Técnico DOT No 7*. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social, 2014.
- DPS. "Manual operativo de Jóvenes en Acción. Versión 2." 2014.
- DPS. "Rediseño de Bienestar Comunitario." (Documento interno de Más Familias en Acción). 2015.
- Galvis, Luis Armando y Adolfo Meisel. "Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia de Colombia." *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 2010a.
- . "Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial." *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 2010b.
- Medellín, Nadin y Fernando Sánchez Prada. "¿Cómo funciona Más Familias en Acción?" *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C. 2015.
<https://publications.iadb.org/handle/11319/7301?locale-attribute=es>
- Núñez, J. "Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos." *Centro Nacional de Consultoría*, 2011.
- Universidad de los Andes. "Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano." *Nota de política número 12*. (Universidad de los Andes), 2012.

Anexos

Anexo-Tabla 1. Indicadores de pobreza en categorías definidas según grado de aglomeración urbana y de ruralidad

Categoría	Pobreza por ingresos	Pobreza extrema	IPM ^a
Ciudades y aglomeraciones	21,7%	4,5%	20,8%
Intermedio	41,0%	13,3%	36,7%
Rural	49,9%	19,0%	42,7%
Rural Disperso	53,5%	24,1%	47,8%
Nacional	30,6%	9,06%	28,0%

Fuente: Misión para la Transformación del Campo (2014) con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.
Nota: ^aÍndice de Pobreza Multidimensional.

Anexo-Tabla 2. Cambios porcentuales y puntos promedio en la caída de pobreza monetaria y pobreza multidimensional en Colombia

		Puntos promedio	Cambio %
Pobreza monetaria	Cabecera	-1,74	-46%
	Resto	-1,69	-33%
Pobreza monetaria extrema	Cabecera	-0,59	-58%
	Resto	-1,26	-46%
Pobreza Multidimensional	Cabecera	-2,03	-34%
	Resto	-2,25	-17%

Fuente: Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema con base en la Encuesta Continua de Hogares y en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. La pobreza multidimensional procede de la base de la Encuesta de Calidad de Vida. El análisis de pobreza monetaria comprende el periodo 2002-2014 y la pobreza multidimensional el periodo 2010-2014.