

# en breve



Número 7 / marzo 2009

*Como parte de las actividades del Proyecto Capital, pedimos a cinco consultores jóvenes elaborar diagnósticos de cada uno de los países en donde se desarrolla el programa: Perú, Ecuador, Colombia, Chile y México. Éstos abarcaron cuatro aspectos: pobreza y políticas sociales; programas de transferencias condicionadas; relación de los programas de transferencias condicionadas con el sistema financiero; y las características del sistema financiero en relación con el ahorro de los pobres.*

## DIAGNÓSTICO DE PAÍS: COLOMBIA\*

PABLO ANDRÉS DUSSÁN LÓPEZ

### SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBREZA EN COLOMBIA

Colombia ha tenido un crecimiento económico sostenido desde el año 2002. En la actualidad, sin embargo, la situación de la economía refleja serios problemas. El PBI que fue el gran motor de la economía se ha reducido, en un año, a la mitad (3%). Esta desaceleración tiene fuertes implicaciones, especialmente para la población más vulnerable. La caída del producto hace que la pobreza aumente en mayor proporción.

A finales de 2005 habían 20,3 millones de pobres, de los cuales seis millones estaban

en pobreza extrema. Además los índices de pobreza e indigencia siguen siendo más elevados en el sector rural, 68,2% y 25,5%, respectivamente, así como los de desigualdad.

### POLÍTICAS SOCIALES PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA

El programa más ambicioso del Estado para articular la oferta de servicios dirigidos a la población más pobre es la red JUNTOS, que “tiene como propósito vincular de manera prioritaria a los hogares en situación de extrema pobreza y desplazados a la oferta de servicios

\* El documento completo está disponible en la página web del Proyecto Capital: [http://proyectocapital.org/index.php?fp\\_verpub=true&idpub=115](http://proyectocapital.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=115)

sociales del Estado. Propone que las familias beneficiarias, aclamen 45 logros básicos en nueve dimensiones diferentes”<sup>1</sup>.

Sin embargo, en Colombia hay diferentes entidades del Gobierno Nacional que ejecutan diversos programas de generación de ingresos.

Presentamos a continuación a las entidades con sus diversos programas.

### 1) **Acción Social:**

Mini cadenas Productivas y Sociales, Capitalización Mico empresarial de Mini cadenas Productivas, Mujeres Ahorradoras en Acción<sup>2</sup>, Recuperación de Activos Improductivos, Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada, Red de Seguridad Alimentaria (RESA), Proyectos Productivos – Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos.

### 2) **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL:**

Programa de Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas, Asistencia Técnica (AT): Centros provinciales de Gestión Agro empresarial.

### 3) **BANAGRARIO:**

Línea de Crédito a Pequeño Productor, Línea de Crédito de Población Desplazada, Línea

de Crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural, Línea de Crédito Mujer Cabeza de Familia Urbana, Línea de Crédito de Microempresarios.

### 4) **INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL DESARROLLO RURAL (INCODER):**

Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias. Adjudicación de tierras para las zonas de colonización y de reserva campesina.

### 5) **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA):**

Jóvenes rurales, Jóvenes en acción.

### 6) **CONSEJERÍA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER:**

Mujer Cabeza de Familia urbana y rural.

### 7) **PRESIDENCIA: PROGRAMA DE ANA JULIETA**

Programa Mujer Cabeza de Familia Micro Empresaria.

No obstante, según un diagnóstico elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, estos programas tienen una serie de problemas. Se encontró, principalmente, que debido a que la focalización de cada programa se hace de manera independiente, se genera demasiada heterogeneidad entre los beneficiarios. Además, las exigencias para acceder al apoyo de estos programas en muchos casos son prácticamente inalcanzables. Finalmente, el constante cambio que sufren estos programas, imposibilita la evaluación y medición del impacto.

## **LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA EN COLOMBIA**

A continuación señalaremos las características básicas del programa de transferencias condicionadas “Familias en Acción”.

1. Documento Conpes Social 102 Red de protección social contra la extrema pobreza” Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación Bogotá, D.C., 25 de septiembre de 2006.

2. Uno de los proyectos más ligados a los objetivos de la Fundación Capital. Es además el primer programa de ahorro bonificado en Colombia.



El programa “Familias en Acción” consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

Su objetivo es contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza a través de dos estrategias: i) complementar el ingreso de familias con niños menores de 18 años y ii) servir como eje articulador de la Red de Protección Social – JUNTOS.

“Familias en Acción” es financiado por el Fondo de Inversión para la Paz con recursos del Gobierno Nacional y organismos multilaterales.

Actualmente, hay 1,7 millones de beneficiarios provenientes de familias que pertenecen al nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), familias en condición de desplazamiento registradas en el Sistema de Información de Población Desplazada y familias indígenas registradas en los censos indígenas avalados por el Ministerio del Interior y Justicia con menores de 18 años.

¿Cuál es el funcionamiento del programa? El programa tiene un ciclo operativo de dos fases:

i) La primera, la conforman los procedimientos de identificación y selección de municipios y beneficiarios del programa; la concertación institucional a nivel municipal; la inscripción

de familias elegibles; y el primer pago. El programa puede realizar esta etapa las veces que considere necesarias para la ampliación de cobertura en los municipios seleccionados.

ii) La segunda fase del ciclo operativo comprende las actividades recurrentes del programa y toman menos tiempo que los procedimientos de la primera fase. Esta fase registra los procedimientos de recepción y trámite de novedades, quejas y reclamos; el fortalecimiento institucional y la promoción de la salud y la educación; la corresponsabilidad y verificación de compromisos en educación y salud; el segundo pago y subsiguientes y la salida de las familias del Programa.

El programa Familias en Acción paga las transferencias condicionadas por ciclo, y cada ciclo equivale a dos meses. El monto varía de acuerdo a la edad del niño y el grado de educación que cursa.

Hay tres tipos de pago:

- i) Transferencia condicionada de nutrición, para familias con niños menores de siete años. (US \$ 50).
- ii) Transferencia condicionada para niños que cursen educación primaria, de siete a once años. (US \$ 15).
- iii) Transferencia condicionada para jóvenes que cursen educación secundaria. (US \$ 30).

Los pagos se realizan a través de entidades financieras reguladas por la Superintendencia Financiera.

## RELACIÓN ENTRE EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y EL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO

Los establecimientos bancarios que realizan el pago a las madres beneficiarias son el Banco Agrario, el Banco de Bogotá, el Banco Popular, el Banco de Occidente, Davivienda, Bancolombia y el BBVA.

Estos bancos garantizan al programa que el pago se efectuará únicamente a las beneficiarias ordenadas, de esta forma se asegura que ni el programa, ni las alcaldías puedan hacer uso de estos recursos. El banco paga, entonces, directamente por ventanilla a la madre beneficiaria y queda un registro de cobro por transacción.

Los pagos se realizan a través de cuatro modalidades:

- i) Pago municipio beneficiario.
- ii) Caja extendida.
- iii) Pago municipio vecino.
- iv) Pago con tarjeta recargable.

El programa no promociona ningún otro servicio financiero. Sin embargo, a través de la utilización de las tarjetas recargables, los beneficiarios se han acercado al uso de instrumentos como cajeros electrónicos y pagos por datafono. Indirectamente, se trataría de una promoción de los productos financieros pasivos.

## “OPORTUNIDADES” PARA EL USO DE CUENTAS DE AHORRO POR PARTE DE LOS SEGMENTOS MÁS POBRES DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

Se propuso en un primer momento que las beneficiarias abran cuentas de ahorro; sin embargo esta opción fue descartada debido a los costos que implicaban el manejo de las cuentas.

Se implementó, entonces, el “monedero electrónico”. El sistema de pago con tarjeta empezó a funcionar en marzo de 2008. La ventaja es que el pago es instantáneo y permite la administración de los recursos, agilidad, movilidad, empoderamiento, confianza y acercamiento al sistema financiero formal.

Si bien la cuenta de ahorro sigue siendo el producto financiero con mayor grado de penetración en el país –más de 15,1 millones de personas adultas poseen una cuenta–, el porcentaje de colombianos sin acceso al sistema financiero sigue siendo muy alto.

Según un estudio realizado por Marulanda y Paredes<sup>3</sup>, la razón principal para no tener un producto financiero es la falta de recursos, 67%; seguido por la poca necesidad del instrumento. Señalan, además, que existe una falta de adecuación de los productos financieros en el sector rural.

Finalmente, está también, el fenómeno de la autoexclusión. En este caso, la población de bajos recursos no accede al sistema fi-

3. Marulanda, Beatriz y Paredes, Mariana. “Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnóstico” Bogotá, D.C., febrero 2006.

nanciero por desconfianza, desconocimiento, vergüenza, o porque simplemente no considera que pueda ser cliente de las instituciones financieras.

AUTOR

Pablo Andrés Dussán López

Diciembre, 2008



---

*Esta publicación se hace gracias al apoyo de la Fundación Ford.*

---



---

El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.