

Documento Conpes Social

102

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

**DNP: Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia, DDS, DIFP,
DDRS, DDUPA, DEPP, DJS, DDTS
Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Servicio Nacional de Aprendizaje
Registraduría Nacional del Estado Civil
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 25 de Septiembre de 2006

Tabla de contenido

<u>I.</u>	<u>ANTECEDENTES</u>	<u>2</u>
A.	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA	2
B.	AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL	4
C.	EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN	6
D.	INICIATIVAS RECIENTES PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	7
<u>II.</u>	<u>JUSTIFICACIÓN</u>	<u>8</u>
<u>III.</u>	<u>LINEAMIENTOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>12</u>
<u>IV.</u>	<u>PRINCIPIOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>13</u>
<u>V.</u>	<u>OBJETIVOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>14</u>
<u>VI.</u>	<u>POBLACIÓN OBJETIVO</u>	<u>14</u>
<u>VII.</u>	<u>DIMENSIONES DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>15</u>
<u>VIII.</u>	<u>PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</u>	<u>17</u>
<u>IX.</u>	<u>OPERACIÓN DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>19</u>
<u>X.</u>	<u>ASPECTOS INSTITUCIONALES</u>	<u>23</u>
<u>XI.</u>	<u>FINANCIACION DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA</u>	<u>24</u>
<u>XII.</u>	<u>SISTEMAS DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS</u>	<u>25</u>
A.	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO:	25
B.	EVALUACIÓN DE IMPACTO Y OTROS MÉTODOS:	27
C.	CONTROL SOCIAL:	28
<u>XIII.</u>	<u>RECOMENDACIONES</u>	<u>29</u>

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red) que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

La Red es una de las propuestas de la Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), conformada a finales de 2004, y con ésta se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019.

I. ANTECEDENTES

a. Evolución de la pobreza

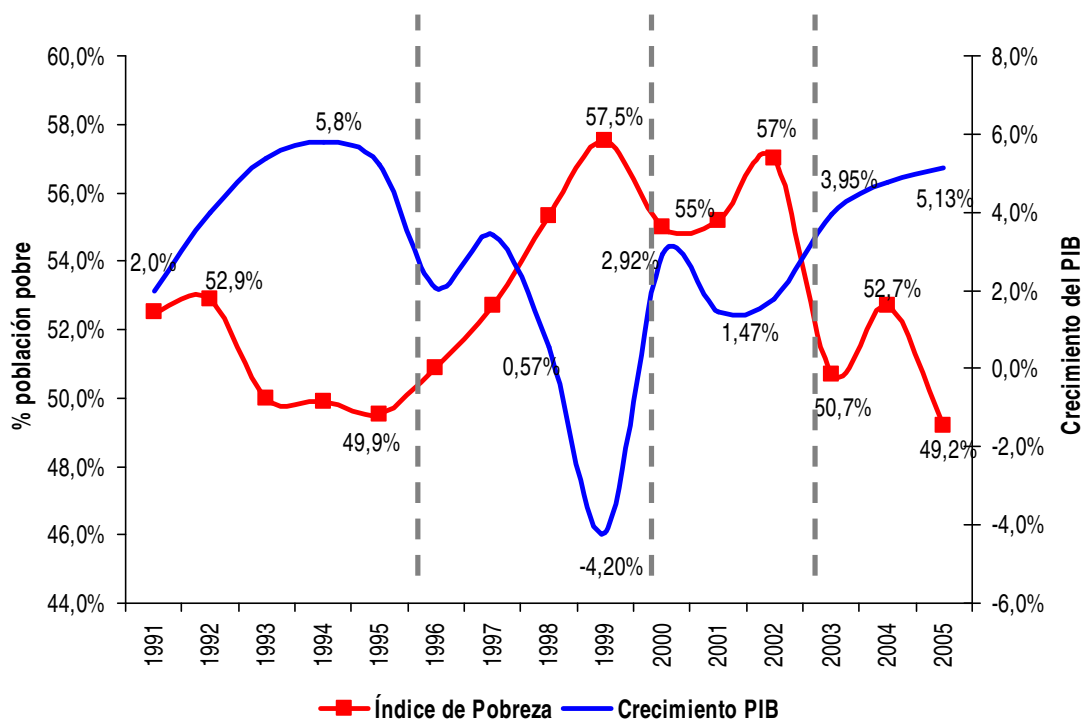
Desde 1970 y hasta 1996 Colombia experimentó un crecimiento elevado y sostenido que permitió conseguir logros muy importantes en la reducción de la pobreza. En particular, en el periodo comprendido entre 1978 y 1995, la tasa de crecimiento económico promedio se situó alrededor de 4%, el desempleo no superó el 10%, exceptuando un par de años, y los ingresos medios *per cápita* prácticamente se duplicaron. Gracias a ello, durante ese mismo período, el porcentaje de colombianos por debajo de la línea de pobreza se redujo 20 puntos porcentuales, y la pobreza extrema¹ se redujo incluso más rápido, a menos de la mitad, pues pasó de 45% a 21% en los mismos años².

¹ El índice de pobreza extrema se define como el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta normativa de alimentos (en 2005 era de \$90.710 por persona por mes), y el índice de pobreza es el porcentaje de la población con ingresos inferiores al valor de una canasta básica de consumo, incluyendo vestuario y otros bienes y servicios de consumo básico (en 2005 era de \$224.307 por persona por mes).

² Ver Vélez, et al, 2002. El Reparto del Crecimiento, Pobreza y Desigualdad, Banco Mundial. Alfaomega Editores.

A partir de la década de los noventa, las estimaciones disponibles indican que la pobreza es contracíclica. Entre 1991-1995 el crecimiento anual se mantuvo en 4% promedio y la pobreza cayó a un ritmo similar al del crecimiento. Desde 1996, la economía comenzó a desacelerarse y, en 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57% y 4,2%, respectivamente, evidenciando la más grave recesión de los últimos setenta años. Durante ese período, la pobreza creció 7 puntos porcentuales, mostrando un retroceso de diez años de logros sociales, al pasar de 49,9% a 57,5% de la población entre 1995 y 1999. Entre 2000 y 2002 la pobreza aumentó 2 puntos y, a partir de ese año, cayó 7,8 puntos porcentuales, alcanzando el nivel más bajo desde que se cuenta con cifras comparables. Esto coincide con una recuperación del crecimiento económico a niveles cercanos al promedio histórico (ver Gráfico 1).

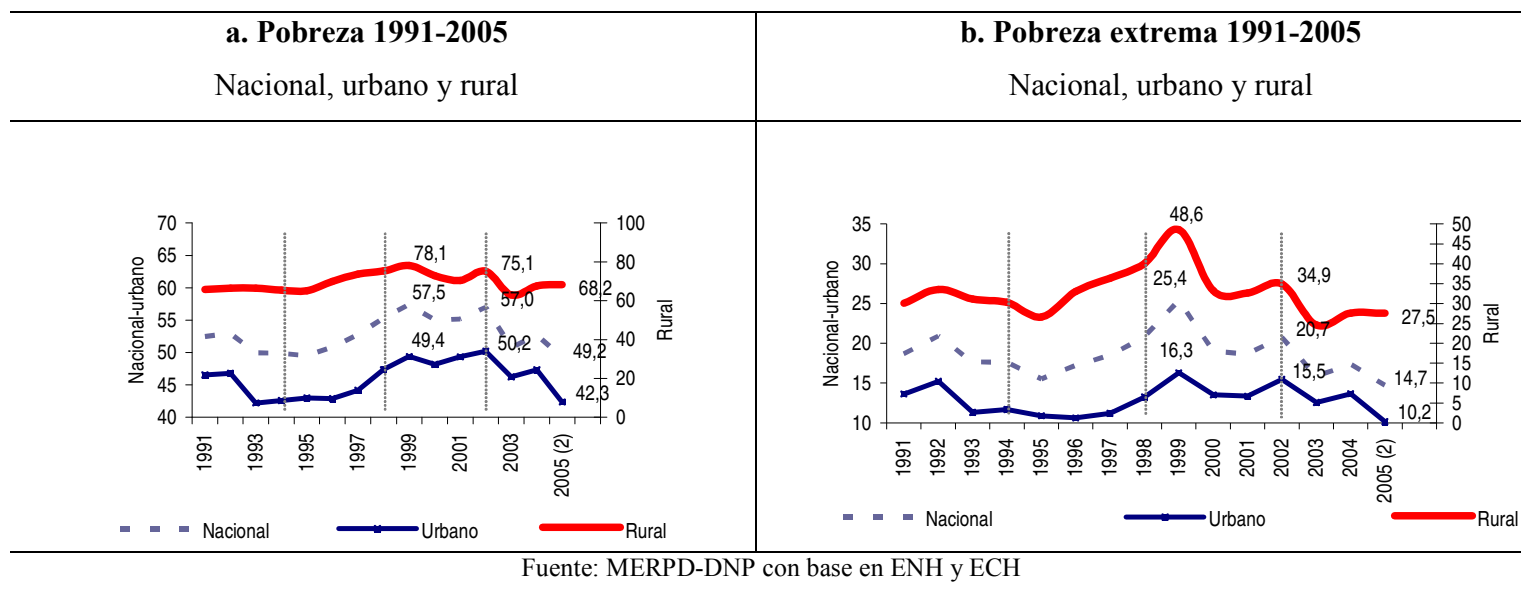
Gráfico 1. Pobreza y crecimiento económico



Fuente: DNP – DEE y MERPD.

Por su parte, la pobreza extrema se ubicó en niveles inferiores al 20% durante la década de los noventa, pero en 1999 aumentó a 25,4%. A partir de ese año, este indicador disminuyó más de 10 puntos porcentuales, alcanzando 14,7% en 2005. A pesar de esta reducción, los niveles actuales indican que en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de estos, 7,4 millones están en situación de pobreza extrema.³ En consecuencia, aunque los avances registrados en el último cuatrienio son notables, las cifras revelan un panorama social muy complejo que se agudiza en las zonas rurales en las cuales el 68,2% de la población es pobre y el 27,5% vive en pobreza extrema (gráficos 1 y 2).

Gráfico 2. Índices de pobreza y pobreza extrema por zonas



b. Avances de la política social

Acorde con la reducción de la pobreza, en las décadas de los ochenta y noventa, el país obtuvo progresos notables en las tasas de asistencia y graduación de educación primaria y secundaria, acceso a la seguridad social en salud, disminución del desempleo y mortalidad infantil, cobertura en infraestructura básica (acueducto y alcantarillado) y aumento de la esperanza de vida. Junto al crecimiento económico, el progreso logrado puede ser atribuido a las

³ Estimaciones de población basadas en el Censo de 1993.

políticas sociales progresivas aplicadas durante las últimas dos décadas. En especial, los mandatos establecidos en la Constitución de 1991 y las principales leyes que la desarrollaron, introdujeron cambios profundos en la estructura y administración de los sectores de salud, educación y servicios públicos, y en el papel de las entidades territoriales en la política social del Estado, siguiendo un modelo cada vez más descentralizado⁴.

En respuesta al deterioro en la calidad de vida de la población, en 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) como estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable, con programas como Jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Familias en Acción (FA). En el caso de este último, la cobertura ha aumentado de manera significativa durante los últimos años⁵, partiendo del reconocimiento de los importantes efectos que ha tenido sobre la población beneficiaria.

Particularmente notables son los avances observados durante el último cuatrienio, en la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado de salud que aumentó en 7,2 millones de beneficiarios, y la creación de cerca de un millón 500 mil nuevos cupos en educación preescolar, básica y media. Así mismo, se destaca el incremento en la cobertura de programas como Desayunos Infantiles y Restaurantes Escolares que sumados atienden a más de 4 millones de niños; y los programas de atención a la vejez que llegan a más de medio millón de adultos mayores. En el Cuadro 1 se presentan algunos de los principales resultados de los programas sociales entre 2002 y 2006.

4 En particular, la Ley 60 de 1993 desarrolló la reforma al Sistema de Transferencias Territoriales y distribuyó las competencias y participaciones, y el Situado Fiscal como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación. También las leyes sectoriales 100 de 1993, 142 y 115 de 1994 introdujeron reformas administrativas, la primera al sector salud y la segunda y tercera a la educación y los servicios públicos, respectivamente. Posteriormente, el acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 reformaron el sistema transferencias creando el Sistema General de participaciones, y la distribución de competencias, establecidos por la Ley 60, constituyendo el marco que rige en la actualidad.

⁵ En diciembre de 2002, 320.716 familias en situación de pobreza se habían beneficiado de FA, y en junio de 2006 la cobertura del Programa fue de 682.307 familias beneficiarias.

Cuadro 1: Evolución de los Principales Programas Sociales

	2002	2006	Cambio 2002-2006
Red seguridad alimentaria (campesinos)	-	1.925.763	1.925.763
Familias Guardabosques (familias)	-	43.271	43.271
Familias en Acción (niños)	753.741	1.403.618	649.877
Familias en Acción (familias)	320.716	682.307	361.591
Desayunos Infantiles (niños)	78.152	1.006.640	928.488
Hogares Comunitarios de Bienestar (niños) ⁽¹⁾	956.061	927.439	-28.622
Restaurantes Escolares (niños)	2.229.687	3.037.888	808.201
Adulto Mayor (personas) ⁽²⁾	62.837	595.814	523.977
Formación Profesional Integral ⁽³⁾	1.142.798	3.853.352	2.710.554
Vivienda de Interés Social (viviendas)	73.008	128.061	55.053

Fuente: Sigob-SINERGIA

(1). ICBF

(2). Incluye beneficiarios del Programa de Protección al Adulto Mayor y el Programa de Complementación Alimentaria al Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta"

(3). Corresponde a la cobertura máxima alcanzada en 2005 ya que este es un indicador de cobertura anual.

Además del mejoramiento en el acceso a servicios sociales, el país ha experimentado mejoras en la focalización del gasto público, a través de la aplicación, actualización y consolidación del Nuevo Sisbén en todas las regiones del país. La actualización de este instrumento permitirá una mejor asignación del gasto social hacia la población que más lo necesita⁶; y un mayor control de la calidad de la información evitando la duplicidad de registros y minimizando los errores de inclusión y exclusión de población en el sistema.

c. El Programa Familias en Acción

El Programa Familias en Acción (FA) es una iniciativa del Gobierno Nacional que entrega subsidios monetarios de salud, educación y nutrición a familias del nivel 1 del Sisbén o a familias desplazadas por la violencia, condicionados a la realización periódica de controles de talla, peso y asistencia escolar de los niños⁷, para mejorar las condiciones nutricionales, la salud y educación de los niños menores de 18 años.

⁶ Conpes Social 100 de 2006.

⁷ El subsidio nutricional es de \$46.500 y se entrega a las familias con niños menores de 7 años y el subsidio educativo es de \$14.000 y \$28.000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años, respectivamente.

En la actualidad el programa ha beneficiado a 682.307 familias, de las cuales 99.807 son familias desplazadas y el resto (582.500) son familias SISBEN 1, y a más de 1.403.618 niños (223.024 desplazados y 1.180.594 SISBEN 1) en los 32 departamentos y 887 municipios del país.

La evaluación de impacto de este programa mostró un efecto positivo en las condiciones nutricionales de los niños⁸, un aumento en la tasa de asistencia escolar, una disminución en el trabajo infantil y una caída en la fecundidad, entre otros aspectos. Estos resultados motivaron la continuidad y ampliación de cobertura del Programa hasta 2010, como un instrumento de protección permanente para los hogares pobres.

d. Iniciativas recientes para combatir la pobreza y la desigualdad

Como parte de los esfuerzos más recientes de lucha contra la pobreza, en 2004 se creó la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERPD-. Esta Misión, impulsada por el Departamento Nacional de Planeación⁹ y con el apoyo de los ministerios sociales, organismos multilaterales, el sector privado, la academia y representantes del Congreso¹⁰ ha profundizado en el conocimiento sobre los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad, y ha formulado propuestas para avanzar en su reducción, entre las que se cuenta la creación de la Red de Protección Social contra la Externa Pobreza, tema del presente documento de política.

Adicionalmente, en 2005, el documento Conpes Social 91, elevó a política estatal el compromiso del país para cumplir con las metas y objetivos acordados en la Cumbre del Milenio. En este mismo año, como parte del ejercicio de planeación a largo plazo, Visión Colombia 2019, se definió como uno de los objetivos del país a 15 años la construcción de una sociedad más igualitaria con metas concretas a 2010 y 2019, dentro de las cuales se espera para 2019 tener plena cobertura en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento

⁸ Particularmente los menores de 2 años.

⁹ Se crea oficialmente mediante decreto presidencial No. 4416 del 30 de diciembre de 2004.

¹⁰ La MERPD ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la CAF, la CEPAL, la FAO entre otros.

básico. En materia de pobreza, se espera que en 2010, la pobreza y pobreza extrema alcancen niveles cercanos a 39% y 8%, respectivamente.

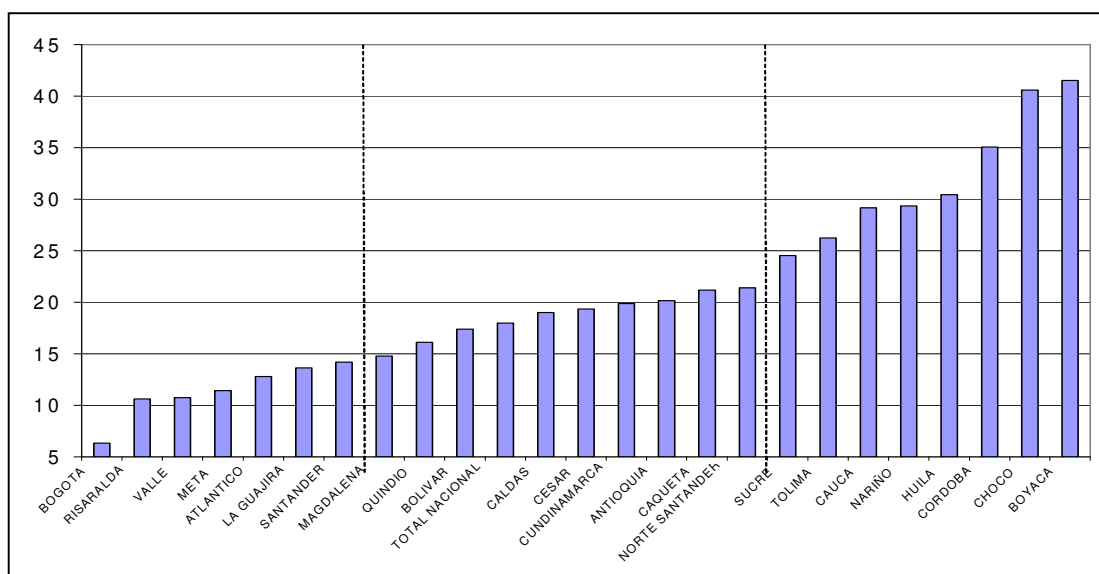
Se busca que para 2019 todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad de un conjunto básico de servicios como educación, salud y seguridad social, lo cual implica reducir la pobreza, y en particular la pobreza extrema. En consistencia con las metas del Milenio y la Visión 2019 la propuesta es disminuir el índice de pobreza, calculado antes de subsidios, de 49,2% en 2005 a 20% en 2019, y el de pobreza extrema de 14,7% a 6,2% en el mismo período. Si se contabilizan los subsidios, el índice de pobreza se reduciría en 11 puntos porcentuales adicionales; es decir, de 49% a 38% en 2005 y de 20% a 9% en 2019.

En desarrollo de lo anterior, en 2006, el Conpes 3400 estableció como parte de la política social del gobierno, la meta de estabilizar socio-económicamente a toda la población desplazada, lo cual implica ejecutar acciones para restituir sus derechos vulnerados y lograr un acceso preferente a servicios de educación, salud, generación de ingresos, vivienda y tierra. Por esta razón, esta población es objeto de la atención integral de la Red y será parte fundamental de la población beneficiaria.

II. JUSTIFICACIÓN

Aunque el favorable crecimiento económico y los logros de la política social entre 2002 y 2006 han contribuido a la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, las cifras son aún muy altas: cerca de 22 millones de colombianos son pobres y 6,6 de ellos viven en pobreza extrema. Se observan diferencias importantes de los niveles de pobreza extrema entre las regiones del país. Una cuarta parte de los departamentos tiene niveles de pobreza extrema superiores al 25% y en algunos casos, como Boyacá y Chocó, es superior al 40% (ver Gráfico 3).

Grafico 3. Pobreza extrema por departamento (2005)



Fuente: MERPD-DNP con base en ENH y ECH

Lo anterior indica que a pesar de que la economía está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población sigue estando por fuera de estos beneficios, bien porque el crecimiento y el gasto no son lo suficientemente pro-pobres, o bien porque la pobreza extrema es persistente como consecuencia de “trampas de pobreza” en las que se encuentran inmersas las familias en extrema vulnerabilidad (Nuñez y Cuesta, 2006). En consecuencia, pese a los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, no se ha atacado de manera integral las múltiples dimensiones de la pobreza.

La multidimensionalidad y persistencia de la pobreza extrema en Colombia hacen que las nuevas generaciones tengan más dificultades para superar esta condición. Por ejemplo los niños de familias en pobreza extrema difícilmente culminarán sus estudios o serán enfermos recurrentemente, con lo cual estarán avocados al desempleo o a trabajos de muy baja calificación, a muy bajas e inestables remuneraciones y por tanto, sus familias enfrentarán nuevamente el mismo círculo vicioso de pobreza.

La experiencia señala que los pobres, y en particular los pobres extremos no son capaces de romper estas trampas con sus propios esfuerzos (Smith, 2005). Por su escasa vinculación con las redes de apoyo, en general no acceden a los beneficios dispuestos de manera prioritaria para ellos, incluso a aquellos que les pueden permitir suplementar o incrementar ingresos.

Igualmente, diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de asistencia social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales –infancia, jóvenes, madres cabeza de hogar, etc.-, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por el contrario, lo que ha dado como resultado es la proliferación de programas y la segmentación de la oferta pública. Esta dispersión ha afectado la definición de objetivos claros de política, ha dificultado la focalización y ha promovido la conformación de un esquema de financiamiento en el que priman la diversidad y desarticulación de las fuentes¹¹.

Este modelo de atención a la población ha mostrado, especialmente, deficiencias para llegar a las familias en pobreza extrema; y más aún, para brindarles las herramientas necesarias para que salgan de esta condición. Si la pobreza es un problema, por naturaleza, multidimensional, no puede ser atacado con acciones desarticuladas.

Por consiguiente, es necesario articular y focalizar la oferta de programas y servicios sociales bajo un enfoque centrado en las demandas básicas de protección de la familia, (condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas). Igualmente, se requiere reforzar las capacidades funcionales de la familia y atender de manera particular a las necesidades de los miembros más vulnerables, para que puedan desarrollar las tareas propias de su etapa de desarrollo y, en el largo plazo, rompan los mecanismos de transmisión intergeneracional mediante la acumulación de capital humano y físico, y el incremento en la productividad.

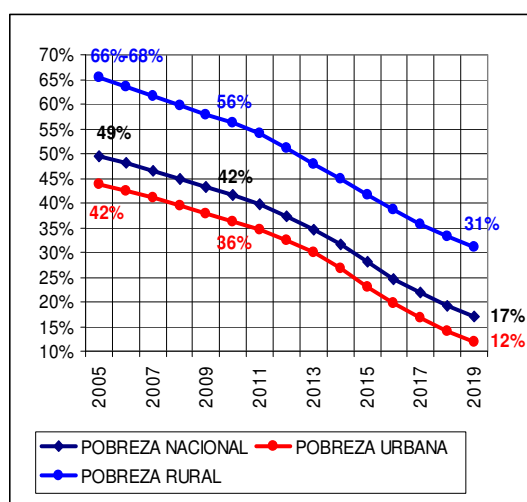
¹¹ DNP-DDS-SS “Hacia la consolidación del Sistema de Asistencia Social”. Documento Técnico (2006). DNP – Misión Social - PNDH - PNUD – ICBF “Familias Colombianas: Estrategias Frente al Riesgo” (2002). Fedesarrollo – BID - BM. “Hacia una red de protección social para Colombia”. (2001). Acosta O. L., Ramírez J.C. “Las redes de protección social: modelo incompleto” (2004).. Núñez J., Espinosa S. “Asistencia social en Colombia – diagnóstico y propuestas”. Documento CEDE No.42, Universidad de los Andes (2005). (2005).

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza se constituye en un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.

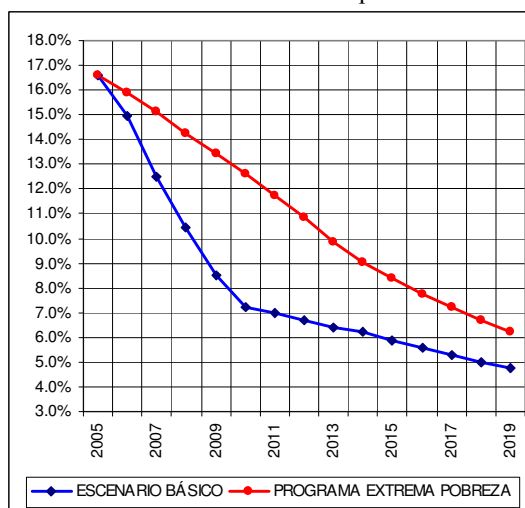
Las estimaciones de la MERPD sugieren que la pobreza puede reducirse considerablemente hacia el futuro mediante una combinación de estrategias macroeconómicas y de asistencia social condicionada a la protección del capital humano y a la promoción social como las sugeridas en Visión 2019 (universalización de la salud y la educación básica y, sobre todo, ampliación con equidad de la educación superior). A nivel nacional podría bajar del 49.2% en 2005 a niveles cercanos al 39% en 2010 y al 20% en 2019. En las ciudades la reducción podría ser del 44% al 36% y al 12%, respectivamente; y en el campo del 68% en 2005 al 56% en 2010 y al 31% en 2019 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Importancia de la articulación de estrategias macroeconómicas y de gasto social focalizado en la reducción de la pobreza extrema

(A) Evolución futura de la pobreza
(Escenario macro básico de la MERPD)



(B) Evolución futura de la pobreza extrema con y sin Red contra la extrema pobreza



Estimaciones MERPD. Las cifras del 2005 no coinciden exactamente con las observadas son estimadas con un modelo). Los impactos de la Red contra la extrema pobreza se simularon con la misma cobertura y cronograma que se proponen enseguida, concediendo subsidios en dinero a las familias en pobreza extrema iguales a la brecha de pobreza extrema, de manera temporal y mientras permanezcan en esta situación (algo similar a lo que se haría con los subsidios condicionados previstos por el programa).

Sin embargo, reducir la pobreza extrema implica un reto mayor. Las estrategias macroeconómicas y educativas podrían bajarla del actual 14,7% al 12,6% en 2010 y al 6,2% en 2019. Pero una Red como la que se propone en este documento permitiría reducirla aún más, al 7,2% en 2010 y al 4,8% en 2019.

Además de enfocarse en mejorar la integración de los programas y el gasto alrededor de los más pobres, la Red introducirá un nuevo modelo de gestión en la política social cuya unidad de intervención es la Familia. Dicho modelo, contará con un trabajo organizado en torno a un servicio de acompañamiento social que facilitará el logro de resultados concretos en su calidad de vida y la evaluación del impacto y de los resultados de la atención integral, característica que impulsó el programa Familias en Acción y que se observa en muy pocos programas de asistencia social en Colombia.

III. LINEAMIENTOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es un *sistema* de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un *modelo de gestión* que les permita el *acceso preferente* a la oferta de servicios sociales del Estado, para:

- i) Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de oferta pertinente.
- ii) Incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares (nutrición, educación, salud, capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento).
- iii) Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos.
- iv) Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias
- v) Focalizar la inversión y oferta complementaria (vivienda), para mejorar las condiciones de vida presente y futura (dinámica familiar) y canalizar de la demanda a hacia otros programas (justicia, bancarización – Banca de las Oportunidades)
- vi) Articular programas y servicios y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza extrema.

IV. PRINCIPIOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

La Red pone en marcha un nuevo modelo de gestión en la política social para reducir la pobreza extrema y estabilizar socio-económicamente a las familias en condición de desplazamiento, que se fundamenta en los siguientes principios:

- i) La familia es la unidad de intervención, y se hace énfasis en las necesidades de los miembros que la conforman
- ii) La familia tiene un rol activo y de corresponsabilidad en el proceso de superación de la pobreza extrema y recibirá un acompañamiento durante la permanencia en el Sistema
- iii) La Red integra y da acceso preferente a las familias vinculadas a la oferta de servicios sociales del Estado
- iv) La Red procura condiciones e incentivos para el progreso de las familias hacia niveles de mayor autonomía e inserción en el Sistema de Protección Social (graduación - promoción social)
- v) La Red adecua la oferta institucional a la demanda de las familias
- vi) La Red requiere la participación de los gobiernos locales, de las autoridades y de las instituciones locales como la Iglesia, bajo parámetros básicos requeridos para la operación
- vii) La Red promueve el control social, hace seguimiento y evalúa los resultados e impactos
- viii) Durante la permanencia en el programa, las familias beneficiarias recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas que permitan superar la condición de pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de las familias. Estas condiciones mínimas serán definidas en función de las necesidades que una familia requiere para superar la pobreza extrema en distintas dimensiones.

V. OBJETIVOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

El objetivo central de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red espera atender a un millón quinientas mil familias en condición de extrema pobreza entre 2007 y 2010. La población desplazada también será objeto de intervención de la Red. Entre los objetivos específicos se encuentra:

- i) Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales
- ii) Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias
- iii) Incentivar logros en la *formación y acumulación de capital humano* en los hogares
- iv) Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo
- v) Romper ciclos de pobreza y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema
- vi) La Red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada, que contribuirá a la estabilización socioeconómica de esta población.

VI. POBLACIÓN OBJETIVO

La Red beneficiará a los hogares en extrema pobreza que residen en las zonas más deprimidas de los municipios del país. En 2005 se contaban 1,5 millones de hogares situados por debajo de la línea de pobreza extrema, que agrupaban cerca de 6,6 millones de personas. De esos hogares el 55,6% habitaban las cabeceras municipales y 44,4% las zonas rurales. Dentro de este grupo de familias, se identificará a la población desplazada por la violencia, y se diferenciará su atención de la población en pobreza extrema.

Teniendo en cuenta que actualmente Familias en Acción beneficia a 682.307 familias (582.500 del Sisbén 1 y 99.807 desplazadas), la población objetivo de la Red serán los beneficiarios de este programa, y las nuevas familias en extrema pobreza que se incorporen en la expansión del programa Familias en Acción, incluyendo las familias desplazadas.

No obstante, para su puesta en marcha se realizará una prueba piloto de la Red a una escala pequeña de operación, donde la oferta de programas sea suficiente para garantizar la inserción de las familias en el tiempo de duración del acompañamiento. Se evaluarán diferentes elementos de la operatividad de la Red, entre las cuales están:

- Focalización
- Articulación institucional y de programas
- Capacidad de las familias para insertarse en la oferta de servicios sociales
- Acceso efectivo
- Impactos esperados

Los resultados del piloto, permitirán realizar ajustes al diseño y operación de la Red y su modelo de gestión antes de su implementación y expansión a nivel nacional. En el piloto también se realizará evaluaciones de procesos y de gestión, y se diseñará la evaluación de impacto de la Red. Los resultados de estas evaluaciones en el piloto permitirán hacer ajustes al diseño de la Red. Se espera tener algunos resultados preliminares del piloto el primer trimestre de 2007.

VII. DIMENSIONES DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

Reconociendo la multicausalidad de la pobreza, la Red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición (condiciones mínimas). Cada dimensión contribuye a romper trampas de pobreza y define objetivos de política específicos, asociadas a las condiciones mínimas a evaluar respecto a la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo), la acumulación de otros activos (ahorro), la incorporación a

procesos de micro - emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las nueve dimensiones son:

- i) *Identificación*: apoyo en el trámite de los documentos de identificación de los integrantes de la familia como registro civil, cédula y tarjeta militar; y de actualización de registros que los acrediten como beneficiarios de programas sociales como el Sisbén.
- ii) *Ingresos y trabajo*: la Red proveerá capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas (desde micro - emprendimientos hasta proyectos productivos o microempresas).
- iii) *Educación*: el objetivo de esta dimensión es garantizar el acceso a educación preescolar, básica y media para todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar. También promoverá la alfabetización para adultos que no sepan leer ni escribir.
- iv) *Salud*: esta dimensión busca garantizar el acceso de todos los integrantes de las familias beneficiarias del programa al Régimen Subsidiado de Salud en el caso de no ser empleados formales. Mediante el acceso preferente al sistema de salud, todas las personas deberán recibir los servicios de atención y participar en los programas de promoción y prevención.
- v) *Habitabilidad*: mediante la entrega de subsidios de vivienda para hogares que estén ahorrando ó subsidios para mejoramiento de vivienda, así como el acceso a servicios públicos, la Red busca mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias beneficiarias. Esta dimensión deberá contemplar el desarrollo urbano, como el mejoramiento del espacio público, la construcción de parques y zonas de recreación en los barrios, condiciones que mejoran la calidad de vida de la población. Finalmente, la familia deberá tener claridad sobre su situación de habitacional, en relación con la tenencia y sitio en el que habita (legalización de predios y titulación en caso de ser propietarios).
- vi) *Nutrición*: busca mejorar las condiciones nutricionales de todos los miembros de la familia a través de la capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos para el mejoramiento del consumo y hábitos de alimentación. Contempla el condicionamiento a

controles periódicos de peso y talla a todos los integrantes del hogar, en particular a los niños y niñas menores de 6 años.

- vii) *Dinámica familiar*: En esta dimensión, la Red orientará a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos y en la definición de normas claras de convivencia al interior del hogar. En los casos donde se presente violencia intrafamiliar, vinculará a la familia en programas de apoyo. La Red promoverá campañas educativas y acciones específicas en salud sexual y reproductiva y planificación familiar. Adicionalmente se trabajará para la disminución y prevención en el consumo de drogas y alcohol, la delincuencia juvenil y las prácticas sexuales en adolescentes.
- viii) *Aseguramiento y bancarización*: esta dimensión contempla la vinculación de las familias al sistema financiero y a los mecanismos de aseguramiento, como una herramienta para suavizar los posibles shocks y para facilitar el acceso a activos. Para apoyar el cumplimiento de las condiciones mínimas de esta dimensión, los subsidios monetarios serán entregados a través del sistema financiero de acuerdo con la oferta local. Los mecanismos deberán contemplar la coordinación con los previstos en la operación de la Banca de las Oportunidades (Conpes 3424).
- ix) *Apoyo legal*: el objetivo de esta dimensión es concientizar a los individuos sobre sus derechos y deberes ciudadanos, y facilitar el acceso efectivo de las familias beneficiarias al sistema de justicia.

VIII. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Los municipios y departamentos participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y garantías de acceso a los servicios de educación y salud, y de condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de las condiciones mínimas definidas para las familias. Las autoridades locales como la Iglesia, el Ejército Nacional, etc., así como ONG's podrán apoyar la implementación y operación de la Red en los territorios del país.

Entre las condiciones de entrada se cuentan:

- i) *Evaluación ex-ante*: La gerencia de la Red realizará una evaluación ex-ante de los servicios sociales del departamento y de municipio, con el fin de determinar las necesidades y requerimientos para la entrada en operación del programa.
- ii) *Cofinanciación*: De acuerdo con su capacidad de financiamiento y en los porcentajes que se definan en los manuales operativos, todos los departamentos y municipios deberán aportar recursos para el funcionamiento de la Red. En particular la cofinanciación se concentrará en: i) operación local de la Red (incluye gestores sociales, quienes realizarán el acompañamiento); ii) obras de infraestructura básica necesarias para el cumplimiento de las condiciones mínimas de las familias, de acuerdo con su ámbito de ingerencia, iii) ampliación de coberturas en educación, salud y saneamiento básico; iv) proyectos de generación de ingresos, entre otros.
- iii) *Identificación de la población beneficiaria*: siguiendo los parámetros definidos en el presente documento, en el Conpes Social 100 y en los manuales operativos de la Red se definirán los listados de municipios que son potenciales participantes y a su vez los municipios definirán las áreas de intervención. La identificación de las familias beneficiarias podrá ser realizada por las autoridades locales, bajo la supervisión y aprobación de la gerencia, el comité de coordinación de la Red y el DNP.
- iv) *Priorización de la población*: los municipios y departamentos deberá listar los programas sociales que manejan y definir los mecanismos mediante los cuales priorizarán la atención hacia la población inscrita en la Red.
- v) *Identificación del potencial productivo*: los departamentos y municipios deberán identificar áreas en las que cuente con potencial productivo con el fin de orientar la oferta de cursos de capacitación laboral, asistencia técnica, proyectos productivos, y microcrédito a esas áreas. En las zonas rurales esto incluye el desarrollo de los proyectos regionales de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, la identificación de cultivos promisorios y sus respectivas cadenas productivas, además de los esquemas de comercialización de la producción.
- vi) *Transparencia de la información*: los departamentos y municipios deben comprometerse a hacer pública la información sobre los beneficiarios, resultados, y ejecución presupuestal

de la Red entre otros. Esta deberá ser publicada en las zonas de intervención de la Red, en las alcaldías y en las oficinas de administración del Sisbén, entre otras.

- vii) *Conectividad y soporte administrativo:* garantizar el acceso a Internet al personal que manejará los aspectos operativos de la Red en un plazo no mayor a seis meses. Así mismo, apoyar en la operación y administración de la Red.

Entre las condiciones mínimas se incluyen:

- i) *Instancias de participación social:* poner en funcionamiento el Consejo departamental y municipal de política social u otra instancia de participación representativa de la región, la cual tendrá entre sus funciones el control social del funcionamiento de la Red y la validación de las necesidades de infraestructura identificadas por las administraciones locales.
- ii) *Acceso a centros de intermediación laboral:* los municipios deberán apoyar al SENA en las obras y gestiones necesarias para garantizar que en un plazo no mayor a dos años, la población tenga acceso a centros de intermediación laboral.
- iii) *Armonización de la oferta de servicios sociales:* los municipios y departamentos deberán trabajar junto con el gobierno nacional en la armonización de la oferta de servicios sociales de manera que se minimicen las duplicidades y se potencie la complementariedad de los programas.

IX. OPERACIÓN DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

a. Suscripción de acuerdos:

Teniendo en cuenta que uno de los principios de la Red es que la vinculación es voluntaria, se suscribirán acuerdos con los departamentos, municipios y autoridades locales que quieran participar, sujetos al cumplimiento de condiciones de entrada y condiciones mínimas como las descritas en este documento. De igual forma y considerando que las familias son parte activa en el proceso de superación de la pobreza extrema; una vez identificadas las familias beneficiarias son convocadas a participar en la Red. Los hogares que deciden participar, firman

un acuerdo en el cual las partes se comprometen a superar las condiciones mínimas definidas en el Manual Operativo de la Red en cada una de los nueve componentes.

b. Selección de beneficiarios:

En la etapa inicial de la Red, se vincularán las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción (antiguas clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia e inscritas en el SUR). La selección de los nuevos beneficiarios de FA deberá seguir, además de las recomendaciones expresadas en el Conpes Social 100, el siguiente procedimiento y tener en cuenta los siguientes criterios:

- i) *Selección de entes territoriales:* los departamentos, municipios y/o autoridades locales participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y las condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de los mínimos definidos para las familias.
- ii) *Selección de zonas al interior de los municipios:* junto con las autoridades municipales, el DNP identificará las áreas más afectadas por la extrema pobreza en las cuales se realizará la selección de beneficiarios.
- iii) *Selección definitiva de beneficiarios:* La selección definitiva de los usuarios se hará mediante el levantamiento de una ficha familiar¹² en que se consigne los porcentajes de cumplimiento de los criterios de la Red en cada una de las nueve dimensiones que lo integran. La obligación de firmar un acta de aceptación y compromiso para participar en la Red equivale a un instrumento de autofocalización.

c. Esquema de vinculación de familias:

Los beneficiarios de la Red serán los hogares en condición de pobreza extrema que según las estadísticas oficiales son cerca de 1,5 millones de hogares.¹³ Dado que la implementación de la Red será gradual y diferencial, se vinculará en principio a las familias que son atendidas por el

¹² Esta ficha permitirá realizar el control y seguimiento de las condiciones mínimas de la población en extrema pobreza.

¹³ Estimaciones poblacionales con base en el Censo de 1993.

programa Familias en Acción (antiguas clasificadas en el nivel 1 del Sisbén y desplazadas por la violencia registradas en el SUR y las que hagan parte de la expansión del programa) y se vincularán progresivamente nuevas familias que se encuentren en extrema pobreza que cumplan con los criterios de selección de Familias en Acción y/o otras no Sisbenizadas que vivan en pobreza extrema.

El eje para la articulación e inserción de las familias en la Red será el Programa Familias en Acción. En tal sentido el *esquema de subsidios* de Familias en Acción podrá ser objeto de *reestructuración*, basado en:

- La experiencia acumulada,
- La evaluación de impacto,
- Su coordinación con los subsidios familiares de las Cajas de Compensación Familiar-CCF (ajuste a subsidio familiar e incentivos apropiados para formalización)
- Servir al encadenamiento a procesos complementarios de formación de capital humano o generación de ingreso (formación para el trabajo, micro emprendimientos, financiación de planes de negocio, bancarización, fomento productivo).
- El Gobierno diseñará un incentivo de salida de la Red, de acuerdo con el plan de vida construido por cada familia que les permita cumplir las condiciones mínimas en un período no mayor a 5 años, para que de esta manera, logren insertarse al Sistema de Protección Social con el que cuenta el país. De cualquier manera, las familias podrán estar vinculadas a la Red por un tiempo máximo de 5 años.

Las familias participantes recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes apoyarán la vinculación preferente a la oferta de servicios del Estado, apoyarán a las familias en la construcción de un plan de vida y verificarán el cumplimiento de compromisos de las familias (la intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente). La intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente, hasta por un máximo de 5 años. Después de este período, las familias continuarán recibiendo algunos servicios del Estado (Sistema de Protección Social),

pero el acceso no será preferente. Los gestores sociales trabajarán con las familias para que, antes de los 5 años, puedan cumplir con las condiciones mínimas, logrando superar la pobreza extrema. Así mismo, recogerán información del cumplimiento de las condiciones mínimas y con esta información alimentarán el sistema de información de la Red.

Las familias beneficiarias con mayor tiempo de vinculación al Programa Familias en Acción, que cumplan con los requisitos, harán la transición al entrar a la Red de acuerdo con el esquema que se defina para tal fin. Para estas familias el subsidio será condicionado al cumplimiento de las condiciones pertinentes a:

- La continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo)
- La acumulación de otros activos (ahorro)
- La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.

Las familias que sean incorporadas en la Red por primera vez lo harán de forma voluntaria a través del Programa Familias en Acción y permanecerán en ésta en la medida en que:

- Mantengan la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere.
- Cumplan con las condiciones de acumulación de otros activos (ahorro)
- La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.

Los subsidios monetarios condicionados de Familias en Acción de nutrición tendrán un plazo máximo de 5 años; mientras que aquellos que promuevan la continuidad en los procesos de formación de capital humano (egresados de educación básica) podrán extenderse por un tiempo adicional.

d. Mecanismos para hacer efectivo el acceso preferente de beneficiarios a la Red en la oferta de programas sociales:

Los mecanismos para priorizar y hacer efectivo el acceso preferente de las familias beneficiarias a los servicios de las entidades integrantes de la Red, deben establecerse en cada una de las entidades que tienen a su cargo las políticas y programas que materializan cada una de las dimensiones intervención de la Red.

Para el efecto la gerencia de la Red suscribirá acuerdos con las entidades ejecutoras integrantes de la Red, las cuales deberán realizar las acciones administrativas, presupuestales y operativas necesarias para la asignación de los recursos requeridos para la realización del acceso preferente a la familias beneficiarias de la Red, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

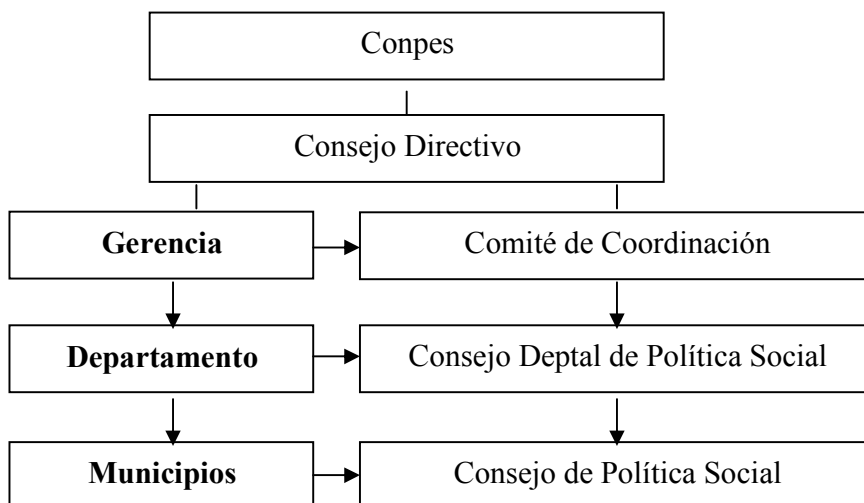
X. ASPECTOS INSTITUCIONALES

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza pondrá a prueba la institucionalidad de la política social en Colombia. Para su operación se ha definido una estructura organizada en cinco niveles.

El primero encargado de la coordinación de política a cargo del Conpes y del DNP como secretaría técnica del mismo. El segundo nivel de coordinación de las entidades ejecutoras de la Red en un Consejo Directivo en el que participan los ministros y directores de instituciones directamente involucradas y que presidirá el Ministerio de la Protección Social, contando con la secretaría técnica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El tercer nivel en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estará encargado de la gerencia y operación la Red en el nivel nacional y del Comité de Coordinación conformado por las entidades integrantes de la Red. El cuarto nivel corresponde a los departamentos que por intermedio de las gobernaciones servirán de enlace entre la Nación y los municipios, brindando apoyo técnico y financiero en la operación de la Red. El quinto nivel corresponde al municipio y tendrá a su cargo la operación de la Red en

el ámbito local, para lo que contará con el apoyo del Consejo de Política Social o de otra instancia participativa que cumplirá funciones de supervisión y control social (figura 1).

Figura 1. Institucionalidad del PEP



XI. FINANCIACION DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

De manera consistente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la Red contra la Pobreza Extrema hará parte fundamental de las estrategias propuestas en materia de política social. Dada la importancia de coordinar todos los esfuerzos de las distintas instituciones y programas, en los diferentes niveles de gobierno, la Red deberá contar con recursos para su implementación. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional le ha dado prioridad a la implementación de la Red y de los programas sociales dentro del Presupuesto General de la Nación y del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Teniendo en cuenta el esquema previsto de vinculación de beneficiarios, la Red movilizará, entre 2007 y 2010, recursos por un valor aproximado de 18,5 billones de pesos de 2006. Los recursos necesarios para cubrir ese monto están previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y se requeriría una refocalización de los programas y proyectos existentes hacia la población en extrema pobreza incluyendo los desplazados (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Costos de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza
(Miles de pesos de 2006)

Programa(1)	Costos \$ 2006				Total
	2007	2008	2009	2010	
Educación	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	7.398.640.173
Adulto Mayor	198.228.044	198.228.044	198.228.044	198.228.044	792.912.176
Nutrición	172.177.406	182.896.836	187.514.638	187.514.367	730.103.247
Salud	959.394.784	1.100.227.612	1.160.584.537	1.160.584.537	4.380.791.471
Familias en Acción (2)	763.575.000	1.091.000.000	1.091.000.000	1.091.000.000	4.036.575.000
Analfabetismo	12.333.762	16.951.244	7.302.074		36.587.081
Generación de Ingresos y Capacitación(3)	86.700.000	95.844.000	103.014.000	110.259.000	395.817.000
Habitabilidad	146.751.185	146.751.185	146.751.185	146.751.185	587.004.741
Costos de Operación	40.431.000	56.506.000	55.412.000	38.277.000	190.626.000
Total	4.229.251.225	4.738.064.964	4.799.466.522	4.782.274.177	18.549.056.888

Fuente: DIFP – DNP

(1) Cifras Suministradas por la DDS, la Subdirección de Vivienda y la Acción Social

(2) Costo de 1,5 millones de Familias en Acción

(3) No se incluyen los costos de los programas de generación de ingresos, solo los de capacitación

Es importante resaltar que si bien la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es transitoria, genera compromisos fiscales permanentes en los diferentes sectores, y por lo tanto debe entenderse como un compromiso de largo plazo con el país, en particular con la población que más lo necesita.

XII. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La generación de información oportuna y de calidad así como la disponibilidad y amplio acceso a la misma es un aspecto central para el éxito de los objetivos de la Red. Por esta razón se hace necesario contar con un completo y oportuno sistema de información y con mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con los cuales, de un lado se de soporte la gestión, se facilite la coordinación entre los responsables y se promueva el cumplimiento de los objetivos de la Red; y de otro, se garantice el control de la ciudadanía sobre los recursos asignados y sus resultados.

a. Sistema de información y seguimiento:

Para resolver los problemas de baja oportunidad, mala calidad, disponibilidad y acceso público a la información, se implementará el Sistema de Información, Sistema de Información,

seguimiento y evaluación del modelo de gestión de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza – SISRED. Dicho instrumento, deberá superar las limitaciones asociadas con la recopilación y administración de datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios, y la falta de comunicación entre los sistemas de información de los programas y entidades que harán parte del Red. La información base para alimentar el SISRED que a la vez servirá como mecanismo de identificación de los beneficiarios será la ficha familia, en la cual se recogerá información detallada sobre las familias con un código único y sus miembros en relación con el estado de cumplimiento de las condiciones mínimas.

Para lograr lo anterior, el DNP coordinará con Acción Social y el Ministerio de Protección Social el diseño e implementación de un sistema basado en Web, que responda al modelo de gestión de la Red y que permita monitorear a las familias e individuos beneficiarios de la Red desde su vinculación hasta el cumplimiento de las condiciones de egreso.

El sistema debe permitir monitorear los indicadores de gestión y resultados, las metas anuales y cuatrienales, así como su vinculación con los recursos presupuestales anuales (con todas sus fuentes), y el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales se hace seguimiento a través del Sistema de Gestión y Programación de Metas de Gobierno – SIGOB. Asimismo, debe proveer la información necesaria para evaluar el impacto y los resultados de los distintos programas que hacen parte de la Red.

La plataforma tecnológica del sistema debe contar con herramientas diferenciadas de captura y análisis de la información. En cuanto la captura, debe permitir como mínimo el levantamiento de datos en terreno y el ingreso en línea de la información a partir de una ficha. En relación con el análisis debe permitir conocer el estado y la atención brindada a cada una de las familias e individuos beneficiarios en términos de los mínimos requeridos, la situación de los subsidios y la oferta social brindada de acuerdo con los distintos niveles de gobierno así como los cambios en las características de la familia.

El sistema de información debe proveer información sobre los servicios requeridos por parte de los beneficiarios de la Red con el fin de permitir la adaptación de la oferta actual de

acuerdo con las necesidades de las familias vinculadas. A su vez, el seguimiento deberá considerar un *panel* para apreciar el comportamiento intertemporal de las familias e impactos en el tiempo.

El SISRED se integrará a la plataforma del SISPRO (Programa de Inventario y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública), el RUAF (Sistema Único de Afiliados) y el SISBEN, pues es necesaria la retroalimentación de los tres sistemas tiene como objetivo almacenar la información de programas sociales.

b. Evaluación de impacto y otros métodos:

Las evaluaciones de impacto buscan determinar el efecto en las condiciones de los beneficiarios debido a la participación en el programa, aislando otros posibles factores que incidan sobre la población. Con ellas se buscará, además, establecer la relevancia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad de la Red, y contar con evidencia para tomar decisiones de política en la asignación del gasto y el mejoramiento de los procesos y programas asociados. Por esta razón, la Red será objeto de evaluación de impacto y de procesos entre otras.

Estos tipos de evaluaciones podrán ser completadas con métodos de seguimiento externo muestral (spot checks) para verificar el cumplimiento de compromisos, los procesos de pago, los procesos de capacitación, y la participación social de los beneficiarios, así como las quejas, reclamos y novedades.

Puesto que algunos de los programas sociales incluidos en la Red ya cuentan con evaluaciones de impacto (Familias en Acción, HCB, desayunos infantiles, entre otros), sus resultados servirán de insumos fundamentales para el diseño de la Red y su implementación.

El DNP, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, coordinará con Acción Social y el Ministerio de la Protección y las entidades responsables de la Red, la definición del alcance técnico de dichas evaluaciones previa presentación al Comité Intersectorial de Evaluación para su aprobación. En cualquier caso, los costos de dichas

evaluaciones, estimados como un porcentaje no superior al 1% del monto total de recursos ejecutados, deberán ser cubiertos con aportes de las entidades responsables de la Red y el DNP sin perjuicio de la utilización de otras fuentes.

Finalmente, se implementará un módulo de calidad de vida en la Encuesta Continua de Hogares del DANE, que alimente el sistema de seguimiento de la Red y que permita evaluar y medir los impactos y avances en materia de calidad de vida de la población beneficiaria.

c. Control social:

La Red debe contar con un efectivo esquema de difusión y rendición de cuentas sobre los resultados y los recursos utilizados para el logro de sus objetivos. La permanente y correcta difusión de los resultados, debe permitir al Gobierno, a los beneficiarios y a los ciudadanos, juzgar el grado de avance de la Red con el fin de asegurar su credibilidad y sostenibilidad.

Para cumplir con los anteriores objetivos se buscará vincular organizaciones de la sociedad civil en los niveles nacional y territorial, como medios de comunicación, iglesia, academia, cámaras de comercio, veedurías, fundaciones y/o juntas de acción comunal (según sea el caso), con los gobiernos y entidades responsables de la Red, para lo cual se podrán convocar Mesas de Concertación para la superación de la Extrema Pobreza, conformadas por representantes de dichas instituciones.

El objetivo de dicha instancia será lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas, institucionalizar la participación de la ciudadanía y lograr la transparencia requerida. Las Mesas servirán también para realizar acuerdos de gestión con los municipios en la definición de metas y planes de acción, con el fin de hacer visible los compromisos en cada localidad y posteriormente medir sus resultados.

Al respecto, el DNP coordinará con Acción Social y el Ministerio de Protección Social el diseño e implementación de un ranking departamental y municipal de implementación de la Red.

Con éste, a través de benchmarks, se estimulará a las entidades territoriales a incrementar el número de beneficiarios de la Red de acuerdo con los parámetros de focalización establecidos.

Adicionalmente, se podrán establecer mecanismos de control social como la “Libreta de Calificaciones” de los beneficios ofrecidos por la Red y del progreso de los beneficiarios. Con estos se busca generar información sistemática y confiable a las entidades públicas que ejecutan programas sociales, sobre la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, dotar a la Red de un instrumento de evaluación participativa, y contribuir a que los beneficiarios de los programas se conviertan en usuarios con capacidad suficiente para expresar sus opiniones y exigir una mayor calidad en los bienes y servicios provistos.

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.

XIII. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomiendan al Conpes:

1. Aprobar el diseño de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza presentado en este documento.

2. Solicitar a Acción Social:

- Realizar conjuntamente con el DNP y el MPS, el ajuste del Programa Familias en Acción, revisando el esquema de subsidios y su encadenamiento con procesos complementarios de formación de capital humano, teniendo en cuenta la evaluación de impacto del programa y adecuando los incentivos y condicionamientos a las familias hacia la continuidad en procesos de formación de capital humano y generación de ingreso.
- Conformar y poner en ejecución el Comité Coordinador de la Red
- Cumplir las funciones de secretaría técnica del Comité Coordinador de la Red
- Poner en ejecución el Sistema de Información de la Red, con la asesoría y apoyo técnico del DNP
- Ejecutar, en coordinación con las demás entidades, la prueba piloto del modelo de gestión de la Red
- Diseñar, conjuntamente con el DNP, la expansión del Programa Familias en Acción y la metodología de focalización de la población beneficiaria de la Red.

3. Encargar al Departamento Nacional de Planeación:

- Apoyar la conformación y operación del comité de coordinación con el apoyo de la MERPD para dirigir y realizar el diseño, prueba piloto, seguimiento y evaluación operativa de la Red y su modelo de gestión, y elaborar el Reglamento Operativo de la Red, con la participación de las entidades involucradas
- Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un mecanismo presupuestal de priorización de recursos que permita garantizar el acceso preferente de las familias beneficiarias a la Red, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.
- Coordinar con el apoyo de la MERPD el diseño de mecanismos para generar incentivos de egreso con el objeto de potenciar las capacidades de las familias beneficiarias, de acuerdo con el plan de vida y del cumplimiento de las condiciones mínimas. Entre los principales mecanismos que se estudiarán serán los créditos para educación superior, vivienda y microcrédito, y desde que inicie la Red se incentivará el ahorro.
- Coordinar con el apoyo de la MERPD y Acción Social el diseño de programas productivos y de generación de ingresos en áreas urbanas y rurales que aseguren la sostenibilidad económica de las familias en el largo plazo.

- Diseñar a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas la evaluación de impacto, resultados y gestión de manera que, como mínimo, se incluya:
 - a) La metodología
 - b) La frecuencia de la evaluación
 - c) Los requerimientos de información
 - d) ¿Cómo se va a levantar la información?, en particular para la evaluación de gestión

El diseño de las evaluaciones debe estar listo en Diciembre de 2006, los resultados de la evaluación del piloto debe estar en Agosto de 2007 y los resultados de la evaluación de impacto deben estar listos en Diciembre de 2008.

- Solicitar a los organismos internacionales asistencia técnica y financiera en el diseño y operación de la Red
- Coordinar con el apoyo de Acción Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el diseño de programas y estrategias para la generación de ingresos y habitabilidad, que permitan el cumplimiento de las condiciones mínimas.
- Diseñar, en coordinación con Acción Social, un mecanismo para la identificación de la población desplazada diferenciándola de la población en pobreza extrema. Este mecanismo deberá permitir también el acceso preferente de la población desplazada a la Red.

4. Encargar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al Servicio Nacional de Aprendizaje:

- Suscribir, con Acción Social, los convenios administrativos requeridos para la definición de compromisos y metas que garanticen el acceso preferente de la población beneficiaria de la Red a sus programas, conforme al Reglamento Operativo de la Red
- Integrarse a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, participando en el Consejo Directivo y en el Comité Coordinador y desarrollando la gestión necesaria a su interior para garantizar su participación efectiva.

- Asignar en el Comité Coordinador de la Red un funcionario gerente de meta responsable de la gestión institucional al interior de la respectiva entidad
- Priorizar y ejecutar en la ampliación de cobertura de sus programas, el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red
- Definir metas anuales de cobertura y atención a la población objeto de la Red, para cada uno de los programas que la conforman, hacer seguimiento y publicar los resultados.

5. Encargar al Ministerio de la Protección Social:

- Presidir el Consejo Directivo de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza
- Realizar las acciones requeridas para la armonización normativa y articulación del Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar al modelo de gestión de la Red.
- Realizar las acciones requeridas para la articulación e interoperabilidad del Sistema de información para la gestión de la Red, el RUAF, el SISPRO y el SISBEN.

6. Solicitar al SENA:

- Garantizar el acceso a los centros de servicio públicos de empleo en los municipios atendidos por la Red en un plazo no mayor a dos años.
- Adecuar su oferta programática de formación a los requerimientos de las familias vinculadas a la Red, con el objetivo de posibilitar la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere y la incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.
- Fortalecer los programas Jóvenes en Acción y Jóvenes rurales para que sea el principal instrumento de atención a la población beneficiaria de la Red en materia de formación de capital humano y formación para el trabajo.

7. Encargar al DANE:

- Incluir en la Encuesta Continua de Hogares un módulo de calidad de vida que permita hacer seguimiento a la Red

8. Encargar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- Coordinar el proceso de concertación con las entidades públicas para que se incorpore la dimensión de género, principalmente en la dimensión de Dinámica Familiar