

# Del asistencialismo a la promoción social

Desafío para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza

---

**Roberto Carlos Angulo Salazar**  
Subdirector de Promoción Social y Calidad de Vida  
Dirección de Desarrollo social  
Departamento Nacional de Planeación

“(...)Si no fuera por la esperanza de que el estudio científico de las acciones sociales de los hombres puede conducirnos, aunque no directa ni inmediatamente, sino después de un tiempo y hasta cierto punto, a resultados prácticos en favor del perfeccionamiento social, no pocos estudiantes considerarían el tiempo dedicado a estos estudios como perdido.

(...)Esto es cierto para todas las ciencias sociales pero especialmente para la economía. Porque esta esfera es precisamente la que más le interesa o inspira”.

PIGOU, A. C. (1920). La Economía del Bienestar

- 1 Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2 Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto y percepción subjetiva del riesgo
- 3 *¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...De la cuna a la tumba y el Capitalismo más allá de la crisis...*

- 1** Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2** Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto y percepción subjetiva del riesgo
- 3** ¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...*De la cuna a la tumba y el Capitalismo más allá de la crisis...*

- 1** La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor
- 2** La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor
- 3** Las brechas urbano-rurales y 13 áreas-otras cabeceras se han ampliado en términos de pobreza

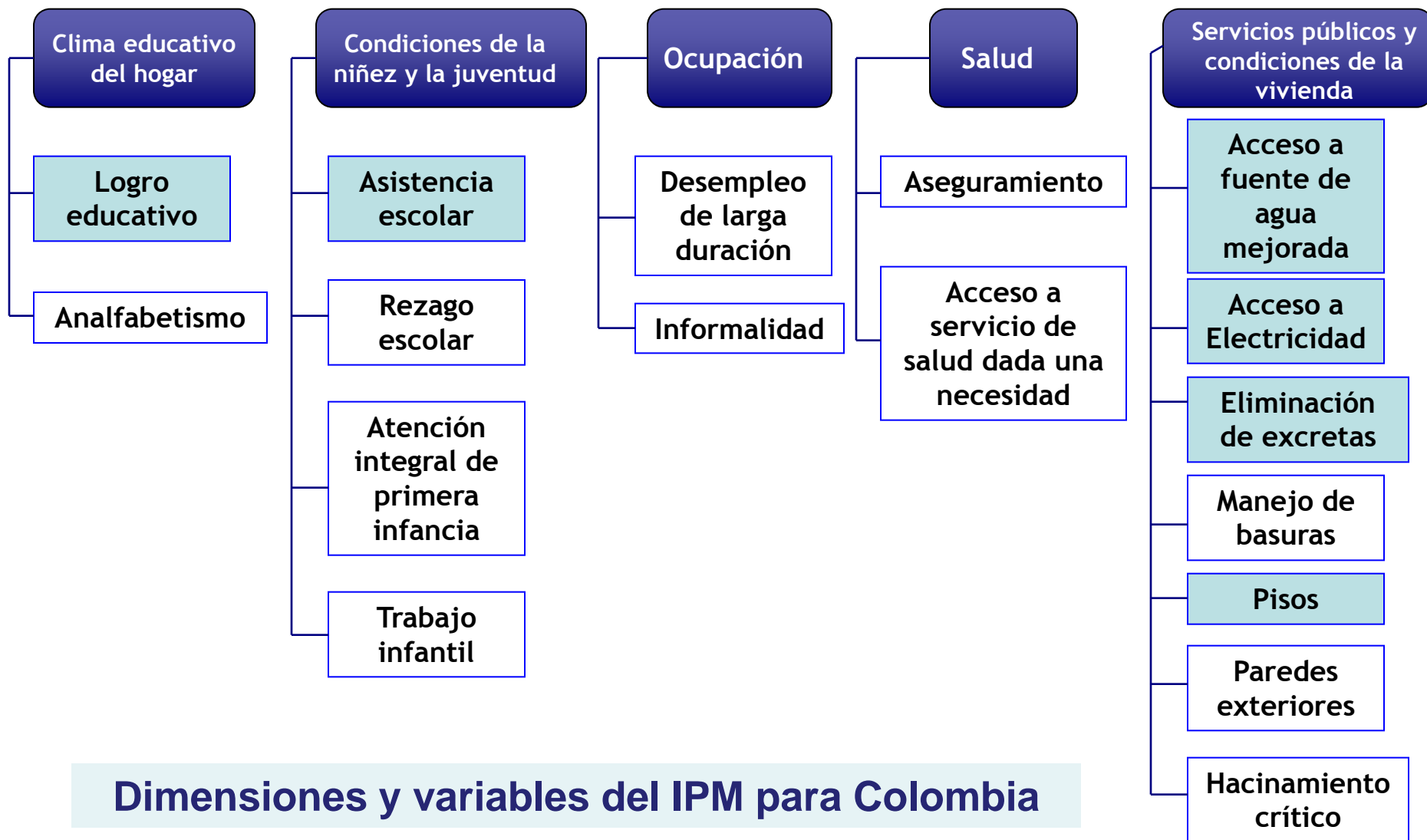
- 4** El grado de urbanización tiene una relación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre
- 5** Existe un marcado desequilibrio entre la zona de la periferia y la zona central en términos de pobreza y calidad de vida
- 6** Coberturas de los programas se han ampliado pero sin fijar condiciones de salida ni mecanismos de transición

1

**La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor**

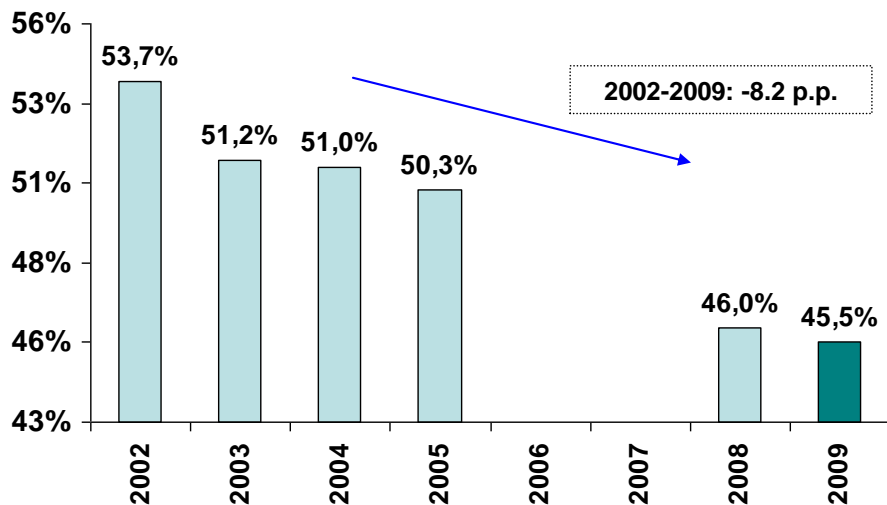


# 1. La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor

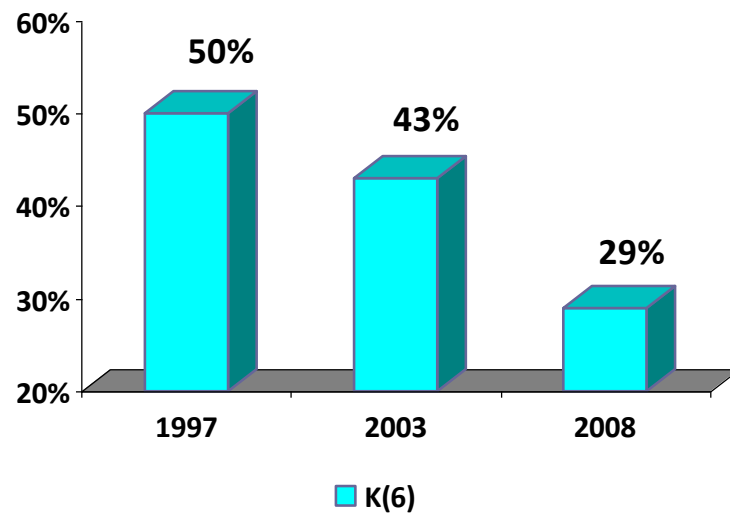


# 1. La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor

## Pobreza por Ingreso Autónomo Nacional



## Incidencia/Porcentaje de pobreza multidimensional 1997-2008 Nacional



Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009).

Fuente: DNP, DDS, SPSCV. 2010

Mientras que la pobreza por ingresos se redujo 5 p.p entre 2003 y 2008, la pobreza multidimensional lo hizo en 14 p.p.

2

**La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor**

## 2. La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor

### Dimensiones y variables del IOH para Colombia

#### **Educación:**

- Finalización quinto grado a tiempo –primaria completa-
- Finalización noveno grado a tiempo
- Finalización once grado a tiempo –secundaria completa-
- Asistencia pre-escolar niños entre 4 y 5 años
- Asistencia escolar de niños entre 9 y 15 años

#### **Servicios básicos de vivienda:**

- Acceso a agua potable niños entre 0 y 17 años
- Acceso a saneamiento niños entre 0 y 17 años
- Acceso a electricidad niños entre 0 y 17 años
- Niños menores de 5 años en hogares no hacinados

#### **Salud:**

- Niños menores de 5 años con seguro en salud

#### **Seguridad e Identidad Jurídica:**

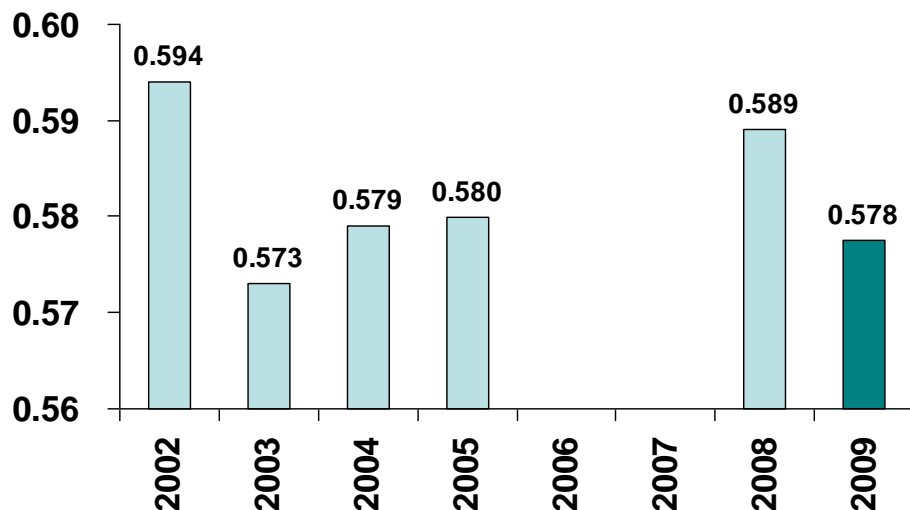
- Niños entre 0 y 17 años en ambientes seguros

#### **TIC's:**

- Acceso a teléfono niños entre 0 y 17 años

## 2. La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor

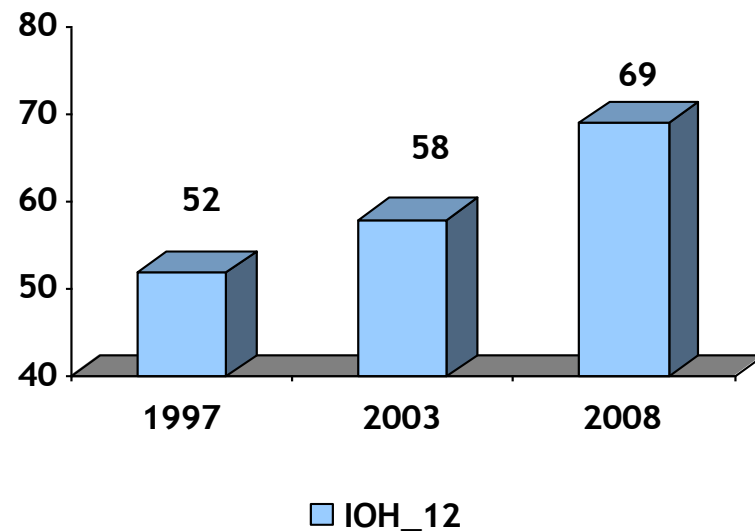
### Gini Nacional



Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

En general este indicador se ha mantenido al rededor de 0.58.

### Índice de Oportunidades para Colombia



Fuente: Vélez et. al. 2010. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia (Medellín)

Entre 1997 y 2008 el IOH pasó de 52 a 69. La tasa promedio de crecimiento anual entre 1997 y 2008 fue de 1.6%, registrando un mayor crecimiento en el último quinquenio (2.1%)

6

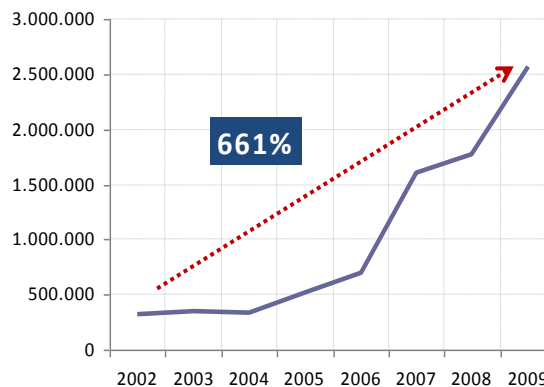
**Los logros en reducción de pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por el aumento de las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida**

6. Los logros en pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por aumentos en las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida ni mecanismos de transición.

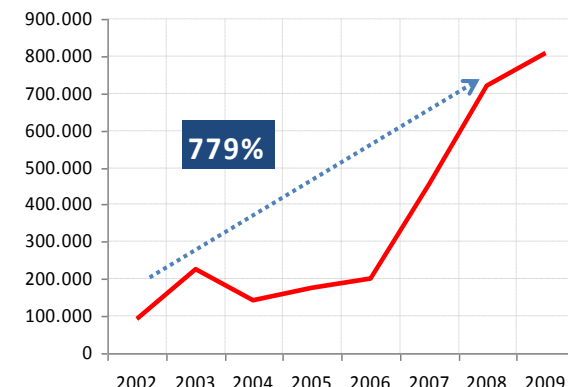
**Familias en Acción**

Reducción Pobreza Ext	Reducción Pobreza	Reducción Gini
-0,99	-0,36	-0,004

**Beneficiarios**

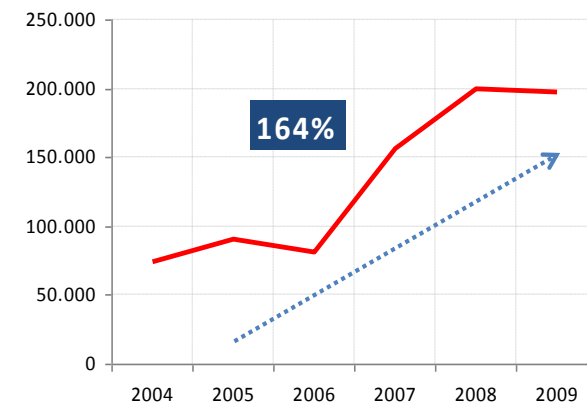
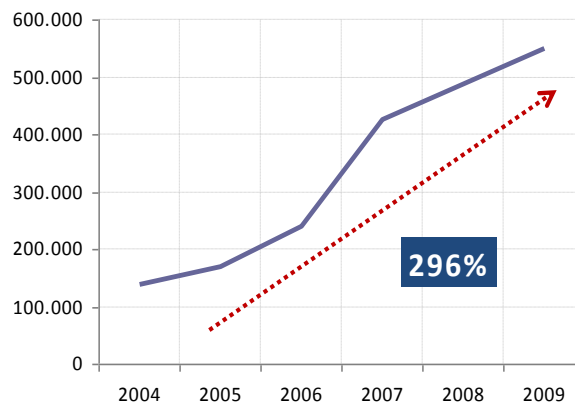


**Recursos**



**PPSAM**

Reducción Pobreza Ext	Reducción Pobreza	Reducción Gini
-0,17	-0,08	-0,001

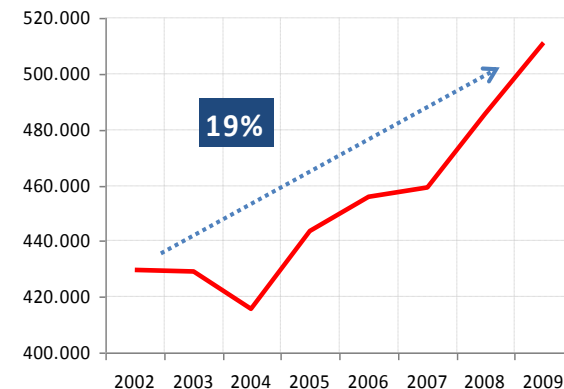
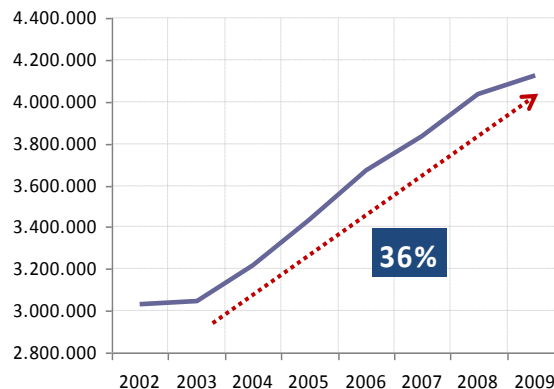


Fuente: Cálculos DNP base en ECV-08

6. Los logros en pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por aumentos en las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida ni mecanismos de transición.

### Subsidio Cajas de Compensación Familiar

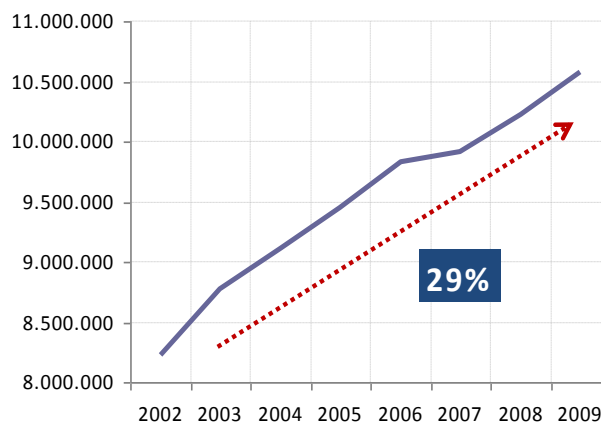
Reducción Pobreza Ext	Reducción Pobreza	Reducción Gini
-0,05	-0,1	-0,001



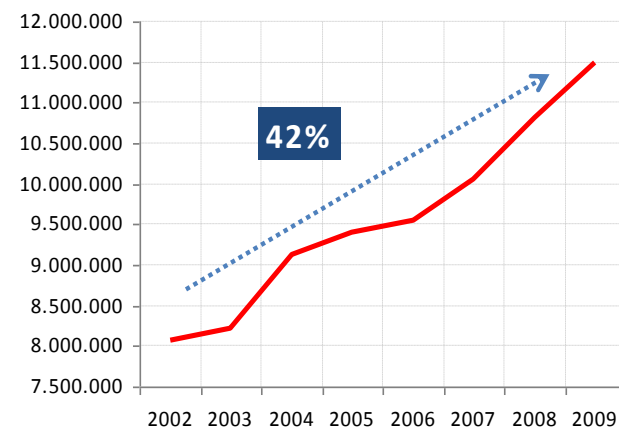
### Beneficiarios

### Educación

Reducción Pobreza	Reducción Gini
-6,7	-0,038



### Recursos



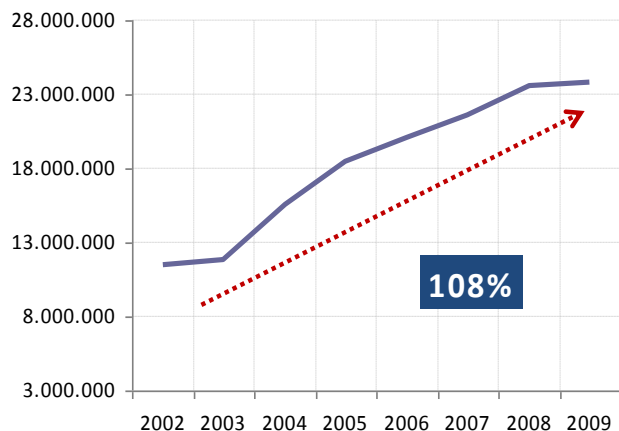


6. Los logros en pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por aumentos en las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida ni mecanismos de transición.

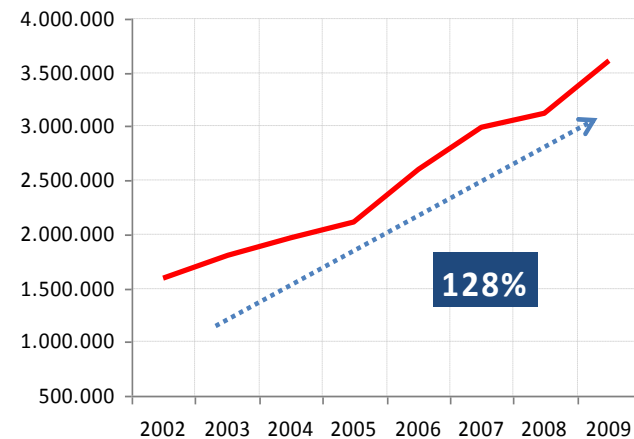
**Salud**

Reducción Pobreza	Reducción Gini
-4,8	-0,025

**Beneficiarios**



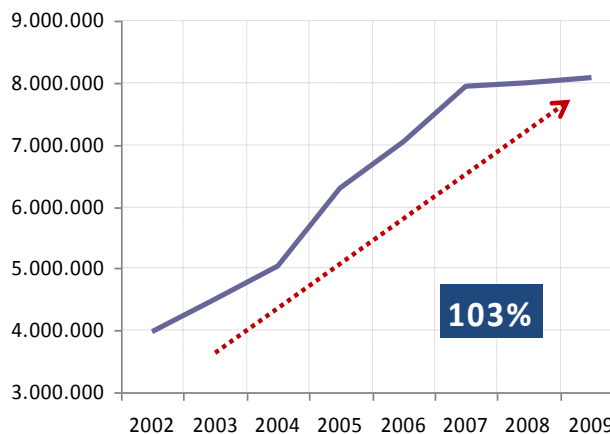
**Recursos**



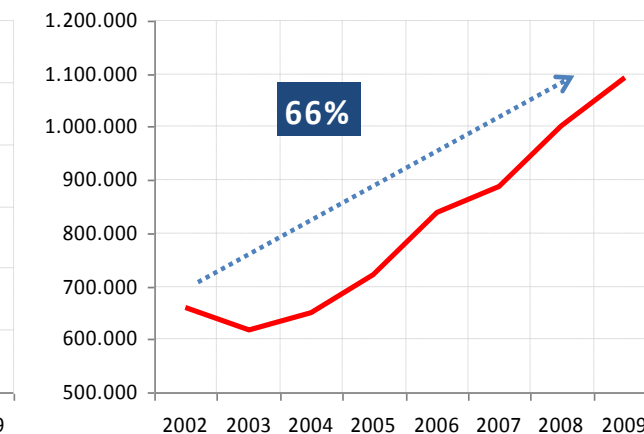
**Protección a la niñez**

Reducción Pobreza	Reducción Gini
-0,58	-0,004

**Beneficiarios**



**ICBF**



6. Los logros en pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por aumentos en las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida ni mecanismos de transición.

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, los cálculos del DNP indican que el gasto social habría reducido en 14,4 puntos porcentuales la incidencia de pobreza en ese año

### Pobreza (ECV)

Incidencia	2008	
	%	Reducción (p.p)
Observada	46,8	-
Después de subsidios monetarios	45,7	-1,1
Después de subsidios totales	32,4	-14,4

Fuente: Cálculos DNP

El efecto estimado en 2003 fue menor (-10.9 p.p.), lo cual es consistente con la expansión de los programas sociales del estado de ese año a la fecha

6. Los logros en pobreza multidimensional están soportados, entre otras cosas, por aumentos en las coberturas de servicios sociales...pero sin condiciones de salida ni mecanismos de transición.

<b>Programa</b>	<b>Presupuesto 2008 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)</b>	<b>Presupuesto 2009 Quintiles 1 y 2 (millones corrientes)</b>
Familias en Acción	891.419	1.057.767
PPSAM	205.788	214.537
Familias Guardabosques	101.791	75.354
Subsidio Familiar CCF	118.945	132.320
Total Educación	9.141.522	10.262.983
Total Salud (RS)	3.247.269	3.976.139
Total Protección a la niñez (ICBF)	923.026	1.063.882
<b>Total</b>	<b>\$ 14.629.761</b>	<b>\$ 16.782.981</b>

<b>Déficit anual de ingresos para alcanzar la LP (millones corrientes)</b>	<b>\$ 28.384.115</b>	<b>\$ 28.988.175</b>
<b>Subsidios como proporción del déficit anual de ingresos para alcanzar la LP</b>	<b>51,5%</b>	<b>57,9%</b>

- 1 Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2 Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto
- 3 ¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...*De la cuna a la tumba* y el *Capitalismo más allá de la crisis...*

- 1 Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2 **Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto**
- 3 ¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...*De la cuna a la tumba* y el *Capitalismo más allá de la crisis...*

# Las políticas públicas y la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad



- Política pública y reducción de la pobreza: intervención de los canales directo e indirecto. **Bhagwati (1958, 1988)**.
- La posibilidad del crecimiento a favor de los pobres.

- **El Canal Indirecto:** Consiste en el uso de recursos y reglas para acelerar el crecimiento y por esta vía aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los pobres. (Crear Ingresos y Riqueza).

**El Canal Directo:** Consiste en la provisión pública de satisfactores básicos como educación, vivienda, salud, requerimientos nutricionales y transferencias para financiar el consumo privado de estos y otros componentes del estándar de vida de los pobres. Se trata de provisión de bienes y servicios, como por ejemplo los programas de alimentación, salud y subsidios condicionados.



- Si las ganancias del crecimiento se concentran en los no pobres, se dice que la tasa de retorno del canal indirecto es cero.
- El crecimiento es creador de miseria cuando la tasa de retorno del crecimiento es negativa para los pobres.
- Si la tasa de retorno de los pobres no es lo suficientemente positiva, la población potencialmente beneficiaria de las políticas del canal indirecto se incrementa.

Si el objetivo de política económica es eliminar la pobreza, **es una condición necesaria** que la tasa de retorno del canal indirecto para los pobres sea positiva.

- El diseño óptimo de la política para la reducción de la pobreza debe combinar los dos tipos de canales.
- El crecimiento puede ser pro-pobreza o creador de miseria dependiendo del efecto y la eficiencia de los dos canales.
- A la combinación óptima de las políticas de ambos canales se le denomina política social, no sólo al diseño de políticas relacionadas con el canal directo.

- ¿Cómo plantear una política social que sea capaz de mezclar las políticas del canal directo con el canal indirecto?
- ¿Son las políticas de reducción de la pobreza residuales o están en el núcleo de la política económica?
- Si la reducción de la pobreza es un objetivo indiscutible de la política pública ¿Cómo hacer que los potenciales beneficiarios del canal directo disminuyan en el tiempo?

- Los canales directo e indirecto no siempre van en la misma vía. Por ejemplo, la hipótesis de que los programas sociales focalizados desincentivan la formalización sería un caso de estos.
- El crecimiento no pro-pobre es otro caso.

- 1 Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2 Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto
- 3 ¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...*De la cuna a la tumba* y el *Capitalismo más allá de la crisis...*

- 1 Diagnóstico: pobreza y la dimensión de los programas sociales.
- 2 Algunas nociones conceptuales: canales directo e indirecto
- 3 ***¿Incentivos a la informalidad? ¿Qué hacer?...De la cuna a la tumba y el Capitalismo más allá de la crisis...***

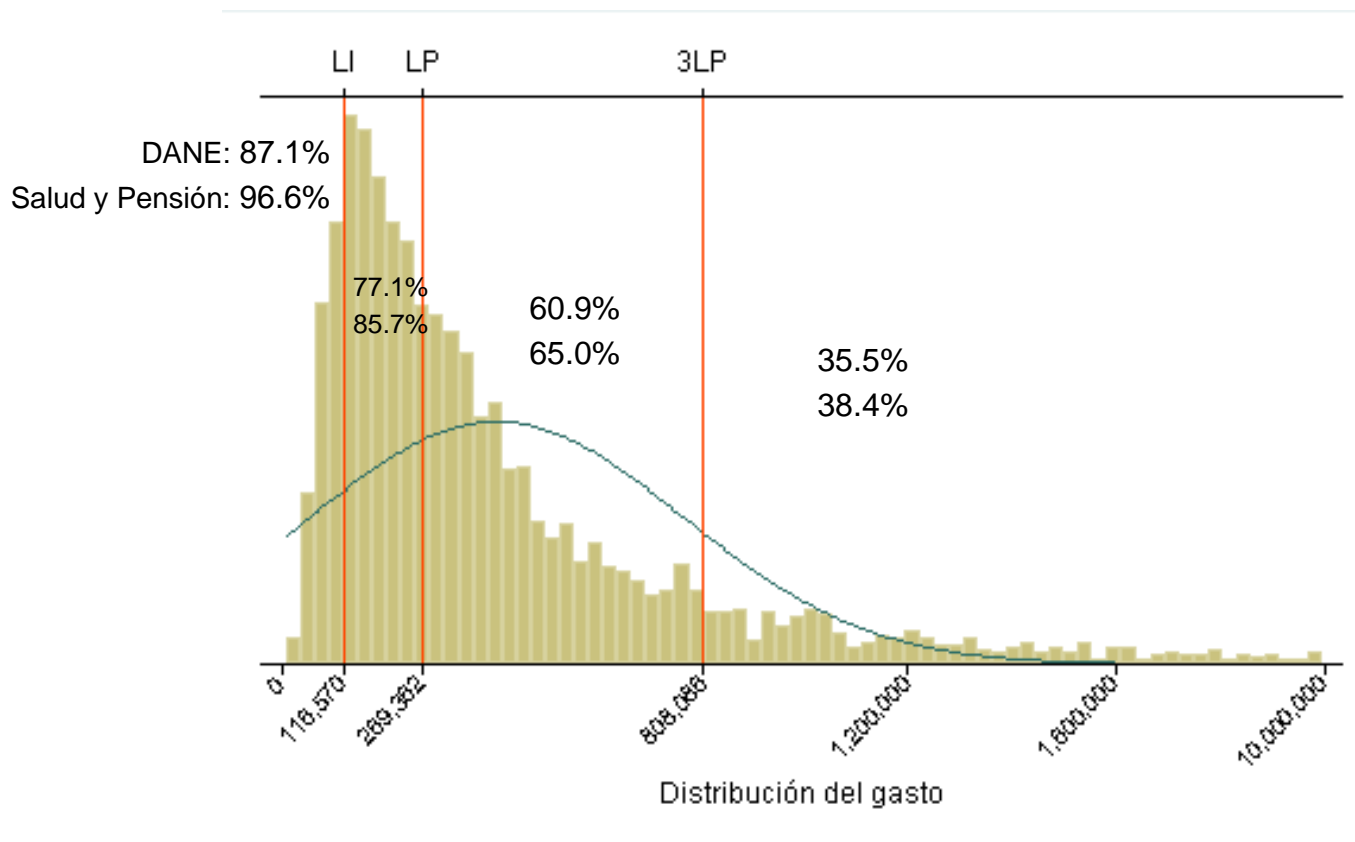
# Informalidad

## Comparabilidad de los cálculos

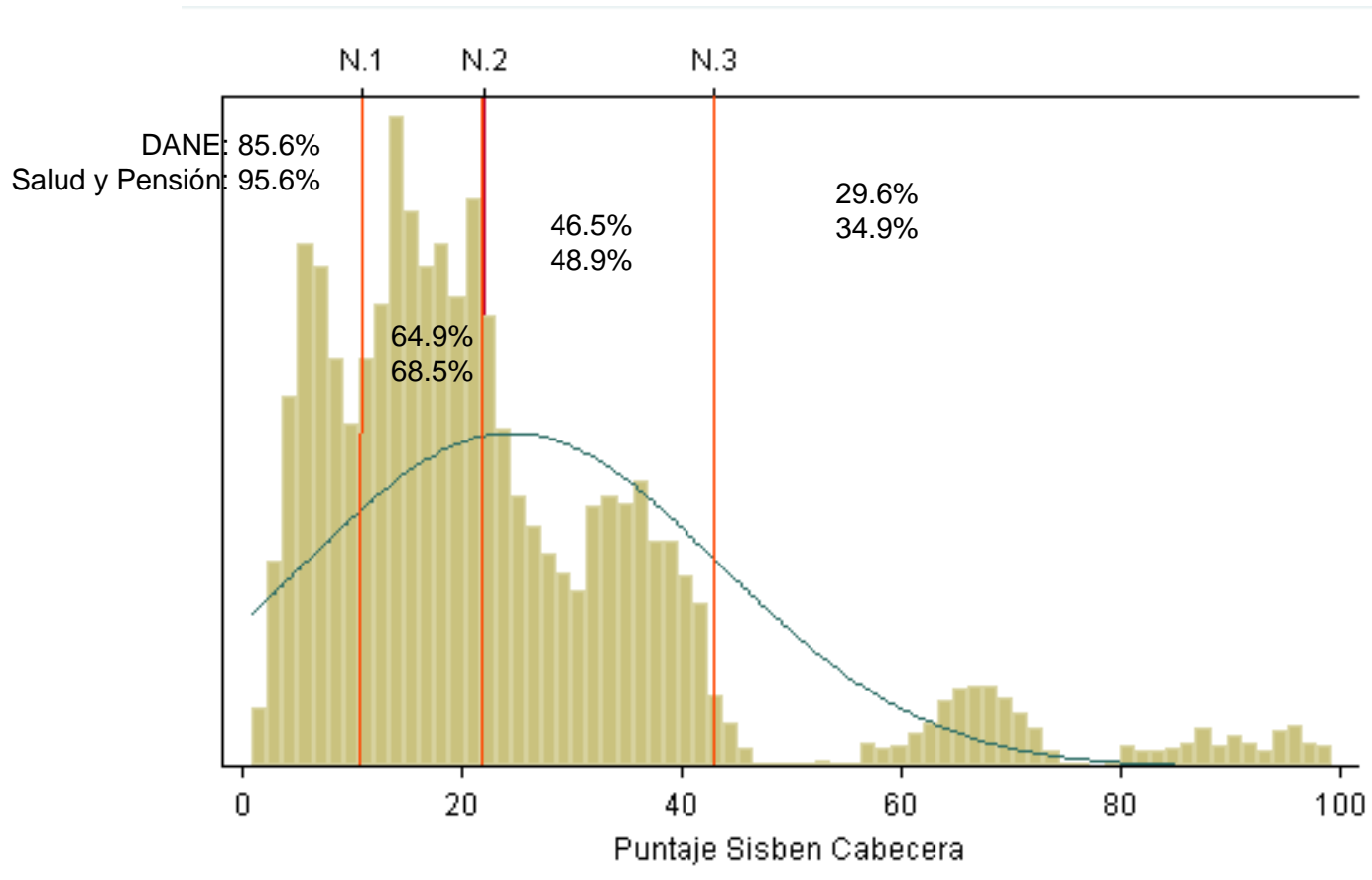
Tasa de informalidad:	Nacional	Cabecera	Resto
Cálculo Subdirección de Empleo Datos: GEIH	<b>64.2%</b>	<b>61.8%</b>	<b>72.7%</b>
ECV 2008, definición DANE	63.4%	58.4%	80.5%
ECV 2008, definición salud y pensiones	68.8%	62.3%	91.1%



# Porcentaje de informalidad según distribución del gasto total individual



# Porcentaje de informalidad según puntaje del Sisben, Cabecera



**Crecimiento del ingreso per cápita real total y por fuentes 2008-2009  
por rangos de ingreso**

**Nacional**

Rango de ingreso	Total	Salarial	Ganancias	Otros
Pobres extremos	2,7	-12,8	5,9	20,7
Pobres (No extremos)	-1,1	-5,2	1,1	6,6
No pobres (LP - 3 LP)	-0,1	-0,4	0,6	-0,5
No pobres (3 LP o más)	-1,4	-0,1	-2,1	-2,3

- Los ingresos de los pobres extremos fueron los únicos que crecieron

**Por fuentes de ingreso:**

- Las Ganancias crecen con mayor énfasis entre los pobres y pobres extremos. Igualmente los Otros ingresos
- Los Salarios decrecen en todos los rangos, especialmente en los más bajos.

- La hipótesis de que los programas sociales focalizadas incentiven la informalidad se fundamentan en el hecho de que se da una relación costo beneficio “en el margen” del umbral de focalización, en la que el individuo tiene el poder de decidir sobre su formalización y opta por no hacerlo para seguir recibiendo programas sociales.

- ¿Cuál es el problema? La focalización? los programas sociales focalizados?, en la relación costo beneficio hay dos lados: de un lado el ser beneficiario de programas sociales, población potencial beneficiaria (identificado como pobre según Sisbén por ejemplo), del otro lado el trabajo formal. Que la balanza se incline hacia el incentivo por la informalidad deja ver varias cosas:
- Programas sin condiciones de salida. Asistencialistas.
- Trabajo formal precario y de mala calidad.
- Un diseño del SPS sin canales de transición que incentiven a la salida (zonas grises).

- **3 tipos de condiciones de Salida (Promoción Social y Tiempo de Salir), contempladas en el borrador del próximo Plan de Desarrollo:**
  - Condiciones de salida en el marco de la reclasificación del SISBEN III.
  - En el marco de la política de generación de ingresos.
  - Condiciones de salida permanentes por diseño del programa.

Un ejemplo (no oficial, ejercicio técnico) que destaca la necesidad de fijar condiciones de salida en Familias en Acción...

- Según datos de Acción Social, en 2008 había:

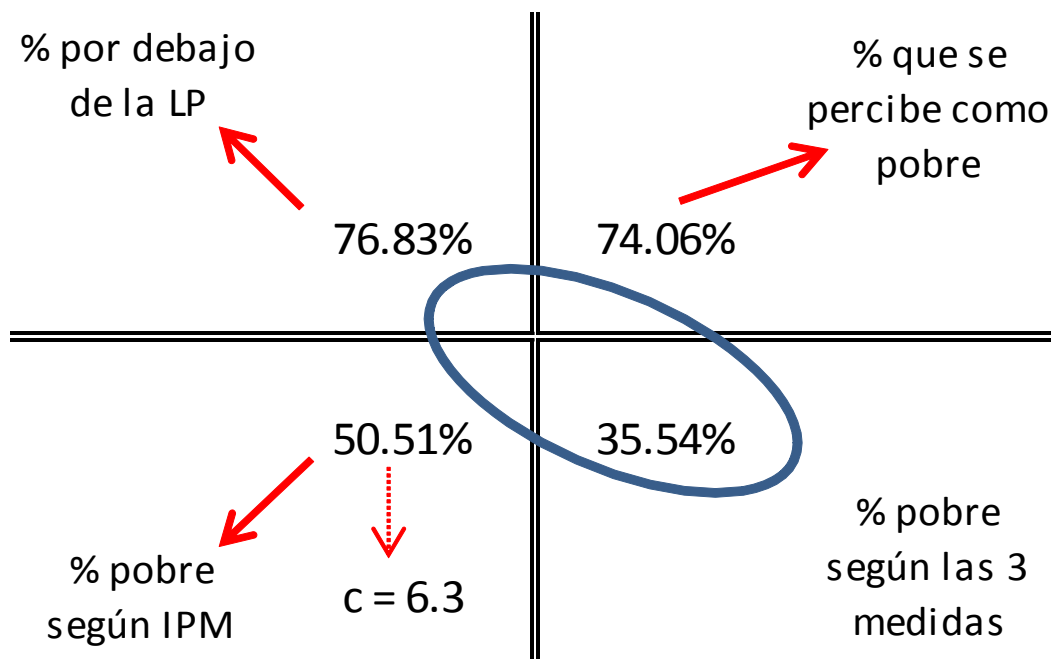
Familias inscritas:	1.541.482
Familias potenciales no inscritas:	+ <u>895.897</u>
Total familias inscritas + elegibles:	2.437.379

- Utilizando la ECV 2008:

Familias inscritas:	1.556.104
Familias potenciales no inscritas:	+ <u>1.100.318</u>
Total familias inscritas + elegibles:	2.656.422

# Familias en Acción y medidas de pobreza

Familias = Inscritas en el programa

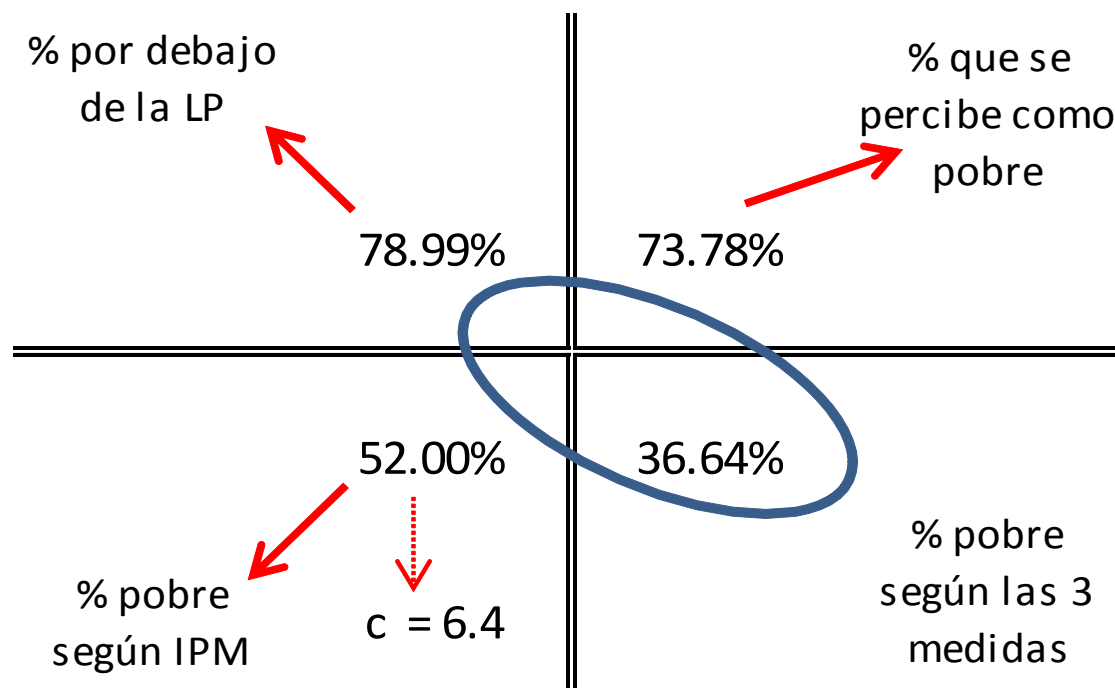




# Familias en Acción y medidas de pobreza

Las familias potencialmente elegibles no inscritas en el programa evidencian condiciones de pobreza ligeramente superiores a las de las familias vinculadas al programa.

**Familias = Inscritas + Potenciales elegibles**



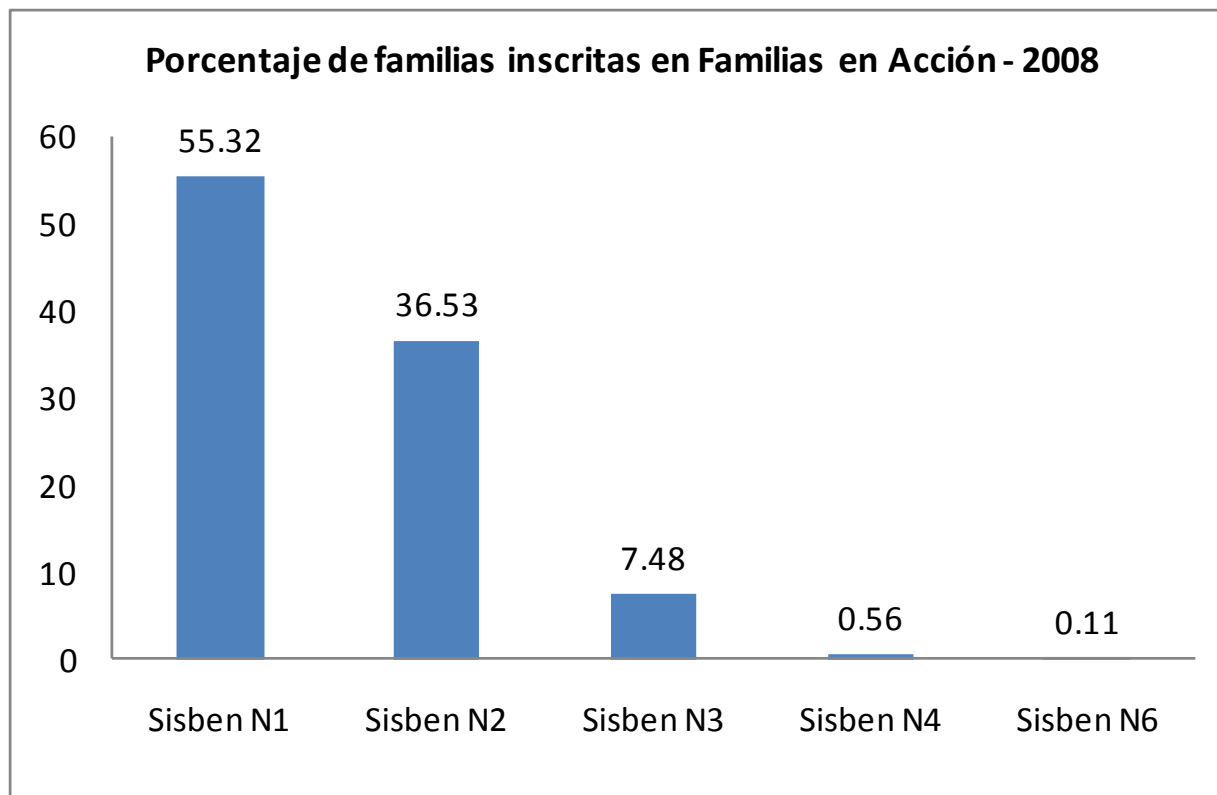
## Promedio de privaciones según Índice de Pobreza Multidimensional de las Familias en Acción

Número promedio de privaciones	
Familias en Acción (Inscritas)	6.3
Familias potencialmente elegibles (No inscritas)	6.5

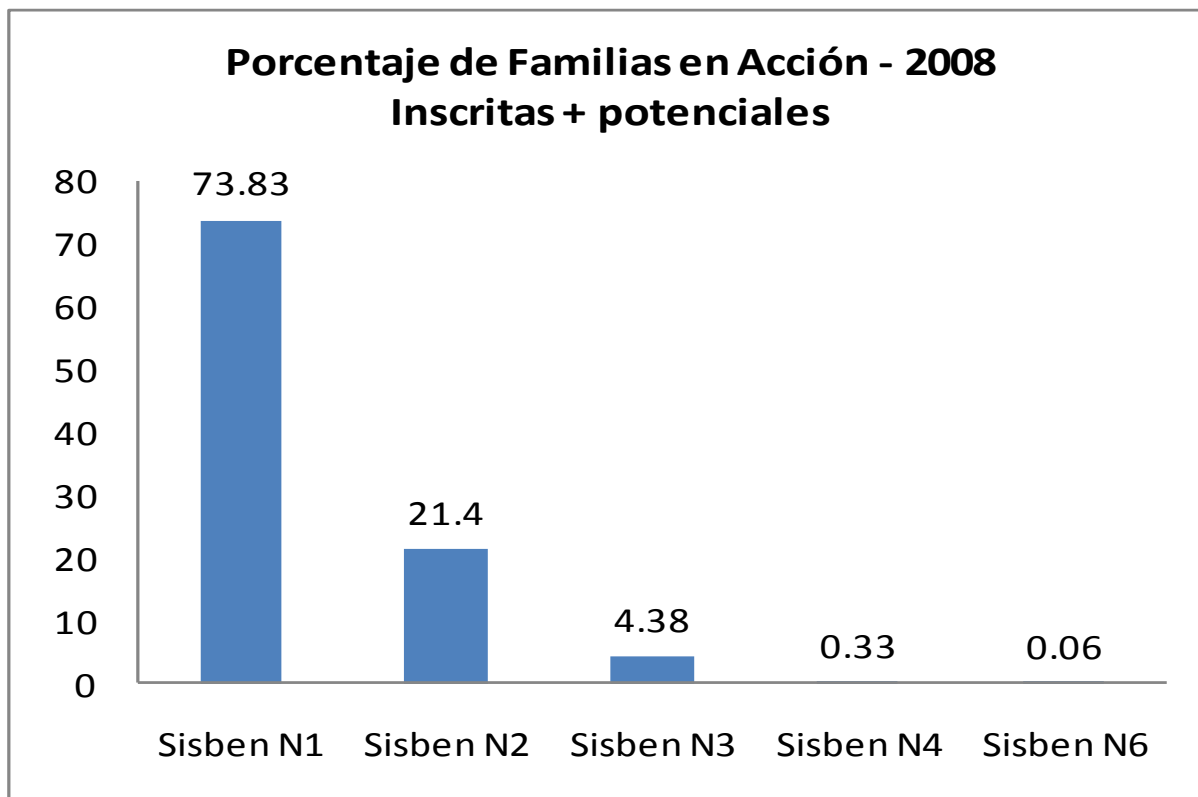
## Composición de la pobreza multidimensional

Porcentaje de familias en acción (inscritas + elegibles) con privaciones		
	Familias en Acción	Resto de familias
<b>Logro educativo</b>	<b>87.1%</b>	50.6%
Analfabetismo	27.6%	10.4%
Asistencia escolar	13.7%	3.0%
<b>Rezago escolar</b>	<b>62.7%</b>	24.9%
Atención integral de primera infancia	20.1%	8.0%
Trabajo infantil	18.6%	5.2%
Desempleo de larga duración	16.5%	12.0%
<b>Empleo informal</b>	<b>87.3%</b>	62.6%
Aseguramiento en salud	30.5%	21.9%
Acceso a servicio de salud dada una necesidad	16.2%	6.8%
Acceso a fuente de agua mejorada	29.6%	8.0%
Electricidad	6.8%	1.7%
<b>Eliminación de excretas</b>	<b>35.5%</b>	7.9%
<b>Manejo de basuras</b>	<b>44.0%</b>	14.0%
Pisos	22.8%	3.1%
Paredes exteriores	8.2%	1.6%
Hacinamiento crítico	35.0%	6.0%

# Distribución de las familias inscritas en Familias en Acción según Nivel del Sisben



# Distribución de las familias inscritas en Familias en Acción según Nivel del Sisben



- Familias en Acción debería introducir condiciones de salida:
  - El tamaño mínimo, según este ejercicio, sería del orden del 35% de lo que es hoy.
  - De las Familias Actuales podrían salir o entrar en transición para hacerlo el 45% de las familias.
  - No tiene sentido achicar la cobertura sin hacer una reasignación.
  - Con reasignación, el tamaño máximo podría ser del 75% de los potenciales beneficiarios+inscritos.
  - Los cálculos preliminares con SISBEN III nos están dando un achicamiento de entre 13%-18%

- *De la cuna a la tumba (Milton y Rose Friedman/ Cap 4 Libertad de Elegir):*

*El despilfarro es angustiante, pero constituye el menor de los males de los programas paternalistas que han crecido hasta alcanzar este volumen. El peor mal consiste en el efecto que estos planes tienen sobre el tejido de nuestra sociedad. Tales proyectos debilitan la familia; reducen el incentivo al trabajo, al ahorro, a la innovación; impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad. Estos son los patrones fundamentales por los que se debería juzgar.*

- *Capitalismo más allá de la crisis (Amartya Sen 2009):*

*Dado que el sufrimiento de la gente con menos recursos en cada economía -y en el mundo- exige atención más urgente, el papel de la cooperación entre empresas y gobierno no puede limitarse a una expansión mutuamente coordinada de una economía. Existe la necesidad de prestar especial atención a los más desamparados de la sociedad con la creación de un plan de respuesta a la crisis actual y yendo más allá de las medidas destinadas a producir una expansión económica general. Las familias amenazadas por el desempleo, por falta de seguro médico y por privaciones sociales, además de económicas, han sido golpeadas con particular dureza.*

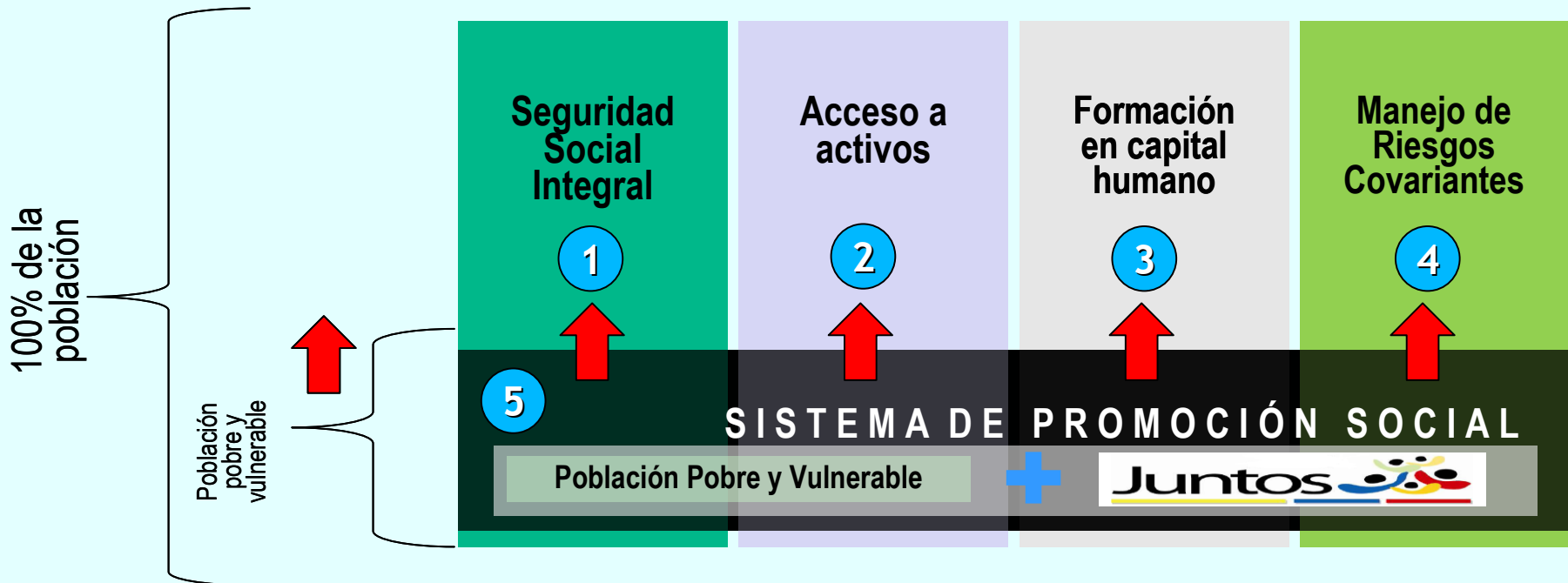


- ¿Qué hacer?

## Pasar de la asistencialismo a la promoción social

- Rediseño del componente de Promoción Social del SPS: fijar condiciones de salida, mejorar cada vez más la focalización. Diseñar mecanismos de transición de la población sin capacidad de pago a la población con capacidad de pago. Integrar y ordenar en la RED JUNTOS.
- Mejorar la calidad del empleo, elevar la empleabilidad. Formalización y política de generación de ingresos.

## SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL



**Gracias**