

Cash Transfers and Social Protection



**Entrevista con Rita Combariza Cruz, Directora Nacional del Programa Familias en Acción,
Acción social de la Presidencia de la República de Colombia**

Fecha: 18/05/2007

En esta entrevista Rita Combariza comenta los grandes desafíos que el Programa Familias en Acción – el programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia (<http://www.accionsocial.gov.co>) – va a enfrentar en su reto de avanzar sobre los grandes centros urbanos. En particular, ella discute las dificultades en generar incentivos para que los jóvenes terminen la secundaria y los problemas de oferta en el área de salud.

IPC: Rita, me gustaría que hablara un poco sobre los principales desafíos que el programa Familias en Acción tiene para los próximos años.

Rita Combariza: Después de trabajar durante 7 años con el programa de Familias en Acción, de discutir y analizar los resultados de la evaluación de impacto, sobre todo el primer resultado que fue tan favorable para el programa de Familias en Acción, y ahora que se nos hace entrega de la segunda medición, hemos estado en unas discusiones muy profundas porque el programa tiene que asumir el reto que se ha puesto el gobierno nacional de llegar a 1.500.000 familias en todo el país. Anteriormente hemos beneficiado 700.000 familias, cerca de 700.000 familias, que de alguna manera han recibido mínimo un pago durante los siete años.

Cuando nos enfrentamos a esto hay un gran desafío, que es el de duplicar el número de familias. Indudablemente, esto significa que debemos abordar el tema de los grandes centros urbanos para buscar las familias pobres y vulnerables que pertenecen al nivel 1 del SISBEN¹ en Colombia y que sean beneficiarias potenciales del programa. Indudablemente tienen que tener niños y niñas menores de 18 años. Nuestro trabajo... en los municipios pequeños, en las áreas rurales ha sido un trabajo bueno, pues con todo las dificultades que se pueden presentar alrededor de la ejecución de un programa de esta magnitud, y ahora en este nuevo desafío, pues hay que abordar los temas de la pobreza urbana, los temas de todo lo que significa la operación de un programa en las grandes ciudades. Y es que llegar a una ciudad como la capital de nuestro país que es Bogotá donde tenemos 7, 000,000 de habitantes, y lograr, por ejemplo, una cobertura de 100,000 o 150,000 familias es un desafío. Un desafío por la magnitud, un desafío por la composición misma de la población, un desafío porque el programa no ha tenido la experiencia en grande sobre lo que significa trabajar en los grandes centros urbanos.

El año pasado el programa se dio la tarea de involucrar a las familias en condición de desplazamiento que vivían en grandes y medianos centros urbanos, pero nunca hemos abordado muy a fondo el tema de Bogotá. Estamos en este momento con familias desplazadas en Bogotá -- nueve mil familias que es un número significativo. Pero

¹. El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) es un indicador multidimensional de pobreza que clasifica los hogares en 6 niveles. El nivel más pobre es el nivel 1.

Cash Transfers and Social Protection



nos aporta algunas cosas, algunos elementos para mirar y para discutir qué es lo que vamos a hacer si ingresamos a esta gran urbe como es Bogotá. Ese es uno de los desafíos grandes.

Otro de los desafíos es saber si realmente los objetivos del programa se compaginan de alguna manera con todo lo que tiene que ver con las grandes ciudades. Realmente las transferencias condicionadas ni siquiera la experiencia en México nos aporta a nosotros grandes puntos de vista para tener en cuenta. Las discusiones que hemos tenido, los seminarios que hemos asistido con Brasil, por ejemplo, no hemos tenido como un aporte significativo que nos permita cómo debemos abordar el tema de transferencias condicionadas en las grandes ciudades. Ahora nos toca, y hay que asumirla. Es una decisión política del gobierno nacional llegar a los grandes centros urbanos.

Esta misma situación nos puso en alerta desde el año pasado, para discutir todos los aspectos que tiene que ver con la puesta en funcionamiento del programa de Familias en Acción o de transferencias condicionadas. Lo primero que teníamos que tener en cuenta era qué criterio de focalización íbamos a aplicar en los grandes centros urbanos y en los medianos. Indudablemente que para poder nosotros ingresar a esto, hay que tener un conocimiento del país, de saber la conformación de las grandes y medianas ciudades, y no hacer una clasificación de ellas porque sí. Porque tampoco se trata de eso, de improvisar. Colombia tiene como unas características muy particulares, al igual que los demás países del mundo. Tenemos la gran ciudad que es Bogotá, y otras grandes ciudades que son tres: Barraquilla, Medellín, y Cali. Pero que en su conformación, su poblamiento, la estructura misma de la población, todo las diferencian unas a otras. El país ha venido avanzando de manera vertiginosa en todo lo que tiene que ver con la ocupación del territorio urbano. La violencia que se ha generado en el país arrastra sin número de familias en condición de desplazamiento a las grandes ciudades, y los pobres también migran buscando mejores condiciones de vida.

Esto ocurre en Medellín, en Cali, y en Barraquilla, y las medianas ciudades que se comportan como un pueblo grande, como una ciudad, la cual es altamente manejable, pues eso no nos causó tanta dificultad. Procedimos a estudiar el tema de la focalización, y se realizaron unos trabajos muy importantes teniendo en cuenta el número de familias potencialmente en esas áreas que pertenecen al nivel 1 de SISBEN que es como el punto que tenemos nosotros para focalizar. Miramos eso muy bien, no tuvimos dificultades alrededor del sistema ni en la focalización. Hemos tenido dificultades con la oferta de servicios en salud y educación. En la medida que va aumentado el número de habitantes en una ciudad, más difícil es para nosotros poder garantizar una buena oferta de servicios en salud y educación. Por ejemplo en las grandes ciudades el problema no es de cupos escolares. Son otros problemas los que tenemos. Y así en las ciudades intermedias también. No hay problemas con los cupos escolares. Tenemos dificultades con la atención en salud porque la desorganización que hay alrededor de la prestación del servicio es enorme.

Eso nos ha dificultado, por ejemplo, en estas ciudades donde ingresamos el año pasado con población en condición de desplazamiento, la verificación del compromiso. Y por el otro lado, replicar el modelo que teníamos como programa respecto al papel que juegan las madres en la verificación de compromisos es otro desafío. La distancia, el costo del transporte, la movilidad misma de las familias que un día están en esta

Cash Transfers and Social Protection



localidad o en este barrio, en un más están en otro porque es un poco más barato el lugar en donde viven, es una movilidad enorme de la población. Van del norte al sur, de oriente a occidente, buscando, pues, abaratar sus costos de la vida. Esto cambia los niños de los establecimientos educativos al igual que los lugares donde los niños se van a recibir la atención para ver la verificación de compromisos en salud.

Todas estas cosas no las estamos previendo—No las podíamos prever porque indudablemente había que estar en el campo y había que trabajar para poder detectar todas estas situaciones que nos daban la pauta para marcar y para trazar estrategias que nos permitan más adelante tener un buen manejo y una buena operación del programa y realmente cumplir como con los objetivos que es que los niños vayan a los centros de desarrollo, que los niños sean vacunados, que los niños asistan a las actividades educativas vinculada al gremio de los maestros, que es un gremio muy difícil en el país, pero que de alguna manera tenemos algo en común que son los niños, y la atención en salud que en las grandes ciudades es como bastante difícil para las poblaciones que nosotros atendemos. Porque en los centros de salud, hay hospitales de primero, segundo, tercer, y cuarto nivel. Hay centros de salud, pero entonces el uno le dice a este atiéndame, el otro va al otro, el otro va al otro, y la familia comienza una itinerancia a lo largo y ancho de la ciudad para saber donde la van a atender. Eso quiere decir que la oferta no está garantizada, aunque exista están tan desorganizadas...eso escucho mucho de las personas que requieren este tipo de servicios, y esto también hace compleja la operación del programa.

Ahora bien, otro de los retos es ¿qué vamos a hacer con los jóvenes? ¿A quién le vamos a entregar el subsidio definitivamente cuando ingresemos? ¿A la familia? ¿A la madre? ¿O al muchacho, o a los jóvenes? Hemos hecho un ligero sondeo con algunas familias beneficiarias y las familias dicen que es mejor que se la demos a la madre. Porque continuamos con el mismo discurso. La madre es la que mejor uso hace de los recursos porque los dirige a la alimentación y a la educación de los niños. Y las madres son, en general de las familias, tienen un concepto muy bien fundamentado de que los recursos deben llegar a los jóvenes y a la familia. Y por el otro lado, hay otros que dicen que es mejor que el joven vaya asumiendo la responsabilidad frente a sus obligaciones como estudiante. Y por otro lado, lo que dije anteriormente, el problema no es de oferta, sino que la encuesta de calidad de vida que se hizo en Colombia nos muestra que los jóvenes no abandonan la educación en los establecimientos escolares para—bueno, asisten a las clases o definitivamente en cierta... No es por la falta de cupos escolares o por la matrícula. El factor más importante que encontramos que se encuentra en la encuesta de calidad de vida, es que los jóvenes prefieren trabajar. Eso nos da a nosotros la pauta para mirar qué vamos a hacer respecto al subsidio. Y allí entran a operar los aspectos de los otros programas, como son los famosos incentivos que queremos para los jóvenes a diferenciación del subsidio.

Pero resulta que por ejemplo en Bogotá, la Secretaria de Educación del distrito tiene un programa de subsidios condicionados...de subsidios, no son condicionados los subsidios para los jóvenes de la secundaria. Y ellos tienen un monto fijo desde el sexto grado hasta el once grado. Nosotros pensamos que había sido diferenciado porque ya tenemos otro proyecto en otra ciudad que es muy cercana a Bogotá donde los subsidios están diferenciados. Precisamente, pues, mirando todo el comportamiento y la curva que tenemos como la

Cash Transfers and Social Protection



educación a partir del octavo grado comienza a descender de manera vertiginosa. Como esto...Nos dijimos, bueno, pues tenemos que diferenciar un poco los subsidios para ver que esto nos da retención escolar y demás.

Todos estos aspectos que los estamos mirando a esta hora nos plantean el desafío de que el programa de Familias en Acción en Colombia debe tener los objetivos que son sobre todo para capital humano en salud, dirigido a la salud y a la educación de los menores de la familia. Pero también significa que se nos está quedando una franja de población de jóvenes que terminan la escolaridad y luego salen a engrosar las filas de los desocupados en las grandes ciudades. Y esto trae las consecuencias que en la mayoría de las ciudades del mundo son los jóvenes vinculados a una serie de actividades ilícitas que eso les genera un problema delincriminal muy grande, o la desocupación o el enrolamiento en otra serie de actividades que son muy conocidas en el mundo, por lo que significa para Colombia esto.

Entonces, ya discutiendo con el Departamento Nacional de Planeación, discutiendo con la Secretaría de Educación del distrito, con expertos en estas cosas, tenemos que llegar a una conclusión. ¿Qué vamos a hacer con los que terminan?, ¿qué vamos a hacer con los que no ingresan porque prefieren el mercado de trabajo y se dedican a trabajar?, y ¿qué vamos a hacer con los niños de primaria? Porque las evaluaciones de impacto nos dicen que no debemos ingresar a la primaria. Nos queda una franja de población por fuera que es necesario que nosotros cubramos la población en primaria. Todas estas cosas son aspectos que tenemos que discutirlos, analizarlos, y tenemos que tener rápidamente un informe o un análisis que nos permita tomar la decisión ya, casi sobre la marcha, de que vamos a hacer con los programas de transferencias condicionadas en grandes ciudades, específicamente en Bogotá, que es donde tenemos el problema mayor.

Ese desafío tiene que estar resuelto mínimamente antes de finalizar este año. Pero la decisión política del gobierno nacional es que hay que ingresar a las grandes ciudades, porque nosotros tenemos muchos problemas en ese sentido y es importante que el programa de Familias en Acción aborde el tema de lo urbano. Y por eso tenemos que apoyarnos en todas las instituciones, en las entidades, en todo esto, que sepan y que nos ayuden, a ver como vamos a hacer la tarea de la mejor manera para que estos muchachos no queden desamparados. Y por otro lado, tenemos el gran desafío de ¿qué vamos a hacer con la población que tenemos entre cero y doce años? Si la vamos a cubrir con el subsidio de nutrición que tenemos previsto siempre, si aumentaremos un poco más el subsidio de nutrición en las grandes ciudades para no dejar franja descubierta. Entonces las discusiones son muy grandes. ¿El subsidio es para complementar los gastos en alimentación, o es para complementar los gastos en estudios? Pues eso no le ha hecho la evaluación de impacto; la evaluación de impacto dice que hemos logrado realmente impactar en los objetivos del programa, que hemos cumplido el impacto con los objetivos del programa, que en el sector rural, impactamos con el 12.7% y que en el sector urbano solo llegamos a un 8.2% que es lo que nos da, como que dicen que no debemos ingresar, pero vamos.

Tenemos que ingresar. Lo importante es hacerlo bien. Y lo importante es que técnicamente nosotros podamos sustentar un subsidio que realmente cumpla con el objetivo que requiere esto de las transferencias condicionadas que es contribuir a los gastos en alimentación y contribuir a que los jóvenes permanezcan ya en las actividades escolares, que podamos incentivar mucho a esta población y que realmente construyamos capital humano, y

Cash Transfers and Social Protection



pues, replanteando, no decir el objetivo es así, sino irnos articulando a todos los proyectos que tiene el gobierno nacional en torno de la construcción de la red de protección social *Juntos*. Si esto se da así, creo que hemos dado un salto muy importante dentro de todo lo que tiene que ver en la lucha contra la pobreza.

IPC: Muchas gracias, Rita.

El Centro Internacional de Pobreza (CIP) es apoyado conjuntamente por el Instituto Brasileño de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y el Buró para Política de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York. Las consideraciones expresadas en esta entrevista no reflejan necesariamente las del CIP, IPEA o PNUD.