



Boletín

No.

Diciembre / 2016

8



Director General
Simón Gaviria Muñoz

Subdirector Sectorial **Luis Fernando Mejía**

Subdirector Territorial y de Inversión Pública Manuel Fernando Castro

Secretario General

Edgar Antonio Gomez Alvarez

Directora Dirección de Desarrollo Social **Alejandra Corchuelo Marmolejo**

Subdirector de Promoción Social y Calidad de Vida Paula Marcela Escobar Correa

Consejo Editorial
Carmen Elisa Florez
Hermes Niño Leal
Rosa Katherine Rodriguez Nino
Laura Pabon Alvarado
Nidia Garavito Calderón
Carolina Suarez Vargas
Adriana Janeth Avila Reina
David Eduardo Gómez Lizarazu
Cesar Augusto Merchan
Diana Smith Lopez Amado
Edgar Vicente Marcillo Yepez
Rocio Macarena Ocampo Lillo
Adriana Elena Cozma



Tabla de Contenido

Gasto Público Social	4
Los programas sociales y los subsidios sociales	7
Subsidios sociales, pobreza y desigualdad	16
Incidencia del gasto público en educación	34
Caracterización económica de los afiliados al régimen Subsidiado en salud	44
Efecto de los subsidios sobre el mercado laboral	53
¿Existe alguna relación entre el hecho de ser beneficiario del subsidio de familias en accio nutrición y el uso del tiempo de las mujeres en actividades de trabajo doméstico y de cuio	



Editorial

Gasto Público Social

El gasto público social tiene como finalidad proveer bienes y servicios a la sociedad. Por tanto, el gasto público social tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares, y dependiendo de la manera de su asignación puede afectar el bienestar y la redistribución del ingreso. Así, el gasto social se considera como uno de los mecanismos mediante el cual el Estado destina recursos a los sectores menos favorecidos, permitiendo de esta manera mejorar sus condiciones y favoreciendo la redistribución equitativa del ingreso del país. Dicho gasto permite que los habitantes con carencias de oportunidades puedan adquirir aquellos recursos y capitales que les permita escalar en sus capacidades y en sus condiciones de bienestar.

Por su parte, un subsidio social es una transferencia de recursos públicos, concedido por algún organismo oficial, durante un lapso de tiempo determinado, o hasta que se logre alcanzar el propósito social para el cual fue creado. Por ejemplo, un subsidio para que la familia o la persona pueda tener acceso a la canasta básica de alimentos, pueda adquirir una vivienda, obtenga un empleo, etc. Los subsidios sociales son la forma a través del cual se focaliza el gasto social y se consideran entonces una herramienta para disminuir la desigualdad y la pobreza.

Con base en las anteriores consideraciones, el presente Boletín del Observatorio de Familia está integrado por seis artículos que analizan el comportamiento de algunos programas y proyectos, mediante los cuales el Gobierno adelanta la política de gasto público social. En el artículo, "Los programas sociales y los subsidios en la política social de Colombia", se hace una breve descripción del Sisbén, como la principal herramienta utilizada por las entidades públicas para asignar los subsidios y beneficios a las personas o a las familias.

Igualmente se llama la atención de cómo el Sisbén es confundido con los mismos programas, al creerse erróneamente que las personas tienen el acceso al beneficio de un programa por el sólo hecho de ser encuestado a través de la ficha Sisbén. El artículo presenta los diferentes programas que son focalizados con el Sisbén para la entrega de beneficios, presenta los requisitos exigidos y muestra los puntos de corte del Sisbén mediante los cuales se escogen los beneficiarios.

Con los datos de la encuesta longitudinal de protección social (ELPS), realizada por el DANE y el DNP, el artículo "Subsidios sociales, pobreza y desigualdad" hace un análisis sobre la cobertura y la incidencia en el ingreso de los hogares de alguno de los subsidios sociales otorgados en el país. Los resultados muestran como el programa

Más Familias en Acción le llega a 12.8% de los hogares con una buena focalización al tener mayores coberturas entre los más pobres y en la zona rural.

Así mismo se revela como en los subsidios laborales, el 20,5% de los hogares reciben, por lo menos, uno de estos subsidios. Sin embargo, al pertenecer dicho programa al mercado laboral formal, el porcentaje de hogares beneficiarios es mayor en la zona urbana (24,2%) que en la zona rural (8,3%), al igual que es superior en los hogares ubicados en los deciles medio-alto y en los hogares no pobres.

Frente a la distribución del gasto en educación, el artículo "Incidencia del gasto público en educación" realiza un análisis, a partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida, observando la evolución de la distribución de dicho gasto en los últimos siete años (2008-2015). Se evalúa qué tan progresivo es el gasto en educación por quintiles, clases socioeconómicas y zona, desagregado por niveles de educación (preescolar, primaria, secundaria, media y superior).

Los resultados evidencian cómo el gasto en educación creció en los últimos años, presentando incrementos importantes en el nivel superior, el cual, aunque continuó siendo el más regresivo, mejoró su distribución entre 2008 y 2015, con un aumento de la participación de los quintiles inferiores, mientras que los quintiles superiores disminuyeron su participación. Así mismo, por quintiles de ingreso, se demuestra que la educación primaria continúa siendo el nivel más progresivo. Entre clases socioeconómicas, se destaca el aumento en la participación de la clase emergente dentro de todos los niveles educativos, especialmente en el preescolar.

Para el caso del sector salud, se incluye un análisis sobre la caracterización económica de las personas que están afiliadas al régimen subsidiado, teniendo en cuenta su nivel de ingresos, y buscando conocer si la identificación a través del instrumento Sisbén está orientando los subsidios en salud a las personas más pobres y vulnerables, o, por el contrario, está permitiendo que muchas personas que han mejorado sus ingresos, que podrían contribuir, no lo estén haciendo.

Los resultados demuestran que la identificación de las personas merecedoras de subsidio de salud ha sido una labor efectiva en el país, pues se benefician a los colombianos de menores ingresos, puesto que el 90% de los afiliados tiene un ingreso per cápita menor a 486 mil pesos, y el ingreso del 64% de afiliados es menos de 230 mil pesos. Así mismo, se encontró consistencia entre el promedio de puntaje del Sisbén por decil de ingreso y los cortes que el Ministerio de salud estableció para ser beneficiario del subsidio.

También se incluye en el presente Boletín un artículo en el que se indaga sobre la relación que existe entre el uso del tiempo de las mujeres, en actividades de cuidado directo e indirecto, y el hecho de ser beneficiario del programa Más Familias en Acción, en el componente de incentivo a la salud. El documento examina las críticas que han recibido los programas de transferencias condicionadas en América Latina, especialmente la que afirma que, ser beneficiaria del programa, hace que las mujeres intensifiquen su uso del tiempo en actividades de cuidado directo e indirecto.

Los resultados descriptivos encontrados no evidencian una relación fuerte entre ser beneficiario del programa Más Familias en Acción, en el componente de nutrición, y el uso del tiempo de las mujeres en actividades de trabajo doméstico y de cuidado. Sin embargo, muestran evidencia de esta relación, para cuidado indirecto, en los siguientes casos: mujeres que viven en hogares cuyo jefe es mujer y estado laboral desocupadas; mujeres que viven en hogares donde el jefe mujer o cónyuge mujer tienen niveles bajos de educación (primaria y

secundaria); mujeres que viven en hogares donde el jefe mujer o cónyuge mujer están en edad reproductiva; mujeres que viven en hogares nucleares y extensos; y en mujeres que residen en el área urbana.

Finalmente, el Boletín contiene una revisión de los efectos teóricos de los subsidios sobre las variables del mercado laboral y la evidencia empírica de estudios que se han realizado en Colombia y otros países. Mediante el método propensity score matching, se propone una medición de impacto de los principales subsidios del país, utilizando para ello los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del año 2014, e identificando efectos importantes sobre la ocupación, la tasa global de participación y la informalidad.

Se analizaron los subsidios entregados a través de los programas Más familias en acción, Colombia mayor, régimen subsidiado de salud, subsidio en educación, alimentación escolar, hogares comunitarios y subsidios a los servicios públicos domiciliarios. Algunos resultados muestran cómo el subsidio de Más familias en acción aumenta la informalidad en 6 puntos porcentuales y una disminución en la tasa de ocupación de 2 puntos porcentuales.

Autor

Hermes Niño Leal Asesor Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida hnino@dnp.gov.co



Artículo

Adriana Elena Cozma Consultora Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida Dirección de Desarrollo Social

Autora:

Los programas sociales y los subsidios sociales

Introducción

El sistema de protección social en Colombia incluye los subsidios, que se otorgan a través de los programas sociales, como un mecanismo de apoyo a los grupos de menores ingresos, más vulnerables socialmente, que no pueden acceder a los mecanismos tradicionales que la sociedad ofrece para el desarrollo humano y bienestar. Los subsidios tienen como propósito prevenir y aliviar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social. Estos se distribuyen como transferencias financieras, educación, bienes y servicios básicos, salud, subsidios en vivienda y otros esenciales.

A través de la protección social se promueve el desarrollo humano y se evita que las inequidades en el ámbito socioeconómico puedan tener impacto negativo en el estado de salud, la educación, las oportunidades de empleo de aquellos grupos más vulnerables de la población, buscando así prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión, y la inseguridad social.

En el presente artículo se hace referencia en especial a los subsidios y los programas sociales que utilizan como instrumento de focalización el Sisbén.

Que es un subsidio

La ley colombiana1 define el subsidio como la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe. Esta es sin embargo una simple definición para el mecanismo de otorgamiento de subsidios de servicios públicos.

Acercándonos a la visión social de la definición, los subsidios son mecanismos para entregar ayudas de parte del Estado, los cuales son el principal instrumento para cumplir la función social de la redistribución del ingreso.

En términos más resumidos, el subsidio se define como una transferencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica.

La forma más básica de subsidio es la transferencia directa o indirecta de recursos, mediante una entrega monetaria o en especie.

Entre los subsidios entregados por el Estado, en el marco de la política social, los más relevantes son: los subsidios de vivienda, los subsidios de educación y los subsidios de salud.

Para entregar un subsidio, se necesita identificar el riesgo social, y los posibles afectados por este riesgo que se denominan beneficiarios. Para seleccionar los beneficiarios, el Estado desarrolla mecanismos de selección para asegurar la eficiencia del gasto social, logrando la focalización (Figura 1).

Figura 1: Ciclo de vida del subsidio



Fuente: elaboración propia

Características de los subsidios sociales

Para diferenciar los subsidios, se destacan algunas características.

En primer lugar, y dado que es el objeto de este artículo, se puede distinguir entre subsidios sociales y subsidios no-sociales. Entre los subsidios sociales, se encuentran los subsidios que tienen contenidos relacionados con las políticas sociales, o desarrollan derechos sociales. Desde esta mirada, para estos tipos de beneficios sería deseable un mayor rigor de aplicación e incluir en el diseño ciertos principios para garantizar la progresividad y no el efecto de regresividad.

Otra tipología importante de subsidios es la diferenciación entre los subsidios que tienen un carácter temporal, con la finalidad de atender circunstancias de coyunturas, y aquellos tipos de beneficios que tienen un carácter de mayor permanencia. En este caso, y volviendo a la recomendación de evitar el efecto regresivo de los beneficios o subsidios sociales, en esta tipología los subsidios temporales no están sujetos a una expectativa de progresividad.

También, los subsidios se pueden clasificar según la especificidad: para diferenciar los subsidios que no son focalizados y se consideran no específicos de aquellos dirigidos a grupos particulares de beneficiaros.

El modelo del Estado colombiano está caracterizado por una protección social minimalista y focalizada, con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de la población vulnerable a la pobreza.

Focalización

La identificación de un grupo específico de beneficiarios, o de un individuo, al cual se asigna el subsidio específico se realiza a través de la focalización de la población.

La focalización se define2 como el "proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable". La focalización no es, por tanto, la política social en sí, sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a estos grupos escogidos como objetivo.

Según el tipo de subsidio y las características de los beneficiarios, hay varias formas de focalización (Figura 2).

Una de las formas de seleccionar a los beneficiarios de programas sociales se facilita utilizando la categorización por estrato socio económico. Por lo tanto, como requisito mínimo para el acceso a ciertos beneficios está el que el ciudadano se encuentre en los niveles 1 a 3, si supera el nivel 3 se restringe el acceso al beneficio.

Focalización por programa: consiste en invertir en programas, que se sabe de antemano que llegan a los grupos objetivo del gasto. Por ejemplo, un programa materno - infantil llega a madres y niños, en gran

proporción de estratos pobres, puesto que los de estratos medios o altos buscan servicios en el sistema de seguros o en el sector privado. El instrumento de focalización clave aquí es el programa, que debe estar bien diseñado para asegurar que la mayoría de los beneficiarios corresponden al grupo objetivo que se quiere beneficiar.

Focalización geográfica: consiste en invertir en zonas pobres, identificadas previamente mediante mapas de pobreza. Todos los habitantes de la zona en referencia son beneficiarios del programa de subsidio. El instrumento de focalización aquí son los mapas socioeconómicos o de carencias de la población por barrio, vereda u otra definición geográfica, según sea el perfil del programa.

Por ejemplo: el Ministerio de Salud recomienda mapas epidemiológicos para muchos de sus programas, y las empresas de servicios públicos que emplean la estratificación para determinar tarifas diferenciales a los usuarios, dando subsidios a los estratos más pobres de la población.

Focalización individual o familiar: contempla la selección precisa de cada uno de los beneficiarios del programa de gasto social. Existen numerosos programas que no se pueden asignar a todos los que acudan a solicitarlos, independiente de su situación socioeconómica (como en el caso de la focalización por programa), ni a todos los habitantes de una zona geográfica (como en el caso de la focalización geográfica), sino que se deben asignar a hogares, familias individuos pobres puesto corresponden a subsidios o ayudas temporales para aliviar o complementar el poder de pago de tales personas. En este caso se debe tener un instrumento que permita la clasificación socioeconómica de estas personas.

2 Ley 715 de 2001

Figura 2: Tipos de focalización

geografica • individuos/hogares • productores/ firmas por programa • coyuntural (crisis) • permamnete (riesgo) por individuo • monetario • especie

Fuente: elaboración propia

Sisbén como herramienta de focalización

Es importante aclarar que el Sisbén no es un programa social, no es un beneficio, es un mecanismo para identificar a la población potencialmente beneficiaria de los subsidios.

Que es Sisbén

Los subsidios sociales utilizan como herramienta principal de focalización el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales — Sisbén, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación, para identificar a las familias potenciales beneficiaras de programas sociales.

El Sisbén comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permite obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país.

Cómo funciona

Es una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico de determinados grupos de la población. A través de un formulario de encuesta, que se aplica a los hogares (no a las personas ni tampoco a colectivos) se realiza una ficha con características

socioeconómicas. Las siete secciones: identificación, datos de la unidad de vivienda, control de trabajo, datos del hogar, educación, antecedentes sociodemográficos, ocupación e ingreso, permiten una aproximación a conocer los niveles de pobreza del hogar.

Esto hace que el sistema sea muy útil para la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de los beneficiarios de programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen - el Índice Sisbén.

El índice y el punto de corte para varios programas sociales

El Índice es un puntaje de 0 a 100 para cada una de las familias. Una familia es más pobre, y tiene más posibilidades de que sea beneficiaria de programas de subsidios, cuanto más se acerca su puntaje a 0 y menos cuanto más se aproxima a 100. El Índice actual se calcula con base en la metodología III.

Como resultado principal de este sistema, se consolida una base de datos con información válida, confiable y actualizada sobre potenciales beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, vivienda, bienestar social (Figura 3).

Esta base permite hacer diagnósticos detallados de la situación de necesidades básicas insatisfechas, empleo, ingresos y educación de la población pobre del municipio.

Figura 3: Características del índice Sisbén para focalización de programas



Tipos de programas sociales que utilizan el Sisbén para la focalización

Los programas sociales a través de cuales se otorgan subsidios utilizan el Índice Sisbén III y definen el "punto de corte" según el criterio especifico de focalización de cada programa (Figura 4). El punto de corte establece quiénes son las personas beneficiarias del programa.

Figura 4: Programas sociales que utilizan el Sisbén para focalizar el gasto

Programa	Entidad
Primera Infancia	ICBF
Vivienda Rural	Min Agricultura
Jóvenes Rurales	SENA
Subsidio Integral de Tierras	Min Agricultura
Régimen Subsidiado	Min Salud
Acces/Tu elieges/Ser pilo paga	Icetex
Familias en Acción (incluye Jóvenes en acción)	Prosperidad Social
Colombia Mayor	Ministerio de Trabajo
Libreta Militar	Ministerio de Defensa
Unidos	Prosperidad Social
Beneficios Económicos Periódicos	Colpensiones

Fuente: elaboración propia

Primera infancia

Como ciudadanos prioritarios para el Estado, los niños tienen acceso primario a los programas sociales para disminuir esa brecha que existe entre las personas vulnerables y las auto sostenibles. Es por esto que en 2011 se puso en marcha la Estrategia "De Cero a Siempre", actualmente establecida como Política de Estado a través de la Ley 1804 de 2016, por medio de la cual se brinda "atención integral en educación inicial, salud, nutrición, formación y acompañamiento familiar, recreación y ejercicio de la participación, a los niños, niñas y sus familias desde la gestación hasta los 5 años, a través de modalidades integrales de atención y servicios complementarios de los diferentes sectores".

Para acceder al subsidio del programa de "Cero a siempre" es necesario que las madres embarazadas, los niños y niñas menores de seis años se encuentren registrados y clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén III. Para acceder al programa desayunos infantiles es indispensable que los niños de 6 meses a 5 años de edad estén clasificados en el nivel 1 del Sisbén III.

Puntos de corte Sisbén del programa

Programa Atención Integral a la Primera Infancia					
14 Ciudades Otras Rural					
0 - 57.21	0 – 56.32	0 – 40.75			

Salud

El régimen subsidiado en salud proporciona al ciudadano una cobertura de riesgos en salud por medio de las ayudas de atención establecidas en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S). Este régimen es el mecanismo del Estado para que la población más vulnerable y sin capacidad de pago tenga atención a la salud. Para afiliarse al régimen subsidiado es necesario que la persona se encuentre inscrita en el Sisbén III, clasificada en el nivel 1, 2 o 3, y que no se encuentre afiliado en el régimen contributivo. Excepcional a esto, pueden pertenecer al régimen subsidiado las personas que hacen parte de grupos específicos como: desplazados por la violencia, niños en salvaguardia, desmovilizados de grupos armados, indígenas y habitantes de la calle.

Puntos de corte Sisbén del programa

Régimen Subsidiado					
14 Ciudades	Rural				
0 - 47.99	0 - 44.79	0 - 32.98			
47.99 - 54.86	44.79 - 51.57	32.98 - 37.80			

Educación

Ser Pilo Paga es un programa del Gobierno Nacional que busca que los mejores estudiantes del país, con menores recursos económicos, accedan a Instituciones de Educación Superior acreditadas de alta calidad. El Gobierno Nacional, cubre el valor total de la matrícula y además brinda un apoyo de sostenimiento durante todo el periodo de estudios a través de créditos 100% condonables.

Puntos de corte Sisbén del programa

SER PILO PAGA								
ÁREA	Área 1 (14 Ciudades)	Área 2 (Otras cabeceras)	Área 3 (Rural Disperso)					
MENOR O IGUAL	57.21	56.32	40.75					

El Programa de Alimentación escolar- PAE tiene como objetivo contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.

Está concebido como una estrategia que promueve el acceso con permanencia de niños, niñas y adolescentes y jóvenes matriculados en el sistema educativo oficial mediante el suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar. Lo anterior con el propósito de mantener los niveles de atención, generar un impacto positivo sobre los niveles de aprendizaje, disminuir el ausentismo y fomentar estilos de vida saludable.

Puntos de corte Sisbén del programa

Alimentación Escolar					
14 Ciudades	Rural				
0 - 48.49	0 - 45.34	0 - 34.79			

Erradicar la pobreza

Los programas sociales Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción buscan la disminución de la pobreza y la desigualdad del ingreso, utilizando el Índice Sisbén para seleccionar los beneficiarios. Familias en Acción es un programa de subsidios creado para las familias de escasos recursos económicos que busca reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso entregando un aporte en efectivo a la familia por cada hijo menor de 18 años. Este programa, llamado desde el 2011 "Más Familias en Acción", busca potenciar la asistencia de los menores a una institución educativa disminuyendo el índice de abandono escolar y a raíz de esto contribuir con la reducción de la pobreza e incentivar los cuidados de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes en salud, educación y nutrición.

La familia recibe un subsidio económico de educación por cada niño entre los 5 y 18 años que estén matriculados y asistan puntualmente a clases, desde transición (grado cero) hasta grado once. Los niños beneficiarios sólo pueden perder hasta dos años durante toda su vida escolar. En los casos que el estudiante de grado decimo aplace sus estudios puede tener entre 18 y 19 años, los de grado once que aplacen, hasta 20 años de edad para recibir el subsidio. El subsidio que recibe cada niño o joven beneficiario es de \$20.000 a \$55.000, entregados cada dos meses mientras estén estudiando. El incentivo de educación se entrega máximo a tres hijos por familia. Por otra parte, con el programa "Mas Familias en Acción", cada familia benefactora recibe un incentivo de salud, uno por cada familia con uno o más niños menores de 7 años de edad. Para recibir el pago, la madre debe garantizar la asistencia de todos los niños menores de siete años a las citas de control de crecimiento. El subsidio que recibe cada familia por hijo es de \$60.000 o \$70.000 dependiendo de la clasificación en el Sisbén III.

Puntos de corte Sisbén del programa

Familias en Acción							
Nivel	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural				
1	0 - 30.56	0 - 32.20	0 - 29.03				

Jóvenes en Acción	1
Desagregación Geográfica	Puntaje SISBÉN III
Área 1. Principales ciudades sin	
sus áreas metropolitanas:	
Bogotá, Medellín, Cali,	
Barranquilla, Cartagena,	0 – 54.86
Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué,	0 54.00
Pereira, Villavicencio, Pasto,	
Montería, Manizales y	
Santa Marta.	
Área 2. Resto urbano, compuesto	
por la zona urbana diferente a	
las 14 principales ciudades,	0 - 51.57
centros poblados, y la zona rural	0 - 31.37
dispersa de las 14 principales	
ciudades.	
Área 3. Rural, conformada por la	
zona rural dispersa diferente a	0 - 37.80
la zona rural dispersa de las	0 - 37.80
catorce principales ciudades.	

Adulto mayor

Con el fin de proteger a las personas adultas mayores, el Estado, a través del programa "Colombia Mayor", entrega un subsidio cada dos meses a las personas de 60 años o más que se encuentren en estado de indigencia o pobreza extrema ayudándolos a salir de esa situación vulnerable. El objetivo del subsidio es financiar las necesidades básicas y permitirles tener una vejez digna. Para acceder a este subsidio los adultos deben tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez (54 años para mujeres y 59 para hombres) y haber vivido los últimos 10 años en Colombia.

Puntos de corte Sisbén del programa

Programa Colombia Mayor						
14 Ciudades	Rural					
0 - 36.32	0 - 41.90	0 - 32.98				
36.32 - 39.32	41.90 - 43.63	32.98 - 37.80				

Beneficios Económicos Periódicos - BEPS - es un programa de ahorro voluntario para la vejez, impulsado por el Gobierno Nacional para las personas que no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que, habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla. El programa permite ahorrar la cantidad que se quiera y cuando se pueda, sin multas o intereses de mora en caso de no poder realizar los aportes. Adicional a este ahora personal, se suma el subsidio del 20 por ciento sobre lo que haya ahorrado, entregado por el Gobierno Nacional.

Las personas que se pueden vincular a este programa son ciudadanos colombianos, mayores de 18 años, que pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén.

Puntos de corte Sisbén del programa

BEPS-COLPENSIONES							
Nivel	14 Ciudades	Rural					
1	0.01 – 41,90	0,01 – 41.90	0,01 – 32.98				
2	41.91 – 43.63	41.91 – 43.63	32.99 – 35.26				
3	43.64 - 57.21	43.64 - 56.32	35.27 – 40.75				

El rol de los subsidios: desafíos actuales

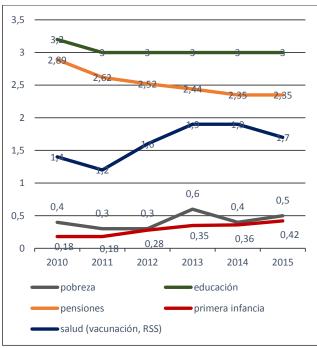
Dentro de los objetivos centrales de una política social moderna, se habla de una fuerte inversión en capital humano, contribuir a la erradicación de la pobreza y su sustentabilidad en el tiempo, y el tener la capacidad de proveer esquemas adecuados de seguridad social para prever variaciones de ingreso de las personas.

No hay una fórmula perfecta para encontrar el equilibrio en cuanto a lo que tiene que cubrir el Estado en subsidios para lograr la movilidad hacia el desarrollo, o si los subsidios deben ser ayudas económicas u otros tipos de subsidios. El subsidio, en el contexto de ser un medio a través del cual el Estado ofrece una protección frente al riesgo social a aquel segmento de la población que carece de las herramientas para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida, tendría que pensarse bajo principios de progresividad y movilidad social y tener mecanismos de seguimiento a los impactos que los programas tienen en el nivel socio económico de la población.

En otras palabras, aumento en el gasto social tendría que implicar no solamente reducción de la pobreza y desigualdad si no también un aumento en la movilidad social.

Según los indicadores de los gastos en subsidios sociales como porcentaje del PIB (Figura 4), el Estado está comprometido con la financiación social, manteniendo en los últimos años una inversión casi constante en cada uno de los sectores.

Figura 4: Evolución del gasto en subsidios sociales



Fuente: elaboración propia

Las nuevas políticas, que se conocen hoy como Transferencias Condicionadas, buscan fortalecer el capital humano condicionando la entrega del subsidio a la asistencia escolar y al seguimiento de peso y talla de los menores, para evitar que las nuevas generaciones repitan el ciclo de pobreza de sus padres.

Es por eso que Colombia debe avanzar en la construcción de una sociedad que favorezca la movilidad social, en donde se tenga en cuenta el desarrollo humano integral de los individuos y en la que se den las condiciones para fortalecer sus capacidades y potencialidades para responder de mejor manera a sus necesidades e intereses, y que los resultados de las personas dependan de su esfuerzo, sin que existan elementos externos que impidan su realización en cuanto a las metas que quieran alcanzar en sus vidas.

Para ello, el Estado colombiano debe ser el soporte para la consolidación de las capacidades de la población, fomentando la calidad de vida, la equidad y la movilidad social. La consolidación de estas capacidades en la población, y el acceso a servicios de calidad, fomentará, en el mediano y largo plazo, el desarrollo social y económico de las zonas más rezagadas y afectadas por la violencia, favoreciendo el cierre de brechas entre grupos poblacionales, el fortalecimiento del tejido social y la construcción colectiva desde los territorios.

Para que el Sistema de Protección Social responda a las carencias de la población, se deben integrar las diferentes intervenciones, promover la articulación y eficiencia de la oferta de bienes y servicios sociales y generar estrategias de intervención para el cierre de brechas sociales y territoriales que le permita al país seguir avanzando en la reducción de la pobreza y la movilidad social.

Glosario:

Subsidio social: transferencias de recursos públicos a personas naturales o jurídicas.

Beneficiarios: persona, natural o jurídica, a quien está dirigido y experimenta el beneficio económico del subsidio recibido.

Focalización: identificación de un grupo específico de beneficiarios para asignar el subsidio

Bibliografía

"Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización", Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martinez, Cecilia Rossel, Cepal, Naciones Unidas, julio de 2015,

Plan nacional de Desarrollo 2014-2018 ``Todos por un nuevo país``

LEY 142 DE 1994 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

Ley 715 del 21 de diciembre de 2001

Conpes 117 del 25 de agosto de 2008: Mediante este Conpes se aprobó el diseño e implementación del nuevo índice SISBÉN III

"Programas de transferencias condicionadas Balance de la experiencia reciente en América latina y el Caribe", Simone Cecchini Aldo Madariaga, Cepal, Naciones Unidas, junio de 2011.



Artículo

Carmen Elisa Flórez Consultora Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida Dirección de Desarrollo Social

Katherine Rodríguez Consultora Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida Dirección de Desarrollo Social

Autoras:

Subsidios sociales, pobreza y desigualdad

Introducción

El mejoramiento de la calidad de vida o bien-estar de la población es un objetivo primordial del Estado. El gasto social, asignado de forma universal o focalizada, es una herramienta que tiene el Estado para lograr dicho objetivo. La focalización del gasto social es un instrumento de la política social que permite el mejoramiento de la calidad de vida con prioridad en la población con mayores necesidades. Los subsidios sociales son la forma a través del cual se focaliza el gasto social y se consideran entonces una herramienta para disminuir la desigualdad y la pobreza.

Un subsidio social es una asistencia pública - ayuda o beneficio de tipo económico - concedido por algún organismo oficial durante un lapso de tiempo determinado o hasta que se logre alcanzar un propósito social. Por ejemplo, un subsidio para que la familia o la persona pueda tener acceso a la canasta básica de alimentos, pueda adquirir una vivienda, obtenga un empleo, etc.

Los subsidios sociales se otorgan en dinero o en especie, y pueden ser familiares o individuales. Por ejemplo, el Subsidio Familiar es una prestación social que se da en dinero, especie y servicios, a los trabajadores de medianos y bajos ingresos en proporción al número de personas a cargo y su objetivo fundamental es ayudar al sostenimiento de la familia (http://www.definicionabc.com/social/subsidio.php).

Los subsidios sociales pueden ser de dos tipos: a la oferta o a la demanda. Los subsidios a la oferta se entregan a través de quienes prestan el servicio que recibe la familia/individuo. Por ejemplo, el subsidio de educación, o los subsidios a servicios públicos, básicos de infraestructura (por ejemplo, energía). Los subsidios a la demanda se entregan directamente a las familias/individuos. Por ejemplo, el subsidio al desempleo.

Este artículo tiene como objetivo analizar la cobertura y la incidencia en el ingreso de los hogares de algunos de los subsidios sociales que se otorgan en el país y que se entregan directamente a las familias/individuos.

Como fuente de datos se utiliza la línea de base de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), realizada por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación en 2012. Dicha encuesta incluye un conjunto de 6 preguntas que buscan identificar los hogares beneficiarios de una lista de 12 programas sociales: Familias en Acción, Red Unidos, Hogares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Desayunos infantiles o restaurantes escolares del ICBF, Otros programas del ICBF, Programas de formación del SENA, Vivienda de interés social, Subsidio familiar otorgado por Cajas de Compensación Familiar (CCF), Programas de acceso al microcrédito, Subsidios a la educación, y Subsidio al desempleo. Para cada programa, la ELPS-2012 indaga por conocimiento de requisitos de ingreso, personas del hogar que obtienen beneficios, si la asignación es en dinero o en especie, frecuencia de las asignaciones y la percepción sobre la calidad del programa. De esos programas, se seleccionaron cinco (Familias en Acción, Red Unidos, Hogares del ICBF, otros programas del ICBF, y CCF), para los cuales se analiza la cobertura por nivel de ingreso y condición de pobreza.

Debido a que la ELPS-2012 no indaga por el monto de cada uno de esos subsidios recibidos, se analizan, adicionalmente, algunos subsidios entregados en el mercado laboral – subsidio de alimentación, transporte, familiar, y educación -, los cuales se incluyen en la encuesta y son valorados en términos económicos. Para este subgrupo de subsidios se analiza la cobertura por nivel de ingreso y condición de pobreza, y se mira el efecto en el ingreso y en la condición de pobreza de los hogares beneficiarios.

Antecedentes

Para la elaboración del Proyecto de ley Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones, en el 2015 el DNP elaboró un estudio sobre los subsidios, en el cual define los subsidios como transferencias de recursos públicos que le otorgan un beneficio económico a una persona natural o jurídica. En dicho estudio se clasifican los subsidios según su incidencia deseada, es decir según si el subsidio se entrega a individuos u hogares (subsidios sociales) o a los productores o firmas (subsidios productivos). Se evidencia que "el tamaño de los subsidios sociales en términos absolutos estuvo en constante aumento entre el período analizado, pasando de \$49,6 billones de pesos en 2010 a \$71,8 en el 2015. En términos de su proporción como porcentaje del PIB también ha variado, pasando de 8,2% en 2011 a 9,0% en 2015. La caída del 2011 fue generada por un crecimiento más rápido de la economía que del presupuesto para los subsidios." (Colombia, Congreso de la República, 2016, pp. 45).

En dicho estudio, al desagregar los subsidios sociales por grandes sectores (educación, salud, servicios públicos, entre otras), se encuentra que, "entre 2010 y 2014, los subsidios sociales más representativos fueron a la educación³ (33% en promedio), pensiones⁴ (28%), salud⁵ (18%) y servicios públicos⁶ (7%). El resto de subsidios representaron el 4% del total o menos, siendo los más importantes los referentes a la atención a la primera infancia⁷ (4%) y la pobreza⁸ (3%), vivienda (2%) y otros varios⁹ (2%). Es decir que, en promedio, el 80%

de los recursos para subsidios sociales se destinan a los tres subsidios más grandes: educación, pensiones y salud." (Colombia, Congreso de la República, 2016, pp. 46). Estos resultados son similares a los presentado por Meléndez (2015), quien muestra también que los tres subsidios más importantes en monto son los de pensiones, educación (básica, media y secundaria) y salud.

Del conjunto de subsidios sociales, en este artículo nos referimos a algunos de los subsidios dentro del grupo Combate a la pobreza (Familias en Acción y Red Unidos), Atención a la primera infancia (Hogares del ICBF), y otros a través de las Cajas de Compensación Familiar. Aunque estos subsidios no son los de mayor importancia por su monto total ni por lo que representan en el PIB, se seleccionaron por su importancia relativa dentro de aquellos identificados directamente por parte de los hogares en la ELPS-2012. A continuación, se describen estos programas.

Más Familias en Acción es el programa de Prosperidad Social, tal vez el más importante, que se ofrece a todas aquellas familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que requieren un apoyo económico para tener una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo y permanencia en el sistema escolar. Este programa apoya a las familias a través de incentivos económicos para salud y educación. El incentivo de salud se entrega uno por cada familia con uno o más niños menores de 7 años de edad. Este incentivo se entrega cada dos meses (6 veces al año) hasta el día antes que el niño o niña cumpla los 7 años, siempre y cuando asista oportunamente a todos los controles de crecimiento y desarrollo de acuerdo con su

³ Incluye todo tipo de programas (básica, secundaria, superior y formación para el trabajo) ofrecidos por centros educativos públicos o por el SENA.

⁴ Además de los subsidios tradicionales a pensiones, se incluyen recursos del programa Colombia Mayor en tanto se refiere a un sustento monetario para personas de la tercera edad.

⁵ Incluye recursos del régimen subsidiado a la salud además de los subsidios destinados para vacunación de la población.

⁶ Subsidios a la energía, agua y alcantarillado y comunicaciones.

⁷ Atención integral y no integral a la primera infancia, desayunos infantiles con amor y centros de recuperación.
8 Se incluyen, entre otras, programas ofrecidos por el Prosperidad Social como Familias en Acción, así como aquellos que buscan atender necesidades de la población rural como los ofrecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
9 Se refiere a programas ofrecidos por el Ministerio del Trabajo a trabajadores formales.

edad. El incentivo de educación es individual, a diferencia del de salud, y se entrega a familias con niños, niñas o adolescentes entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar. Se entregan cada dos meses, menos en el período de vacaciones de fin de año escolar, es decir, cinco veces al año (10 meses). La familia adquiere dos compromisos: los niños deben asistir a mínimo el 80% de las clases y no pueden perder más de dos años escolares. En el caso que uno de los beneficiarios tenga 18 o 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°. (http://www.prosperidadsocial.gov.co/Paginas/Inicio.a spx). Se estima que, en el 2014, el programa Familias en Acción benefició a 2.676.386 personas (Meléndez, 2015; Colombia, Congreso de la República, 2016).

La Red Unidos es una estrategia de intervención de los diferentes organismos y niveles del Estado, en cabeza de Prosperidad Social, con el objetivo de generar, construir y fortalecer en el millón y medio de familias en pobreza extrema la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para mejorar sus condiciones de vida, a través de: (i) canalizar a la familia a la oferta de servicios sociales disponibles, (ii) brindar transitoriamente, acompañamiento familiar a través de Cogestores Sociales, y (iii) generar corresponsabilidad con las familias para que éstas se comprometan con la superación de su situación. En 2014, se beneficiaron 1.408.090 hogares (Meléndez, 2015; Colombia, Congreso de la República, 2016).

Los subsidios a través de las Cajas de Compensación Familiar se entregan a los trabajadores formales y a sus familias. Incorporan: subsidios monetarios (se paga por persona a cargo del empleado y que tenga derecho a tal prestación); subsidios escolares en especie (se otorga a través de alimento, ropa, útiles escolares, becas estudiantiles y otros); y subsidios de vivienda (es un aporte en dinero, que se otorga por una sola vez al trabajador afiliado con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.). En 2014, se entregaron subsidios de vivienda

a 76.476 hogares (Colombia, Congreso de la República, 2016).

Aunque el ICBF tiene varios programas sociales de atención a la primera infancia, el programa Hogares Comunitarios de Bienestar es de los más importantes, y se presta en dos modalidades: (i) Modalidad comunitaria - Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicionales, en la cual la atención, el cuidado, la protección, la salud, la nutrición y el desarrollo psicosocial se brinda a través de las madres comunitarias, quienes atienden en su vivienda un promedio de 13 niños y niñas de su entorno, durante 200 días al año, en jornadas de 8 horas o en media jornada. Se aporta el 65% por ciento del requerimiento nutricional de los niños y niñas; (ii) Modalidad comunitaria - Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados agrupa entre 2 y 7 Hogares Comunitarios de Bienestar, su conformación depende de la capacidad instalada de la infraestructura, y opera de acuerdo a las normas, lineamientos y circulares que el ICBF expide para la Modalidad de Hogares Comunitarios de Bienestar. Prestan el servicio durante 200 días del año. en jornadas de atención de tiempo completo (8 horas diarias) y de medio tiempo (4 horas diarias). Se aporta entre el 65% y el 70% del reguerimiento diario de calorías y nutrientes para los niños y niñas atendidos. Por su parte, desayunos infantiles escolares del ICBF entrega complementos nutricionales a niñas y niños de 6 a 11 meses (Bienestarina) y a niñas y niños de 12 meses a 4 años y 11 meses (bebida láctea fortificadas vitaminas) (Meléndez, 2015).

En 2014, se beneficiaron 589.181 niños en la modalidad HCB tradicionales, y 38.286 niños en la modalidad HCB agrupados (Meléndez, 2015). Sin embargo, si se incorporan todas las modalidades de atención integral y

no integral a la primera infancia¹⁰, puede decirse que en 2014 se atendieron: 707 mil niños en la modalidad familiar, 116 mil en la modalidad institucional, 627 mil en la modalidad comunitaria, y 239 mil en CDI (Colombia, Congreso de la República, 2016).

Metodología

Para cumplir con el objetivo del artículo - analizar la cobertura y la incidencia en el ingreso de los hogares de algunos de los subsidios sociales que se otorgan en el país y que se entregan directamente a las familias/individuos-, se hace: (i) un análisis descriptivo de las coberturas de los programas por decil de ingreso per cápita del hogar; (ii) se evalúa la importancia del monto total de los subsidios laborales recibidos por el hogar con respecto a su ingreso, y (iii) se mira si los subsidios laborales ayudan o no al hogar a cruzar la línea de pobreza / pobreza extrema.

De acuerdo con la metodología del DANE, en la estimación de los ingresos totales de los hogares se tiene en cuenta: los ingresos laborales, los ingresos no laborales, y las ayudas institucionales en dinero que las personas reciben de alguna institución del país o de fuera del país, las cuales pueden ser públicas o privadas. En particular, dado el objetivo del artículo, es necesario tener en cuenta que este procedimiento incluye en los ingresos del hogar aquellos dineros (subsidios) otorgados por el Estado, como también los subsidios laborales recibidos durante el mes como auxilio o subsidio de alimentación, auxilio o subsidio de transporte, subsidio familiar y subsidio educativo. Por lo tanto, para estimar la importancia de los subsidios laborales en los ingresos del hogar, se excluyen los subsidios laborales de los ingresos del hogar, y se comparara el monto de ingresos totales del hogar antes y después de recibir los subsidios laborales.

Para estimar el valor de los subsidios recibidos por los hogares, se puede partir de los gastos realizados por el gobierno o de los valores declarados por los hogares. En este artículo, usamos el valor de los subsidios declarado por los hogares en la encuesta (ELPS-2012).

La cobertura de los programas y el efecto de los subsidios sobre los ingresos de los hogares, se analiza por decil de ingreso per cápita del hogar (desigualdad) y por condición de pobreza monetaria (pobreza), tanto para el total nacional como para las zonas urbanas y rurales. Se considera que un hogar es beneficiario de un subsidio, o conoce los requisitos para recibir un subsidio, si por lo menos uno de sus miembros recibe el subsidio, o por lo menos un miembro conoce los requisitos.

Cobertura de subsidios sociales

El análisis de cobertura de los subsidios sociales se hace en dos grupos, definidos por la información disponible en la ELPS-2012: (i) el conjunto de subsidios a nivel del hogar, para los cuales no hay información del monto del subsidio; (ii) el conjunto de subsidios laborales, recogido por la encuesta a nivel individual pero agregados a nivel de hogar para el análisis, y de los cuales se dispone del monto recibido por cada individuo.

Subsidios a nivel del hogar

De acuerdo con la ELPS, en 2012 un 11,8% de los hogares conocía los requisitos y un 12,8% eran beneficiarios del programa Familias en Acción (Cuadro 1). Esta cobertura es un poco menor a la estimada a partir del número de hogares beneficiarios reportado por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) para 2012 y del total de hogares estimado a partir de las proyecciones de población del DANE: cobertura alrededor de 15%. Como era de esperarse, dados los

Jardines Sociales, Hogares Empresariales), comunitaria (Hogares Comunitarios de Bienestar – HCB) y comunitaria integral.

¹⁰ Aquí se incluyen los programas en modalidad familiar (Desarrollo Infantil en Modalidad Familiar y FAMI), institucional (Centros de Desarrollo Infantil – CDI, Hogares Infantiles, Hogares Lactantes y Prescolares, Hogares Múltiples,

objetivos del programa, la cobertura es mayor en las zonas rurales (22,5% son beneficiarios) que en las urbanas (9,9%). De igual forma, el conocimiento de los requisitos del programa es mayor en las zonas rurales que urbanas. Sin embargo, el número de beneficiarios por hogar es el mismo en la zona rural y urbana: 2,2 personas.

Cuadro 1. Porcentaje de hogares que conoce y son beneficiarios de programas sociales seleccionados por zona. 2012

Zona	Familias en Acción	Red Unidos	Hogares del ICBF	Cajas de Compensa ción Familiar	ICBF		
Porcentaje	de Hogares	que conoce l	os requisitos	;			
Total	11,8%	0,6%	0,9%	1,3%	1,1%		
Cabecera 9,2%		9,2% 0,4% 1,0% 1,5%		0,9%			
Resto 20,7%		1,3% 0,7%		0,5%	1,9%		
Porcentaje	de Hogares	que son bene	eficiarios				
Total	12,8%	0,7%	1,0%	1,6%	1,4%		
Cabecera	9,9%	0,5%	1,1%	1,8%	1,1%		
Resto	22,5% 1,6% 0,8% 0,7%		0,7%	2,3%			
Promedio de personas beneficiarias por hogar							
Total	2,2	1,6	1,6	1,7	1,4		
Cabecera	2,1	1,7	1,6	1,7	1,4		
Resto	2,2	1,5	1,6	2,0	1,5		

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE)

Contrario al programa Familias en Acción, los demás programas considerados tienen coberturas muy bajas: 0,7% de los hogares son beneficiarios de Red Unidos, 1% de Hogares del ICBF, 1,6% de Cajas de Compensación Familiar y 1,4% de otros programas del ICBF. Sin embargo, en todos los programas el porcentaje de hogares que conoce los requisitos es algo menor al de hogares beneficiarios, sugiriendo que algunos hogares reciben los beneficios, pero no tienen conocimiento de los requisitos que los hace beneficiarios. En todos los demás programas, el número promedio de beneficiarios por hogar, que fluctúa entre 1,4 y 1,7 personas, es menor al observado en Familias en Acción.

Dada la baja cobertura por hogar de los programas considerados, solo es posible hacer el análisis de cobertura por nivel de ingreso del hogar con el programa Familias en Acción.

Cuadro 2. Cobertura del programa Familias en Acción a nivel de hogar por nivel de ingreso y zona. 2012

	Nacional			Cabecera					Re	esto		
Decil de	•	de Hogares ie:		Promedio	•	de Hogares ue:		Promedio	-	de Hogares ie:		Promedio
ingreso per cápita del hogar	Conoce los requisitios	Es beneficiario	Distribución de hogares beneficiarios	personas beneficiarias por hogar beneficiario	Conoce los requisitios beneficiario	l beneticiarios l	personas beneficiarias por hogar	Conoce los requisitios	Es de hogares bene beneficiarios por	personas beneficiarias por hogar beneficiario		
D1	21,7%	24,7%	16,7%	2,5	13,2%	15,2%	6,5%	2,5	26,8%	30,3%	31,7%	2,6
D2	27,6%	29,1%	20,3%	2,4	26,5%	28,4%	12,8%	2,2	28,2%	29,6%	31,4%	2,9
D3	21,4%	22,8%	15,5%	2,1	21,6%	23,1%	17,1%	2,2	20,9%	22,4%	13,1%	2,1
D4	19,7%	20,8%	13,8%	2,2	19,6%	20,4%	16,8%	2,2	19,8%	22,1%	9,4%	2,4
D5	15,1%	15,8%	11,1%	2,1	14,7%	15,6%	15,1%	2,0	17,0%	17,0%	5,2%	2,3
D6	11,9%	12,7%	9,4%	1,9	11,3%	11,9%	12,7%	1,7	15,8%	17,4%	4,5%	2,2
D7	6,8%	7,7%	6,1%	1,6	6,6%	7,4%	8,7%	1,6	8,7%	9,6%	2,3%	2,1
D8	4,4%	4,7%	3,9%	1,6	4,3%	4,5%	5,8%	1,5	5,4%	6,4%	1,1%	1,9
D9	1,7%	2,1%	2,0%	1,4	1,6%	2,0%	3,0%	1,5	3,2%	3,2%	0,5%	1,6
D10	1,1%	1,1%	1,3%	2,2	0,9%	0,9%	1,6%	2,2	3,6%	4,2%	0,8%	1,8
Total	11,8%	12,8%	100%	2,2	9,2%	9,9%	100%	2,1	20,7%	22,5%	100%	2,2

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

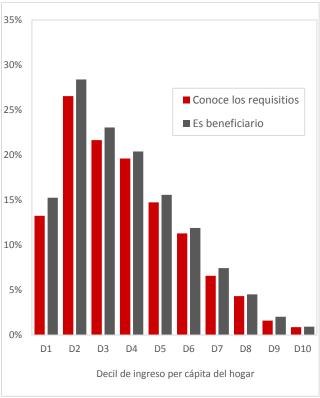
Cuadro 3. Cobertura del programa Familias en Acción a nivel de hogar por condición de pobreza monetaria. 2012

	Nacional				Cabecera				Resto			
Condición de pobreza monetaria	Porcentaje de Hogares que:		51.11.11	Promedio	Porcentaje de Hogares que:		51.11.11	Promedio	Porcentaje de Hogares que:			Promedio
	Conoce los requisitios	Es beneficiario	Distribución de hogares beneficiarios	beneficiarias	Conoce los requisitios	Es beneficiario	Distribución de hogares beneficiarios	personas beneficiarias por hogar beneficiario	Conoce los requisitios	Es beneficiario	Distribución de hogares beneficiarios	personas beneficiarias por hogar beneficiario
Extrema	24,7%	27,0%	38,4%	2,5	21,1%	23,1%	23,3%	2,5	27,3%	29,8%	60,6%	2,4
Pobre	18,9%	19,8%	30,6%	2,2	18,2%	19,0%	40,9%	2,2	22,2%	23,8%	15,6%	2,1
No Pobre	5,8%	6,4%	30,9%	1,8	4,7%	5,1%	35,8%	1,8	12,5%	13,6%	23,8%	1,9
Total	11,8%	12,8%	100,0%	2,2	9,2%	9,9%	100,0%	2,1	20,7%	22,5%	100,0%	2,2

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

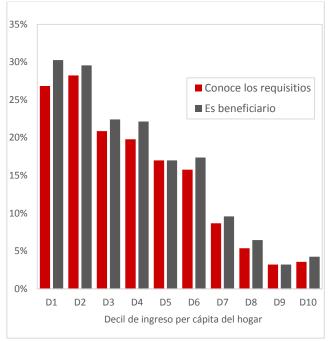
El Cuadro 2 y el Gráfico 1 muestran la cobertura del programa Familias en Acción por decil de ingreso per cápita del hogar para zonas urbanas (A) y rurales (B). El porcentaje de hogares que conoce los requisitos y el porcentaje que son beneficiarios muestran el mismo comportamiento por decil, tanto en zonas urbanas como rurales. En la zona urbana, la cobertura es algo menor en el decil 1 (15,2%), aumenta al máximo en el decil 2 (28,4%), a partir del cual empieza a disminuir hasta el mínimo en el decil 10 (0,9%).

Gráfico 1A. Porcentaje de hogares que conoce y es beneficiario de Familias en Acción por decil de ingreso. Cabecera. 2012



Fuente: Cuadro 2.

Gráfico 1B. Porcentaje de hogares que conoce y es beneficiario de Familias en Acción por decil de ingreso. Resto. 2012

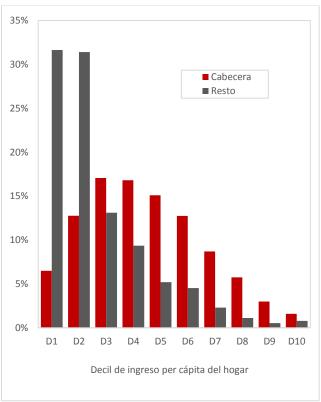


Fuente: Cuadro 2.

En la zona rural, el porcentaje de hogares beneficiarios es mayor en el decil 1 (30,3%), y luego disminuye sistemáticamente hasta el decil 10 (4,2%). Esta forma de la cobertura por decil indica que el programa focaliza bien, con mayores coberturas entre los más pobres, y mayores coberturas en zona rural que urbana, aunque se observan algunos colados en los deciles superiores, tanto en la zona urbana como rural.

La buena focalización del programa, especialmente en la zona rural, es también evidente en la distribución de los beneficiarios por decil de ingreso per cápita del hogar (Gráfico 2). El programa tiene un alto porcentaje (63%) de beneficiarios rurales en los dos deciles más bajos, y menos del 5% en los cuatro deciles superiores. En la zona urbana, por el contrario, menos del 20% de los beneficiarios están en los dos deciles inferiores, mientras que la mayoría se concentra en los deciles medios: el 61,7% está en los deciles 3 a 6.

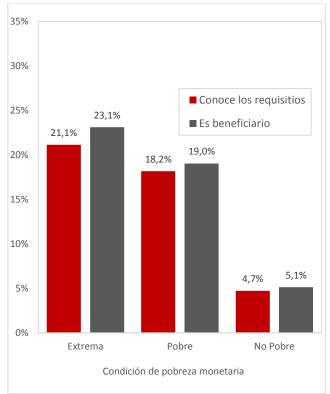
Gráfico 2. Distribución de hogares beneficiarios de Familias en Acción por decil de ingreso y zona. 2012



Fuente: Cuadro 2.

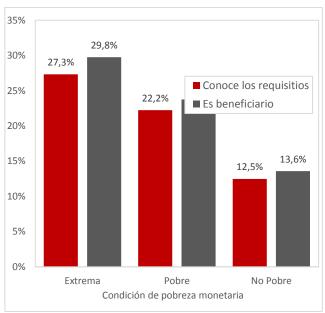
Con el fin de relacionar el programa con las condiciones de pobreza de los hogares, el Cuadro 3 presenta las coberturas por condición de pobreza para zonas urbanas y rurales. El Gráfico 3 (A urbano y B rural) indica que un 23% de los hogares urbanos pobres extremos y un 19% de los pobres son beneficiarios del programa, mientras que en la zona rural los porcentajes son mayores: 29,8% entre los pobres extremos y 23,8% entre los pobres. En ambas zonas, entre los hogares no pobres se observan beneficiarios del programa, mayor en la zona rural (13,6%) que en la urbana (5,1%).

Gráfico 3A. Porcentaje de hogares que conoce y es beneficiario de Familias en Acción por condición de pobreza. Cabecera. 2012



Fuente: Cuadro 3.

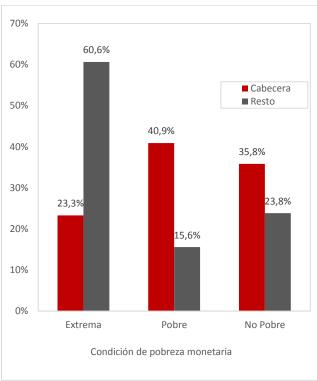
Gráfico 3B. Porcentaje de hogares que conoce y es beneficiario de Familias en Acción por condición de pobreza. Resto. 2012



Fuente: Cuadro 3.

La presencia de hogares no pobres colados entre los beneficiarios del programa se hace más evidente en la distribución por condición de pobreza de los hogares beneficiarios. El Gráfico 4 indica que en la zona rural un 23,8% de los hogares beneficiarios son no pobres, mientras que en la zona urbana el porcentaje de beneficiarios no pobres es mucho mayor: 35,8%. Así, en la zona urbana más de la tercera parte de los beneficiarios del programa son no pobres, y en la zona rural representan casi la cuarta parte. Sin embargo, un alto porcentaje de los beneficiarios, especialmente en la zona rural, son pobres o pobres extremos: 76%.

Gráfico 4. Ditribución de hogares beneficiarios de Familias en Acción por condición de pobreza y zona. 2012



Fuente: Cuadro 3.

Subsidios en el mercado laboral

La ELPS-2012 pregunta, a cada individuo ocupado en el mercado laboral formal, si recibe subsidios laborales durante el mes, como son auxilio o subsidio de alimentación, auxilio o subsidio de transporte, subsidio familiar y subsidio educativo. Para cada uno de esos subsidios indaga por el monto. Por tanto, es posible estimar el valor de todos los subsidios laborales que un hogar recibe de todos sus miembros ocupados.

El Cuadro 4 indica que el 20,5% de los hogares en el país recibe por lo menos uno de los subsidios laborales (alimentación, transporte, familiar, educación) (al menos un miembro del hogar recibe uno de los subsidios). Como era de esperarse, el subsidio de transporte y el familiar son los más comunes: un 16,8% de los hogares recibe el subsidio de transporte y un 10% el familiar. Debido a que estos subsidios se otorgan en el mercado laboral formal, el porcentaje de hogares beneficiarios es superior en la zona urbana (24,2%) que en la rural (8,3%).

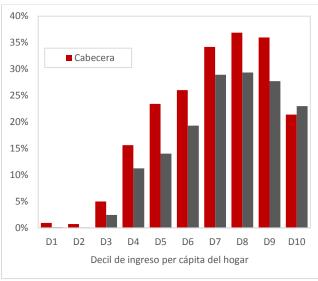
Cuadro 4. Porcentaje de hogares que recibe subsidios laborales por tipo de subsidio según zona. 2012

	Tipo de subsidio:									
Zona	Alimentaci ón	Transpor te	Famili ar	Educaci ón	Ningu no	Al menos un subsid io labora				
Total	2,0%	16,8%	10,0%	0,7%	79,5%	20,5%				
Cabece ra	2,3%	20,2%	11,5%	0,8%	75,8%	24,2%				
Resto	0,9%	5,1%	5,1%	0,3%	91,7%	8,3%				

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

La cobertura de al menos un subsidio laboral a nivel de hogar se detalla en el Cuadro 5 por decil de ingreso per cápita del hogar y en el Cuadro 6 por condición de pobreza del hogar. El Gráfico 5 indica que la cobertura de este subsidio es mayor en los deciles medio-alto: alrededor del 35% de los hogares urbanos, y un 29% de los hogares rurales, en cada uno de esos deciles recibe al menos un subsidio laboral.

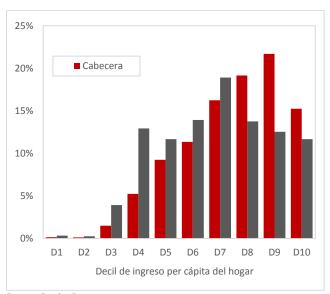
Gráfico 5. Porcentaje de hogares beneficiarios de algún subsido laboral por decil de ingreso y zona. 2012



Fuente: Cuadro 5.

El Gráfico 6 ilustra la concentración de los hogares beneficiaros de subsidios laborales en los cuatro deciles superiores, especialmente en la zona urbana: 72,3% de los hogares beneficiarios. En la zona rural, por el contrario, se observa una concentración más homogénea en los deciles 4 a 10: en promedio un 13,4% de los beneficiarios está ubicado en cada uno de esos deciles.

Gráfico 6. Distribución de hogares beneficiarios de algún subsido laboral por decil de ingreso y zona. 2012



Fuente: Cuadro 5.

Debido a la relación del subsidio laboral con el mercado laboral formal, el porcentaje de hogares beneficiarios es mayor entre los hogares no pobres que entre los pobres. El Gráfico 7 muestra que un 30,4% de los hogares no pobres urbanos y un 20% de los no pobres rurales son beneficiarios de subsidios laborales; mientras que solo un 14,9% de los hogares pobres urbanos y un escaso 2,2% de los pobres rurales son beneficiarios. Entre los hogares pobres extremos, este subsidio es muy bajo, inclusive en la zona urbana (1,3%).

Consistente con estas mayores coberturas del subsidio laboral entre los hogares no pobres, el Gráfico 8 muestra que la mayoría de los hogares beneficiarios de algún subsidio laboral son hogares no pobres: 86,4% en la zona urbana y 95% en la rural. Solo un 13,5% de los hogares beneficiarios urbanos y 4,5% de los beneficiarios rurales son pobres.

Cuadro 5. Cobertura de subsidios laborales* a nivel de hogar por nivel de ingreso y zona. 2012

	Nacional					Cabe	ecera		Resto			
Decil de ingreso per cápita del hogar	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio	Distribución de hogares beneficiarios de al menos un subsidio	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio	Distribución de hogares beneficiarios	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio	Distribución de hogares beneficiarios	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario
D1	0,4%	0,2%	5.652	1,0	0,9%	0,2%	32.727	1,0	0,0%	0,0%		
D2	0,3%	0,1%	58.397	1,0	0,7%	0,1%	81.268	1,0	0,0%	0,0%		•
D3	4,1%	1,7%	78.906	1,0	5,0%	1,5%	79.693	1,0	0,3%	0,4%	10.000	1,0
D4	14,5%	6,0%	77.900	1,0	15,6%	5,2%	74.048	1,0	0,2%	0,3%	150.000	1,0
D5	21,8%	9,5%	74.114	1,0	23,4%	9,2%	92.725	1,1	0,0%	0,0%		
D6	25,1%	11,6%	90.690	1,2	26,0%	11,4%	95.610	1,2	1,2%	1,5%	102.358	1,0
D7	33,6%	16,5%	93.559	1,2	34,2%	16,2%	92.009	1,2	4,3%	5,0%	64.291	1,0
D8	36,3%	18,6%	100.271	1,3	36,9%	19,1%	102.990	1,4	14,4%	17,7%	68.980	1,0
D9	35,4%	20,8%	114.914	1,4	36,0%	21,7%	118.603	1,3	19,5%	26,3%	85.195	1,1
D10	21,5%	14,9%	156.311	1,2	21,4%	15,3%	175.205	1,2	27,6%	48,9%	120.602	1,2
Total	20,5%	100,0%	105.073	1,2	24,2%	100,0%	105.708	1,2	8,3%	100,0%	98.846	1,1

^{*} Al menos un subsidio laboral.

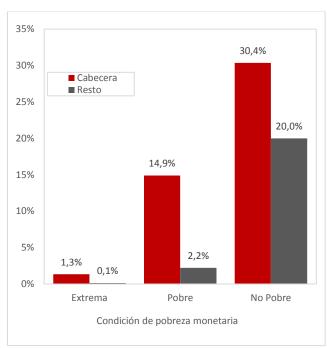
Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

Cuadro 6. Cobertura de subsidios laborales (al menos un subsidio) a nivel de hogar por condición de pobreza y zona. 2012

	Nacional				Cabecera				Resto			
Condición de pobreza monetaria	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio laboral	Distribución de hogares beneficiarios de al menos un subsidio laboral	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio laboral	Distribución de hogares beneficiarios de al menos un subsidio laboral	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario	Porcentaje de Hogares que recibe al menos un subsidio laboral	Distribución de hogares beneficiarios de al menos un subsidio laboral	Valor (\$) mensual promedio de subsidios por hogar beneficiario	Promedio personas beneficiarias por hogar beneficiario
Extrema	0,6%	0,6%	54.274	1,0	1,3%	0,5%	52.342	1,0	0,1%	0,6%	70.837	1,0
Pobre	12,7%	12,2%	76.965	1,0	14,9%	13,0%	77.013	1,0	2,2%	3,9%	75.381	1,0
No Pobre	28,8%	87,2%	109.325	1,2	30,4%	86,4%	110.376	1,2	20,0%	95,4%	99.995	1,1
Total	20,5%	100,0%	105.073	1,2	24,2%	100,0%	105.708	1,2	8,3%	100,0%	98.846	1,1

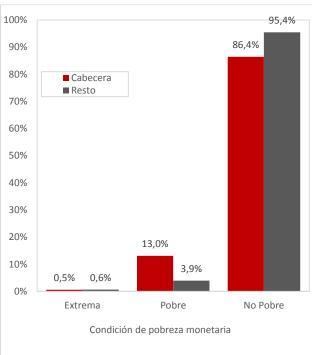
Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

Gráfico 7. Porcentaje de hogares beneficiarios de algún subsidio laboral por condición de pobreza y zona. 2012



Fuente: Cuadro 6.

Gráfico 8. Distribución de hogares beneficiarios de algún subsidio laboral por condición de pobreza y zona. 2012



Fuente: Cuadro 6

Debido a los niveles altos de informalidad en los hogares de los deciles bajos y en los hogares pobres, se observa un bajo porcentaje de hogares beneficiarios de subsidios laborales en esos grupos de hogares, y una alta concentración de los hogares beneficiarios en los hogares en los deciles medio-alto y en los hogares no pobres.

Incidencia de los subsidios en mercado laboral en el ingreso de los hogares

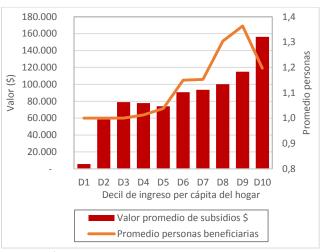
A pesar del bajo porcentaje de cobertura de los subsidios laborales en los hogares pobres y de aquellos en los deciles bajos de ingreso per cápita, se considera pertinente hacer el ejercicio de estimar el efecto económico de estos subsidios en el ingreso mensual de los hogares beneficiarios y en su condición de pobreza. Es decir, se mira la incidencia en el ingreso, y el efecto en la condición de pobreza. Para esto se calcula el valor mensual total de los subsidios del hogar clasificados por decil de ingreso o por condición de pobreza (Cuadros 5 y 6) y se estima el porcentaje de ese valor respecto del total de los ingresos mensuales del hogar (Cuadro 7) y el efecto sobre la condición de pobreza (Cuadro 8). El Cuadros 5 presenta el valor mensual promedio del subsidio laboral para los hogares beneficiarios y el Cuadro 7 para el total de hogares.

En el total nacional, un hogar beneficiario recibe, en promedio, un subsidio laboral mensual de \$105.073 pesos, con 1,2 miembros beneficiarios. El Gráfico 9 muestra el valor mensual promedio por hogar beneficiario de los subsidios laborales y el número promedio de personas beneficiarias por hogar según decil de ingreso percápita. El Gráfico 9 A muestra los resultados para la zona urbana.

Claramente, tanto el valor mensual promedio del subsidio como el número promedio de personas beneficiarias aumenta con el decil de ingreso. Mientras, en promedio, un hogar beneficiario en el decil 2 de ingreso recibe mensualmente \$58.397 con un miembro beneficiario, uno en el decil 10 recibe \$156.311 con 1,2 miembros beneficiarios. El promedio de beneficiarios desciende en el decil 10, mientras que el valor del

subsidio en el decil 1 es muy bajo, tanto en el total nacional como en la zona urbana.

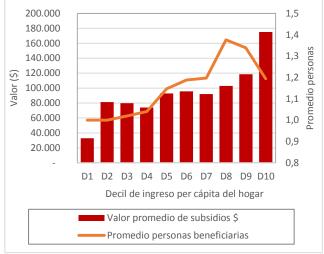
Gráfico 9. Valor mensual promedio de los subsidios laborales y promedio de personas beneficiarias por decil de ingreso. Total nacional. 2012



Fuente: Cuadro 5.

Al igual que por decil de ingreso, el valor mensual promedio por hogar beneficiario de los subsidios laborales y el promedio de personas beneficiarias por hogar aumenta a medida que mejora la condición de pobreza: es menor entre los hogares pobres extremos y mayor entre los no pobres, tanto en zona urbana como rural (Gráfico 10). A nivel nacional, el valor mensual promedio del subsidio laboral es de \$109.325 en un hogar no pobre, con 1,2 miembros beneficiarios, mientras que es de \$76.965 en un hogar pobre y \$54.274 en un hogar pobre extremo, con 1 miembro beneficiario. Estos valores son similares en la zona urbana. Así, el valor mensual promedio del subsidio laboral recibido por un hogar urbano no pobre es el doble de aquel recibido por un hogar en pobreza extrema, relación que es 1,4 en la zona rural.

Gráfico 9 A. Valor mensual promedio de los subsidios laborales y promedio de personas beneficiarias por decil de ingreso. Cabecera. 2012



Fuente: Cuadro 5.

La incidencia del subsidio laboral y su efecto en la condición de pobreza se presentan en los Cuadros 7 y 8, respectivamente. En este caso, se estima el valor mensual del subsidio promedio teniendo en cuenta todos los hogares del decil y no solo los hogares beneficiarios. En primer lugar, a nivel nacional el valor mensual promedio del subsidio es de \$21.785 para el total de hogares, el cual representa 1,4% del total de los ingresos mensuales promedio de los hogares. Es \$25.859 en la zona urbana y \$8.151 en la zona rural, con una incidencia en el ingreso promedio de 1,4% y 1,3% respectivamente (Cuadro 7).

El Gráfico 11 ilustra la incidencia del subsidio laboral en el total de hogares por decil de ingreso per cápita. Claramente, la incidencia del subsidio laboral crece con el decil de ingreso hasta el decil 7, para luego disminuir. Sin embargo, aún para los hogares en el decil 7, la incidencia del subsidio laboral no es muy alta: el valor mensual del subsidio es de \$31.732 en promedio, y representa 2,6% del total de los ingresos de los hogares en ese decil.

Para los hogares en los dos primeros deciles, el valor mensual del subsidio es \$24 y \$200, respectivamente, y representa menos del 0,1%. Esta baja incidencia se debe

Cuadro 7. Incidencia del subsidio laboral en los ingresos mensuales de los hogares por zona. 2012

Decil de ingreso per cápita del hogar	Ingreso mensual promedio por hogar después del subsidio	Valor mensual Total Subsidio por hogar*	Ingreso mensual promedio por hogar antes del subsidio	Incidencia del subsidio**
Nacional				
D1	61.100	24	61.076	0,0%
D2	214.799	200	214.599	0,1%
D3	435.964	3.246	432.719	0,7%
D4	650.833	11.355	639.478	1,7%
D5	812.254	16.037	796.217	2,0%
D6	1.006.797	22.837	983.960	2,3%
D7	1.236.488	31.732	1.204.756	2,6%
D8	1.615.249	36.608	1.578.640	2,3%
D9	2.097.577	41.575	2.056.002	2,0%
D10	5.273.082	33.946	5.239.136	0,6%
Total promedio	1.584.636	21.785	1.562.850	1,4%
Cabecera				
D1	153.477	250	153.227	0,2%
D2	484.597	4.450	480.147	0,9%
D3	693.419	13.578	679.841	2,0%
D4	852.186	17.661	834.525	2,1%
D5	1.000.960	22.840	978.120	2,3%
D6	1.243.439	35.042	1.208.397	2,8%
D7	1.439.554	30.786	1.408.768	2,1%
D8	1.819.175	39.856	1.779.320	2,2%
D9	2.459.456	42.758	2.416.698	1,7%
D10	5.820.424	33.559	5.786.865	0,6%
Total, promedio	1.864.356	25.859	1.838.497	1,4%
Resto				
D1	37.040	-	37.040	0,0%
D2	81.382	-	81.382	0,0%
D3	114.249	33	114.216	0,0%
D4	163.949	373	163.576	0,2%
D5	198.747	-	198.747	0,0%
D6	311.831	1.240	310.592	0,4%
D7	480.827	2.709	478.117	0,6%
D8	645.220	9.851	635.369	1,5%
D9	888.620	16.713	871.906	1,9%
D10	2.385.767	33.185	2.352.582	1,4%
Total, promedio	648.448	8.151	640.297	1,3%

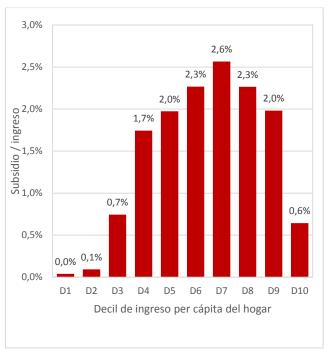
^{*} Incluye todos los hogares.

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

^{**} Valor mensual del subsidio/Valor mensual del ingreso después del subsidio.

al bajo número de hogares con miembros ocupados en el sector formal.

Gráfico 11. Incidencia del subsidio laboral en el ingreso mensual de los hogares por decil de ingreso. Total nacional. 2012

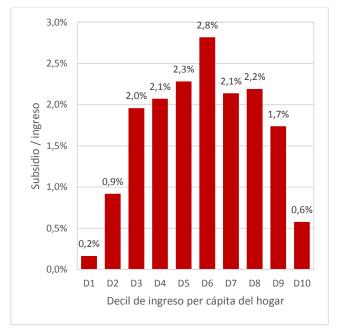


Fuente: Cuadro 7

A pesar de la baja incidencia del subsidio laboral en los ingresos de los hogares en los deciles bajos, tiene un efecto marginal pequeño, pero favorable, en el índice de concentración de los ingresos de los hogares: el coeficiente de Gini baja de 0,606 antes de los subsidios a 0,604 después de los subsidios.

El patrón de incidencia por decil tiene la misma forma en la zona urbana, aunque a un nivel un poco mayor y con el pico en el decil 6 (Gráfico 11 A): el valor mensual promedio de los subsidios laborales de los hogares urbanos en el decil 6 es de \$35.042 y representa 2,8% de los ingresos de los hogares urbanos en ese decil.

Gráfico 11 A. Incidencia del subsidio laboral en el ingreso mensual de los hogares por decil de ingreso. Cabecera. 2012



Fuente: Cuadro 7

Debido a que (i) los subsidios laborales están ligados al mercado laboral formal, (ii) tienen mayor incidencia en los hogares en los deciles medio superior de ingreso, (iii) tienen muy bajo valor en los hogares en los deciles bajo de ingreso, (iv) la mayoría de los hogares beneficiarios de subsidios laborales son hogares no pobres, el efecto de los subsidios laborales sobre la condición de pobreza es muy baja. El Cuadro 8 muestra la redistribución de los hogares por condición de pobreza debido al efecto de los subsidios laborales. A pesar de la baja cobertura y la baja incidencia de los subsidios laborales en los hogares en los deciles bajos de ingreso y en los hogares pobres, hay un efecto positivo de los subsidios laborales: un 0,5% de los hogares en pobreza extrema a nivel nacional, un 1% en la zona urbana, y un 0,1% en la zona rural, se mueven de la pobreza extrema a la pobreza moderada. Un efecto que parece insignificante, pero es importante dadas las bajas coberturas de este tipo de subsidio en los grupos pobres.

Cuadro 8. Distribución de los hogares por nivel de pobreza después del subsidio laboral según nivel de pobreza antes del subsidio laboral, por zona. 2012

TOTAL NACIONAL									
ANTES DE	DESPUES DE SUBSIDIOS								
SUBSIDIOS	Extrema	Moderada	No Pobre	Total					
Extrema	99,5%	0,5%		100%					
Moderada		100,0%		100%					
No Pobre			100,0%	100%					
	CA	BECERA							
ANTES DE	DESPUES DE SUBSIDIOS								
SUBSIDIOS	Extrema	Moderada	No Pobre	Total					
Extrema	99,0%	1,0%		100%					
Moderada		100,0%		100%					
No Pobre			100,0%	100%					
		RESTO							
ANTES DE	DESPUES DE SUBSIDIOS								
SUBSIDIOS	Extrema	Moderada	No Pobre	Total					
Extrema	99,9%	0,1%		100%					
Moderada		100,0%		100%					
No Pobre	_		100,0%	100%					

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

Mover hogares de la pobreza extrema a la pobreza moderada tiene efecto en las estimaciones agregadas de pobreza. El Cuadro 9 muestra los niveles de pobreza antes y después de los subsidios laborales. La pobreza extrema baja de 18,3 por ciento a 18,2 por ciento a nivel nacional, de 10 por ciento a 9,9 por ciento a nivel urbano, y de 45,9 por ciento a 45,8 por ciento a nivel rural.

Es decir, a pesar de las bajas coberturas y de la baja incidencia de este subsidio en los grupos pobres y de bajo nivel de ingreso, su efecto sobre las condiciones de pobreza es positivo. No podría esperarse grandes impactos en pobreza debido a que su objetivo es la población en el mercado laboral formal.

Cuadro 9. Distribución de los hogares por condición de pobreza antes y después de los subsidios laborales, según zona. 2012

	Naci	onal	Cabe	ecera	Resto		
Condició	Antes	Despué	Antes	Despué	Antes	Despué	
n de	del	s del	del	s del	del	s del	
pobreza	subsidi	subsidi	subsidi	subsidi	subsidi	subsidi	
	0	0	0	0	0	0	
Extrema	18,3	18,2	10,0	9,9	45,9	45,8	
Pobre	19,6	19,7	21,1	21,2	14,7	14,7	
No Pobre	62,1	62,1	68,9	68,9	39,4	39,4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Cálculos propios con base en ELPS-2012 (DANE).

Conclusiones y recomendaciones

Los subsidios sociales son una forma de asistencia pública - ayuda o beneficio de tipo económico - concedido durante un lapso de tiempo determinado o hasta que se logre alcanzar un propósito social. Como tal, son la forma a través del cual se focaliza el gasto social y se consideran entonces una herramienta para disminuir la desigualdad y la pobreza. Este artículo analiza (i) la cobertura de algunos de los subsidios sociales, particularmente del programa Familias en Acción, que se otorgan en el país y que se entregan directamente a las familias/individuos, y (ii) la incidencia en el ingreso de los hogares de los subsidios laborales entregados a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF). Se usa la ELPS-2012 realizada por el DANE.

Los resultados indican que (i) el 12,8% de los hogares eran beneficiarios del programa Familias en Acción, (ii) el programa focaliza bien, con mayores coberturas entre los más pobres, y mayores coberturas en zona rural que urbana. Desafortunadamente, la ELPS-2012 no recoge el valor del subsidio entregado por lo que no es posible evaluar su incidencia en los ingresos y en la pobreza de los hogares.

Los resultados también indican que el 20,5% de los hogares en el país recibe por lo menos uno de los subsidios laborales (alimentación, transporte, familiar, educación) (al menos un miembro del hogar recibe uno de los subsidios). Sin embargo, debido a que estos subsidios se otorgan en el mercado laboral formal, el porcentaje de hogares beneficiarios es superior en la zona urbana (24,2%) que en la rural (8,3%); y mayor en

los hogares en los deciles medio-alto y en los hogares no pobres. De igual forma, el valor mensual promedio del subsidio laboral es mayor en los estratos medio-alto de ingresos y en los no pobres, llevando a una mayor incidencia de este tipo de subsidio en el ingreso mensual de los hogares no pobres que pobres. Por lo tanto, el efecto de los subsidios laborales sobre la condición de pobreza es muy baja, aunque no es insignificante: el subsidio laboral permite que un 0,5% de los hogares en extrema pobreza se mueva a pobreza media, y que la pobreza extrema baje en un punto porcentual (de 18,3% a 18,2%).

Estos resultados, aunque limitados en su impacto, evidencian el efecto positivo de los subsidios sociales en el ingreso de los hogares. Por tanto, es importante que la entrega de los subsidios sociales esté acompañada de una focalización eficiente. Aún en el caso de los subsidios laborales, que se entregan en el mercado laboral formal, se observa un efecto positivo sobre los ingresos de los hogares y sobre la condición de pobreza, lo cual lleva enfatizar en la importancia de esfuerzos adicionales para disminuir la informalidad del mercado laboral.

A pesar de que la ELPS-2012 solo recoge el valor de los subsidios laborales, los resultados obtenidos evidencian la bondad del ejercicio realizado, y plantean beneficios de repetir el ejercicio con la ELPS-2015 en la cual se recoge el valor de los subsidios recibidos por los hogares de 20 programas sociales, incluyendo periodicidad del subsidio y número de beneficiarios.

Referencias bibliográficas

Colombia. Congreso Nacional de la República (2016. 15 Noviembre). Proyecto de ley Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones. Gaceta Número 1007 de 2016, Bogotá.

Meléndez, M. (2015). Caracterización tipificación y cuantificación de los subsidios de la política social y política de pensiones del gobierno colombiano. Informe final. ECON ESTUDIO. Bogotá.



Artículo

Laura Pabón Alvarado Subdirectora Subdirección de Educación Dirección de Desarrollo social **Nidia Garavito Calderón** Asesora Subdirección de Educación Dirección de Desarrollo social

Autoras:

Incidencia del gasto público en educación

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la evolución de la distribución del gasto público social en educación en los últimos siete años (2008-2015), utilizando las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) de 2008, 2011 y 2015. En particular, busca analizar qué tan progresivo es el gasto en educación por quintiles, clases socioeconómicas y zona, desagregado por niveles de educación (preescolar, primaria, secundaria, media y superior). De esta forma, pretende analizar el impacto redistributivo del gasto en educación para cada uno de los quintiles y las clases, y busca analizar en donde se concentra el gasto de cada nivel. Con los resultados se busca entender que ha pasado con la progresividad y regresividad por niveles del gasto público en educación, en particular en el superior, que es donde se observan los mayores niveles de regresividad.

En educación, los subsidios pueden ser otorgados para cubrir la prestación directa del servicio, o para cubrir otros costos complementarios, como, por ejemplo, alimentación escolar, útiles, transporte, entre otros. Por lo tanto, para efectos de este trabajo, se entenderá como subsidio el costo promedio de la prestación del servicio en que incurre el Estado. Este artículo está dividido en cinco secciones. La primera sección comprende un análisis de la evolución del gasto en educación básica y superior. En la segunda sección, se hace una síntesis de la literatura empírica más relevante relacionada con la incidencia del gasto en educación en Colombia. En la tercera, se describe la metodología utilizada, así como sus ventajas y limitaciones. En cuarto lugar, se realiza un análisis empírico de la incidencia territorial del gasto y su efecto redistributivo en cada una de las clases. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Antecedentes

En Colombia se han desarrollado algunos estudios relacionados con el gasto social y su incidencia en la pobreza y la desigualdad. La mayoría de los estudios se han enfocado en analizar la distribución de los recursos destinados a la educación por quintiles o deciles de ingreso con el fin de analizar qué grupos de la población y niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria, media y superior) se están beneficiando en mayor o menor medida de la focalización del gasto público.

En general, la mayoría de los trabajos para Colombia han encontrado que el gasto público en educación es progresivo, es decir, hay una buena focalización que permite que los más pobres sean los más beneficiados, especialmente en los niveles de educación básica. No obstante, en el nivel universitario, el gasto en educación exhibe una mayor concentración en los hogares más ricos, es decir, es regresivo.

Uno de los trabajos pioneros que analiza la incidencia del gasto público social es el de Selowsky (1979), quien utilizó la Encuesta de Hogares de noviembre de 1974. Esta encuesta abarcó todo el país y el autor definió los subsidios como todas las contribuciones públicas incluyendo las del gobierno central, departamental y municipal que cubren el costo anual de operación de los establecimientos educativos. Los resultados del estudio señalan que la mayor parte de los subsidios en primaria se destinaron al primer quintil (con el 32,1%), mientras el quintil superior fue el que menos participó con el 6,2%. En secundaria, el cuarto quintil fue el de mayor participación (24,6%) y el quintil 1 fue el segundo de menor participación (16,8%), después del quinto (15,6%).

Los subsidios en el nivel universitario beneficiaron en mayor medida a los quintiles superiores. En efecto, el quintil 5 recibió el 60,4% de estos recursos, en tanto que el quintil 1 solo obtuvo el 0,8%. En la educación secundaria se presentó la distribución más uniforme siendo el quintil 4 el de mayor participación con 24,6%. En general, los resultados de este estudio indican que, en la década del setenta, los subsidios en educación primaria resultaron ser progresivos y en educación superior regresivos. No obstante, el subsidio total a la

educación se distribuyó uniformemente entre los quintiles de ingreso.

Posteriormente, el trabajo de Vélez (1996), que utilizó la Encuesta Nacional de Hogares de 1992 y consideró como subsidio los gastos en educación a nivel nacional y departamental, encontró resultados similares a los de Selowsky (1979). En el análisis de focalización desagregado por niveles de educación y quintiles de ingreso, se evidenció la existencia de enormes diferencias entre la educación básica y la universitaria. Es así como, los subsidios al nivel de básica primaria se concentraron un 40% en el guintil 1, mientras los beneficios a la educación secundaria beneficiaron principalmente a los quintiles 2 y 3, que acumularon el 52%, en tanto el quintil 1 recibió sólo el 8,1%. Por último, el subsidio a la educación universitaria resultó ser el más regresivo, dado que la participación de los hogares de los quintiles 4 y 5 fue del 67%, mientras los quintiles 1 y 2 alcanzaron el 14%.

El estudio de Sanchez y Nuñez (2000) presentó los cambios en el acceso a los servicios educativos por quintil de ingreso entre los años 1993 y 1997, a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) y la Encuesta Nacional de Hogares. Este trabajo consideró como subsidio el gasto público social en educación. De acuerdo a la clasificación por quintiles, en 1993 la participación del quintil 1 en el total del subsidio a la educación primaria era del 42% y para 1997 se ubicó en 36,4%. Por el contrario, el quintil superior alcanzó una participación de 4,2% en 1993 y de 3,1% en 1997. La educación secundaria tuvo mayor representatividad en el quintil 2, para 1993 fue de 24% y para 1997 de 29,9%, mientras en el quintil 5 se ubicó en 10,6% en el primer año y disminuyó a 6,9% para el segundo año. Por su parte, en la educación universitaria el quintil 5 alcanzó la mayor participación con el 37,1% en 1993 y aumentó a 37,5% en 1997 y el quintil 1 obtuvo la menor con 3,2% y 3,4%, respectivamente. Así, los subsidios a la educación primaria no cambiaron significativamente distribución y fueron los más progresivos. En educación secundaria los quintiles más pobres aumentaron su participación y los superiores perdieron, ganando en progresividad. En contraste, el acceso a la educación

superior siguió concentrándose en los quintiles superiores, siendo el nivel educativo más regresivo.

Lasso (2004), analizó la incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso a partir de la información de la ECV de 2003. Con el fin de calcular un valor por estudiante, tomó los costos unitarios de prestación del servicio educativo calculados por el Ministerio de Educación para los niveles de básica y media. El costo unitario para el nivel superior correspondió al presupuesto de gasto de las universidades oficiales suministrados por el Ministerio de Hacienda dividido entre el número de asistentes a este nivel según la ECV-2003, a lo cual sumó lo declarado en la encuesta referente a becas o subsidios siempre y cuando proviniera de una institución oficial. Este estudio encontró qué los subsidios netos en educación primaria y secundaria se distribuyeron de manera progresiva, con mayores participaciones en el quintil 1, de 36,5% y 23,9%, respectivamente, en contraste, con el quintil 5, donde se apropió el 4,1% en primaria y el 7,8% en secundaria. Por su parte, los subsidios netos en educación superior concentraron el ingreso, en efecto el quintil 5 obtuvo el 41,6% y el quintil 1 sólo el 2,5%. Los resultados diferenciados cabecera - resto, son similares al total nacional, con progresividad en primaria y secundaria, y regresividad en superior.

En el 2009, el estudio de Nuñez, basado la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2008, calculó un costo unitario por programa de educación, tomando la información del gasto público social del sector en 2008 y dividiéndolo entre el número de beneficiarios del subsidio de acuerdo a la ECV. Los resultados obtenidos mostraron que una parte importante de estos recursos fue capturada por los quintiles de ingreso más alto, como es el caso del nivel universitario, donde el 45,8% se destinó para el quintil 5, mientras el quintil 1 solo recibió el 3,7%. Un comportamiento similar presentó la educación técnica y tecnológica, donde el quintil 5 obtuvo el 18,6% y el 22,9%, respectivamente; mientras el quintil 1 participó con el 9,6% y 11,3%, en cada uno de estos programas. Por su parte, los otros niveles de educación

presentaron una mejor focalización, siendo la educación preescolar la más destacada, con el quintil 1 alcanzando el 35,3% de los subsidios y el quintil 5 el 2,8%, le siguió la educación primaria con el 34,8% para el quintil más pobre y 4,5% para el más rico, por último, en la educación secundaria estos porcentajes fueron de 24,7% y 10%, respectivamente.

Evolución del gasto en educación

Esta sección analiza la evolución de la distribución del gasto público social en los niveles de educación básica y superior para los años 2002-2015. En primera instancia, se presenta el gasto del sector público como porcentaje del PIB por niveles, con el fin de determinar cómo ha sido la evolución. En segundo lugar, se muestran las tasas de cobertura brutas y netas (calculadas a partir de las ECV), que son indicadores claves para conocer el comportamiento del sector. Posteriormente, se analiza la distribución de los subsidios por quintil de ingreso, clase socioeconómica¹¹ y zona.

El gasto del sector público en educación básica (preescolar, básica y media) comprende el gasto realizado en funcionamiento e inversión con fuente en el Presupuesto General de la Nación, el transferido a los territorios por el sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, así como el realizado con otros ingresos propios territoriales. De igual manera, el de educación superior comprende el gasto de inversión y funcionamiento, realizado por el nivel nacional y territorial. El gasto total del sector público es la suma del gasto en básica y superior, más el gasto de otros no clasificados del sector público, que incluyen transferencias del Ministerio de Educación no clasificadas por nivel y el rubro del SENA referido a funcionamiento. En el Gráfico 1 se observa la evolución del gasto del sector público en educación como porcentaje del PIB, durante el periodo 2002-2015. En promedio el gasto total se ubicó en 4,5%.

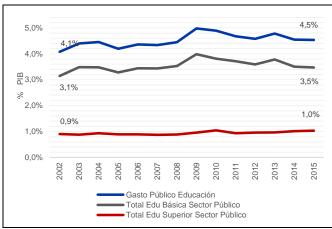
El mejor desempeño lo alcanzó en 2009 cuando fue de 5,0%. Similarmente, el gasto del sector público en la

Mundial (2013) "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina".

¹¹ La composición de las clases considerada aquí es pobre, emergente, media consolidada y alta, definidas de acuerdo al estudio del Banco

educación básica ha estado alrededor de 3,5% y el de educación superior de 0,9%. Entretanto, el crecimiento anual en términos reales del gasto total se ha incrementado en los últimos años, especialmente en 2009 (13,7%) y 2013 (9,4%). En 2015, el crecimiento fue de 2,8%, destacándose el incremento del gasto en educación superior (5,0%), mientras el del nivel básico aumentó en 2,2%.

Gráfico 1. Evolución de gasto del sector público en educación, como porcentaje del PIB, 2002-2015

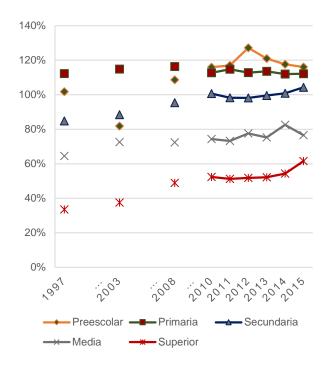


Fuente: Ministerio de Educación.

Es importante determinar si el incremento del gasto público en educación superior se ha traducido en una mejor focalización para los quintiles y las clases más pobres, o si por el contrario ha continuado dirigiéndose a los más ricos. Asimismo, es fundamental establecer cuál ha sido el comportamiento en los últimos años del gasto público en los niveles de educación preescolar, básica y media.

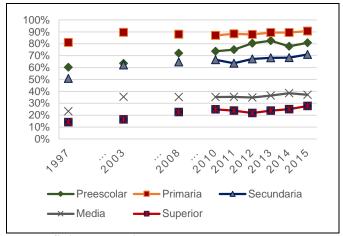
Como una primera aproximación, las tasas de cobertura brutas y netas indican un incremento considerable en el nivel superior, pasando la tasa neta de 14,2% en 1997 a 27,7% en 2015. Similarmente, se registraron avances importantes en los niveles secundaria y media, especialmente en las tasas netas, con aumentos de 20,1 puntos porcentuales (pp) en secundaria y 13,8 pp en media, entre 1997 y 2015.

Gráfico 2. Tasas de Cobertura Bruta, por niveles de educación 1997-2015



Fuente: Cálculos propios con base en DANE – ECV-1997, 2003, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Gráfico 3. Tasas de Cobertura Neta, por niveles de educación 1997-2015



Fuente: Cálculos propios con base en DANE – ECV-1997, 2003, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Metodología y fuente de los datos

A continuación, se analiza la evolución de la distribución del gasto público social en educación, desagregado por niveles educativos para los quintiles de ingreso generados a nivel de hogar, las clases socioeconómicas y la zona. Para este fin, se calculó el gasto público en educación básica, con base en las asignaciones por estudiante realizadas por el gobierno nacional a través del Sistema General de Participaciones a las Entidades Territoriales Certificadas. Dichas asignaciones son diferentes en cada una de las vigencias y pueden ser desagregadas por municipio, zona urbana-rural y nivel educativo; adicionalmente, se tuvieron en cuenta otros gastos públicos que se pueden obtener de las Encuestas de Calidad de Vida, como por ejemplo la alimentación escolar y otros subsidios a la educación, como el de familias en acción y las becas, otorgados por alguna entidad pública.

Para la educación superior se imputó el costo promedio por estudiante de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas por tipología, universitaria, tecnológica y técnica. Este cálculo fue generado a partir del total de los gastos operacionales dividido entre el número de estudiantes matriculados en el primer semestre para obtener el valor promedio por IES. Posteriormente, se ponderó este valor por el número de estudiantes de cada institución. Este ejercicio se realizó para 2011 y 2015, pues solo desde 2010 el Ministerio de Educación cuenta con información financiera confiable reportada por dichas instituciones. Para 2008, se ajustó la información del 2010 con base en el Índice de Costos de la Educación Superior calculado por el DANE. De igual manera, se incluyeron los subsidios y becas otorgadas por instituciones públicas, incluyendo el ICETEX, el gobierno nacional, departamental o municipal. Para 2015, se trató de incluir el efecto del programa Ser Pilo Paga, al menos la parte que captura la ECV-2015¹².

Una vez obtenido el valor del gasto por estudiante, se asigna este valor a cada individuo identificado en las Encuestas de Calidad de Vida de 2008, 2011 y 2015 que se encuentre estudiando en el sector oficial en alguno de los niveles educativos. Para definir los quintiles de ingreso y las clases socioeconómicas se utilizó el ingreso per cápita de la unidad de gasto (hogar) calculado de las ECV.

Las clases socioeconómicas se determinaron siguiendo la metodología del estudio del Banco Mundial (2013) "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina". En este sentido, son pobres las personas que perciben un ingreso mensual inferior a la línea de pobreza del DANE para 2011 y 2015, y menor al umbral internacional de US\$4 dólares diarios (llevados a su valor mensual en pesos)¹³ para 2008. Pertenecen a la clase emergente los que su ingreso mensual sea mayor al umbral de los pobres y menor al umbral internacional de US\$10 dólares diarios (llevados a su valor mensual en pesos). Están en la media consolidada quienes tengan un ingreso mensual superior al umbral internacional de US\$10 dólares diarios (llevados a su valor mensual en pesos) y menor al de US\$50 dólares diarios (llevados a su valor mensual en pesos). Y se consideran en la clase alta los que su ingreso mensual sea mayor a US\$50 dólares diarios (llevados a su valor mensual en pesos).

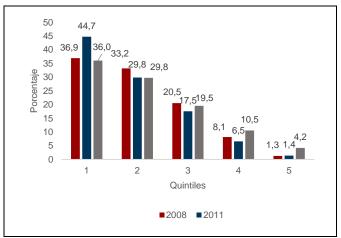
Resultados

La evolución de la distribución del subsidio educativo por nivel indica que en educación preescolar (Gráfico 4), el subsidio al quintil 1 presentó la mayor participación para los tres años considerados, aumentando entre 2008 y 2011 de 36,9% a 44,7%, mientras que en 2015 se ubicó en 36%. Por su parte, el quintil 5 aumentó de 1,3% y 1,4% en 2008 y 2011, respectivamente, a 4,2% en 2015.

¹² Según la ECV 2015, hay 3.599 personas que están en nivel universitario, en establecimiento privado, pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, y reciben subsidio del ICFTEX

¹³ Los valores en dólares se transformaron a pesos con la tasa de cambio de paridad del poder adquisitivo

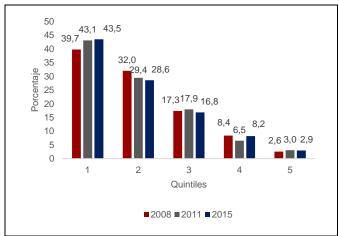
Gráfico 4. Evolución de la distribución del subsidio a la educación preescolar 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

La educación primaria (Gráfico 5) mostró avances en la participación del quintil 1 en los subsidios pasando de 39,7% en 2008 a 43,5% en 2015, entre tanto el quintil superior mantuvo los niveles más bajos de 2,6% y 2,9% en 2008 y 2015, respectivamente.

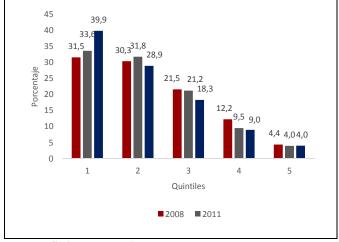
Gráfico 5. Evolución de la distribución del subsidio a la educación primaria 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

De igual manera, la educación secundaria (Gráfico 6) mejoró su focalización con incrementos para el quintil más pobre, que en 2008 participaba con el 31,5% y para 2015 llegó a 39,9%. En contraste, el quintil superior perdió importancia, pasando de 4,4% en 2008 a 4,0% en 2015.

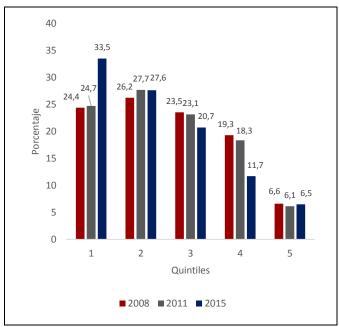
Gráfico 6. Evolución de la distribución del subsidio a la educación secundaria 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

En la educación media (Gráfico 7) se presentó un avance significativo en el quintil 1, con un aumento de 9,1 pp entre 2008 y 2015, mientras en los quintiles superiores se registraron disminuciones, la más destacada se dio en el quintil 4, con una caída en la participación de 8 pp, de 2008 a 2015. El quintil 2 mostró un incremento pasando de 26,2% a 27,6% entre los mismos años y en el quintil 3 la participación disminuyó de 23,5% a 20,7%.

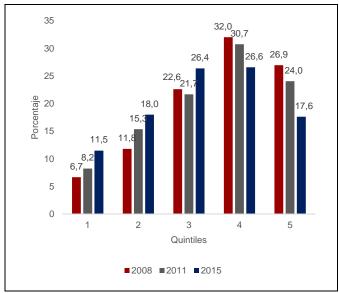
Gráfico 7. Evolución de la distribución del subsidio a la educación media 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

En educación superior (Gráfico 8) se presentaron importantes avances en la participación de los quintiles más pobres, por ejemplo, el quintil 1 aumentó 4,8 pp entre 2008 y 2015 y el quintil 2 en 6,2 pp. Mientras, en los quintiles superiores se registraron importantes disminuciones sobre todo en el quintil 5 de 9,3 pp y en el quintil 4 de 5,4 pp, durante estos mismos años.

Gráfico 8. Evolución de la distribución del subsidio a la educación superior 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso



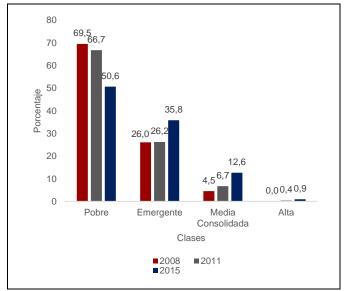
Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

El análisis del subsidio educativo por clases socioeconómicas muestra diferencias el desarrollado por quintiles de ingreso, debido a la definición misma de las clases. La clase alta tiene en todos los años considerados una baja proporción de personas clasificadas en el quintil 5, concentrándose la mayor parte de éstos en la clase media consolidada. Por otra parte, la clase pobre y la emergente concentran la mayor cantidad de población: 76,4% en 2008, 70,8% en 2011, y 68,5% en 2015. La distribución por clases, refleja también una recomposición a través de los años, con un crecimiento de las clases emergente y media consolidada, y una disminución de los pobres.

En el nivel preescolar (Gráfico 9), se observó un incremento importante en el subsidio educativo recibido por la clase emergente y media consolidada: en la primera se pasó de 26% a 35,8% entre 2008 y 2015 y en la segunda de 4,5% a 12,6%. Por el contrario, el

subsidio para la clase pobre presentó una reducción significativa entre estos mismos años, de 69,5% a 50,6%.

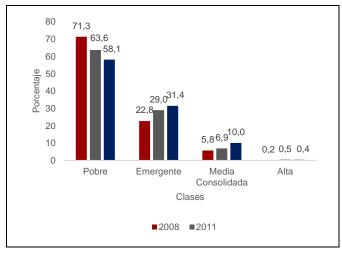
Gráfico 9. Evolución de la distribución del subsidio a la educación preescolar 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

En primaria (Gráfico 10), se presentó una situación similar a la de preescolar, en donde en la clase emergente la participación del subsidio en educación aumentó de 22,8% en 2008 a 31,4% en 2015. Por su parte, en la clase pobre cayó de 71,3% a 58,1%.

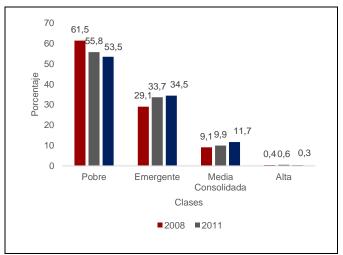
Gráfico 10. Evolución de la distribución del subsidio a la educación primaria 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

En la educación secundaria (Gráfico 11) se registró un avance moderado en la participación del subsidio recibido por la clase emergente, pasando de 29,1% a 34,5%, entre 2008 y 2015. Al contrario de lo sucedido en la clase pobre, donde descendió de 61,5% a 53,5%.

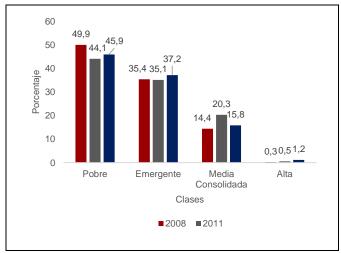
Gráfico 11. Evolución de la distribución del subsidio a la educación secundaria 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

Para la educación media (Gráfico 12), se evidenciaron cambios, con disminuciones en la participación del subsidio recibido por la clase pobre que pasó de 49,9% en 2008 a 45,9% en 2015, mientras en la emergente aumentó de 35,4% a 37,2%.

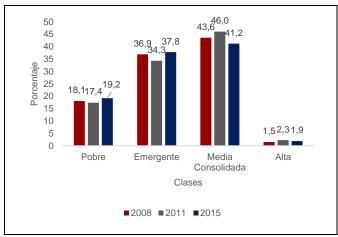
Gráfico 12. Evolución de la distribución del subsidio a la educación media 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas.



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

En el nivel superior (Gráfico 13), se observaron pequeños incrementos en el subsidio recibido por las clases pobre y emergente, en la primera de ellas pasó de 18,1% en 2008 a 19,2% en 2015, y en la segunda de 36,9% a 37,8%. La media consolidada fue la de mayor participación en el subsidio, permaneciendo siempre por encima del 40%.

Gráfico 13. Evolución de la distribución del subsidio a la educación superior 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas



Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

Los resultados del análisis por zona cabecera — resto (Tabla 1), muestran que se siguen presentado importantes diferencias en la distribución de los subsidios. En general, se registraron aumentos en la participación del subsidio recibido por la población en la zona resto frente a cabecera, en casi todos los niveles, excepto en preescolar donde disminuyó de 35,5% en 2008 a 31,2% en 2015. Por su parte, el nivel más destacado por ganar participación de la zona resto fue la primaria, la cual aumentó de 38% en 2008 a 41,9% en 2015.

Tabla 1. Evolución de la distribución del subsidio a la educación 2008, 2011 y 2015, por zona y nivel de educación (%)

Nivel	2008		2011		2015	
Mivei	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto
Preescolar	64,5	35,5	63,0	37,0	68,8	31,2
Primaria	62,0	38,0	62,8	37,2	58,1	41,9
Secundaria	65,4	34,6	68,7	31,3	64,6	35,4
Media	71,3	28,7	76,8	23,2	68,2	31,8
Superior	94,6	5,4	95,6	4,4	94,1	5,9

Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.

Conclusiones

El total del gasto público en educación creció en los últimos años con incrementos importantes del gasto en educación superior, el cual, aunque continúo siendo el más regresivo, mejoró su distribución entre 2008 y 2015, con un aumento de la participación de los quintiles inferiores, mientras los superiores disminuyeron su participación.

Por su parte, el análisis de la distribución del gasto público por quintiles de ingreso en la educación primaria para 2008, 2011 y 2015, evidenció que ésta continuó siendo el nivel más progresivo, mientras la educación secundaria se ubicó en segundo lugar, sobrepasando al nivel preescolar en 2015. La educación media fue la que más ganó participación en el quintil 1, con un incremento de 9,1 pp, entre 2008 y 2015.

En la evolución de la distribución del gasto público en educación entre las clases socioeconómicas, se destaca el aumento en la participación de la clase emergente en todos los niveles educativos, especialmente en preescolar. En el nivel superior, las clases pobre y emergente ganaron participación.

La distribución de los subsidios por zona cabecera-resto, continúo favoreciendo a la cabecera; no obstante, la zona resto presentó avances en casi todos los niveles, excepto en preescolar. La educación primaria fue la que más creció en participación a favor de la zona resto.

Es importante seguir avanzado en la mejor focalización de los subsidios a la educación básica secundaria y media, de tal manera que sean los quintiles y las clases más pobres quienes más se beneficien de estos recursos. Como se ha señalado en este estudio la educación superior sigue siendo la más regresiva, por lo que es necesaria una estrategia que facilite el acceso a este nivel de enseñanza a los quintiles y las clases menos favorecidas. Por último, la zona resto (rural), sigue rezagada en relación a la cabecera (urbana) en todos los niveles de educación, especialmente en superior, por tal razón, con el fin de disminuir esta brecha las IES públicas deberían ampliar su oferta de programas en las zonas rurales.

Bibliografía

Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis, (2013). La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, DC: World Bank.

Lasso, J. (2006). Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. DNP-MERPD.

Núñez, J. (2010). Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. Archivos de economía № 359. Departamento Nacional de Planeación.

Sánchez, F. & Núñez, J. (2000). Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa? CEPAL. Serie Política Fiscal, número 113. Junio de 2000. Santiago de Chile.

Selowsky, M. (1979). Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia. World Bank Research Publication.

Vélez, C. (1996). Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Misión Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Anexos

Anexo 1. Número de personas en los niveles de educación oficial 2008, 2011 y 2015, por quintiles de ingreso.

Nivel	Quintil	2008	2011	2015
Preescolar	1	239.459	322.668	277.359
	2	222.735	211.217	238.296
	3	135.452	120.960	150.524
	4	53.573	46.493	84.238
	5	8.997	11.047	37.140
	1	1.656.792	1.807.259	1.680.518
	2	1.416.949	1.257.525	1.234.392
Primaria	3	777.726	794.940	753.753
	4	392.720	289.219	378.035
	5	117.201	135.894	137.034
	1	846.728	969.105	1.130.149
	2	935.044	974.841	904.810
Secundaria	3	688.693	649.881	599.111
	4	419.691	301.344	299.879
	5	149.129	131.911	139.272
	1	226.014	259.414	337.061
	2	281.715	313.670	308.725
Media	3	258.122	265.395	241.888
	4	213.557	211.120	140.244
	5	71.800	73.652	78.874
Superior	1	61.217	94.414	151.867
	2	113.867	174.884	249.165
	3	206.779	255.470	364.810
	4	265.877	312.498	339.309
	5	215.118	238.130	217.883

Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015

Anexo 2. Número de personas en los niveles de educación oficial 2008, 2011 y 2015, por clases socioeconómicas.

Nivel	Clase	2008	2011	2015
	Pobre	458.582	481.907	392.660
Preescolar	Emergente	172.426	179.711	283.001
	Media Consolidada	29.166	47.919	103.694
	Alta	41	2.849	8.203
	Pobre	3.056.066	2.685.011	2.297.103
Primaria	Emergente	1.024.314	1.268.468	1.399.530
FIIIIalia	Media Consolidada	272.977	307.875	468.202
	Alta	8.031	23.483	18.896
	Pobre	1.767.139	1.647.080	1.551.622
Secundaria	Emergente	951.150	1.042.148	1.114.440
Securidaria	Media Consolidada	308.262	320.389	397.454
	Alta	12.734	17.466	9.705
	Pobre	501.894	476.876	475.131
Media	Emergente	382.727	404.784	427.159
IVIEUIA	Media Consolidada	163.594	235.486	189.784
	Alta	2.993	6.105	14.717
	Pobre	169.857	199.505	256.211
Cupariar	Emergente	330.389	392.379	524.024
Superior	Media Consolidada	350.628	461.152	515.942
	Alta	11.984	22.360	26.857

Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015

Anexo 3. Número de personas en los niveles de educación oficial 2008, 2011 y 2015, por zona.

Nivel	2008		2011		2015	
MIVEI	Nivel Cabecera		Cabecera	Resto	Cabecera	Resto
Preescolar	437.645	222.571	456.016	256.370	555.670	231.887
Primaria	2.844.056	1.517.331	2.809.197	1.475.640	2.753.516	1.430.215
Secundaria	2.224.087	815.197	2.190.922	836.160	2.199.502	873.718
Media	829.243	221.965	893.010	230.241	829.595	277.197
Superior	803.482	59.375	1.020.425	54.970	1.235.453	87.581

Fuente: Cálculos propios con base en DANE - ECV 2008, 2011 y 2015.



Artículo

Carolina Suarez Vargas Subdirectora Subdirección de Salud Dirección de Desarrollo Social Adriana Janeth Avila Reina Consultora Subdirección de Salud <u>Dirección d</u>e Desarrollo Social **David Eduardo Gómez Lizarazu** Profesional Especializado Subdirección de Salud Dirección de Desarrollo Social

Autores:

Caracterización económica de los afiliados al régimen Subsidiado en salud

Introducción

Tras 23 años de la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), apuestas sociales que se vislumbraban lejanas, se han alcanzado. La cobertura universal y la unificación de los planes de beneficios en salud para toda la población sin importar su capacidad de pago, son metas atribuibles al modelo de aseguramiento en salud, previsto para el Sistema.

La universalización de la afiliación a salud, partía del supuesto de crecimiento del empleo y por tanto de las cotizaciones, para financiar el otorgamiento de subsidios para la población pobre y vulnerable, la cual debía ser focalizada mediante el instrumento Sisbén. No obstante, este supuesto no se cumplió con exactitud y el crecimiento de la afiliación, se ha venido alcanzando principalmente mediante la vinculación de personas al régimen subsidiado, hasta representar el 53% de la población afiliada en 2016.

Por este motivo, el objetivo de este análisis es la caracterización económica de las personas que están afiliadas al régimen Subsidiado, en particular su nivel de ingresos, y conocer si la identificación a través del instrumento Sisbén está orientando los subsidios en salud a las personas más pobres y vulnerables, o está permitiendo que muchas personas que han mejorado sus ingresos y que podrían contribuir no lo estén haciendo y sea necesario incorporar cambios en el proceso de afiliación.

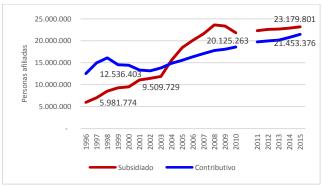
Este análisis describe primero los antecedentes y la evolución de las condiciones del régimen Subsidiado, sigue con la descripción de los métodos de estimación y caracterización de los afiliados para después presentar los resultados de los cálculos obtenidos y finalizar con las conclusiones.

Antecedentes

Como se mencionó en la introducción, parte de los objetivos y estrategias de política en salud de las últimas dos décadas ha sido el logro de la afiliación universal al SGSSS, con equidad y acceso a un amplio listado de beneficios para ambos regímenes, lo cual, en la actualidad, ha llegado a ser una realidad. En primer lugar, la universalización de la afiliación se consiguió en parte por un crecimiento sistemático en el número de afiliados al régimen Subsidiado.

El Gráfico 1 muestra cómo se pasó, en la primera parte de la década de los 90, de cerca de seis millones de afiliados (18% de la población) a alcanzar en la actualidad un número de afiliados que ya superan los 20 millones de personas (53% de la población). Se encuentra una discontinuidad en 2011 para hacer notar un cambio importante en la forma de asignación de los subsidios. Antes de 2011 se contrataban cupos para el aseguramiento totales o parciales, a partir de 2011 se empezó a construir la Base de Datos Única de Afiliación para el régimen subsidiado, es decir ya no era mediante la asignación de cupos sino que se identificaron las personas y fueron transformándose todos aquellos subsidios parciales en subsidios plenos.

Gráfico 1 Crecimientos de la afiliación al SGSSS aseguramiento

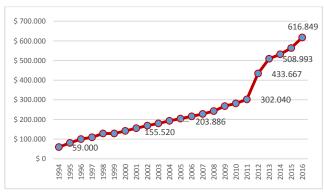


Fuente: construcción de la serie a partir de varias fuentes. De 1996 a 2000 (Contraloría, 2006). De 2001 a 2010 (Agudelo, 2011) y (Castañeda, 2012). De 2011 a 2015, corte a diciembre BDUA

14 Para ser beneficiario del subsidio de salud las personas deberán obtener un puntaje alrededor de 50 puntos o menor (Resolución 3778 de 2011).

Otro hito que merece ser destacado dentro de la historia reciente del régimen Subsidiado es la ampliación de los servicios cubiertos. Como aproximación del cambio en la magnitud de estas coberturas, en el gráfico 2 se presenta el crecimiento nominal de la Unidad de Pago por Capitación del régimen Subsidiado (UPC-S). Se evidencia el salto que da el valor de la UPC-S en el 2013, año en el que finalmente se consolida la igualación de los beneficios entre el Subsidiado y el Contributivo.

Gráfico 2 Crecimientos nominal en pesos corrientes de la UPC del régimen Subsidiado



Fuente: Así vamos en salud

Estos dos aspectos ilustran cómo se pasó de un régimen subsidiado creado para la población más pobre y con un plan básico a una afiliación subsidiada para cerca de la mitad de la población del país, con un amplio cubrimiento de beneficios.

Aunque se han generado estas trasformaciones de cobertura y beneficios, se han mantenido las condiciones iniciales de identificación de la población y afiliación, consistente en tener un puntaje Sisben que clasifique a la persona como pobre¹⁴.

El Sistema de Selección de Potenciales Beneficiarios de programas sociales o Sisbén, es un instrumento de focalización individual que ordena a los hogares, y sus miembros, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas para así identificar a la población más

pobre y asignarle beneficios sociales. De acuerdo al documento Conpes 177 de 2008, la primera versión de la metodología Sisbén, se implementó en 1995, posteriormente el Conpes Social 040 de 1997 solicitó realizar la evaluación de la primera versión del instrumento, revisión que dio origen al Conpes Social 055 de 2001 en donde se recomendó: "actualizar las variables que conformaban el índice y el sistema de ponderación estadístico". En 2002 se dio comienzo a la segunda versión del instrumento (Sisbén II). Finalmente, el Conpes 177 de 2008 recomendó aplicar una nueva metodología Sisbén III en el país, que es la que está vigente en la actualidad.

Aun cuando se han actualizado las metodologías de caracterización de los individuos; en particular para los beneficiarios a los subsidios en salud, ha sido una política del gobierno que una vez adquirido el beneficio, por cualquiera de las metodologías, estos beneficios no se pierden. Es decir, hay criterios de entrada a los subsidios en salud, pero no de salida. Estudios como el de Bottia (2012) señalan que "una fracción importante de beneficiarios del régimen subsidiado aún se observan en los niveles 3, 4 y 5 del viejo SISBEN, los cuales en principio no deberían ser elegibles para recibir el subsidio".

De otro lado, recientes iniciativas de seguimiento por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) han realizado ejercicios de cruce de información con instrumentos como la declaración de renta de los ciudadanos y se han identificado a los llamados "colados" o personas que sin tener las condiciones de vulnerabilidad se encuentran registrados y clasificados de acuerdo al instrumento Sisbén como población pobre¹⁵. Esta situación se constituye en una rigidez del sistema que justifica analizar si existen afiliados al Subsidiado que adquirieron el beneficio, pero con el paso del tiempo han mejorado sus condiciones económicas, lo que implicaría que ya no deberían ser

beneficiarios del régimen subsidiado, dado que ahora tendrían la posibilidad de aportar al SGSSS.

Otro aspecto para analizar en torno a los procesos de identificación y afiliación en el régimen Subsidiado, es el que surge frente a las condiciones actuales del sistema, en especial la coyuntura de la Ley Estatutaria en salud (Ley 1751 de 2015) en la cual se promulga la salud como un derecho fundamental que se soporta en la universalización del aseguramiento, confirmada con una cobertura de población afiliada del 94,8 % explicada en gran medida por la creciente afiliación al régimen Subsidiado (Gráfico 1). Bajo este contexto, la pregunta que surge es: ¿la focalización de las personas más pobres es coherente en un sistema con universalización del aseguramiento y el acceso a la salud como un derecho fundamental? En este sentido, la Ley Estatutaria también promueve que es un deber del afiliado aportar al sistema de aseguramiento de acuerdo a su capacidad de pago, por lo que plantea la alternativa que la afiliación al sistema de aseguramiento en salud se complemente con un sistema de presunción de ingresos.

Para estimar y analizar los ingresos de los afiliados al SGSSS, se cuenta con información para el régimen Contributivo a través de las bases de datos de cotización en donde se registra el Ingreso Base de Cotización (IBC). Sin embargo, para el régimen Subsidiado no existe información de registros administrativos que permitan conocer cuáles son los ingresos de los afiliados, por lo que los ejercicios que se describen a continuación se constituyen en la mejor aproximación de la situación económica de los afiliados al régimen Subsidiado. Por otra parte, este ejercicio analítico permite avanzar en la viabilidad de un instrumento de presunción de ingresos que complemente la información socioeconómica suministrada por la ficha Sisbén, y que conjuntamente se utilicen en el proceso de selección de beneficiaros del régimen subsidiado.

personas con ingresos superiores a 3,8 millones de pesos que tienen puntajes inferiores a 50 puntos: aumentaron de 83.330 a 135.756.

¹⁵ Según lo publicado por el DNP en septiembre 2016 (disponible en https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-alerta-por-nuevos-%E2%80%98colados%E2%80%99-en-el-Sisb%C3%A9n.aspx), los casos de

Materiales y métodos

Se empleó la Encuesta de Calidad de Vida del 2015 (ECV2015) como fuente principal para la estimación de ingresos de los afiliados al régimen Subsidiado. Para medir el ajuste de esta fuente de información se realizaron comparaciones con los registros de afiliación de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), los cuales mostraron que las estimaciones a partir de la ECV2015 estaban cercanas a los registros administrativos.

A partir de la pregunta de la ECV2015 ¿a qué régimen de salud está usted afiliado?, se estimó, para el régimen Subsidiado, un total de 22,2 millones frente a 23,1 millones que se registran en el BDUA (Gráfico 3).

Gráfico 3 Estimación de afiliados al SGSSS por tipo de régimen: ECV2015 vs. registros BDUA



Por otro lado, se tomaron los ingresos de la población del régimen Contributivo y se simuló la cotización según los criterios de aporte: i) Para empleados dependientes el 12%. ii) Para independientes 12% sobre el 40% del ingreso total. ii) No menos de un salario mínimo mensual legal vigente SMMLV en ninguno de los casos. El resultado de esta simulación fue de 12,1 billones de cotización cifra cercana a las estimadas por el Ministerio de salud en los análisis de sostenibilidad del sistema.

Una vez verificada que las estimaciones de la ECV2015 estaban cercanas a las de los registros administrativos tanto en número de afiliados como en ingresos del

Contributivo, se procedió a hacer la estimación de ingresos de los afiliados al régimen Subsidiado. El ingreso se estimó a partir de las preguntas del módulo de fuerza de trabajo de la encuesta. Se observaron tres tipos: ingresos por hogar, ingresos per cápita e ingresos laborales.

El ingreso por hogar se obtuvo de la sumatoria de ingresos de todas las personas de un mismo hogar, el ingreso per cápita se calculó dividiendo el ingreso por hogar entre el número de personas que lo componen, y el ingreso laboral se estimó para aquellos ocupados que declararon su ingreso como salario por su actividad económica.

Un siguiente ejercicio fue calcular el puntaje Sisbén de las personas encuestadas, con el fin de observar la consistencia entre el requisito del instrumento Sisbén para la afiliación al régimen subsidiado y los ingresos estimados a partir de la ECV2015.

Finalmente, se registró cuántas personas afiliadas al régimen subsidiado tendrían capacidad de pago y cuántos aportes está dejando de recibir el SGSSS por estas personas.

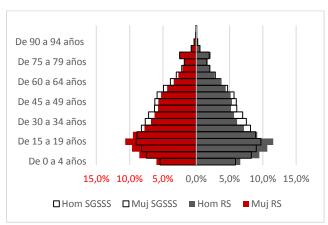
Resultados

Dado que el objetivo de este artículo es describir las características económicas de las personas que están siendo beneficiarias de los subsidios en salud, los resultados obtenidos de la ECV2015 se organizan de la siguiente forma: primero se describen las características demográficas de los afiliados, luego se describen los ingresos por hogar y por persona, comparándolos con los indicadores de pobreza, y finalmente se presenta una estimación de la capacidad de pago de acuerdo a la ocupación y al ingreso declarado por persona.

Según la BDUA, con corte a diciembre 2015 existían 23,1 millones de personas afiliadas al régimen subsidiado, de las cuales el 51,3% son mujeres. En el Grafico 4 se observa que el mayor volumen de personas en la pirámide poblacional se encuentra en los jóvenes de 10 a 24 años, proporción que es casi un 2% mayor en el régimen Subsidiado que en total de la población afiliada al SGSSS. Por otro lado, la población entre 25 y 60 años,

que puede considerarse como la población productiva, se encuentra en menor proporción en el subsidiado que en el total de la población asegurada, lo que es coherente con la naturaleza del SGSSS en donde la población ocupada con capacidad de pago debe realizar los aportes a la seguridad social y estar afiliada en el régimen contributivo.

Gráfico 4 Pirámide poblacional de afiliados al SGSSS y Régimen subsidiado (corte de dic 2015)



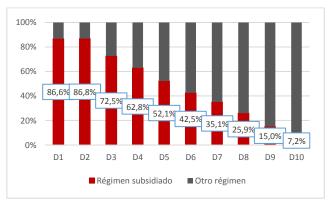
Fuente: BDUA. Consulta a través del cubo SISPRO

De acuerdo con los datos de la ECV2015, se estimaron 22,2 millones de afiliados en el régimen Subsidiado, que constituyen 5,9 millones de hogares. El primer ejercicio consistió en la estimación del ingreso de los hogares y su posterior clasificación en deciles. El Gráfico 5 muestra la clasificación de los hogares por tipo de régimen de salud según decil de ingreso.

Los resultados indican que del total de los hogares del decil uno, es decir, de los hogares con menores ingresos (ingreso promedio mensual de \$171.274 por hogar), el 86,6% son hogares cuyo jefe de familia está afiliado al régimen Subsidiado, siendo este, junto con el decil dos, los de mayor participación de hogares afiliados al Subsidiado. La proporción de hogares afiliados al régimen subsidiado es menor en los deciles de mayor ingreso. El 15% de los hogares del decil 9 y el 7% de los

hogares del decil 10, reportan estar afiliados al régimen Subsidiado.

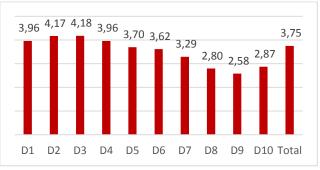
Gráfico 5 Distribución de la afiliación en salud de los hogares por tipo de régimen, según decil de ingresos



Fuente: ECV2015

La densidad familiar¹⁶ de los hogares afiliados al subsidiado se estimó en 3,75. Los hogares en los deciles de menor ingreso tienen una densidad familiar mayor, es decir, en los hogares de menores ingresos hay casi una persona más por hogar que en los hogares de ingresos altos.

Gráfico 6 Densidad familiar por decil en el régimen subsidiado



Fuente: ECV2015

Dado que la afiliación al régimen Subsidiado es por persona¹⁷, se calculó el ingreso del hogar per cápita con

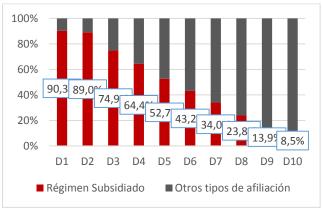
¹⁶ Densidad familiar es el número de personas promedio por hogar.

¹⁷ A diferencia de lo que ocurre en el régimen Contributivo, en donde la afiliación del cotizante da derecho de afiliación a su grupo familiar sin hacer aportes adicionales.

el fin de obtener una aproximación de las condiciones económicas — o ingreso - por persona.

Clasificando los individuos por deciles de ingreso (Gráfico 7), se encuentra que del total de las personas afiliadas del primer decil, el 90,3% están el régimen Subsidiado con un ingreso promedio mensual de \$43.202, siendo este el decil con mayor proporción de afiliados al Subsidiado. En los deciles 9 y 10, donde se encuentran las personas con mayor ingreso – ingreso per cápita promedio mensual de \$951.883 y \$3.287.923 respectivamente -, se observó que hay afiliados al régimen subsidiado. Estas personas son las que en el sistema se llaman "colados", es decir aquellos que por sus condiciones socioeconómicas no deberían estar recibiendo el beneficio, por el contrario, su deber es contribuir bajo los principios de solidaridad al SGSSS.

Gráfico 7 Distribución de la afiliación individual en salud por tipo de régimen, según decil de ingresos, 2015



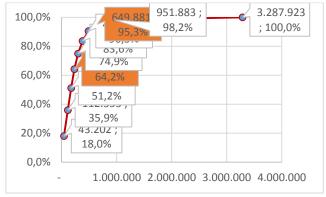
Fuente: ECV2015

Tomando como referencia el salario mínimo mensual vigente de 2015, \$644.350, se observó que solo los deciles 9 y 10 registran ingresos mensuales per cápita superiores a este valor (Gráfico 8) y el 95,3 % de los afiliados al régimen subsidiado reportaron un ingreso menor al SMMLV de \$649.881. Por otra parte, se estimó que el 4,7% de los afiliados al Subsidiado – los afiliados ubicados en los deciles 9 y 10- están siendo beneficiarias del subsidio sin tener las condiciones de vulnerabilidad. La frecuencia acumulada de ingresos se describe en el Gráfico 8, en donde se observa que hay un salto

importante en los ingresos promedio del decil 9 y 10 con respecto a los anteriores.

Gráfico 8 Distribución acumulada del ingreso per cápita

Fuente: ECV2015



Fuente: ECV2015

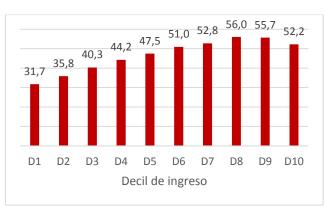
Al comparar el ingreso per cápita estimado con el valor de la Línea de Pobreza monetaria, \$211.807, se obtiene que el 64,2% de los afiliados registraron ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Se observa que para el año 2015, los afiliados al régimen subsidiado eran en su mayoría de ingresos bajos, 95,3% de los afiliados con ingresos menores a un salario mínimo, lo que permite concluir que el subsidio en salud está siendo correctamente orientado a la población de mayor vulnerabilidad económica.

El puntaje del Sisbén estimado con respecto a los deciles de ingresos de los afiliados al subsidiado, indica que en los menores deciles también se registran los menores puntajes, guardando coherencia con el propósito de focalización de las personas con mayor vulnerabilidad. Sin embargo, en el límite de lo que se puede establecer como la capacidad de aportar al sistema -que está alrededor de un salario mínimo- es donde llama la atención que los puntajes están muy cerca de la barrera de los 50 puntos (Gráfico 9). Por tanto, se podría concluir

que aquellos "colados" que han logrado las condiciones de afiliación al régimen subsidiado consiguen resultados muy cercanos a la barrera de los 50 puntos, y es allí en donde se deben centrar la atención para detectar estos casos y retirarles los beneficios.

Gráfico 9 Promedio puntajes Sisbén por deciles en el RS

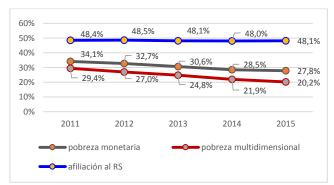


Fuente: ECV2015

Para establecer si las tendencias de disminución en la pobreza, que en años recientes se han dado en el país, han incidido con la tendencia de la afiliación en el régimen Subsidiado, se compararon las tendencias del porcentaje de afiliación al régimen subsidiado y los indicadores de pobreza monetaria y pobreza multidimensional (Gráfico 10). La proporción de afiliados al subsidiado con respecto a la población total se ha mantenido constante, en tanto que el porcentaje de población pobre por los dos indicadores sí ha mostrado decrecimiento. No se puede concluir a partir de los datos analizados en este documento la razón por la cual disminuyen los pobres, pero no han disminuido los afiliados al régimen subsidiado. Una hipótesis, para un siguiente análisis, sería que la población ha logrado superar la pobreza monetaria pero los ingresos obtenidos aún no son suficientes para superar el salario mínimo, que constituye el umbral de capacidad de pago para el sistema de aseguramiento en salud. Para

corroborar esta hipótesis se tendría que hacer un análisis histórico de la tendencia de los ingresos en el rango entre la línea de pobreza y el SMMLV.

Gráfico 10 Indicadores de pobreza y crecimiento de afiliación al Subsidiado



Fuente: Indicadores de pobreza DANE. Afiliación al régimen Subsidiado (RS) BDUA

Finalmente, y en coherencia con los principios de solidaridad en el aseguramiento en salud, en donde aquellas personas con capacidad de pago están en el deber de realizar los aportes al sistema, se hizo un análisis de aquellos afiliados al régimen subsidiado que están ocupados. Se calcularon 8,4 millones de ocupados, de los cuales el 80% son independientes¹⁹.

Para realizar una estimación de cuantos recursos está dejando de recaudar el SGSSS por cuenta de las personas con alguna capacidad de pago, se dividió el ingreso en tres categorías: de 0 hasta un SMMLV en donde se ubicó la mayoría de los ocupados; entre un SMMLV y un millón seiscientos mil pesos, y mayor a un millón seiscientos. El umbral de un millón seiscientos mil pesos resultó de analizar las condiciones de afiliación del régimen Contributivo, en las cuales un trabajador dependiente con un salario mínimo aporta el 4% de su ingreso a la afiliación de salud. Como la mayoría de los ocupados en el régimen subsidiado son independientes, se estimó el ingreso necesario de los independientes

¹⁸ Según el reporte de septiembre 2016 del DNP de "Colados en el Sisbén": actualmente, el Sisbén tiene 35.800.785 personas registradas en todo el país, de las cuales 384.582 se encuentran en verificación o en proceso de depurar su información.

¹⁹ Independientes de acuerdo a la ECV2015 son aquellos que reporten entre su actividad laborar una de las siguientes: empleado doméstico, profesional independiente, trabajador independiente o por cuenta propia, patrón o empleador, trabajador de finca, tierra o parcela, trabajador sin remuneración, ayudante sin remuneración, jornalero o peón.

para equipar las condiciones de la contribución, como se describe en la tabla 1.

Tabla 1 Estimación de aportes comparando las condiciones entre empelados e independientes

Régimen Contributivo, dependiente con un SMMLV \$644.350 (2015)		Independiente cotiza sobre el 40 % de su ingreso.
Total aporte para el sistema 12,5 % = \$80.544	*	Ingreso del independiente \$1.610.875 IBC es el 40 % ingreso = \$ 644.350 Aporte de independiente 12,5 % = \$80.544

De esta manera se determinó que la población con capacidad de pago serían aquellos ocupados con ingresos superiores al millón seiscientos. Se calculó alrededor de 133 mil personas con estas características que deberían estar haciendo un aporte al sistema cercano a \$114 mil millones de pesos.

Conclusiones

La caracterización socioeconómica de los afiliados al régimen Subsidiado indican que la identificación de personas en condiciones de vulnerabilidad y merecedoras de beneficios ha sido una labor efectiva en el país pues efectivamente se benefician a los colombianos de menores ingresos: el 90% de los afiliados al Subsidiado tiene un ingreso per cápita menor a 486 mil pesos y el 64% menos de 230 mil pesos.

En cuanto a los hogares, se estima una densidad familiar mayor al promedio nacional en los hogares de los cuatro primeros deciles, en donde los ingresos por hogar son menores a 914 mil pesos. Se acumula en estas condiciones el 60% de los hogares del régimen subsidiado, que suman un poco más de 14 millones de colombianos. Con estos resultados es difícil pensar que estás personas puedan hacer contribución al SGSSS, por lo que en general los subsidios están correctamente direccionados.

En cuanto a la situación laboral de las personas que se identificaron como beneficiarias del Subsidiado, se encontró que el 38,1% son personas clasificadas como ocupadas dentro de los criterios del DANE. Puede asumirse que estos son trabajadores informales, pero en cuento a los ingresos laborales reportados - que son los que establecen las cotizaciones al SGSSS – solo el 2% de los afiliados pueden considerarse como "colados" del sistema y que son los que potencialmente deberían contribuir, con lo que el SGSSS podría tener un ingreso adicional de cerca de 114 mil millones que hoy no está recibiendo.

En cuanto a los puntos de corte de los puntajes Sisbén, se encontró que existe consistencia entre el promedio de puntaje por decil y los cortes que el Ministerio de salud estableció para ser considerado como beneficiario del subsidio.

En conclusión, se encontró que 21,8 millones de personas (98%) de acuerdo a sus condiciones de ingresos están debidamente identificadas y cubiertas por subsidios a la salud.

Lo anterior implica que un 2% de las personas afiliadas al régimen subsidiado tienen las condiciones para estar en el régimen Contributivo, lo que significa alrededor de 133 mil cotizantes, que con una densidad familiar estimada de 2,8 representan aproximadamente 370 mil personas en el régimen Contributivo.

Respecto a las preguntas de investigación, puede decirse que: (i) los subsidios en salud están dirigidos a los colombianos más pobres, siendo el sistema de salud una herramienta equitativa y progresiva que contribuye en la mayor calidad de vida de los colombianos, (ii) referente a la coherencia entre la focalización que mantiene el régimen Subsidiado frente a la universalización, si bien hace falta abordar este análisis desde el análisis de otros datos y otro marco conceptual, se puede concluir que la focalización es una herramienta que ha aportado hacia la universalización. Como lo expone Bottia (2012) citando a Ocampo: "el universalismo debe complementarse con la focalización, puesto que lo primero hace referencia al derecho de todos los individuos y lo segundo se refiere a la

solidaridad para garantizar el acceso de los menos favorecidos". Lo importante en este momento para mantener la sostenibilidad financiera del sistema es que, dada la amplitud de los beneficios, se complementen los instrumentos de focalización con mecanismos de verificación de datos y seguimiento a los cambios económicos de la población, como ya se está estableciendo, con el fin de minimizar el riesgo de "colados" en el sistema.

Finalmente, con este análisis se abre una ruta para la profundización de dos temas. Primero, ampliar esta caracterización económica a los afiliados de los regímenes Contributivo y Especiales, y a esa proporción—cada vez menor- de población que aún no se encuentra afiliada. Segundo, analizar la senda de disminución de pobreza y capacidad de pago, estableciendo umbrales de ingreso que permitan a los tomadores de decisiones establecer en qué nivel de ingresos la población no solo ha salido de las condiciones de vulnerabilidad, sino que se encuentra en capacidad de aportar económicamente al SGSSS.

Referencias

Agudelo C, Cardona J, Ortega J, Roblado R. (2011). Sistema de salud en Colombia: 20 años de logros y problemas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Bottia M, Cardona-Sosa L, Medina C. (2012) El SISBEN como mecanismo de focalización individual del régimen subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones. Revista de Economía del Rosario. Vol. 15. No. 2. Julio - Dic 2012. 137 – 177. Bogotá.

Castañeda, Carlos; Fonseca, Milena; Núñez, Jairo; Ramírez, Jaime; Zapata, Juan Gonzalo. (2012) La Sostenibilidad Financiera del Sistema de Salud Colombiano -Dinámica del gasto y principales retos de cara al futuro-. Fedesarrollo. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Conpes Social 177 (2008). Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Controlaría de Bogotá DC. (2006). Estado actual del régimen subsidiado en salud y evaluación de la estrategia salud a su hogar en el distrito. Bogotá.



Artículo

Autores:

Cesar Augusto Merchan Subdirector Subdirección de Empleo Dirección de Desarrollo Social **Diana Smith Lopez Amado Asesor** Subdirección de Empleo Dirección de Desarrollo Social

Efecto de los subsidios sobre el mercado laboral

Introducción

El presente documento realiza una revisión de los efectos teóricos de los subsidios sobre las variables del mercado laboral y la evidencia empírica de estudios que se han realizado en Colombia y en otras partes del mundo. Utilizando el método propensity score matching se propone una medición de impacto de los principales subsidios del país a partir de los datos de la encuesta de calidad de vida del año 2014, identificando efectos importantes sobre la tasa de ocupación, la tasa global de participación y la tasa de informalidad.

Marco Teórico

El modelo teórico básico de oferta laboral plantea que los individuos toman decisiones de participar en el mercado de trabajo partiendo de la existencia de una restricción del tiempo disponible (24 horas diarias). En este modelo, los individuos se enfrentan a una disyuntiva en el uso del tiempo al decidir el número de horas que dedica al trabajo o al ocio, representando este último todas las demás actividades no remuneradas que realizan las personas tales como estudiar, realizar oficios de hogar, divertirse o simplemente descansar.

Análogo a la teoría del consumidor, la distribución optima del tiempo de un individuo depende de sus preferencias con respecto al trabajo o al ocio y de las condiciones ofrecidas por el mercado (salarios de mercado de acuerdo con su perfil).

Es por ello que en el modelo simplificado de oferta laboral (que supone que el único ingreso que reciben los individuos es el proveniente de la remuneración al trabajo) se presentan dos posibles efectos sobre el número de horas dedicadas al trabajo ante el incremento del salario, el efecto renta y el efecto sustitución. Dependiendo de la magnitud de estos dos efectos, los individuos toman la decisión de aumentar, reducir o mantener el mismo número de horas trabajadas ante un cambio en el salario. Ver Cuadro 1

Cuadro 1: Variaciones salariales y horas de trabajo

	Influencia en las horas de trabajo				
Magnitud de los efectos	Subida del salario	Descenso del salario			
El efecto-					
sustitución es					
mayor que el					
efecto-renta	Aumentan	Disminuyen			
El efecto renta es					
igual al efecto					
sustitución	No varían	No varían			
El efecto-renta es					
mayor que el					
efecto-sustitución	Disminuyen	Aumentan			

Fuente: (McConnell & Brue, 1997)

Cuando se incorporan los subsidios al modelo de oferta laboral se afecta el ingreso total del hogar (por la introducción de un ingreso no salarial) y la relación marginal de sustitución de trabajo por ocio, ocasionando cambios en las decisiones de los individuos y generando en muchos casos incentivos perversos.

Es así que, por ejemplo, los subsidios no condicionados de apoyo al mantenimiento del ingreso de los hogares reducen la oferta laboral en dos sentidos. De una parte, aumenta el ingreso disponible (ingreso no salarial), generando un efecto renta que aumenta el salario de reserva disminuyendo el número de horas trabajadas o la participación laboral de los miembros del hogar, y de otra genera un efecto sustitución, que ante la presencia de un tipo de reducción en la prestación produce una reducción efectiva de los salarios, generando una sustitución de trabajo por ocio (McConnell & Brue, 1997).

Los subsidios no solo afectan la decisión de los miembros de los hogares de participar en el mercado laboral o de trabajar cierto número de horas sino también otras variables tales como la informalidad laboral, el trabajo infantil y el empleo. Además, existen múltiples tipos de subsidios que afectan de manera particular y heterogénea dichas variables del mercado laboral.

En el Cuadro 2 se puede ver un resumen de los efectos teóricos generados por los principales tipos subsidios sobre algunas variables del mercado laboral.

Cuadro 2: Posibles efectos de los subsidios sobre las variables del mercado laboral

Tipo de subsidio Variables afectadas	Subsid io al desem pleo	Transfer encia monetari a (condicio nada)	Cuidad o infantil	Subsid io de salud	Subsid io de viviend a	Pensió n no contrib utiva
Participac ión laboral	Aument o	Ambigüo	Aument o	Ambigü o	Aument o	Disminu ción
Horas trabajada s	Aument o	Ambigüo	Aument o	Ambigü o	Aument o	Disminu ción
Empleo (enganch e)	Aument a	Aumenta	Aument a	Ambigü o	Aument 0	Disminu ción
Informali dad	Ambigü o	Ambigüo	Dismin ución	Aument 0	Dismin ución	Disminu ción
Subdecla ración de ingresos	Sí	Sí	Sí	Sí	No, Sí	Sí
Trabajo Infantil	Dismin ución	Disminuc ión	Dismin ución	Dismin ución	Ambigü o	Disminu ción

Fuentes: Elaboración propia con base en (Moffit, 2002); (Blundell & Macurdy, 1999); (Pencavel, 1986); (McConnell & Brue, 1997)

El subsidio al desempleo ayuda a suplir las necesidades básicas de los hogares, disminuyendo la presión sobre los niños y adolescentes a participar en el mercado laboral. Dado que está condicionado a la búsqueda activa y a la capacitación, aumenta la participación laboral y mejora el enganche. Sin embargo, su efecto sobre la informalidad no es muy claro, a corto plazo los perceptores del subsidio tendrían incentivos para aceptar trabajos informales (sin registros) para continuar recibiendo dicho beneficio, pero, el aumento del salario de reserva, incentivaría también la búsqueda de trabajos formales.

Las transferencias monetarias condicionadas a la nutrición y permanencia escolar de los niños y jóvenes, mejoran el capital humano, reducen el trabajo infantil y por ende aumentan las posibilidades de enganche en empleos formales en el mediano plazo. Otros miembros del hogar, especialmente mujeres, podrían verse beneficiados también al liberar tiempo de cuidado, dada la condición de asistencia escolar y aumentar su participación en el mercado laboral.

Sin embargo, a corto plazo el subsidio puede generar también incentivos perversos como son reducir la participación laboral dado el aumento del ingreso no salarial o aceptar empleos informales para evitar costos de seguridad social, ocultar los ingresos y continuar recibiendo el subsidio.

Los subsidios al cuidado infantil, de adultos mayores o de personas en condición de discapacidad benefician a todo el hogar. De una parte, ayudan a reducir el trabajo infantil cuando los niños son los receptores de cuidado o los cuidadores, permitiéndoles en este último caso aumentar la asistencia escolar y el tiempo dedicado a otras actividades formativas. De forma similar libera tiempo de cuidado en los demás miembros adultos del hogar para salir a trabajar, trabajar más horas o mejorar su formación aumentando las probabilidades de enganche en empleos de calidad.

Los efectos de los subsidios a la salud sobre la participación y el enganche laboral son ambiguos, no obstante, cuando estos están condicionados a indicadores de pobreza, generan un incentivo a aceptar empleos informales para ocultar ingresos, ahorrar costos de seguridad social y mantener el subsidio.

El subsidio de vivienda, al financiar solo una parte del activo, incentiva el aumento de la participación laboral y enganche en empleos formales con mayor remuneración para conseguir recursos que les permitan pagar la vivienda. Si el subsidio otorgado está condicionado a un bajo ingreso podría generar un incentivo a subdeclarar ingresos en el momento de la solicitud del mismo, pero a su vez este efecto podría ser compensado por la necesidad de mostrar capacidad de pago para tener acceso al crédito.

Los subsidios a pensiones no contributivas disminuyen participación del adulto mayor y posiblemente de otros miembros del hogar.

El análisis de los efectos se hace aún más complejo cuando se considera que con frecuencia los hogares no reciben un solo tipo de subsidio sino un paquete de ayudas cuyos efectos no se deberían analizar de forma aislada.

Programas que ofrecen Subsidios en Colombia

En Colombia existen una serie de subsidios que tiene como objetivo general mejorar las condiciones de vida de las personas más pobres y vulnerables y brindar oportunidades para generar equidad. A continuación, se presenta una descripción de los subsidios más relevantes los cuales son objeto de este estudio.

Programa Familias en acción

Más Familias en Acción un el programa del Departamento para la Prosperidad Social que ofrece un apoyo económico a las familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en condición de pobreza. Este programa apoya a las familias a través de incentivos económicos para salud y educación.

El incentivo de salud se entrega por familia con uno o más niños menores de 7 años de edad. Este incentivo se entrega cada dos meses (6 veces al año) hasta el día antes que el niño o niña cumpla los 7 años, siempre y cuando asista oportunamente a todos los controles de crecimiento y desarrollo de acuerdo con su edad.

El incentivo de educación es individual, a diferencia del de salud, y se entrega a familias con niños, niñas o adolescentes entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar. Se entregan cada dos meses, menos en el período de vacaciones de fin de año escolar, es decir, cinco veces al año (10 meses). La familia adquiere dos compromisos: los niños deben asistir a mínimo el 80% de las clases y no pueden perder más de dos años escolares. En el caso que uno de los beneficiarios tenga 18 ó 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11° (Departamento para la Prosperidad Social, 2016).

Programa Colombia mayor

El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor "Colombia Mayor", busca aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la extrema pobreza por medio de la entrega de un subsidio económico (Colombia Mayor, 2016).

Subsidio de vivienda

Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.

De manera excepcional, se permite que las familias de poblaciones vulnerables como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda usada, igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento (Ministerio de Vivienda, 2016).

Subsidio de salud

El Régimen Subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Subsidio de Educación Pública

Los subsidios educativos en Colombia se enmarcan en la educación pública, la cual está presente desde la educación preescolar hasta la educación superior. Este subsidio es recibido por lo hogares a través del servicio de educación por el cual no pagan (en los casos en que esta es gratuita) o pagan un valor inferior a su costo y su valor de mercado en contexto con la educación privada.

Alimentación escolar

El Programa de Alimentación Escolar brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones. Su objetivo fundamental es

contribuir con la permanencia de los estudiantes sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Hogares comunitarios

Los Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB, son un servicio de atención a la primera infancia, ubicados dentro de las modalidades tradicionales, que funcionan mediante el otorgamiento de becas a las familias (Ley 88/89), para atender las necesidades básicas de protección, cuidado, nutrición, salud, educación y desarrollo psicosocial de los niños y niñas en la primera infancia.

Esta modalidad se desarrolla mediante diferentes formas de atención, definidas a partir de las necesidades e intereses de los niños, las niñas y sus familias; dando lugar a los servicios HCB- FAMI, HCB Familiares, HCB Agrupados, HCB Múltiples, HCB Empresariales y Jardines sociales, los cuales a través de su historia se han cualificado con la incorporación y desarrollo de componentes complementarios (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2016).

Subsidio a los servicios públicos

La Ley 142 de 1994 estableció que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios se orientaría por criterios de "eficiencia económica, suficiencia financiera, solidaridad y redistribución". Con el fin de garantizar la suficiencia financiera de los prestadores y asegurar al usuario final la calidad y continuidad en el suministro de los servicios en el largo plazo, la tarifa debe reflejar los costos eficientes de provisión, e incorporar el descuento por subsidio otorgado a los usuarios residenciales de menores ingresos, o el factor de contribución por aporte

solidario de los usuarios residenciales de mayores ingresos y de los usuarios industriales y comerciales.

De acuerdo con la Ley 142 de 1994, son meritorios de subsidio aquellos usuarios cuya vivienda pertenece a los estratos 1, 2 y 3. Estos usuarios pueden recibir un subsidio a la tarifa de los servicios públicos de conexión domiciliaria de hasta 50%, 40% y 15% respectivamente, sobre un consumo básico de subsistencia a determinar por las autoridades de cada sector. Por encima de ese nivel de consumo básico, pagan la tarifa marginal plena, equivalente al costo medio de suministro del servicio. Los usuarios que residen en vivienda de estrato 4 pagan la tarifa plena por la totalidad de sus consumos y los usuarios de estratos 5 y 6, los usuarios industriales y los usuarios comerciales pagan un sobrecosto de hasta 20%, que tiene por objeto financiar los subsidios a los hogares de menores ingresos. (Meléndez, 2008)

Hallazgos previos

La evidencia empírica en la evaluación de impacto de los subsidios sobre las variables del mercado laboral muestra resultados diversos que no siempre validan las hipótesis teóricas. Esto ocurre por diferentes motivos como son las características propias de cada subsidio, las condiciones de los mercados de trabajo, el ciclo económico e incluso las metodologías de evaluación y de los datos utilizados. Sumado a lo anterior, es bastante frecuente que los hogares sean receptores de una combinación de subsidios que generan una mezcla de efectos y dificultan la evaluación de impacto²⁰.

²⁰ La combinación de subsidios implica una dificultad no solo para separar los efectos sino para identificar un grupo control que no esté contaminado por otros subsidios no observados.

Cuadro 3: Impacto de los programas de transferencias económicas condicionadas en América Latina

País	Programa	Estudio	Resultados
Argentina	Asignación universal por hijo	Maurizio, 2011	No tuvo impacto en participación, ni en ocupación ni en horas
Honduras	Asignación familiar	Alzúa, Cruces y Ripani, 2010	No hubo efecto en empleo de adultos
Nicaragua	Red de Protección Social	Alzúa, Cruces y Ripani, 2010	No hubo efecto en empleo de adultos
Mexico	Progresa	Alzúa, Cruces y Ripani, 2010	No hubo efecto en empleo de adultos
IVIEXICO	Flogiesa	Parker y Skoufias, 2000;	Redujo participación de niños en hasta 21% pero
D ii	Bolsa Familia	Medeiros, Britto y Veras Soares, 2008; Foguel y Paes de Barros, 2010;	No hubo efectos negativos en el empleo
Brasil		Camilo de Oliveira y otros, 2007	Participación de beneficiarios fue mayor en 3,1% para familias en pobreza y 2,6% para
Paraguay	Tekopora	Veras y Soares, 2013	No hubo efectos negativos en el empleo
Chile	Chile Solidario	Galasso, 2006	Aumentó vinculación a programas de empleo y autoempleo hasta en 30%. Pero, participación laboral efectiva aumentó sólo en

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios citados

Los estudios realizados en América Latina, no han evidenciado una disminución de la participación laboral a causa de los programas de transferencia económicas condicionadas (Ver Cuadro 3) pero si a causa de los programas de pensiones no contributivas (Ver Cuadro 4). En el sentido opuesto, se ha evidenciado que los subsidios de cuidado infantil, aumentan la participación laboral femenina (Ver Cuadro 5).

Cuadro 4: Impacto de los programas de transferencias económicas condicionadas en América Latina

País	Programa	Estudio	Resultados
Brasil	Previdencia Rural		Reducción entre 10 y 20% de participación de
Argentina	Programa de Moratoria	Bosch y otros, 2013	beneficiarios de pensión no contributiva
México	70 y más		Contributiva
Brasil	Previdencia Rural	Bosch y otros, 2013	Reducción no superior al 2% en participación de cónyuges de beneficiarios de persión no contributiva
Brasil	Benefício de Prestação Continua	Kassouf y De Oliveira, 2012	Disminución de participación de beneficiarios de pensión no contrib. Positivo: el subsidio permite el retiro a quienes no tienen músculo financiero. Disminución en
			participación de adultos mayores de 30 años que conviven con beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios citados

En un estudio realizado en Tennessee, Estados Unidos, se identificó una disminución del 6% en la tasa de desempleo por el aumento en búsquedas de vacantes en internet en respuesta a la desvinculación del programa de aseguramiento público en salud "TennCare". Esto sugiere que la presencia del subsidio de salud desincentivaba la búsqueda de empleo (Garthwaite y Notowidigdo, 2013).

Cuadro 5: Impacto de los programas de cuidado infantil en las variables del mercado laboral

País	Programa	Estudio	Resultados
México	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Ángeles y otros, 2011	Se evidencia un incremento de 18% en la probabilidad de emplearse de las mujeres madres.
Chile	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Contreras y otros, 2012	Aumenta entre 1 y 8% la participación laboral femenina.
Brasil	Programa de Guarderías Públicas	Paes de Barros, 2011	Hay un aumento del 8% en la tasa de participación laboral femenina.

Fuente. Elaboración propia con base en los estudios citados

Las mediciones de impacto que se ha realizado de los subsidios en Colombia han encontrado diversos impactos sobre el mercado laboral.

La evidencia empírica en Colombia muestra que el programa Familias en Acción parece no generar un impacto negativo sobre el mercado laboral a excepción de lo que respecta al trabajo informal. Espinosa y Barbosa (2016) y Barrientos y Villa (2013) encontraron impactos positivos sobre sobre la participación laboral masculina, a la vez que Núñez (2011) encontró que aumenta la tasa de participación y ocupación, reduce la tasa de desempleo de los adultos del hogar y disminuye la participación laboral de los menores de edad. En el mismo sentido, Attanasio, Garcia, Romero y Pellerano (2012) encontraron que este programa disminuye la probabilidad de trabajar en menores de 7 a 11 años y Attanasio y otros (2006) que disminuye el trabajo infantil entre 10% y 12%. Farné, Rodriguez y Ríos (2016) identificaron que incrementa de 7 pp a 12 pp la probabilidad ser trabajadores informales de los jefes del hogar y sus cónyuges.

En lo que respecta al régimen subsidiado de salud se ha encontrado que reduce la participación laboral (Gaviria, Medina y Mejía, 2006) y aumenta el empleo informal (Farné, Rodriguez y Rios, 2016; Camacho, Conover y Hoyos, 2009).

El programa de hogares comunitarios del ICBF aumenta un 24% la participación femenina de las mujeres casadas y un 11% de las mujeres solteras y no madres (Merchán, 2009).

Cuadro 6: Impacto de subsidios en Colombia sobre las variables del mercado laboral

Programa	Estudio	Resultados
Familias en Accción	Farné,	Incrementa de 7 pp a 12 pp la probabilidad de ser informal de los jefes de hogar y de sus cónyuges.
Régimen subsidiado de salud	Rodriguez y Rios, 2016	Incrementa en 20 pp la probabilidad de ser informal de los jefes de hogar y de sus cónyuges.
Colombia Mayor		No tiene efectos sobre las variables del mercado laboral
Familias en Acción	Espinosa y Barbosa, 2016	Genera impactos positivos en la participación laboral. El mayor impacto es en hombres
Familias en Acción	Barrientos y Villa, 2013	Genera impactos positivos en la participación laboral de hombres
Familias en Acción	Attanasio, Garcia, Romero y Pellerano, 2012	Disminuye la probabilidad del trabajo de menores de 7 a 11 años.
		Disminuye participación laboral de los menores de edad.
Familias en Acción	Nuñez, 2011	Aumenta la tasa de participación, ocupación y se reduce la tasa de desempleo de los adultos en el hogar
Régimen subsidiado de salud	Camacho, Conover y Hoyos, 2009	Aumento de empleo informal en beneficiarios del régimen subsidiado de salud.
Hogares comunitarios ICBF	Merchán, 2009	Aumenta 24% la participación de mujeres casadas y 11% para mujeres solteras y no madres.
Familias en Acción	Attanasio y otros, 2006	Disminuye trabajo infantil entre 10% y 12%
Régimen subsidiado de salud	Gaviria, Medina y Mejía, 2006	Reduce la participación laboral de los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios citados

Análisis descriptivo de los subsidios en Colombia

De acuerdo con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH, el 25,5% de la población en edad de trabajar pertenecía a un hogar que recibía transferencias monetarias por concepto de subsidios institucionales en el año 2014. Con el propósito de realizar una comparación de los indicadores del mercado laboral, dicha población se dividió en 5 grupos de acuerdo con la participación porcentual del subsidio dentro del ingreso total del hogar: 1) Sin subsidios; 2) subsidio inferior al 4%; 3) Subsidio mayor al 4% y menor

a 9%; 4) Subsidio mayor al 9% e inferior al 20% y 5) Subsidio mayor al 20%.

Como es de esperar, la mayor participación del subsidio dentro del ingreso total del hogar se relaciona con un menor ingreso per cápita y con un mayor subsidio per cápita medio. Dicho de otra manera, los más pobres reciben más dinero por concepto de subsidios monetarios, ingreso que representa una alta proporción del ingreso total. (Ver Tabla 1)

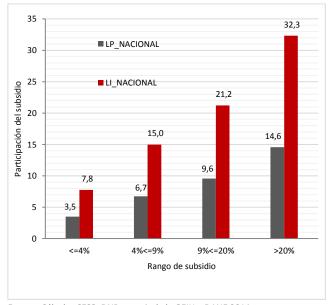
Tabla 1: Principales indicadores del mercado laboral de la población según la participación porcentual de los subsidios dentro del ingreso del hogar, 2014

Indicado res	Sin subsidio	Subsidio <=4%	4% <subs idio<=9%</subs 	9% <subs idio<=20 %</subs 	Subsidio >20%	Total
Ocupados						
formales	7.248.113	420.311	253.677	102.175	29.885	8.054.160
Ocupados informales	9.499.731	1.188.450	1.241.676	1.091.984	427.322	13.449.163
Desocupa dos	1.622.173	143.719	151.711	123.096	110.460	2.151.159
Inactivos	9.061.315	973.237	1.167.912	1.166.219	803.354	13.172.036
PET	27.431.332	2.725.716	2.814.976	2.483.473	1.371.021	36.826.518
TGP	67,0%	64,3%	58,5%	53,0%	41,4%	64,2%
то	61,1%	59,0%	53,1%	48,1%	33,3%	58,4%
TD	8,8%	8,2%	9,2%	9,3%	19,5%	9,1%
TI	56,7%	73,9%	83,0%	91,4%	93,5%	62,5%
Ingreso percapita con						
subsidio	709.779	363.767	239.453	160.585	96.632	578.422
Ingreso percapita sin						
subsidio	709.779	356.166	224.807	139.824	65.009	573.784
Subsidio per capita medio	-	7.601	14.646	20.761	31,623	4.638

Fuente: Cálculos SESS- DNP a partir de la GEIH – DANE 2014

En proporción de los indicadores de pobreza, los subsidios institucionales representan hasta un 32% del valor de la línea de indigencia (LI) y un 14% de la línea de pobreza del total nacional. (Ver Gráfico 1)

Gráfico 1: Valor del subsidio per cápita medio como proporción de las líneas de pobreza e indigencia



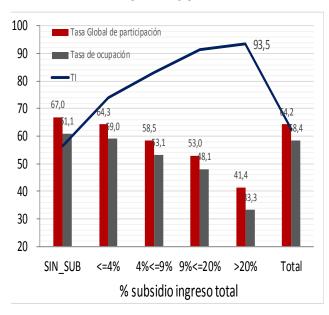
Fuente: Cálculos SESS- DNP a partir de la GEIH – DANE 2014

La participación de los subsidios dentro del ingreso total de los hogares presenta una relación directa con las tasas de informalidad y desempleo e inversa con las tasas de participación y ocupación.

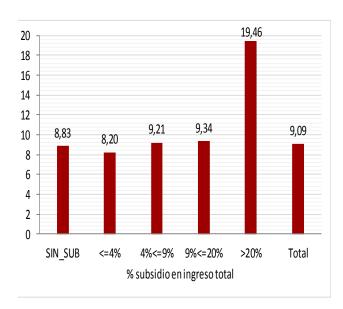
En el Gráfico 2 se puede observar que la población que recibe subsidios superiores al 20% del ingreso total del hogar, presenta una tasa de desempleo del 19,5%, valor que duplica la tasa de desempleo del total nacional y las tasas de los demás grupos de población según subsidio. Igualmente, es de resaltar que esta misma población presenta muy bajas tasas de participación y ocupación, las cuales solo alcanzan los niveles de 41,4% y 33.3% respectivamente. Estos indicadores del mercado laboral señalan la existencia de altas tasas de dependencia al interior de dichos los hogares, lo cual explica en parte las condiciones de pobreza.

Gráfico 2: Indicadores laborales según grupos por participación de los subsidios institucionales en el ingreso total

TOTAL NACIONAL



TASA DE DESEMPLEO NACIONAL



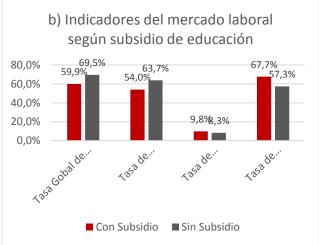
Fuente: Cálculos SESS- DNP a partir de la GEIH – DANE 2014

Cuando se revisa la relación entre la presencia de los subsidios de salud y educación en el hogar con respecto a los indicadores del mercado laboral se encuentra un comportamiento similar al de los subsidios monetarios. En el Gráfico 3 se puede ver que los indicadores del mercado laboral de las personas de los hogares que

reciben subsidios de salud y educación presentan menores tasas de participación y ocupación y mayores tasas de desempleo e informalidad que los no los reciben. La brecha más importante se observa en la tasa de informalidad entre los que reciben y no reciben subsidio de salud, no obstante, esto se debe a la regla general que exige cotización afiliación al régimen contributivo de salud como prerrequisito para realizar la cotización al sistema general de pensiones, siendo esta última el criterio para definir el concepto de informalidad.

Gráfico 3: Tasa de participación laboral según recibidos por el hogar, total nacional 2014





Fuente: Cálculos SESS- DNP a partir de la GEIH – DANE 2014

Pese a que se observa una alta relación entre la presencia de subsidios en el hogar y deficientes condiciones de los indicadores del mercado laboral, no sería correcto afirmar una relación de causalidad dada las diferencias existentes en las características socioeconómicas del agregado de las personas que reciben y no reciben subsidios. Para llegar a este tipo de conclusiones se propone en la siguiente sección un ejercicio de evaluación de impacto.

Metodología y fuentes de datos

El objetivo de la presente evalución es estimar el impacto de los subsidios sobre indicadores de mercado laboral de individuos y hogares.

Los subsidios sujeto de estudios son Familias en Acción, Adulto Mayor, Salud, Servicios Públicos, Educación, Hogares Comunitarios, Vivienda y Alimentación Escolar. Las variables de resultado son tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de formalidad, horas trabajadas e ingreso laboral.

La metodología utilizada es propensity score matching la cual permite realizar evaluaciones de impacto con datos de tipo trasversal ante la inexistencia de datos longitudinales, encontrando un grupo control con características muy cercanas a la población que ha recibido el tratamiento que en este caso corresponde a los subsidios recibidos.

 $Pr(T = 1) = f(edad\ jefe, sexo\ jefe, nivel\ educativo\ jefe, raza, región, zona residencia, insuficiencia paredes, insuficiencia pisos, hacinamiento, viviena cohabitada) cç$

En el ejercicio se utilizaran cuatro posibles algoritmos de emparejamiento: 1)Vecino más cercano; 2) Kernel; 3) Radio y 4) Regresión lineal local. Los impactos se reportan cuando se obtienen impactos significativos en 3 o más algoritmos.

La fuente de información es la encuesta de Calidad de vida del año 2014, la cual contiene información socioeconómica de los hogares, dentro de la que se puede identificar los indicadores del mercado laboral y de ingresos de los hogares y la recepción de diversos subsidios.

Considerando que en Colombia rara vez los hogares reciben un único subsidio se plantea un ejercicio de medición en dos etapas. En la primera se realizan estimaciones para cada uno de los subsidios de manera independiente, tal como se hace tracionalmente:

$$ATT = E(Y_{i1} - Y_{i0}|X, D_i = 1) = E(Y_{i1}|X, D_i = 1) - E(Y_{i0}|X, D_i = 1)$$

Luego de esto, se realizan estimaciones tomando paquetes de subsidios para el grupo de tratamiento:

Grupo de Tratamiento	Grupo de Control
Salud + Educación	Algún otro subsidio
Salud + Educación	Salud
Salud + Educación	Educación
Familias + Educación	Algún otro subsidio
Familias + Educación	Familias
Familias + Educación	Educación
Familias + Salud	Algún otro subsidio
Familias + Salud	Familias
Familias + Salud	Salud

Resultados

En la evaluación de los subsidios de manera independiente se obtuvieron resultados significativos para todos excepto para el subsidio de vivienda.

El cuadro No. 7 presenta los principales resultados, indicando con color rojo los resultados a nivel de hogar y con azul los resultados a nivel de persona. A excepción del subsidio de educación escolar, en todos los subsidios se encontraron impactos negativos.

Cuadro 1: Principales resultados del impacto de los subsidios sobre las variables del mercado laboral²¹

	Impactos	
Indicadores	positivos	Impactos negativos
Familias en Acción*	Desempleo	Formalidad, tasa global de participación, horas trabajadas, ingreso promedio
Adulto Mayor*		Formalidad, ocupación, tasa global de participación, horas trabajadas, ingreso promedio
Subsidio de vivienda*		
Subsidio de salud*		Formalidad, tasa global de participación, tasa de desempleo, formalidad, horas trabajadas
Subsidio de educación pública*		Ocupación, tasa global de participación, horas trabajadas
Alimentación escolar**	Ocupación	
Hogares comunitarios**	Ocupación, tasa global de participación	Horas trabajadas, ingreso promedio
Subsidio servicio de energía*	Ingreso promedio	Desempleo
Subsidio servicio de acueducto*	Formalidad, ingreso promedio	Desempleo

Fuente: DSEP – DNP, a partir de la información de la EVC 2014.

Consistente con la teoria de oferta laboral, en todos subsidios se identificaron impactos negativos sobre la variable tasa global de participación, a excepción del subsidio de hogares comunitarios.

En los subsidios de salud y adulto mayor, todos los impactos identificados fueron negativos. En el primero se identificaron impactos en la totalidad de las variables mientras en el segundo no se encontró un impacto significativo sobre la tasa de desempleo.

El impacto positivo sobre la ocupación de los subsidios de alimentación escolar y hogares comunitarios podría ser explicado por la mayor participación laboral de la población femenina a quienes se les libera tiempo en el cuidado infantil y en la preparación de alimentos.

La Tabla 2 presenta los resultados encontrados en la evaluación realizada a los paquetes de subsidios. Las variables que tienen mayor frecuencia en los impactos son la tasa de ocupación, la tasa global de participación y el número de horas trabajadas, pero los impactos de mayor dimensión se observan en la variable formalidad cuando se evalúa el efecto marginal del subsidio de salud el cual supera en ambos casos 20 p.p.

Al analizar los efectos de las combinaciones de subsidios contra otro subsidio se observa que los mayores impactos en magnitud se presentan en la combinación de los subsidios de salud y educación, la cual genera impactos negativos sobre la tasa de ocupación y tasa de participación de 12 p.p. y 18 p.p., respectivamente.

Las combinaciones de los subsidios familias en acción y educación, de una parte, y de familias en acción y salud por otra, generan impactos negativos sobre las variables tasa de ocupación, tasa global de participación, tasa de desempleo y horas trabajadas. Vale la pena anotar que al contrario de las demás variables, el signo negativo en el impacto sobre la tasa de desempleo es un comportamiento deseable aunque es un resultado natural de la reducción de la participación laboral.

Nota: En azul impacto individuales, en rojo a nivel de hogar.

^{21 *} Coeficientes de variación estimados de hasta el 7%.

^{**} Coeficientes de variación estimados de hasta el 15%.

Tabla 2: Principales resultados por paquetes de subsidios

	Tasa de ocupaci		Tasa de desempl	Tasa de formalid	Horas trabajad	Ingres o prome
Paquetes	ón	TGP	eo	ad	as	dio
(Salud+E du) Vs.						
Algún		_				
otro	-0,126	0,186				
(Salud+E	-,:	-,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,				
du) Vs.		-				
Salud	-0,082	0,115	-0,02		-1,262	
(Salud+E						
du) Vs.						
Educació				0.000	4 00 4	
n (FA+Edu)				-0,232	-4,294	
Vs. Algún		_				
otro	-0,083	0,131	-0,024		-2,105	
(FA+Edu)	0,000	-	0,024		2,100	
Vs. FA	-0,093	0,094				
(FA+Edu)						
Vs.						
Educació		-				
n		0,026		-0,057	-2,341	-79.127
(FA+Salu						
d) Vs.						
Algún otro	-0,054	0,089	-0,02		-2,127	-84.126
(FA+Salu	-0,034	0,009	-0,02		-2,127	-04.120
d) Vs. FA			0,015	-0,268	-5,651	
(FA+Salu			0,0.0	0,200	0,001	
d) Vs.		-				
Salud	-0,028	0,061	-0,01		-2,042	

Fuente: DSEP – DNP, a partir de la información de la EVC 2014.

Conclusiones

- El subsidio de familias en acción aumenta la informalidad en 6 p.p., y el régimen subsidiado la aumenta en 20 p.p en promedio.
- En la tasa de ocupación, se presenta una disminución de 2 p.p en los beneficiarios de familias en acción y de 8 p.p en los hogares beneficiarios de educación.
- En la Tasa Global de Participación, los resultados muestran una disminución de 6 p.p en hogares beneficiarios de familias en acción, y de 12 p.p en hogares que reciben subsidio a educación.
- En general, se presenta una disminución de la tasa de desempleo de 2 p.p para las diferentes combinaciones de subsidios.

 En horas trabajadas a la semana, lo hogares beneficiarios de régimen subsidiado, laboran en romedio 5 horas menos a la semana.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta los efectos perversos que generan los subsidios, se plantean las siguientes recomendaciones de política para dar solución a dichos efectos:

- El subsidio debe ser temporal para cada persona. Se debe definir un periodo fijo para los beneficios, independientemente de su calificación en la herramienta de focalización. Ante una fecha final, el beneficiario se verá incentivado a gestionar el ingreso al sector formal y a buscar alternativas de ingreso. Evita dependencia.
- Monto del subsidio debe ser decreciente. De esta forma la persona no se acostumbra a cierto nivel de ingreso y busca alternativas. Tampoco se generan choques fuertes al final. Evita dependencia.
- El monto del subsidio debe permitir autofocalización. El subsidio debe ser bastante inferior a lo ofrecido en el sector formal. Esto permite que sólo los más necesitados apliquen al programa.
- El reingreso al programa debe ser distanciado en el tiempo. Para exbeneficiarios, sólo se debe admitir su reingreso unos años después. Igualmente se podría tener un máximo número de veces para aplicar por tiempo. Evita dependencia.
- Los subsidios deben ser condicionados.
 Condicionar a beneficiarios a actividades para superar el estado por el cual reciben el subsidio.
 Por ejemplo, en caso de subsidio (o seguro) al

- desempleo se condiciona a actividades de búsqueda y capacitación.
- Facilitar movilidad entre sectores formal e informal: Evita temor a ser formal. Ejemplo: La movilidad entre regímenes de salud y entre programas de ahorro para la vejez.
- Promover mecanismos flexibles para afiliación a seguridad social. Ejemplo cotización por semanas, recaudos anticipados, diversificación de tipos de recaudadores.

Bibliografía

- Blundell, R., & Macurdy, T. (1999). Labor Supply: A review of alternative approaches. En O. Ashenfelier, & D. Card, Handbool of Labor Economics Volume 3 (págs. 1559 - 1695).
- Colombia Mayor. (5 de 11 de 2016). Obtenido de http://colombiamayor.co/programa colombiamayor.html
- Departamento para la Prosperidad Social. (01 de 01 de 2016). Prosperidad Social. Recuperado el 5 de 11 de 2016, de Prosperidad Social: http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (5 de 11 de 2016). Recuperado el 5 de 11 de 2016, de
 http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/macroprocesos/misionales/primera-infancia/2/061A0123DF2A2747E0530100007FF162.pdf
- McConnell, C. R., & Brue, S. (1997). Economía Laboral Contemporanea. Madrid: McGRAW-HILL.
- Meléndez, M. (06 de 2008). SUBSIDIOS AL CONSUMO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO COLOMBIANO. Documentos de Trabajo.
- Ministerio de Educación Nacional. (05 de 11 de 2016). Recuperado el 05 de 11 de 2016, de

http://www.mineducacion.gov.co/1621/article -235135.html

- Ministerio de Salud y Protección Social. (5 de 11 de 2016). Recuperado el 5 de 11 de 2016, de https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/R %C3%A9gimenSubsidiado.aspx
- Ministerio de Vivienda. (5 de 11 de 2016).
 Recuperado el 5 de 11 de 2016, de http://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-s/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda
- Moffit, R. (2002). Welfare programs and labor supply. National Bureau of Economic Research.
- Pencavel, J. (1986). Labor Supply of Men: A survey. En O. Ashenfelter, & R. Layard, Handbook of Labor Economics Volume I (págs. 3 - 102).



Artículo

Rocio Macarena Ocampo Lillo Subdirectora Subdirección de Género Dirección de Desarrollo Social Edgar Vicente Marcillo Yepez Profesional Especializado Subdirección de Género Dirección de Desarrollo Social

Autores:

¿Existe alguna relación entre el hecho de ser beneficiario del subsidio de familias en acción de nutrición y el uso del tiempo de las mujeres en actividades de trabajo doméstico y de cuidado?

Introducción

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) han sido una fuente importante de transferencias de ingresos desde el Estado hacia los hogares, y en algunos países especialmente a las mujeres. Los PTC empezaron a surgir en América Latina en la década de 1990, con el objetivo de apoyar a las familias en situación de pobreza a incrementar su ingreso, a través de un subsidio, con el fin de mejorar sus condiciones a corto plazo: convertirse en un ingreso "condicionado" a la mejora del capital humano de los miembros del hogar.

En el caso de Colombia, el programa de Familias en Acción nace para convertirse en uno de los programas bandera del gobierno en transferencias condicionadas a familias pobres, otorgando subsidios de educación, nutrición y salud.

Teniendo en cuenta que los hogares beneficiarios deben demostrar la asistencia escolar y el control de salud de sus hijos e hijas, en la mayoría de casos, este programa ha ubicado a las mujeres en un lugar visible de la política social. De acuerdo a CEPAL (2012), las razones que soportan este hecho son las siguientes: primero, los PTC están orientados a otorgar beneficios a niñas y niños, sin embargo, generalmente son las madres quienes lo cobran; segundo, en algunos casos el PTC exige ser mujer y madre como requisito para poder acceder

al programa; tercero, las mujeres tienen menor posibilidad de conseguir un empleo remunerado, por tanto, los beneficios del programa son una fuente importante de ingresos para ellas.

En este sentido, los PTC tienen dos implicaciones fundamentales sobre las mujeres en términos de equidad de género. Primero, acentúa la idea socialmente construida que las mujeres son las principales proveedoras de cuidado en el hogar. Segundo, tiene implicaciones relacionadas con la intensidad en el uso del tiempo dedicado a actividades de cuidado - el hecho de ser beneficiaria de los PTC puede intensificar el tiempo destinado a actividades de cuidado directo e indirecto, ya que las mujeres son las encargadas de realizar gestiones relacionadas con el aseguramiento de los hijos al colegio y la asistencia a los controles de salud para los hijos menores (Rodríquez, 2011).

Por consiguiente, los PTC por un lado han contribuido de cierto modo a mejorar el nivel de ingresos de las mujeres, dado que la mayoría de beneficiarias se encuentran en situación de vulnerabilidad con trayectorias laborales no estables, es decir, empleos de baja calidad, niveles altos de informalidad y en muchos casos inactividad en el mercado de trabajo. Sin embargo, por otra parte, este tipo de programas han sido criticados porque hacen a la mujer la responsable por la dimensión del cuidado en el hogar, fortaleciendo el rol de cuidador de la mujer, la división sexual del trabajo y, por consecuencia, el incremento en el número de horas dedicadas al cuidado, las cuales son algunas causas de las desigualdades económicas de género (CEPAL, 2012).

En este contexto, este documento trata de indagar sobre la relación que existe en el uso del tiempo de las mujeres en actividades de cuidado directo e indirecto y el hecho de ser beneficiario del programa Familias en Acción en el incentivo de nutrición. Se trata de examinar las críticas que han recibido los PTC en América Latina, especialmente se indaga sobre si el ser beneficiaria del programa hace que las mujeres intensifiquen su uso del tiempo en actividades de cuidado directo e indirecto.

El documento consta de seis secciones. La primera, ésta introducción, donde se plantea la hipótesis a contrastar; en la segunda sección se realiza una breve revisión de literatura sobre la relación entre los PTC y el uso del tiempo en actividades de cuidado de las mujeres en América Latina. En la tercera sección, se ofrece una breve explicación sobre cómo funciona el subsidio de nutrición del programa Familias en Acción; en la cuarta sección, se describen brevemente los componentes del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En la quinta sección, se analiza la relación entre el hecho de ser beneficiario del subsidio nutricional de familias en acción y el uso del tiempo en actividades de cuidado directo e indirecto no remunerado. Finalmente, en la última sección se presentan, de manera resumida, las principales conclusiones del análisis.

Revisión de Literatura: Programas de transferencias condicionadas y uso del tiempo de las mujeres en actividades de cuidado

A fínales de los noventa Parker y Skoufias (2000) realizan una evaluación cuantitativa de impacto del programa Progresa de México (análogo del programa Familias en Acción de Colombia). Encuentran que el tiempo libre de las mujeres no se redujo después de la implementación del programa, y concluyen que no hay suficiente evidencia sobre si el programa ha incrementado la carga de trabajo doméstico de las beneficiarias, teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos, como llevar los niños a la clínica o ir a reclamar el beneficio. De hecho, para algunos grupos de edades (18 - 24 años y 35 - 44 años) se ha mostrado una reducción en la participación de trabajo doméstico, lo que se asocia a que, gracias al subsidio, las mujeres podrían comprar más cantidad de alimentos, permitiendo disminuir la frecuencia de las compras. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta actividades específicas como llevar a otros miembros del hogar a la escuela o clínica, si se observan diferencias significativas, especialmente en las mujeres de 25 a 44 años.

Por otra parte, en una evaluación que se realizó sobre el programa Oportunidades de México se plantea que el trabajo de las mujeres aumenta cuando ellas son beneficiarias del programa. Además, en esta evaluación se analiza el concepto de "trampa de la inactividad", donde el hecho de tener más trabajo relacionado con las actividades del programa hace que las mujeres participen menos en el mercado laboral. En este sentido, el programa tiene resultados paradójicos, debido a que su propósito es incrementar los ingresos de las mujeres, pero dada la trampa de inactividad, el programa desincentiva la generación de ingresos en el mercado laboral (Espinosa, 2006)

Con base en el análisis de algunos PTC en Latinoamérica (México, Brasil, Ecuador y Chile), se establece que los estados colocan a las mujeres como intermediarias de bienestar o de la economía del cuidado (Serrano, 2005). En consecuencia, son las mujeres las responsables de la

atención de sus familias, lo cual tiene importantes consecuencias en la sobrecarga de trabajo de cuidado. Dada esta situación, los PTC deberían generar condiciones en términos de equidad de género, interviniendo aspectos relacionados con la división sexual del trabajo, donde se debería tener en cuenta el apoyo hacia las mujeres para reducir la carga de trabajo no remunerado. Así, este tipo de programas se debería complementar con políticas relacionadas con la provisión de servicios de cuidado e infraestructura que facilite las actividades de cuidado directo e indirecto.

A partir en los análisis de los programas de PTC de Brasil y México, las actividades relacionadas con estos programas sobrecargan a las mujeres y además refuerzan el rol de las mujeres como cuidadoras (Arriaga y Mathivet, 2007). Por otra parte, estos programas tienen otra implicación en materia de cuidado, cuando se tiene en cuenta el otorgamiento de becas para mujeres adolescentes, ya que hace que la mujer tenga mayor carga, dado que las hijas adolescentes estarán estudiando y no ayudando a su madre en las labores del hogar. Por lo tanto, las mujeres en muchos casos tienen que tomar la decisión entre permanecer en sus trabajos no remunerados o en el programa.

Según Molyneux (2007), los PTC utilizan a las mujeres como medios para asegurar los objetivos del programa, lo cual acentúa la división social del trabajo y el rol cuidador de la mujer. Así, el programa depende fundamentalmente de las actividades desarrolladas por las mujeres, sin embargo, ellas no reciben una compensación monetaria por este trabajo. Por esta razón, los diseñadores de política deberán tener en cuenta las inequidades de género que producen los PTC en términos de cuidado. Así estos programas deberían tener en cuenta en sus diseños elementos relacionados con la equidad de género, especialmente aspectos de autonomía económica y economía del cuidado, sobre todo en las mujeres más pobres, como la mujer rural e indígena.

Con base en el análisis de los PTC de Chile, Costa Rica y El Salvador (Martínez y Voored, 2008), se observa que los programas de estos países presentan ciertas tensiones entre sus objetivos y la división sexual del trabajo. Sin embargo, estás tensiones son mínimas porque las mujeres que son beneficiarias del programa generalmente carecen de trabajo remunerado, especialmente las mujeres rurales de El Salvador. De esta manera, el programa es una oportunidad para desarrollar capacidades para tener ingresos propios en el futuro. No obstante, se sugiere que parte de la transferencia monetaria debería ser utilizada para promover la transformación en la división sexual del trabajo, ya que como están diseñados actualmente los PTC, dejan intacta la organización del trabajo reproductivo.

Según Rodríguez (2011), los PTC tienen importantes implicaciones sobre la equidad de género, debido a que, en la mayoría de los casos, son precisamente las madres de familia las titulares del programa, y quienes en consecuencia deben dar cuenta de los resultados que presenten los beneficiarios. En este sentido, los PTC son controvertidos en varios aspectos, en primer lugar, porque estos programas acentúan la noción socialmente construida donde las mujeres son las principales proveedoras de cuidado. En segundo lugar, los PTC pueden tener fuertes consecuencias en la intensidad del uso del tiempo de las mujeres.

Los PTC, como su nombre lo indica, tiene ciertas condiciones que los hogares beneficiarios deben cumplir, por lo que este tipo de programas hace responsables a los hogares, especialmente a las madres, de las dimensiones de cuidado, salud y educación, principalmente. Por lo tanto, los estos programas preservan el papel cuidador que tienen las mujeres, debido a que ellas usan su tiempo en actividades de cuidado relacionadas con el trámite de asistencia a las instituciones educativas, los controles de salud de sus hijos y participar en charlas informativas y en actividades de sensibilización. Así, los PTC tienen implicaciones negativas en términos de equidad de género, al reforzar la idea de que las actividades de cuidado son una responsabilidad natural de las mujeres (CEPAL, 2012).

Programa Familias en Acción, Subsidio de Nutrición.

El programa Familias en Acción, actualmente Más Familias en Acción, es una iniciativa del Gobierno Nacional y de la Banca Multilateral que da un subsidio de educación y uno de nutrición a personas menores de 18 años, pertenecientes a familias pobres. Este dispositivo usa como instrumento un apoyo monetario directo, condicionado al cumplimiento de determinados compromisos asumidos por la familia, particularmente por la madre titular, quien es precisamente quien recibe el subsidio con destino al niño, niña o joven beneficiario. En este artículo se analizará únicamente el subsidio monetario de nutrición, partiendo del supuesto que este canon puede tener mayor impacto sobre el tiempo destinado a actividades de cuidado, ya que la población objetivo de este subsidio demanda intensivamente uso del tiempo en actividades tanto de cuidado directo, como indirecto.

El subsidio nutricional está orientado al apoyo nutricional de los niños menores de 7 años. Se entrega cada dos meses, hasta el día antes que el niño o niña cumpla los 7 años, condicionado a la asistencia oportuna del niño o de la niña a todos los controles de crecimiento y desarrollo, de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Salud Protección Social. Los objetivos del subsidio son: aumentar la atención en salud de los niños menores de 7 años y mejorar el consumo familiar de alimentos (Núñez et al., 2011). Para acceder a este apoyo monetario, las familias deberán cumplir con alguno de los siguientes criterios: tener reconocimiento como víctimas del desplazamiento, ser parte de una comunidad indígena, estar en la Red Unidos o contar con puntaje SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) fijado así: entre 0 y 30,56 para Bogotá y ciudades capitales, 0 y 32,20 para zonas urbanas y centros poblados y 0 y 29,03 en zonas rurales.

Según la ENUT (2012 - 2013) , del total de hogares con menores de 7 años, el 20,4% recibe el Subsidio nutricional de Familias en Acción (cuadro 1). Estos hogares se comparan con aquellos con menores de 7 años, pero que no reciben el subsidio. Lo anterior con el fin de analizar si el hecho de recibir el subsidio de nutrición tiene algún efecto en el uso del tiempo de las mujeres.

Cuadro 1. Porcentaje de hogares con menores de 7 años que recibe el subsidio de nutrición del programa Familias en Acción

Recibe / No recibe	Personas que viven en hogares con menores de 7 años y	Distribución	
Recibe subsidio Nutrición	2.912.366	20,4%	
No recibe subsidio Nutrición	11.374.910	79,6%	
Total	14.287.276	100,0%	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

Actividades de cuidado directo e indirecto según información de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)

En primer lugar, para analizar descriptivamente cuál es la relación que existe entre el subsidio de nutrición de Familias en Acción y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, es conveniente analizar cuáles actividades conforman este tipo de trabajo. Como se observa en el cuadro 2, el trabajo no remunerado se subdivide en dos clases: cuidado indirecto y cuidado directo. Dentro del cuidado indirecto se incluyen actividades domésticas. como preparación alimentos, limpieza del hogar, mantenimiento del vestuario, entre otras. Este tipo de actividades suelen ser denominadas trabajo doméstico (Esquivel, 2013). Por otra parte, el cuidado directo hace referencia a las actividades destinadas a el cuidado directo a personas, principalmente el trabajo de cuidado está dirigido hacia las personas que demandan cuidados intensamente, niños, adolescentes, adultos dependientes y/o con enfermedades graves y personas con discapacidad (Esquivel, 2013).

Cuadro 2. Uso del tiempo y participación en actividades trabajo doméstico y de cuidado no remunerado

Tipo do Cuidado	Actividad	Tiempo (l	noras/día)	Participación		
Tipo de Cuidado	ACTIVIDAD	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
	Suministro de					
	Alimentos	0,90	2,15	22,10%	72,67%	
	Mantenimiento					
	Vestuario	0,65	1,27	8,80%	40,77%	
Cuidado Indirecto	Mantenimiento del					
Culuado manecto	Hogar	0,80	1,25	32,36%	68,30%	
	Construcción del					
	Hogar	2,08	1,65	2,62%	0,51%	
	Administración del					
	Hogar	1,08	1,10	21,86%	27,33%	
	Actividades de					
	cuidado a menores	1,08	1,28	10,75%	16,26%	
	Alimentar a personas	1,03	1,25	0,32%	0,85%	
	Bañar a persona	0,43	0,60	1,89%	19,56%	
	Cuidados de salud a					
Cuidado Directo	personas	0,32	0,30	0,74%	3,31%	
Cuidado Directo	Ayudar a hacer tareas					
	escolares	0,90	1,07	2,47%	7,67%	
	Acompañar a citas					
	médicas	1,72	1,82	0,47%	1,16%	
	Estar pendiente de					
	personas del hogar	0,15	0,03	0,05%	0,01%	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

Según información de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), la actividad con mayor participación en el cuidado indirecto lo tiene las actividades de suministro de alimentos, mantenimiento de vestuario y mantenimiento del hogar, con una brecha importante entre hombres y mujeres (cuadro 2). Con respecto al uso del tiempo, la actividad suministro del hogar es la actividad que demanda más tiempo por parte de las mujeres, y por parte de los hombres es la actividad de construcción del hogar, aunque esta tiene una participación muy pequeña, únicamente el 2,6% de los hombres realizan esta actividad. Con respecto al cuidado directo, las tareas con mayor participación son las actividades de cuidado de menores de edad, bañar a personas y ayudar a hacer tareas escolares. Nuevamente se observa una brecha importante entre hombres y mujeres en términos de participación y tiempo.

Resultados descriptivos sobre la relación entre el hecho de ser beneficiario del subsidio de Familias en Acción de nutrición y uso del tiempo en actividades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres.

Para lograr una mejor comprensión de la relación entre el uso del tiempo y el hecho de ser beneficiario del subsidio en cuestión, se realizará un análisis teniendo en cuenta diferentes características del hogar. En primer lugar, se analiza el hecho de recibir o no el subsidio nutricional y cómo esta situación se relaciona con el uso del tiempo de las mujeres. Adicionalmente, se tiene en cuenta la posición de la mujer en el hogar, específicamente si son jefes o cónyuges, con el fin de observar si hay diferencias significativas en el uso del tiempo entre mujeres que habitan en hogares con jefatura femenina y cónyuges mujeres residentes en hogares con jefe hombre.

En los hogares con jefatura femenina, no se aprecian, marcadas diferencias para los distintos estados laborales, entre la proporción de hogares que recibe y aquella que no recibe el subsidio. El porcentaje de mujeres ocupadas, que habitan en hogares con jefatura femenina, que reciben el subsidio alcanza un 85,3%, lo que implica una doble responsabilidad: la satisfacer las necesidades materiales del hogar y la del cuidado y cumplimiento de las condiciones que conlleva la participación en el programa.

En cuanto a cónyuges mujeres residentes en hogares con jefe hombre, son los aquellos en los que las mujeres son inactivas los que reciben en mayor medida el subsidio (62,4%), seguidos por las mujeres ocupadas (32%).

Cuadro 3. Distribución de las mujeres por posición del hogar y recibe o no recibe subsidio de nutrición del rograma Familias en Acción

Estado Laboral	Distribución	Distribución Mujer cónyuge		
Estado Laboral	No recibe	Si Recibe	No recibe	Si Recibe
Ocupado	88,5%	85,3%	46,0%	32,0%
Desocupado	2,9%	4,1%	4,7%	5,6%
Inactivo	8,6%	10,5%	49,3%	62,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

De esta manera, es importante resaltar que hay diferencias notables en la distribución cuando la cabeza de hogar es mujer o cuando ella es cónyuge. En el primer caso, la distribución se concentra en el estado laboral ocupado, este resultado muestra la presión de las mujeres jefes de hogar por obtener un empleo para sostener sus hogares. Mientras que en los hogares donde la mujer es cónyuge la distribución es mayor para el estado laboral inactivo, lo que muestra que las mujeres que tienen a su lado un jefe de hogar hombre, tienen menos presión por obtener un empleo, y más aún si viven en hogares donde se reciben el subsidio de nutrición.

Teniendo en cuenta lo anterior, ahora se muestra cuál es el uso del tiempo de cuidado directo e indirecto de las mujeres si viven en un hogar cuando la mujer es jefe o cónyuge, teniendo en cuenta su estado laboral y el hecho de que el hogar reciba o no el subsidio de nutrición del programa Familias en Acción (cuadro 4).

En primer lugar, se observa que las actividades de cuidado indirecto toman más tiempo con respecto a las actividades de cuidado indirecto. En segundo lugar, las mujeres que más labores de cuidado indirecto realizan, son aquellas que viven en hogares donde el cónyuge es mujer y su estado laboral es inactivo, siendo 5,1horas para mujeres que viven en hogares donde se recibe el subsidio nutricional y 4,9 para aquellas que viven en hogares donde no se recibe dicho apoyo. Este resultado se relaciona con el hecho de que no tener un trabajo remunerado hace que las mujeres dediquen más tiempo a labores no remuneradas dentro del hogar.

Con respecto al punto de interés, a saber, la diferencia del uso del tiempo entre las mujeres que viven en hogares que reciben y aquellos que no reciben el subsidio nutricional, se observa que hay diferencias estadísticamente significativas (P valor < 0,05 o < 0,10) en las actividades de cuidado indirecto (excepto en hogares cuyo cónyuge es mujer y su situación laboral desocupada).

A modo de ejemplo, la mayor diferencia en el uso del tiempo entre mujeres que viven en hogares que reciben y las que viven en hogares que no reciben el subsidio de nutrición, se encuentra en los hogares con cabeza de hogar mujer, cuyo estado laboral es desocupado. Así, las mujeres que se encuentran en hogares que si reciben el subsidio de nutrición de Familias en Acción realizan 4,8 horas diarias de cuidado indirecto, mientras que las mujeres que viven en hogares que no reciben dicho apoyo realizan 4,1 horas, resultando en una diferencia de aproximadamente 42 minutos diarios.

Sin embargo, estas diferencias no son claras al analizar el cuidado directo. En ese aspecto, se podría decir, que independientemente del estado laboral, el hecho de recibir el beneficio económico de nutrición tiene un efecto en el uso del tiempo del cuidado indirecto, mientras que en el cuidado indirecto esta relación no es evidente.

Cuadro 4. Tiempo promedio en horas según posición del hogar de la mujer y si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según estado laboral

Cuidado Indirecto							
	N	lujer Jef	e	1	Mujer Cónyuge		
Estado	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor	
Laboral	recibe	Recibe	Diferenci	recibe	SFAN	Diferencia	
Laborai	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si	
	(Horas/	(Horas/	(Si recibe	(Horas/	a)	recibe - No	
Ocupado	4,1	4,4	0,0000	3,5	3,9	0,0000	
Desocupado	4,1	4,8	0,0761	4,6	4,5	0,7609	
Inactivo	4,4	4,5	0,0405	4,9	5,1	0,0009	
		Cuid	dado Dir	ecto			
	N	lujer Jef	e	Mujer Cónyuge			
Estado	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor	
Laboral	recibe	Recibe	Diferenci	recibe	SFAN	Diferencia	
	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si	
Ocupado	2,2	2,1	0,9998	2,0	1,9	0,9733	
Desocupado	2,6	2,1	0,6997	2,6	2,1	0,8761	
Inactivo	2,4	2,4	0,4539	2,5	2,4	0,9979	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

A continuación, se realiza el análisis teniendo en cuenta el nivel de educación del jefe y el cónyuge del hogar cuando es mujer (cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución de las mujeres por posición del hogar y recibe o no recibe subsidio de familias en acción de nutrición, según nivel de educación

Nivel de	Distribución	Mujer Jefe	ución N	lujer Có
Educación	No recibe	Si Recibe	o recibe	i Recibe
Ninguno	18,8%	36,7%	15,1%	28,7%
Primaria	34,2%	39,6%	33,5%	48,0%
Secundaria	29,7%	19,9%	32,8%	19,4%
Superior	17,3%	3,9%	18,6%	3,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE).

Se observa que de los hogares que reciben el subsidio nutricional, aquellos en los que la mujer no tiene ningún nivel de educación o tiene educación primaria, tienen una mayor participación, tanto cuando la mujer habita en el hogar siendo cónyuge o jefa del hogar. Este resultado es esperado, ya que el programa está orientado hacia la población vulnerable y esta, generalmente, tiene niveles de educación bajos. En esta

parte, no se observan diferencias importantes en la distribución teniendo en cuenta si la mujer habita en un hogar es jefe o cónyuge.

Con referencia al uso del tiempo, teniendo en cuenta el nivel de educación del jefe o cónyuge cuando es mujer (cuadro 6), se puede observar que a medida que aumenta el nivel de educación, el uso del tiempo en actividades de cuidado indirecto disminuye.

Por otra parte, se observa que en el cuidado indirecto existen ciertas diferencias estadísticamente significativas entre mujeres que viven en hogares que reciben y que no reciben el apoyo económico de nutrición. De tal manera, la más grande se encuentra en los hogares cuyo cónyuge es mujer y tiene educación secundaria. Las mujeres que viven en hogares donde el cónyuge es mujer y tiene nivel de educación secundaria y además el hogar recibe el subsidio, ellas realizan en promedio 4,6 horas en actividades de trabajo de cuidado indirecto, mientras que las mujeres que viven en hogares con estas características, pero cuyo hogar no se recibe el subsidio, realizan en promedio 4,2 horas, así la diferencia es de aproximadamente 24 minutos por día. Con todo, la diferencia no es estadísticamente significativa para las mujeres que viven en hogares donde hay mujer cónyuge sin ningún nivel de educación. En contraste, en lo que a actividades de cuidado directo respecta, no se encuentran importantes diferencias entre mujeres que viven en hogares que reciben y no reciben el subsidio nutricional. De hecho, hay mujeres que viven en hogares que no reciben el subsidio y que gastan más tiempo en actividades de cuidado directo, en relación a aquellas que viven en hogares que si reciben el apoyo económico de nutrición.

Cuadro 6. Tiempo promedio en horas según posición del hogar de la mujer y si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según nivel de educación

Cuidado Indirecto							
AU	N	lujer Jef	e	Mujer Cónyuge			
Nivel de	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor	
Educación	recibe	Recibe	Diferenci	re ci be	SFAN	Diferencia	
	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si	
Ninguno	4,7	4,7	0,5052	4,5	4,7	0,2540	
Primaria	4,2	4,5	0,0011	4,6	4,8	0,0001	
Secundaria	4,0	4,1	0,0148	4,2	4,6	0,0063	
Superior	3,6	4,1	0,0078	3,7	3,8	0,1731	
		Cuid	dado Dir	ecto			
A11 1 1	N	lujer Jef	e	1	Mujer Cónyuge		
Nivel de	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor	
Educación	recibe	Recibe	Diferenci	re ci be	SFAN	Diferencia	
	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si	
Ninguno	1,9	2,1	0,2352	1,8	2,1	0,2151	
Primaria	2,2	2,1	0,7573	2,3	2,3	0,2701	
Secundaria	2,4	2,3	0,9400	2,4	2,2	0,9958	
Superior	2,5	1,9	0,976	2,4	2,5	0,3729	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

Por lo que respecta a la edad del jefe o cónyuge del hogar, en el cuadro 7 se puede ver que la mayor participación en la recepción del Subsidio de nutrición lo tienen los hogares donde el jefe o cónyuge es mujer y cuyo grupo de edad está en el rango de 25 a 44 años. Este resultado es esperado, dado que en estos grupos de edad se encuentran la mayor parte de las mujeres en edad reproductiva, por tanto, en estos hogares hay mayor propensión a tener hijos menores de 7 años.

Cuadro 7. Distribución de las mujeres por posición del hogar y si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según grupos de edad

Grupos de	Distrib	ución	Distribución		
Edad	No	Si	No	Si	
Luau	recibe	Recibe	recibe	Recibe	
15 - 17 años	0,2%	0,1%	0,8%	0,6%	
18 - 24 años	8,7%	9,5%	17,5%	18,4%	
25 - 44 años	75,7%	74,7%	76,0%	73,2%	
45 - 59 años	15,1%	15,0%	5,5%	7,8%	
60 y más año	0,3%	0,8%	0,1%		
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

En cuanto al uso del tiempo en actividades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, teniendo en cuenta los grupos de edad (cuadro 8), se observa que las mujeres que viven en hogares con jefatura femenina utilizan más tiempo con respecto a mujeres que viven en hogares donde la mujer es cónyuge. Este resultado puede estar asociado a que, independientemente de la edad, el hecho de ser mujer cabeza de familia implica más carga de cuidado indirecto, dado que no cuenta con el apoyo de una pareja para realizar este tipo de labores.

Ahora bien, referente a los hogares que reciben y no reciben el subsidio nutricional, se observan diferencias estadísticamente significativas en mujeres que viven en hogares cuyo jefe es mujer y está en los grupos de edad de 25 a 44 años, de 45 a 59 años y de 60 y más años. Por ejemplo, las mujeres que viven en hogares con jefe mujer en el grupo de edad de 45 a 59 años y además reciben subsidio de nutrición, utilizan en promedio 5,7 horas al día en actividades de cuidado indirecto, mientras que las mujeres, con las mismas característica, que viven donde no se recibe el subsidio, utilizan en promedio 5,1 horas diarias, es decir, la diferencia es aproximadamente de 36 minutos diarios.

Por otra parte, se observan diferencias estadísticamente significativas entre las mujeres que viven en los hogares que reciben y los que no reciben subsidio de nutrición, en los hogares donde hay cónyuge mujer y está en los grupos de edad de 18 a 24 años y 25 a 44 años. Así, las

mujeres que habitan en hogares con mujer cónyuge, en el rango de edad de 18 a 24 años y cuyo hogar recibe el subsidio de nutrición, ellas utilizan en promedio 5,1 horas por día en actividades de cuidado indirecto. En contraste, las mujeres que viven en hogares con las mismas características, pero que viven en hogares donde no se recibe el apoyo económico de nutrición, ellas utilizan 4,6 horas diarias, así, la diferencia es en promedio de 30 minutos diarios.

Por lo demás, si se tiene en cuenta la edad del jefe de hogar o cónyuge, cuando éste es mujer y cuando el hogar recibe o no recibe el subsidio nutricional, no se observan diferencias estadísticamente significativas con respecto al uso del tiempo del trabajo de cuidado directo.

Cuadro 8. Tiempo promedio en horas según posición del hogar de la mujer y si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según grupos de edad

Cuidado Indirecto							
	Mujer Jefe			Mujer Cónyuge			
Grupos de	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor	
Edad	recibe	Recibe	Diferenci	recibe	SFAN	Diferencia	
	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si	
15 - 17 años	5,3	5,7	0,3347	5,0	5,0	0,1792	
18 - 24 años	6,6	6,9	0,1492	4,6	5,1	0,0008	
25 - 44 años	5,7	6,0	0,0000	4,1	4,6	0,0000	
45 - 59 años	5,1	5,7	0,0065	4,1	4,1	0,6578	
60 y más año	4,5	8,1	0,0209	3,0			
Cuidado Indirecto							

Caldado manecto								
	N	lujer Jef	e	Mujer Cónyuge				
Grupos de	No	Si	P - Valor	No	Si Recibe	P - Valor		
Edad	recibe	Recibe	Diferenci	recibe	SFAN	Diferencia		
	SFAN	SFAN	a Medias	SFAN	(Horas/dí	Medias (Si		
15 - 17 años	2,5	2,3	0,5913	2,7	2,9	0,1360		
18 - 24 años	2,7	2,7	0,5712	2,6	2,6	0,4090		
25 - 44 años	2,3	2,1	0,9998	2,2	2,1	0,9969		
45 - 59 años	1,9	1,9	0,4119	1,7	1,7	0,7609		
60 y más año	2,0	2,3	0,6343	2,1				

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

El cuadro 9 ilustra el nivel de ingresos de los hogares y el hecho de recibir o no el subsidio nutricional. Se evidencia que el subsidio es recibido, principalmente, por los hogares que se encuentran en los quintiles 1, 2 y 3. Conjuntamente, a medida que aumenta el quintil de ingreso la participación del número de hogares que

recibe el beneficio económico de nutrición disminuye. Este resultado es esperado, toda vez que, como se mencionó anteriormente, el programa está orientado a la población más vulnerable. Por el lado de los hogares que no reciben el subsidio de nutrición, la distribución es aproximadamente similar en cada quintil.

Cuadro 9. Distribución de las mujeres si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según quintiles de ingreso

Quintiles de	Distribución		
Ingreso	No recibe	Si Recibe	
1	22,9%	36,7%	
2	24,0%	32,9%	
3	22,2%	21,4%	
4	16,8%	7,1%	
5	14,2%	1,8%	
Total	100,0%	100,0%	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

Con referencia al uso del tiempo de las mujeres, teniendo en cuenta el quintil de ingresos de los hogares (cuadro 10), en general, se observa que a medida que aumenta el nivel de ingreso del hogar, el uso del tiempo en las actividades de cuidado indirecto disminuye. Este resultado puede estar asociado al hecho de que los hogares con mayores ingresos pueden comprar los servicios de cuidado indirecto en el mercado.

Al analizar la diferencia en el uso del tiempo en cuidado indirecto, se nota que hay diferencias estadísticamente significativas entre las mujeres que viven en hogares que no reciben y aquellos que si reciben el subsidio nutricional (excepto en el quintil 3). Al respecto, cabe citar de manera ilustrativa las mujeres que viven en hogares en el primer quintil de ingresos, en donde si reciben el apoyo económico de nutrición, ellas emplean en promedio 12 minutos diarios más en actividades de cuidado indirecto que las mujeres que viven en hogares donde no se recibe el subsidio de nutrición.

De forma reiterada, no se encuentran diferencias estadísticamente significativas entre hogares que

reciben y no reciben el beneficio monetario de nutrición para actividades de cuidado directo, con lo cual la condición de recibir el subsidio no estaría relacionada con el uso del tiempo en cuidado directo.

Cuadro 10. Tiempo promedio en horas de la mujer si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según quintiles de ingreso del hogar

	Cuidado Indirecto			
Quintiles de Ingreso	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)	
1	4,4	4,6	0,0214	
2	4,5	4,7	0,0031	
3	4,1	4,1	0,7341	
4	3,7	4,0	0,0549	
5	3,4	4,4	0,0372	
	Cuidado Directo			
Quintiles de Ingreso	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)	
1	2,3	2,1	0,9406	
2	2,3	2,3	0,9285	
3	2,2	2,1	0,9918	
4	2,2	1,9	0,9899	
5	2,3	1,6	0,9046	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

Al analizar la distribución por tipología de hogar (cuadro 11), los tipos de hogar que mayor participación tienen, independientemente de si reciben o no el subsidio nutricional, son los hogares nucleares con hijos. Además, los hogares extensos compuestos también tienen una importante participación. En contraste, los hogares que menor participación tienen son los monoparentales con hijos con cabeza de hogar masculina. Es importante anotar que la distribución entre hogares que reciben y los que no reciben el subsidio de nutrición es muy similar.

Cuadro 11. Distribución de las mujeres si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según tipología del hogar

Tino do Hogar	Distribución	
Tipo de Hogar	No recibe	Si Recibe
Nuclear con hijos	65,6%	67,4%
Monoparental con hijos (hombres)	0,4%	0,3%
Monoparental con hijos (mujer)	12,2%	13,0%
Extenso - Compuesto	21,9%	19,3%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

Con respecto al uso de tiempo, se observa que los tipos de familia que destinan más tiempo a actividades de cuidado son los hogares nucleares con hijos y los hogares extensos – compuestos, dado que son los tipos de hogares que generalmente tienen más miembros (cuadro 12).

Por lo que corresponde a las brechas de uso de tiempo entre mujeres que viven en hogares que reciben y aquellos que no reciben el subsidio de nutrición, se observa que existe una diferencia estadísticamente significativa en los hogares nucleares con hijos y los extensos – compuestos, para las actividades de cuidado indirecto, donde la brecha es de aproximadamente 24 minutos diarios entre estos dos tipos de hogar. Con este resultado hay nuevamente cierta evidenciaría que el hecho de ser beneficiario un hogar del apoyo monetario de nutrición, implicaría que las mujeres utilizarían más intensivamente su tiempo en actividades de cuidado indirecto.

Para los hogares monoparentales con hijos, encabezados por hombres, hay una clara brecha de uso del tiempo, dado que las mujeres que viven en los hogares que no reciben el subsidio nutricional realizan más actividades de cuidado directo e indirecto, con respecto a los hogares que si reciben dicho apoyo. Sin embargo, este resultado puede estar asociado a problemas de muestra, ya que el número de hogares de este tipo con niños menores de 7 años es muy pequeño. Por último, se observa que no hay diferencias significativas entre mujeres que viven en hogares que si

reciben y los que no reciben el subsidio de nutrición en cuanto al uso del tiempo en actividades de cuidado directo.

Cuadro 12. Tiempo promedio en horas de la mujer si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según tipo de hogar

Cuidado Indirecto			
	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)
Nuclear con hijos	4,3	4,7	0,0000
Monoparental con hijos (hombres)	3,7	1,5	0,9880
Monoparental con hijos (mujer)	3,6	3,7	0,1055
Extenso - Compuesto	3,7	4,1	0,0002
Cuidado Directo			
	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)
Nuclear con hijos	2,3	2,2	0,9962
Monoparental con hijos (hombres)	1,6	0,7	0,8329
Monoparental con hijos (mujer)	2,1	1,7	0,9964
Extenso - Compuesto	2.2	2.1	0.5546

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

Finalmente, se tiene en cuenta la ubicación de los hogares en términos de su localización en zona urbana o rural (cuadro 13). Al respecto, se observa que la distribución entre los hogares que reciben el subsidio nutricional es de cierto modo parecida, así el subsidio se distribuye aproximadamente el 54% para hogares urbanos y el 46% para hogares rurales. Sin embargo, al comparar la distribución con los hogares que no reciben el subsidio es bastante diferente, 76% para hogares urbanos y 23,6% para hogares rurales.

Cuadro 13. Distribución de las mujeres si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, según ubicación urbano rural

Urbano/Rur	Distribución	
al	No recibe	Si Recibe
Urbano	76,4%	53,9%
Rural	23,6%	46,1%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE)

Con referencia a la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, se observa, en primer lugar, que las mujeres que viven en hogares ubicados en el área rural realizan más actividades de cuidado indirecto, con respecto a las mujeres que viven en hogares del área urbana, independientemente de si reciben o no el subsidio de nutrición. Por otra parte, se observa que las mujeres que viven en hogares urbanos y que además reciben el apoyo económico de nutrición, utilizan más tiempo en actividades de cuidado indirecto en comparación con las mujeres que viven en hogares del área urbana que no reciben el subsidio.

Así, en promedio las mujeres en zona urbana, que viven en hogares que reciben el subsidio nutricional, gastan 18 minutos diarios más en actividades de cuidado indirecto que las mujeres que están en hogares donde no reciben el subsidio (cuadro 14). En las mujeres que viven en zona rural no se encuentran diferencias estadísticamente significativas entre aquellas que viven en hogares donde se recibe y en los que no se recibe el apoyo monetario. Nuevamente, no se observan diferencias significativas en uso del tiempo en actividades de cuidado directo entre las mujeres que viven en hogares donde reciben y no reciben el beneficio económico de nutrición, según su ubicación.

Cuadro 14. Tiempo promedio en horas de la mujer si recibe o no recibe subsidio de nutrición del programa Familias en Acción según ubicación urbano – rural

	Cuidado Indirecto			
	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)	
Urbano	3,8	4,1	0,0000	
Rural	5,0	4,9	0,4934	
Cuidado Directo				
	No recibe SFAN (Horas/día)	Si Recibe SFAN (Horas/día)	P - Valor Diferencia Medias (Si recibe - No recibe)	
Urbano	2,3	2,1	0,9998	
Rural	2,1	2,2	0,3651	

Fuente: Cálculos propios con base en ENUT 2012-2013 (DANE). Color verde más uso del tiempo, color rojo menos uso del tiempo

A modo de conclusiones

Los resultados descriptivos no muestran una relación fuerte entre el hecho de ser beneficiario del programa Familias en Acción de nutrición y el uso del tiempo de las mujeres en actividades de trabajo doméstico y de cuidado. Los resultados muestran cierta evidencia de esta relación en términos de cuidado indirecto para las mujeres que viven en hogares cuyo jefe es mujer y estado laboral desocupadas, mujeres que viven en hogares donde el jefe mujer o cónyuge mujer tienen niveles bajos de educación (primaria y secundaria), mujeres que viven en hogares donde el jefe mujer o cónyuge mujer están en edad reproductiva, mujeres que viven en hogares nucleares y extensos y mujeres que residen en área urbana.

Con todo, está relación (el hecho de recibir subsidio nutricional y el uso del tiempo en actividades de cuidado) no se evidencia para el cuidado directo. De hecho, de acuerdo a la revisión de literatura que se realizó en este documento, estas actividades estarían más estrechamente vinculadas con el hecho de ser beneficiario de los PTC, dado que la condicionalidad de estos programas exige garantizar los controles médicos de los niños menores de 7 años, y está tarea es una

actividad de cuidado directo. Sin embargo, en principio, los datos que se obtienen de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo no soportan la relación analizada en el cuidado directo. Es importante tener en cuenta que, de acuerdo a la revisión de la literatura, los estudios hacen explicita la relación en cuestión desde una perspectiva teórica o a través de evaluaciones cualitativas, pero no hay suficiente evidencia a nivel cuantitativo sobre este tema, excepto el trabajo desarrollado por Parker y Skoufias (2000)

Por tal razón, sería conveniente profundizar en el análisis de esta relación utilizando técnicas estadísticas más desarrolladas, como por ejemplo utilizar un Modelo de Propensity Score Matching, donde la idea principal es analizar dos grupos, en este caso, mujeres que viven en hogares donde reciben el beneficio económico de nutrición y mujeres que viven en hogares que no lo reciben. De esta manera, se podría explorar con más profundidad si existe un efecto o impacto de la condición de ser beneficiario del subsidio de nutrición sobre el uso del tiempo en actividades de cuidado de las mujeres.

Bibliografía

Arriagada, I. y Mathivet, Ch. (2007) Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Serie Políticas sociales (134), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2012). Los bonos en la mira, aportes y carga para las mujeres. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 2012.

Esquivel, V. (2013). El cuidado en los hogares y las comunidades. Documento conceptual, Informes de investigación OXFAM.

Espinosa, G. (2006) "La participación de la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales." En López, M.P y Salles, V. (Ed.), El Programa Oportunidades examinado desde el género (pp. 131-155). México: Unifem - El Colegio de México.

Martínez, J., & Voorend, K. (2008). Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises? Miami: Center of Latin American Studies, University of Miami.

Molyneux, M. (2007). Change and continuity in social protection in Latin America. Ginebra: UNRISD.

Núñez, J., Bateman, A., Castañeda, C., Castro, C., Heredia, P., Llanos, O., & Villegas, M. (2011). Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.

Rodríguez, C. (2011). Programa de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?. CEPAL, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, noviembre de 2011.

Parker, S. y E. Skoufias (2000). "El impacto de Progresa sobre el trabajo, el ocio y el uso del tiempo". En Sedesol, Más oportunidades para las familias pobres: evaluación deresultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares (pp. 1-65). México: Sedesol.

Serrano, C. (2005). La política social en la globalización: Programas de protección en América Latina (Vol. 70). United Nations Publications.





