



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 488

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de junio de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016 SENADO

por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.

Bogotá, D. C., junio de 2017

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO

Presidente

Comisión Séptima

Congreso de la República

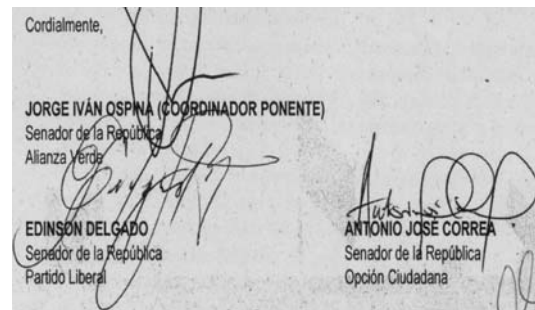
Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 127 de 2016, por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.

Respetado señor Delgado:

Con el fin de responder al encargo nos hicimos la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, de manera atenta me permito presentar nuestro informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 127, por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa

Más Familias en Acción radicado el día 27 de julio de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 605 de 2016 y aprobado en primer debate el martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 32 de Legislatura 2016-2017, texto definitivo publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cordialmente,



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016 SENADO

por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

1. Objeto del proyecto

El proyecto de ley busca estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema y mejorar los factores de movilidad social por medio del Programa Familias en Acción. Para esto se propone incluir en la Ley 1532 de 2012 cambios en los siguientes aspectos:

- **Educación Superior:** En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción

culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, de acuerdo a los criterios de priorización que fije el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tengan acceso preferente a programas en instituciones de educación superior.

- **Formación para el trabajo de las madres y padres los titulares de programa:** Los titulares del programa y miembros promovidos de Familias en Acción gozarán de acceso preferente para los programas de formación para adultos realizados por el Gobierno. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de las titulares de las familias beneficiarias.

- **Prevención del embarazo en la adolescencia:** En el marco de Más Familias en Acción, el Ministerio de Educación Nacional, ICBF, y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social garantizarán el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia.

- **Educación Básica y Media:** El programa garantizará el subsidio para estudiantes en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, de acuerdo al diseño vigente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

- **Cobertura y priorización geográfica del programa:** El proyecto de ley garantizará la focalización en la zona rural para el Programa Más Familias en Acción. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados prioritariamente con el siguiente orden: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales.

- **Competencias ciudadanas y comunitarias:** El Programa Más Familias en Acción garantizará el componente de Competencias ciudadanas y comunitarias para sus beneficiarios. Estas competencias son un conjunto de actividades que impulsa las capacidades individuales y colectivas de las familias beneficiarias. Se enfoca principalmente en materia de educación sexual y reproductiva, educación nutricional, formación financiera y laboral para las familias pertenecientes a Más Familias en Acción.

- **Beneficiarios:** Actualmente los beneficiarios de Más Familias en Acción son: las familias que se encuentren en pobreza, según los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas que cumplan los crite-

rios establecidos por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

- Proponemos un nuevo enfoque de focalización donde los beneficiarios del programa serán las familias clasificadas como en situación de pobreza y pobreza extrema según los criterios de focalización del Departamento Administrativos para la Prosperidad Social.

- **Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones:** El proyecto de ley busca que Más Familias en Acción realice seguimiento a las familias beneficiarias que incumplen las condiciones establecidas por el programa. Esto, con el fin de realizar acciones de mitigación pertinentes y de entender las causas que originan dicho incumplimiento.

- **Competencias Entidades Territoriales:** El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamentales y gobernaciones del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

2. Competencia y asignación

Mediante comunicación del 16 de septiembre de 2016, notificado ese mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados como ponentes en primer debate del Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, *por medio del cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción* radicado el día 30 de agosto de 2016.

3. Trámite del proyecto

El proyecto de ley es de origen parlamentario y concurrieron a su radicación varios congresistas entre ellos, Claudia López, Jorge Iván Ospina Gómez, Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa, Iván Leonidas Name Vásquez, Antonio José Navarro Wolff, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Alexander López Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Juan Manuel Galán Pachón, Manuel Mesías Enríquez Rosero y Roosevelt Rodríguez Rengifo, los **honorables Representantes** Angélica Lozano Correa, Óscar Ospina Quintero, Víctor Javier Correa Vélez y Ana Paola Agudelo García.

Ponentes para primer debate: Senador Jorge Iván Ospina (Coordinador), Senador Édinson Delgado y Senador Antonio José Correa.

En cumplimiento de la designación de ponencias se conformó una mesa de trabajo entre varios de los autores, el Departamento para la Prosperidad Social y los ponentes con el fin de precisar el contenido de la iniciativa y presentar ponencia para el primer debate.

En consecuencia se radicó ponencia positiva para el primer debate el 6 de diciembre de 2016,

informa que se discutió y aprobó el pasado martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 32 de Legislatura 2016-2017

4. Explicación del proyecto de ley

a) Contexto del Programa Más Familias en Acción

Más Familias en Acción (MFA), antes llamado Familias en Acción, es un programa de transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que busca contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano por medio de la creación de incentivos para la permanencia en la educación y mejora en la nutrición de la población pobre y vulnerable (DPS, 2013; 2014).

i) Alcance

El desarrollo del programa se realizó en tres fases. La primera, se dio del año 2000 al 2006, con una cobertura de 848 municipios atendiendo a 700 mil familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y 17% en situación de desplazamiento, principalmente en el área rural. La segunda fase fue del 2007 al 2012, donde se amplió la cobertura a familias urbanas, la población indígena y centros urbanos, atendiendo a 2,8 millones de familias beneficiadas (62% en municipios rurales y 38% en medianas y grandes ciudades). La fase actual empezó luego de la aprobación de la Ley 1532 de 2012, que convierte a Familias en Acción una política de Estado. En la Tabla 1 se observa la focalización por fase, los recursos invertidos y las familias beneficiarias en cada una de ellas.

TABLA 1. FASES FAMILIAS EN ACCIÓN

Fase	Familias Beneficiadas	Dinero invertido	Focalización
2000-2006	700 mil (83% nivel 1 Sisbén y 17% situación de desplazamiento)	ND	– Población en condición de pobreza rural – Población en condición de desplazamiento.
2007-2012	2,8 millones (62% municipios rurales y 38% de medianas y grandes ciudades)	\$4.082.591 (2010-2012)	– Ampliación de familias rurales – Población indígena – Inclusión de centros urbanos
2013-Hoy	2,6 millones (Todos los municipios del país)	\$6.199.081 (2013-2016)	– Población en Red Unidos – Población en el Registro Único de Víctimas – Asignación puntaje Sisbén III, según desagregación geográfica.

Fuente: Elaboración propia con datos DPS (2016).

El programa hace una focalización geográfica en tres etapas: i) caracterizar a los municipios de conformidad con los criterios de urbanización y pobreza; ii) seleccionar a los municipios según sus características establecidas; iii) diferenciar montos de los incentivos a otorgar, según grupos de municipios de intervención. En la Tabla 2. se muestra la clasificación por municipios.

TABLA 2. CLASIFICACIÓN MUNICIPAL DE MFA

Grupo Municipal	Municipios
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.
3	Municipios con incidencia de pobreza por IPM inferior al 70% (según datos censo 2005)
4	Municipios con incidencia de pobreza por IPM del 70% o superior (según datos censo 2005)

Fuente: DPS (2016).

Luego de la focalización geográfica, la población atendida por el programa es focalizada por cuatro grupos poblacionales. El primero es por el puntaje del Sisbén III según la desagregación geográfica (Ver Tabla 3); el segundo, es si la familia hace parte de la Red Unidos; el tercero es si se identifica en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el cuarto, si hace parte de los listados de

población indígena otorgados por el Ministerio del Interior.

TABLA 3. ÁREAS DE DESAGREGACIÓN DEL SISBÉN

Desagregación geográfica	Puntaje – Sisbén III
Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0-30.56
Área 2. Resto Urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y zona rural dispersa de las 14 ciudades.	0-32.20
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0-29.03

Fuente: DPS (2016)

ii) Incentivos

El programa entrega dos tipos de incentivos a familias en situación de desplazamiento, familias indígenas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 18 años. Un subsidio en educación, que busca incentivar la permanencia escolar de los beneficiarios y otro en salud y nutrición que busca mejorar la salud de los menores durante la etapa crítica de crecimiento.

El subsidio de educación se otorga a las familias con niños, niñas y adolescentes -NNA- entre 7 y 18 años de edad (se entrega un incentivo por cada NNA y se otorga a máximo 3 beneficiarios por familia), condicionado a la asistencia del 80% de las clases y la no pérdida de más de dos años escolares. La transferencia se entrega cada dos meses (5 veces al año), menos en el periodo de vacaciones escolares. “En caso de que uno de los beneficiarios tenga 18 o 19 años de edad, debe es-

tar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°” (DPS, 2016).

El subsidio de salud y nutrición es otorgado a las familias con niñas y/o niños entre los 0 y 6 años de edad condicionado a controles de crecimiento y desarrollo cada dos meses (6 veces al año). Es importante aclarar que el monto del subsidio es diferenciado entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país. En la Tabla 4 se observa los montos asignados para cada subsidio según las características.

TABLA 4. VALORES DE LAS TRANSFERENCIAS BIMESTRALES DE SALUD Y EDUCACIÓN DE ACUERDO AL GRUPO MUNICIPAL 2015

Grupo Municipal	Salud(\$)	Educación (\$)				
	Niños de 0-7 años	Preescolar (grado transición)	Básica Primaria (grados 1-5)	Básica Secundaria (grados 6-8)	Básica Secundaria (grado 9°) y Media (grado 10°)	Media (grado 11)
1	63.525	0	0	26.475	31.775	47.650
2	63.525	21.175	10.600	26.475	31.775	47.650
3	63.525	21.175	15.900	31.775	37.050	52.950
4	74.100	21.175	15.900	31.775	42.350	58.225

Nota: Las cantidades están expresadas en pesos colombianos.

Fuente: DPS (2015).

Los NNA en condición de discapacidad deben: i) ser miembros participantes del programa MFA, ii) estar vinculados e identificados con discapacidad registrada en el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT), iii) estar inscritos en el registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (PLCPCD) (DPS, 2016). Los montos que reciben son los indicados en la Tabla 4.

b) Problemática que resuelve el proyecto de ley 4.2.1. Ampliar miembros de las familias vinculadas a MFA que son impactados directamente por el programa.

La evidencia internacional muestra a partir de las experiencias de México y Chile, los programas de transferencias monetarias han pasado de brindar un servicio solo a menores de edad, a uno de atención integral a los miembros de las familias beneficiarias de dichas transferencias. En Chile, se incluye dentro del programa de transferencias monetarias condicionadas al adulto mayor, madres de familia, y menores de edad en situación de vulnerabilidad y jóvenes mayores de 24 años (CEPAL, 2016). En México las transferencias otorgadas por el programa también van dirigidas al adulto mayor, madres de familias, niños, niñas y adolescentes (Cecchini & Madariaga, 2011).

En Colombia, la atención que da Más Familias en Acción está limitada a otorga subsidio de educación y nutrición únicamente a hogares con niñas, niños y adolescentes. El subsidio de nutrición va dirigido a mejorar la salud de menores de 7 años, mientras que el subsidio de educación busca mejorar la asistencia escolar y disminuir el riesgo de deserción a los estudiantes menores de 18 años.

El presente proyecto de ley, permite que los titulares del programa y los jóvenes graduados del colegio en transición de ingreso a educación a educación superior, tengan acceso preferente a los programas que brinda el Estado.

4.2.2. Formación y desarrollo de los titulares del programa

Para que exista movilidad social en un país, las características de los padres juegan un papel fundamental en determinar las variables de resultado educativas de los hijos (Tenjo y Bernal, 2004 en Bedoya, García, Rodríguez, & Sánchez, 2015). Tenjo y Bernal (2004), encuentran que la educación relativa de los hijos está relacionada con la educación relativa de los padres, y específicamente que los logros educativos de la madre determinan directamente los logros educativos de sus hijos.

En Colombia, Bernal et al., (2009), muestra que las mujeres sin educación no solo tienden a tener más hijos que las mujeres educadas, sino que terminan teniendo más hijos que los deseados. Esto significa que existe un efecto entre los logros educativos de las madres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán (Bedoya et al., 2015). Por esto es importante la creación de estrategias de superación de pobreza para los padres de familias beneficiarios del programa.

Con este proyecto de ley se quiere adelantar un paso adicional a la formación de los titulares de MFA, como principales responsables de la familia. Villa (2012), muestra en su estudio en el cual analiza las transferencias monetarias condicionadas y el mercado laboral, que Familias en Acción aumenta la probabilidad de tener un empleo formal entre las mujeres adultas beneficiarias, comparado

con mujeres no beneficiarias y que no hay efecto para los hombres adultos (Barrientos & J., 2012). Por esto es importante implementar un componente de educación para los titulares beneficiarios de Más Familias en Acción.

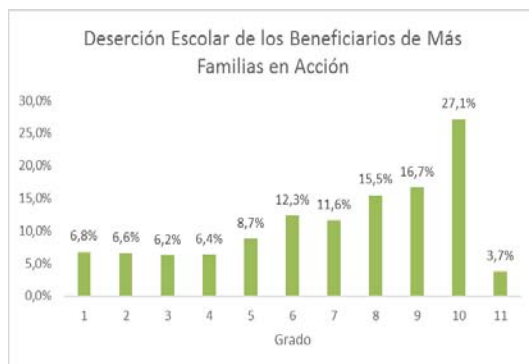
Actualmente el programa cuenta con un registro de 2.476.116 familias atendidas, de las cuales 2.228.504 tienen a una madre como titular del núcleo familiar, es decir el 89,9% de los titulares son mujeres, de las cuales el 29,32% son menores de 30 años (DPS, 2016). Adicionalmente, sabemos que el 43,86% de las titulares beneficiarias de Más Familias en Acción presentan como último nivel alcanzado en educación es primaria. Esto genera una alerta importante y un espacio de oportunidad, para brindarle herramientas a las familias para superar la pobreza y la pobreza extrema.

Por esto, el proyecto de ley busca que los titulares del programa tengan acceso preferente a programas de formación para la adultos, educación, emprendimiento y empleabilidad brindados por el gobierno.

4.2.3. Garantizar acceso preferente a programas de educación superior.

Según el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, “*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*”.

La mayor deserción en educación básica y media entre los beneficiarios del Programa Más Familias en Acción se ve en el grado décimo. Este proyecto de ley busca que los estudiantes tengan incentivos para permanecer en el sistema educativo y alcanzar sus estudios en educación superior.



Fuente: DPS, 2016

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El presente proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, tengan **acceso preferente** a programas de educación superior. Más Familias en Acción garantizará a los jóvenes beneficiarios un programa para este fin y/o acceso preferente a los

programas estatales y gubernamentales que cumplan con el mismo objetivo.

Por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción, demandaría que los cupos nuevos otorgados se destinaran prioritariamente a los beneficiarios de Más Familias en Acción. Actualmente, solo el 9,4% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción, fueron antiguos beneficiarios de Más Familias en Acción. Con este proyecto de ley se pretende que esta cifra aumente, no solo para Jóvenes en Acción, sino para otros programas que cumplan con el propósito de permitir acceso y permanencia en la educación superior de los beneficiarios de Más Familias en Acción.

Esta propuesta se busca garantizar el tránsito del colegio a la educación superior y garantizar una formación para el trabajo de los jóvenes.

4.2.4. Focalización del Programa

El Programa Más Familias en Acción actualmente beneficia a tres tipos de población: la población en pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas y afrodescendientes bajo los criterios del Ministerio del Interior. Proponemos en el proyecto de ley una modificación en la focalización, donde los beneficiarios sean solo las familias en situación de pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con priorización a las familias en situación de desplazamiento, indígenas y/o afrodescendientes que cumplan con esta condición. Con esto se busca que la población atendida por Más Familias en Acción sea efectivamente la más vulnerable de todas.

4.2.5. Prevención del embarazo en la adolescencia

La mujer embarazada es sujeto de especial protección en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 43. *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Según la Sentencia **C-507 de 2004**

El derecho de las mujeres adolescentes a que se les garantice un desarrollo libre, armónico e integral y a gozar el pleno ejercicio de sus derechos es sometido a un grado de afectación alta cuando se casan precozmente, en especial en los casos en que además tienen lugar embarazos prematuros. En los matrimonios precoces la mujer adolescente suele asumir cargas y responsabilidades que transforman su vida radicalmente, no solo en los meses

y años siguientes al matrimonio, sino a lo largo de toda su existencia, especialmente si se tiene hijos a tan corta edad. Las niñas que se casan a edades tempranas truncan su desarrollo educativo, social y económico, deben encarar el mundo de la adultez antes de tiempo, con inexperiencia y con grave incidencia sobre su desarrollo individual. Además, los embarazos a temprana edad suelen tener lugar en los matrimonios precoces también pueden afectar su salud y la de sus futuros hijos.

Sentencia C-543 de 2010

La Constitución de 1991 contempló una amplia protección constitucional a favor de la mujer embarazada, de la madre trabajadora –antes y después del parto– así como de la niñez. Esto, como consecuencia de un conjunto de objetivos sentados de manera expresa en la misma Carta Política, entre los cuales, ocupan lugar preeminente: (i) el logro efectivo de la igualdad entre los géneros (artículo 43 C. P.); (ii) la protección de la vida (artículos 2º, 11, 44); (iii) el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (artículos 5º y 42 C. P.); (iv) la garantía de los derechos de la madre en cuanto a una manera eficaz para garantizar también la protección de los derechos de las niñas y de los niños, derechos estos, que por orden del artículo 44 superior deben ampararse de modo prevalente. En esta misma línea de pensamiento, sobresale el mandato contemplado en el artículo 43 superior que ordena al Estado conferir a la mujer durante el embarazo y después del parto, especial asistencia y protección así como manda otorgarle subsidio alimentario en el caso en que ella se encuentre desempleada o desamparada.

El embarazo adolescente tiene altas repercusiones sobre la movilidad social de las mujeres y sus hijos (Peña et al., 2014). Las consecuencias de ser madre adolescente se relacionan con un “menor nivel de escolaridad, probabilidad menor en 19% de participar en el mercado laboral, mayor número de hijos y también una alta probabilidad de casarse más de una vez” (Núñez y Cuesta, 2006 en Galindo 2011). Igualmente, está demostrado que existe relación entre la incidencia en el embarazo adolescente con la condición socioeconómica de los hogares y al acceso a educación sexual (Galindo, 2011; Profamilia, 2011 en Peña et al., 2014).

En Colombia, la tasa de embarazo adolescente aumentó en la década de los noventas, a diferencia de otros países de la región donde disminuyó (Bernal & Camacho, 2014). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2010), el 19,5% de las adolescentes entre 15 y 19 años han estado alguna vez embarazadas. Es decir que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y 19 años es madre o estuvo embarazada. En la zona rural el panorama es peor, la tasa de embarazo adolescente alcanza hasta un 26%, en comparación con un 17% de la zona urbana. Igualmente existe una diferencia muy marcada dependiendo del estatus socioeconómico de las personas. La tasa de emba-

razo adolescente es mayor para los quintiles más bajos y menor en los más altos (Galindo, 2011). Según los datos de la ENDS (2010), el quintil más bajo presenta una tasa de embarazo adolescente del 29,9%, mientras el quintil más alto tiene una tasa de 9,1%.

Un estudio de Cortés, Gallego y Maldonado (2015), muestra que el efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas para educación, la disminución del embarazo adolescente depende de los límites y condiciones que se establecen por el programa. Para el caso de Bogotá el programa *Subsidio educativo* ata la renovación de la transferencia a cumplir un mínimo de asistencia diaria por parte del estudiante. Esto lleva que la reducción en el embarazo en la adolescencia de este programa sea mayor en comparación con el Programa *Más Familias en Acción*.

Actualmente, la tasa de embarazo adolescente de las beneficiarias entre 10 y 19 años de Más Familias en Acción es del 20,44% (DPS, 2016). El mayor número de casos de embarazo en la adolescencia se encuentra entre los 17 y 19 años de edad. Para disminuir esta tasa, proponemos la implementación de una estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, dentro del marco de Más Familias en Acción. El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará dicha estrategia, que le otorgará al Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y el Departamento Administrativos para la Prosperidad Social la creación de una estrategia focalizada en prevención y reducción del embarazo en la adolescencia de los beneficiarios de Más Familias en Acción. Las acciones, planes y programas de la estrategia deberán incorporar como mínimo:

- i) La formación de competencias para la toma de decisiones informadas,
- ii) El desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo,
- iii) La reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

4.2.6. Competencias ciudadanas y comunitarias

Actualmente Más Familias en Acción cuenta con un programa de formación para la vida llamado Bienestar Comunitario que busca dar herramientas

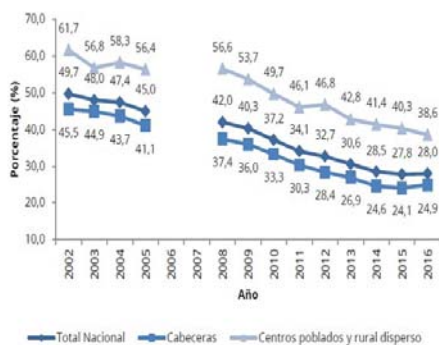
a los beneficiarios para salir de la pobreza. Bienestar Comunitario permite la capacitación para la formalización financiera de las mujeres, educación sexual y reproductiva para las familias y la oportunidad para que las familias adquieran alimentos de mejor calidad para crear un balance nutricional apropiado (Núñez, 2011; UT Econometría & SEI, 2012).

En el presente proyecto de ley se busca que Más Familias en Acción garantice este componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias para sus beneficiarios. Donde se garantizará de manera progresiva la educación sexual, educación nutricional y formación financiera. Con esto, se busca mejorar la integralidad de los servicios brindados por Más Familias en Acción. Especialmente, se incorpora la actuación de entidades como el Ministerio de Educación, SENA e ICBF como actores que implementarán el programa bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

4.2.7. Cobertura y Focalización geográfica del programa

Proponemos que Más Familias en Acción garantice la focalización en la zona rural. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados según la siguiente priorización: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales, y iii) zonas urbanas cabeceras.

Gráfico 1. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2016



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEH (2008-2015)

Fuente: DNP, 2016.

En las gráficas anteriores se muestra que la pobreza multidimensional y monetaria en Colombia, ha sido mayor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas para todos los años en el periodo comprendido entre el 2002 y 2016.

4.2.9. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones

Actualmente, Más Familias en Acción no tiene un seguimiento específico de los beneficiarios que incumplen con las condiciones del programa. En el proyecto de ley se busca establecer este seguimiento obligatorio, con el fin de verificar las causas que llevan a dicho incumplimiento y establecer acciones de mitigación pertinentes.

4.2.9. Competencias Entidades Territoriales

Actualmente, Más Familias en Acción no asigna competencias específicas a las entidades territoriales. Esto lleva a que la implementación del programa no venga directamente desde la región, causando problemas de información en su implementación. El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamental y gobernaciones del funcionamiento del programa los municipios o corregimientos departamentales.

5. Contexto Internacional

Los programas de transferencia monetaria condicionada se implementan en toda América Latina desde la década de los noventa. Estos programas se caracterizan por “entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini & Madariaga, 2011). A continuación, se explica brevemente las características de los programas de Chile y México que han servido como ejemplo en América Latina.

5.1. Chile

<p>Generalidades</p>	<p>En Chile, el primer programa de transferencias monetarias condicionadas se llamó Chile Solidario. Este nació en el 2002 como un programa que atiende a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. “En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)” (CEPAL, 2016). El programa de Ingreso Ético Familiar (IEF) va dirigido para todos los miembros de una familia. Se asigna la transferencia de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo. Existen tres tipos de bonos: 1. Bono de Dignidad: está compuesto por el Bono de Base Familiar y el Bono de Protección que se asigna a las familias que hacen parte del IEF. Según condicionalidades asignadas por el Ministerio de Desarrollo Social. 2. Bono por deberes: dirigido a familias con menores de 18 años, que está conformado por el Bono de Control de Niño Sano y por el Bono de Alimentación Escolar. 3. Bono por logros: dirigido al 30% de la población muy vulnerable que logren desempeños en distintas áreas. Incluye el Bono por Logros Escolares y Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).</p>
<p>Focalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personas en pobreza extrema o vulnerabilidad que se mide por medio de la Comprobación de medios indirecta (índice de calidad de vida). - Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad. - Encontrarse en situación de calle. - Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.

Condiciones de Salida	Esquema de graduación con límite de tiempo y transferencias decrecientes. – Duración apoyo familiar= 2 años; – Duración máxima transferencias= 5 años.
Normatividad	– Ley 19.949 de 2008; establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario” – Decreto número 29 (2011): aprueba reglamento que establece normas para la implementación del programa “bonificación al ingreso ético familiar”. – Ley 2059517-05-2012: crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.

1.2. México

Generalidades	El programa <i>Oportunidades</i> en México es el programa de transferencias monetarias condicionadas más antiguo y establecido en el mundo. Nació en el 1997 bajo el nombre de <i>Progresá</i> y buscaba principalmente ser un programa de apoyo en alimentación, educación y salud para la población en situación de pobreza. En un principio operaba exclusivamente en las zonas rurales del país, hoy en día se implementa a nivel Nacional. Este programa ofrece las transferencias monetarias condicionadas al hogar en conjunto “a través del apoyo alimentario, el apoyo energético y el apoyo alimentario Vivir Mejor, mientras que el apoyo educativo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo al adulto mayor se destinan a niños que cursan educación primaria, secundaria y media superior, jóvenes en los últimos años de educación media-superior y adultos mayores, respectivamente”. (Cecchini & Madariaga, 2011).
Focalización	– Geográfica (utilizando el índice de rezago social), – Comunitaria, – Prueba de medios que se aplica en municipalidades en condiciones de alta pobreza.
Condiciones de Salida	“Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA): Familias son recertificadas al sexto año de recibir los apoyos y pasadas al EDA, en que continúan percibiendo apoyos (salvo el apoyo alimentario y educativo para niños/as en educación primaria) por otros seis años en que egresan del programa. A partir de 2012, se incluye un nuevo criterio de selección de localidades con un bajo Índice de Rezago Social (IRS) que serán recertificadas cada 5 años. Se precisó también la temporalidad de las familias que transiten al EDA, con base en los integrantes de 12 a 21 años de edad” (CEPAL, 2016).
Normatividad	– Ley General de Desarrollo Social de 2004: Busca garantizar los derechos sociales de los mexicanos (SEDESOL, 2014). – Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica (marzo 2002) (SEDESOL, 2014).

La bibliografía utilizada para la elaboración del proyecto de ley, la ponencia para primer debate y segundo debate se encuentra relacionada en la siguiente nota al pie¹.

¹ Angulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barrientos, A., & J., V. (2012). *Antipoverty transfers and labour force participation effects*. Washington DC: Brooks World Poverty Institute.

Bedoya, J., García, S., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a*

6. Aportes del primer debate

En la discusión de primer debate varios senadores intervinieron en apoyo del proyecto de ley y dejaron constancias para que fueran tenidos en cuenta para la ponencia de segundo debate.

Entre las sugerencias realizadas el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, manifestó, entre otros temas, de manera textual lo siguiente

“...la preocupación es esta, hoy tienen un acceso preferencial colombianos indígenas, compa-

través de la educación en los municipios de Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal et al., (2009). *Desarrollo económico: retos y políticas públicas*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Bernal, R., & Camacho, A. (2014). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. En A. Montenegro, & M. Meléndez, *Equidad y movilidad social* (págs. 133-180). Bogotá: Universidad de los Andes.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (12 de julio de 2016). *CEPAL*. Obtenido de Oportunidades-México: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>

CEPAL. (12 de julio de 2016). *Chile Solidario*. Obtenido de CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=11>
Corte Constitucional. (s.f.). *Sentencia C-131 de 2014*.

Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2015). On the Design of Educational Conditional Cash Transfer Programs and Their Impact on Non-Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 219–258.

DNP. (Agosto de 2015). *DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA RURAL: COLOMBIA 2010-2014*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturape-cuarioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>

DPS. (3 de abril de 2016). *Departamento para la Prosperidad Social*. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Requisitos.aspx>

DPS. (18 de mayo de 2016). Respuesta Derecho de Petición-TMC. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.

Ministerio de Desarrollo Social. (12 de julio de 2016). *Ministerio de Desarrollo Social*. Obtenido de Ingreso Ético Familias: <http://www.ingresoetico.gob.cl/comofunciona/>

Núñez, J. (2011). *EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN GRANDES CENTROS URBANOS*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.

SEDESOL. (2014). *Secretaría Distrital de Desarrollo Social*. Obtenido de Prospera-Programa de Inclusión Social : <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/norma/evaluacion.php>

UT Econometría & SEI. (2012). *IMPACTOS DE LARGO PLAZO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO*. Bogotá: DNP.

triotas afrodescendientes, colombianos con algún nivel de discapacidad. Aquí como entendemos que, por ejemplo, alguien que esté en Familias en Acción por su pobreza pero que no tiene alguna de las condiciones que acabo de referir, pueda tener una preferencia frente a la universidad y que eso no va a ser una violación del principio de igualdad, por ejemplo A) es muy pobre, ha estado en Familias en Acción, no pertenece a ninguno de los grupos que tienen derecho preferencial para entrar a la universidad pero aquí le dan ese derecho, entonces qué se va a decir, por ejemplo, frente a alguien, frente a alguien igualmente pobre que no esté en Familias en Acción y que no va a tener ese derecho. A mí me preocupa es ese factor de discriminación...”

Esta preocupación del Partido Centro Democrático radica en que la preferencia para cupos universitarios que trae la iniciativa no puede significar un factor de exclusión para otros grupos poblacionales ya beneficiados por la ley y la Constitución colombiana.

Por su parte el honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar: Expresó, entre otros temas que se

debían establecer unos mecanismos de monitoreo, de seguimiento para que los recursos que se emplean para los subsidios cumpla su función y se conviertan en un mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares colombianos, de igual forma la cobertura está bastante baja frente a lo que deben significar los recursos del Estado para cambiar las condiciones de vida.

Frente a estas propuestas los ponentes proponen cambios en los artículos 3° y 12 de la ponencia tal y como se indica en el pliego de modificaciones a continuación.

7. Pliego de modificaciones

- En todo el articulado se reemplaza el nombre del Programa “Más Familias en Acción” por “Familias en Acción”.

- Con el fin de presentar con claridad los demás cambios que se proponen al articulado radicado del Proyecto de ley número 31 de 2016, a continuación se hace una comparación entre ambos textos:

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	PLIEGO DE MODIFICACIONES
Título del proyecto	Título del proyecto
<i>Por medio del cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.</i>	Se mantiene igual
Articulado	Articulado
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.	Se mantiene igual
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así: Artículo 2°. Definición. El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.	Se mantiene igual
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así: Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, a la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción. <u>El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.</u>	Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así: Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción. El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de las <u>transferencias monetarias</u> condicionadas del Programa Familias en Acción:</p> <p>i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.</p> <p>ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa.</p> <p>iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.</p> <p>Parágrafo 1°. Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.</p> <p>Parágrafo 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.</p> <p>Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.</p> <p>Parágrafo 4°. Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 5°. Cobertura geográfica. El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo. En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6a de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 6a. Competencias ciudadanas y comunitarias. En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes.</p>	Se mantiene igual

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.</p> <p>Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán <u>encargados</u> de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.</p>	
<p>Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6b de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 6b. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia. Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.</p> <p>Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.</p> <p>Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.</p>	Se mantiene igual
<p>Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 6c. Formación para titulares. Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.</p>	Se mantiene igual

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p>Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 6d. Educación superior de los jóvenes. El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción que culminan el bachillerato, acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones públicas de educación superior deberán asegurar oferta suficiente y pertinente y en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de garantizar el acceso preferente a esta población y la adecuada articulación de estos programas con el programa Familias en Acción.</p>	<p>Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 6d. Educación superior de los jóvenes. El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del Programa Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior utilizando como uno de los criterios de focalización el haber sido parte de Familias en Acción. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.</p> <p>Se elimina el parágrafo.</p>
<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:</p> <p>Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales. Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.</p> <p>Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.</p> <p>Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.</p> <p>Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.</p> <p>Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual</p>

8. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado, discutir y aprobar en segundo debate al Proyecto de ley número 127 de 2016, *por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.*

Cordialmente,



9. Articulado propuesto

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016

por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

TÍTULO I MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 2°. *Definición.* El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 3°. *Objetivos.* Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 4°. *Beneficiarios.* Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del Programa Familias en Acción:

- i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley;
- ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;
- iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;
- iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

Parágrafo 1°. Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.

Parágrafo 4°: Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 5°. *Cobertura geográfica.* El Programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

Parágrafo. En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° al artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6a de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6a. *Competencias ciudadanas y comunitarias.* En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la

Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

Parágrafo. Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un “Plan Comunitario Anual” que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6b de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6b. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia. Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

TÍTULO II

TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6c de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6c. Formación para titulares. Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

TÍTULO III

JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6d de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6d. Educación superior de los jóvenes. El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

TÍTULO IV

COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 9°. *Competencias de las entidades territoriales.* Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los responsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad

Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. *Enlace y/o representante beneficiarios indígenas.* El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

JORGE IVÁN OSPINA (COORDINADOR PONENTE)
Senador de la República
Alianza Verde

EDINSON DELGADO
Senador de la República
Partido Liberal

ANTONIO JOSÉ CORREA
Senador de la República
Opción Ciudadana

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate.

Título del Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, *por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Más Familias en Acción.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

