

Familias en acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico



FORDFOUNDATION



Familias en acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico

Coordinador del estudio

Fabio Velásquez C.

Equipo de investigación

Esperanza González R.

Juliana Peña N.

Clara Rocío Rodríguez P.

Familias en acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico

Primera edición. Julio de 2012

Autores

Fabio E. Velásquez C., Esperanza González R., Juliana Peña N.,
Clara Rocío Rodríguez P.

Diagramación

Edgar Duarte Forero

Fundación Foro Nacional por Colombia
Cra 4A No. 27-62.
Tel: (571) 2822550.
Bogotá, D.C., Colombia
www.foro.org.co

Ford Foundation
Mariano Sánchez Fontecilla 310 - Piso 14
Las Condes
Santiago, Chile
Tel: 562-754-6709
www.fordfoundation.org

Ejemplares: 500

ISBN: 978-958-9231-97-5
© Fundación Foro Nacional por Colombia - Ford Foundation

Impresión: Gente Nueva Editorial
Impreso en Bogotá, D.C. Colombia - Printed in Colombia

Las opiniones y los puntos de vista consignados en este libro no comprometen a la Fundación Ford, como entidad patrocinadora de la publicación.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Ford Foundation y del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Los modelos de desarrollo en América Latina: breve mirada a las políticas económicas y sociales	24
Colombia en el contexto latinoamericano.....	37

CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y COBERTURA GEOGRÁFICA

Familias en Acción: antecedentes, objetivos y características.....	61
La selección de los beneficiarios.....	69
El diseño institucional	72
La inversión	74
Las fases del programa	75
El enfoque	99

CAPÍTULO 3. FOCALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESULTADOS

El proceso metodológico.....	105
La focalización	108
Resultados a escala municipal.....	139

CAPÍTULO 4. EL ESQUEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Colombia: descentralización del Estado y relaciones inter-gubernamentales.....	154
El diseño institucional del programa	159
Control técnico y autonomía territorial	166

CAPÍTULO 5. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las apuestas del programa sobre organización y participación	201
El fortalecimiento del tejido social.....	211
La participación ciudadana	220

CAPÍTULO 6. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Aproximación conceptual.....	228
El enfoque de género en el programa Familias en Acción.....	232
Los efectos del programa en las madres	244

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	271
Recomendaciones	295

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas.....	311
Fuentes en formato digital	321

LISTA DE CUADROS

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Cuadro 1. Indicadores sobre población y nivel de vida, Colombia: 1951-1973.....	42
Cuadro 2. Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, Colombia: 1973	42
Cuadro 3. Población bajo la línea de pobreza en Colombia (1972-1992)	44

CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y COBERTURA GEOGRÁFICA

Cuadro 1. Tipo de Subsidios Programa Familias en Acción	65
Cuadro 2. Componentes y subsidios de los programas TMC de México, Filipinas y Colombia.....	66
Cuadro 3. Aporte de cada programa al ingreso medio de las familias	66
Cuadro 4. Condicionalidades de los TMC en Filipinas, México y Brasil	67
Cuadro 5. Cobertura de Medios de Pago Programa Familias en Acción	68
Cuadro 6. Estado de los beneficiarios en el ciclo operativo del programa	71
Cuadro 7. Mecanismos de focalización en Filipinas, México, Brasil y Chile	71
Cuadro 8. Financiación del programa Familias en Acción 2000-2010	74
Cuadro 9. Inversión en los programas de TMC por año.....	75
Cuadro 10. Cobertura geográfica de la primera ampliación del programa Programa Familias en Acción, 2001	79
Cuadro 11. Cobertura geográfica de la segunda ampliación programa Familias en Acción, 2002.....	80
Cuadro 12. Comportamiento de las inscripciones del Programa 2002-2004.....	81
Cuadro 13. Cubrimiento geográfico del Programa Familias en Acción 2005	84
Cuadro 14. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2005-2006	87
Cuadro 15. Cobertura geográfica Programa Familias en Acción 2006.....	88
Cuadro 16. Clasificación de municipios del Programa Familias en Acción 2007	90
Cuadro 17. Cobertura geográfica, cuarta expansión del Programa Familias en Acción 2007	92

Cuadro 18. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2007-2010	94
Cuadro 20. Información básica sobre los países y programas de TMC	98
Cuadro 19. Cubrimiento Geográfico Programa Familias en Acción 2008-2009	96

CAPÍTULO 3. FOCALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESULTADOS

Cuadro 1. Estructura del Índice de Condiciones Sociales y Económicas de los municipios	107
Cuadro 2. Familias en Acción, vinculación de municipios según año.....	110
Cuadro 3. Conglomerados de municipios según número y valores asociados al Índice	110
Cuadro 4. Municipios incorporados al Programa según pertenencia a grupos de menor y mayor valor del Índice 2005.....	111
Cuadro 5. Municipios incluidos por error en la primera oleada	112
Cuadro 6. Municipios incluidos por oleada según conglomerado. Encuesta Alcaldes .	113
Cuadro 7. Municipios de los estudios de caso incluidos por error en la primera oleada.....	113
Cuadro 8. Tasa de cobertura neta 2000-2002. Castilla La Nueva, Roldanillo, Sasaima y los cinco municipios con peor promedio en el Índice 2005	114
Cuadro 9. Municipios incluidos por error primera oleada según departamento	115
Cuadro 10. Comparación año de entrada al Programa Familias en Acción. Dibulla y los cuatro últimos municipios del Índice 2005.....	116
Cuadro 11. Comparación resultados indicadores educativos Dibulla y cuatro municipios del índice 2005 ubicados en el conglomerado alto	117
Cuadro 12. Personas desplazadas por expulsión en el período 2006-2009, cinco primeros municipios de la Guajira.....	117
Cuadro 13. Número de personas desplazadas por recepción en el período 2006-2009, cinco primeros municipios de la Guajira	118
Cuadro 14. Municipios que ingresaron al programa Familias en Acción sin entidad bancaria en el 2001 por departamento e Índice de Desarrollo Municipal.....	120
Cuadro 15. Municipios que ingresaron al programa Familias en Acción sin entidad bancaria en el 2001-2003. Encuesta a alcaldes.....	121
Cuadro 16. Errores de inclusión en la segunda oleada de Familias en Acción.....	123
Cuadro 17. Municipios excluidos segunda oleada Familias en Acción.....	124
Cuadro 18. Entrada de municipios al programa según categorías del índice de desplazamiento.....	126
Cuadro 19. Inclusión de municipios Familias en Acción según resultados electorales 2006	129
Cuadro 20. Inclusión de municipios Familias en Acción según resultados electorales 2007.....	129
Cuadro 21. Manipulación política en el programa Familias en Acción. Encuesta alcaldes	131
Cuadro 22. Efectos positivos Familias en Acción. Encuesta a Alcaldes.	140

Cuadro 23. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006 – 2007.....	142
Cuadro 24. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006/7 y 200/8, según año de entrada del municipio y según conglomerado bajo-bajo y bajo	143
Cuadro 25. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006/7 y 2007/8, según año de entrada del municipio y según conglomerado medio y alto	144
Cuadro 26. Porcentaje de cambio de la tasa de retención 2005 – 2006.....	145
Cuadro 27. Porcentaje de cambio de la tasa de retención 2006 – 2007.....	146
Cuadro 28. Porcentaje de cambio de la tasa de retención escolar 2005/6, 2006/7 y 2007/8, según año, según conglomerado y total.....	147
Cuadro 29. Efectos negativos del Programa Familias en Acción	151

CAPÍTULO 4. EL ESQUEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Cuadro 1. Número de enlaces municipales capacitados 2002-2010	170
Cuadro 2. Foros de alcaldes 2001-2009	171
Cuadro 3. Encuentros micro-regionales, 2010	172
Cuadro 4. Evaluación de las Mesas Temáticas Regionales.....	180
Cuadro 5. Evaluación de la relación entre el Municipio y la UCR por temas.....	181
Cuadro 6. Opinión de los alcaldes sobre el papel de las Alcaldías en el Programa Familias en Acción	192
Cuadro 7. Campos de incidencia de los Alcaldes en el Programa Familias en Acción.	193
Cuadro 8. Gestión de los alcaldes en torno al Programa	197

CAPÍTULO 5. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cuadro 1. Asambleas municipales y elección de madres líderes	208
Cuadro 2. Encuentros de cuidado y capacitación a madres líderes	209
Cuadro 3. Programa Familias en Acción fortalece la capacidad organizativa de las mujeres	215
Cuadro 4. Familias en Acción contribuye a la articulación de las organizaciones con otras instancias de participación	217
Cuadro 5. Incidencia de las madres en el Programa Familias en Acción.....	222

CAPÍTULO 6. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Cuadro 1. Razones por las cuales alcaldes y alcaldesas entrevistados consideran adecuado que las mujeres sean quienes reciban el subsidio	234
Cuadro 2. El buen manejo que las mujeres dan al subsidio de Familia en Acción facilita el ahorro en el hogar.....	235
Cuadro 3. Razones por las cuales alcaldes y alcaldesas entrevistados no consideran adecuado que sean las mujeres quienes reciban el subsidio	236
Cuadro 4. Familias en Acción disminuye la participación de los hombres en el hogar	240
Cuadro 5. Temas y actividades trabajados en el marco del programa y mencionados en el trabajo de campo	243

Cuadro 6. Familias en Acción estimula a las mujeres para que abandonen su actividad laboral	248
Cuadro 7. Familias en Acción ha sobrecargado las labores cotidianas de las mujeres beneficiarias	248
Cuadro 8. Gracias a Familias en Acción las mujeres son más autónomas con respecto a los hombres	259
Cuadro 9. Familias en Acción genera un papel activo mujeres en el municipio	261
Cuadro 10. Familias en Acción incrementa la violencia contra las mujeres que reciben el subsidio	265

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Gráfico 1. Transferencias monetarias condicionadas en el mundo: 1997 y 2008	35
Gráfico 2. Evolución del PIB per capita y la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe (1978-2010).....	36
Gráfico 3. Tasa de crecimiento anual del PIB y Tasa de desempleo (1990-2004).....	52
Gráfico 4. Pobreza y Crecimiento Económico en Colombia (1991-2005)	57

CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y COBERTURA GEOGRÁFICA

Gráfico 1. Clasificación de los municipios del país para el Programa Familias en Acción	77
Gráfico 2. Comportamiento de las inscripciones del Programa Familias 2002-2004 ..	81
Gráfico 3. Sistema de Protección Social-Red Juntos	86
Gráfico 4. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2005-2006.....	87
Gráfico 5. Inscripciones en Familias en Acción 2007-2010	94

CAPÍTULO 3. FOCALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESULTADOS

Gráfico 1. Peso de los criterios definidos para la focalización territorial primera oleada (2000-2002)	119
Gráfico 2. Peso de criterios de focalización territorial de Familias en Acción, segunda oleada (2003-2006).	125
Gráfico 3. Desplazamiento Agregado 2000-2005 por conglomerados índice 2005... ..	127
Gráfico 4. Resultados electorales 2006-2007 por conglomerados índice 2005	131

CAPÍTULO 4. EL ESQUEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**Gráfico 1. Estructura Orgánica de Funcionamiento Municipal.**

Programa Familias en Acción 162

Gráfico 2. Esquema de relaciones intergubernamentales 163

Gráfico 3. Esquema de relaciones en el nivel nacional 164

Gráfico 4. Diseño técnico y control del Programa..... 182

LISTA DE MAPAS**CAPÍTULO 2. EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y COBERTURA GEOGRÁFICA**

Mapa 1. Cobertura Territorial del Programa Familias en Acción. Prueba Piloto..... 76

Mapa 2. Cobertura geográfica primera fase de expansión 2001 78

Mapa 3. Cobertura geográfica segunda ampliación Programa Familias en Acción,
2002..... 82Mapa 4. Cubrimiento geográfico tercera ampliación del Programa
Familias en Acción 2005 85

Mapa 5. Cobertura geográfica Programa Familias en Acción 2006 89

Mapa 6. Cobertura geográfica del Programa Familias en Acción 2007 93

Mapa 7. Municipios sin cobertura del Programa Familias en Acción, Marzo de 2010..95

INTRODUCCIÓN

A finales de 2006, luego de ser reelegido como primer mandatario del país, el Presidente Álvaro Uribe Vélez planteó a los colombianos que su segundo gobierno, además de profundizar su estrategia de seguridad democrática, daría prioridad a los temas relacionados con la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales en Colombia. Así, en el Plan Nacional del Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: Desarrollo para Todos”, el gobierno señaló: “Hay que llevar de la mano el crecimiento con la distribución. En el Plan se busca crecimiento con cohesión social. Al Plan de Desarrollo lo guía la convicción de que se debe estimular un acelerado crecimiento, hacerlo sostenido en el tiempo y sostenible ambientalmente, y simultáneamente, superar la pobreza y construir equidad” (DNP, 2007:25). Y más adelante se lee: “El Plan es una política social estructural, un conjunto armónico de acciones sociales que deben producir positivos impactos en el bienestar” (Ídem). Dos estrategias deberían, por tanto, andar de la mano: confianza inversionista y cohesión social.

Este postulado, que enuncia un principio filosófico orientador de la acción del Estado y del Gobierno, debería traducirse en la asignación de una alta prioridad a la política social, la cual, además, está consagrada en la Constitución Nacional como premisa inspiradora y esencial del Estado Social de Derecho. La política social es, por supuesto, un campo amplio de la acción estatal, pues abarca un sinnúmero de frentes de trabajo en materias como la educación, la vivienda, la salud, la nutrición, los servicios públicos domiciliarios, la atención a la población considerada como vulnerable, etc. En un país como Colombia, caracterizado por una enorme brecha social, reflejada en cifras de desempleo de dos dígitos, en niveles de indigencia superiores al promedio de América Latina y en una alta concentración del ingreso y de la propiedad, la acción directa del Estado es no sólo necesaria, sino muy compleja.

Como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo del periodo, “La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1.5 millones de familias, para reivindicarlas y para que logren evadir las trampas de pobreza en las cuales se encuentran” (DNP, 2007: 26).

El enfoque asumido por el Plan es el de los Sistemas de Protección Social como un instrumento para fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, de manera que “cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. Bajo estas consideraciones el fortalecimiento del capital humano y social es el elemento central” (DNP, 2007: 106). El sistema de Protección Social sería complementario de políticas de generación de empleo y de incremento de la cobertura y de la calidad de la educación, ambos factores centrales en la generación de ingresos, así como de políticas redistributivas en otros campos (salud, vivienda, etc.).

En ese orden de ideas, el gobierno nacional otorgó un importante peso a la atención de los sectores más pobres de la población a través de programas de promoción social, entre ellos la entrega de subsidios condicionados a las familias más necesitadas. Concretamente, propuso ampliar significativamente la cobertura del Programa Familias en Acción, el cual había nacido a raíz de la crisis económica de finales de los años noventa del siglo pasado y poco a poco fue convirtiéndose en permanente¹, adquiriendo gran relevancia durante el segundo mandato del presidente Uribe. El Plan de Desarrollo 2006-2010 asignó al Programa el rol de eje articulador de la Red de Protección social para la Superación de la Extrema Pobreza, creada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Reconociendo los buenos resultados arrojados por su implementación en la primera parte de la década, el Gobierno propuso ampliar su cobertura a 1,5 millones de familias en 2007 y, posteriormente, a 3 millones en 2009.

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ratificó la centralidad de la política social en su agenda política, así como la continuidad del Programa Familias en Acción, proponiendo cambios en su diseño e incorporando nuevos componentes, siempre en la mira de aumentar su potencial como herramienta para la reducción de la pobreza. Tal decisión muestra la importancia que continúa teniendo el Programa en el conjunto de la política pública nacional y su actualidad como objeto de indagación y debate.

¹ A pesar de que el propio Plan de Desarrollo postulaba el carácter temporal de ese tipo de programas: “la atención integral y prioritaria a los grupos poblacionales con peores condiciones de vida debe tener un carácter temporal” (DNP, 2007: 122).

El Programa ha sido objeto de varias evaluaciones de impacto solicitadas por las Agencias gubernamentales encargadas de diseñarlo y operarlo, cuyos resultados han dado un parte positivo en cuanto al cumplimiento de metas y a los efectos de la población beneficiaria en lo que respecta a la cobertura y la retención escolar y a los niveles de nutrición logrados por los niños y niñas de las familias beneficiarias. Tales estudios han mirado el Programa desde su propia lógica, es decir, planteándole preguntas que obedecen a la definición previa de sus objetivos y efectos, pues se trata de investigaciones orientadas a mejorar su diseño e implementación, y a corregir los errores cometidos.

Sin embargo, el Programa no ha sido interrogado “desde afuera”, es decir, a partir de preguntas que no necesariamente se formularon quienes lo diseñaron en un comienzo y quienes lo han venido manejando, pero que resultan de gran relevancia para valorar su operación y sus resultados en una perspectiva más amplia, la de su papel como instrumento de una política social que, en el marco del Estado Social de Derecho, debe buscar equidad social y territorial, y una mejor calidad de vida para sus beneficiarios.

Esta última es la perspectiva del presente estudio. Su propósito es determinar qué tanto el gobierno nacional tuvo en cuenta las desigualdades socioeconómicas entre los municipios colombianos como criterio para definir la focalización territorial del Programa², cuáles han sido los principales resultados de este último, especialmente en materia educativa, qué tanto el Programa se atuvo en su esquema de relaciones intergubernamentales al modelo de Estado descentralizado consagrado en la Constitución colombiana, y cuál es el alcance de los conceptos de capital social y participación dentro de su diseño y su funcionamiento. Se pretende, además, examinar el enfoque de género subyacente en el Programa y sus implicaciones para el rol de las mujeres, receptoras directas del subsidio.

Todas estas preguntas responden a inquietudes que tradicionalmente han hecho parte del quehacer institucional de Foro Nacional por Colombia y que están en el núcleo de su razón de ser, como son las referidas a la descentralización, la participación ciudadana o a la perspectiva de género. Otras se refieren a aspectos centrales del Programa Familias en Acción (focalización, resultados, etc.), que sus creadores seguramente discutieron en el momento de definir su enfoque y su diseño operativo. Se trata, en todo caso de temas relevantes de cualquier política pública que deben ser examinados para conocer su alcance y valorar sus logros.

² Aunque Familias en Acción tiene hoy día una cobertura prácticamente universal, en un comienzo incorporó solamente a una parte de los municipios colombianos (ver los capítulos 2 y 3), para lo cual debió definir criterios de focalización territorial, además de los criterios de selección de las familias beneficiarias.

Además, han sido tópicos analizados a propósito de Programas similares en otros países de América Latina.

Estas cuestiones expresan de alguna manera el interés que tiene Foro de plantear nuevos interrogantes a un Programa tan importante para los últimos gobiernos del país, como es Familias en Acción, cuyo efecto en la orientación de la política, en la asignación presupuestal y, sobre todo, en la formación de capital humano de los sectores más pobres del país nadie niega recientemente. Pero también obedecen a un intento por comprender a fondo el giro que han venido experimentando en la última década las políticas sociales a través de la entrega de subsidios condicionados a los grupos más pobres de la población. ¿En qué consiste ese giro?

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) forman parte de la evolución de las políticas de lucha contra la pobreza. Sus antecedentes deben ser ubicados en la década del ochenta del siglo pasado, cuando las políticas de ajuste estructural implicaron una severa restricción del gasto público y, en particular, del gasto social. Esto llevó a un cambio en el paradigma de la política social, hasta entonces reinante, cuyo tema central fue la lucha contra la pobreza.

Dicho paradigma se apoyaba en dos principios: de un lado, la administración de la política por parte del Estado central, al cual se le entregó el encargo de liderar los procesos de modernización de la economía, la sociedad y la política³ que llevarían a los países del continente a superar su condición de “subdesarrollo”. De otro, la universalidad de la política, es decir, aplicable a todas las personas y los grupos sociales, sin excepción. El nuevo paradigma parte de una crítica a ese modelo pues –se decía- era incapaz de atender de manera específica las necesidades de los grupos más vulnerables, puesto que la gran mayoría de ellos estaba por fuera del circuito del empleo formal, base indispensable para el acceso a los beneficios provenientes del Estado. Así, solamente una minoría, capaz de responder a los requisitos contributivos del sistema, podía beneficiarse de la acción estatal, lo que, de entrada, violaba el principio de universalidad.

Se planteó por parte de los promotores del nuevo paradigma la necesidad de diseñar nuevos sistemas de protección social, apoyados en pilares diferentes: la descentralización de los servicios y la focalización de la intervención en los grupos más vulnerables. Se pasó, en efecto, de sistemas de distribución centralizados a un sistema que vinculaba a las personas al mercado y ajustaba sus prestaciones a su capacidad adquisitiva (incentivos al aseguramiento individual y al acceso a bienes y servicios por los propios medios). A ello se sumó la entrega de subsidios a la demanda a los grupos más vulnerables, con el fin de asegurar consumos mínimos

³ Sunkel se refiere a ese Estado como un Estado desarrollista (1993).

y otorgar empleos de emergencia para los trabajadores desocupados con baja calificación laboral. Desde el punto de vista laboral, se implementaron políticas de desregulación y flexibilización contractual, lo que fomentó el trabajo por cuenta propia y la economía informal.

A comienzos de la década del 90 se crearon los Fondos de Inversión Social (FIS) y las Redes de Protección Social como principales herramientas de política social contra la pobreza, bajo el supuesto de que era necesario incrementar el gasto social⁴. Los Fondos se concentraron en la ejecución de proyectos de infraestructura social, desarrollo comunitario y servicios sociales. Por su parte, las Redes de Protección Social fueron diseñadas como mecanismos de articulación de acciones gubernamentales en la ejecución de programas sociales. Las Redes de Protección se basan, de un lado, en el análisis del manejo del riesgo social al que se encuentran sometidos los sectores más vulnerables, es decir con baja capacidad de respuesta a situaciones de emergencia. De otro, en la necesidad de utilizar enfoques integrales en los programas sociales para atacar las múltiples dimensiones de la pobreza.

Las TMC tienen su fundamento en la idea de que hay que pasar de políticas para reducir la pobreza en el corto plazo a políticas basadas en el manejo del riesgo, lo que implica inversión en capital humano para superar la pobreza en el largo plazo. Además, hay una inflexión en el enfoque, señalando que la cuestión de fondo es no sólo la igualdad de oportunidades, sino la igualdad de derechos. Se pasa entonces de una racionalidad de focalización a una vocación más universalista, y de modelos centrados en la capitalización individual a sistemas basados en la creación de redes de solidaridad. El combate a la pobreza se complementa con el combate a la desigualdad en una óptica de cohesión social. La protección social, por tanto, no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos, sino que debe incluir un componente de solidaridad social (mecanismos no contributivos).

Los programas de TMC otorgan entregas en efectivo a familias consideradas económica y socialmente vulnerables, a cambio de lo cual se les exige una contraprestación consistente en garantizar ciertas condiciones para la formación de capital humano (principalmente educación, salud y nutrición). Se pretende mediante ese mecanismo mejorar la situación actual de las familias y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de capacidades que permitan a las familias superar su condición de pobreza y evitar su reproducción intergeneracional.

Los programas de TMC tienen un componente psicosocial cuya esencia es transformar percepciones, actitudes y conductas de los beneficiarios, para que las

⁴ Según la CEPAL, el gasto social *per capita* en 2006-07 duplicó, en términos absolutos, el efectuado en 1990-91, en América Latina, y aumentó un 18% con respecto a 2004-05. Los mayores incrementos se dieron en seguridad y asistencia social, y en educación.

soluciones en el corto plazo a su situación de riesgo se conviertan en permanentes y alejen progresivamente la probabilidad de caer de nuevo en situación de pobreza. Adicionalmente, buscan afianzar la autonomía y el poder de negociación de las mujeres receptoras de los subsidios, así como promover su organización y su participación en los asuntos colectivos

Experiencias en otros países señalan que estos programas han sido efectivos en el incremento de la matrícula escolar y en la elevación de los niveles de salud y nutrición de la población beneficiaria. Además, han provisto a las familias de un ingreso adicional complementario a sus ingresos habituales. Según León (2008), las TMC contribuyeron en algún porcentaje a la reducción de los niveles de indigencia entre 2002 y 2006 en América Latina. Estas transferencias hicieron parte de los ingresos no laborales, uno de los factores que más contribuyó a reducir dichos niveles⁵.

Estos fueron argumentos suficientes para que Colombia adoptara el Programa a finales de la década del noventa y lo ampliara de forma significativa en la segunda mitad de la década pasada. Como ya se señaló, las evaluaciones realizadas hasta el presente en el país reafirman ese éxito en lo que hace a sus componentes de educación y nutrición. Sin embargo, es necesario indagar por dimensiones igualmente relevantes como las que este estudio pretende poner de presente.

Para tal efecto, el estudio fue diseñado alrededor de tres componentes: en primer lugar, una mirada del Programa a nivel nacional, a través de la cual se busca construir hipótesis sobre los aspectos señalados al comienzo de esta introducción: focalización, resultados, relaciones intergubernamentales, organización y participación ciudadana, y género. Este componente se apoyó en el análisis de información secundaria (documentación, estadísticas, información entregada por el Gobierno nacional) y de información primaria (cinco sesiones de trabajo con funcionarios del orden nacional, dos seminarios con expertos en el tema, ocho entrevistas a informantes claves (funcionarios, académicos y dirigentes sociales). De igual forma se realizaron eventos de carácter nacional para la presentación parcial y final de resultados. En dichos eventos se obtuvieron comentarios de funcionarios del Programa, académicos, expertos, funcionarios de la cooperación internacional y de madres líderes, que alimentaron la reflexión realizada por el equipo.

En segundo lugar, la realización de una encuesta de opinión a una muestra representativa de 231 alcaldes del país. Estadísticamente, la muestra permite hacer generalizaciones con un nivel de significación del 95% y un error de muestreo del

⁵ En el capítulo 1 se amplía este análisis sobre el origen y las características de las TMC.

4.8%, cifras bastante aceptables en este tipo de estudios. Finalmente, la realización de cuatro estudios de caso en los municipios de Castilla la Nueva (Meta), Dibulla (La Guajira), Roldanillo (Valle del Cauca) y Sasaima (Cundinamarca), cuyo propósito principal fue examinar la operación del Programa en el territorio y conocer la opinión de diferentes actores locales sobre Familias en Acción. Para la selección de los municipios se siguió una metodología rigurosa, que incluyó criterios regionales, de condición socioeconómica, presencia de minorías étnicas, peso del desplazamiento forzado y categoría del municipio.

Este libro presenta los resultados del estudio. Está dividido en seis capítulos, además de esta Introducción: en el primero se presenta la evolución del debate sobre la política social en América Latina y en Colombia, destacando las discusiones conceptuales, así como el diseño de instrumentos institucionales y de estrategias para su implementación. El segundo capítulo describe el Programa Familias en Acción en Colombia, precisando los elementos del contexto en el cual nació, sus principales desarrollos, los cambios en el diseño y algunas cifras representativas. El capítulo incluye la mención permanente a programas similares en cuatro países: Brasil, Chile, México y Filipinas.

El tercer capítulo se centra en los temas de focalización territorial y poblacional, y en el análisis de algunos resultados del Programa en materia de cobertura y retención escolar en los municipios colombianos. El capítulo se apoya en la información proporcionada por el Índice de Condiciones Sociales y Económicas (ICSE) de los municipios, creado por el equipo de investigación como herramienta metodológica para el examen de los temas señalados. El índice es uno de los valores agregados de este estudio. Presenta un *ranking* de los municipios, construido a partir de variables económicas y sociales, estas últimas relacionadas con los objetivos del Programa Familias en Acción. Su propósito es construir un referente alternativo que permita valorar, en materia de focalización territorial, los errores de inclusión y exclusión del Programa en sus primeras oleadas de incorporación de municipios, y, en materia de resultados, los logros obtenidos en educación en las distintas categorías del Índice, en las que fueron clasificados los municipios colombianos.

El capítulo 4 aborda el tema de las relaciones intergubernamentales como parte del modelo de gestión del programa. Contiene una descripción del diseño y de los dispositivos institucionales y analiza la aplicación de ese diseño, junto con los supuestos que subyacen al mismo en lo que respecta al papel del municipio en el Programa. A partir de los estudios de caso y de la encuesta a los alcaldes, el capítulo contrasta los planteamientos del gobierno nacional sobre las premisas

que sustentan el diseño del esquema de relaciones intergubernamentales con la opinión de los actores locales sobre tales premisas.

Los capítulos 5 y 6 abordan respectivamente los temas de organización y participación ciudadana, de un lado, y de género, de otro. Aunque cada uno desarrolla temáticas específicas, tienen en común el hecho de que tanto la apuesta por la formación de capital social como la de operación del programa tienen a las mujeres como eje articulador. Los capítulos examinan el enfoque que inspira a Familias en Acción en cada uno de esos campos y analiza las consecuencias que se derivan de ese discurso y de su traducción en el manejo del Programa. Una pregunta central en ambos capítulos es el del rol de las mujeres en lo privado y en lo público y lo que ello significa en materia de construcción de nuevos ámbitos de acción de las mujeres como sujetos individuales y sociales.

El informe se cierra con un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en el que se recogen los principales hallazgos de la investigación, se analizan a la luz de las nuevas circunstancias que rodean al gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, y se elabora una reflexión propositiva en dos planos: de un lado, estrategias complementarias al Programa para que pueda contribuir a la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza en el país; de otro, mejoras en el diseño actual del Programa, a la luz de los testimonios recogidos a través de la encuesta a los alcaldes y de los estudios de caso.

Los asuntos tratados en este libro fueron presentados en distintos escenarios a expertos nacionales e internacionales, a académicos, a autoridades públicas municipales y nacionales, y a madres beneficiarias del Programa. Todos ellos hicieron valiosas sugerencias sobre materias específicas y plantearon comentarios –muchos de ellos críticos- que estimularon al equipo de investigación a trabajar con mayor rigor y profundidad algunos temas y a afinar cada vez más los argumentos esbozados en cada capítulo. Sin embargo, las tesis desarrolladas en el libro, los aciertos y los errores son de exclusiva responsabilidad del equipo de investigación de Foro Nacional por Colombia y no comprometen a nuestros interlocutores. Foro Nacional quiere agradecer el apoyo institucional y financiero de la Fundación Ford para la realización del estudio y la publicación de este libro, en particular a Martín Abregú, con quien perfilamos en un comenzó el alcance del estudio, a Myriam Méndez-Montalvo y a Jean-Paul Lacoste, siempre prestos a atender nuestros requerimientos. De igual manera, quiere hacer un reconocimiento especial a los funcionarios y funcionarias de la Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y de otras entidades gubernamentales (en particular, del DNP y de los Ministerios de Educación y de Protección Social) que generosamente aceptaron ser entrevistados y/o consultados durante el estudio,

así como a funcionarios del actual Departamento para la Prosperidad Social, quienes amablemente aceptaron comentar una versión preliminar del estudio. El agradecimiento es extensivo a los 231 alcaldes que respondieron la encuesta y a todas las personas (autoridades locales, dirigentes sociales y políticos, funcionarios municipales y enlaces del Programa, madres líderes y madres beneficiarias) que nos acogieron sin reservas para facilitar la realización de los estudios de caso en Castilla la Nueva, Dibulla, Roldanillo y Sasaima.

También queremos agradecer al profesor Oscar Fresneda, quien asesoró al equipo de investigación en la Construcción del Índice de Condiciones Sociales y Económicas (ICSE) y en su uso para los propósitos de la investigación. Los Capítulos regionales de Foro Nacional por Colombia, con sede en Cali y en Barranquilla, prestaron una invaluable colaboración en la recolección de información durante el trabajo de campo. A sus directoras y a sus respectivos equipos de profesionales les expresamos nuestro sincero agradecimiento. Un reconocimiento especial a Olga Lucía Acosta, de la Oficina de la CEPAL en Bogotá, permanente interlocutora del equipo de investigación, quien con su vasto conocimiento sobre el tema y su aguda crítica aportó elementos de juicio que fueron muy útiles para calibrar el alcance de nuestro análisis en cada uno de los capítulos. Olga Lucía nos retó en todo momento a pensar más allá de nuestras propias hipótesis y a confrontarlas con lecturas diferentes e, incluso, opuestas. También queremos dar las gracias a los profesores Jorge Iván González, Darío Restrepo y Bertha Niño, de la Universidad Nacional de Colombia, Carlos Moreno Ospina, de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Carlos Zorro, de la Universidad de los Andes, y Nohema Hernández, de la Universidad Javeriana, quienes aportaron opiniones y sugerencias que enriquecieron los diferentes temas del estudio. Los profesores Yolanda Puyana y César Giraldo, así como la ex parlamentaria Cecilia López, aceptaron ser entrevistados y contribuyeron al estudio con sus opiniones y comentarios. A las personas de diferentes entidades públicas y privadas que asistieron a los talleres que organizó el equipo de investigación para discutir el diseño y los resultados de la investigación, expresamos nuestra gratitud.

Queremos igualmente hacer explícito nuestro reconocimiento al economista Paulo Andrés Pérez, quien contribuyó, como miembro del equipo Foro en la primera parte de la investigación, a los primeros desarrollos de nuestra reflexión. Así mismo, a nuestros colegas en Foro Marcela García, Jorge Verdugo y Laura Gaitán, quienes participaron en tareas específicas. Mario Freddy Martínez y Edgar Duarte trabajaron en la elaboración y el manejo del Índice de Condiciones Sociales y Económicas de los municipios y en el procesamiento de la encuesta a los alcaldes. Edgar Duarte y Marcela Valderrama, responsables de la parte administrativa del proyecto, y varios estudiantes universitarios, en su calidad de pasantes

en Foro, pusieron su grano de arena en varias actividades realizadas a lo largo del proyecto. Ellos saben de nuestra gratitud por su desinteresado esfuerzo.

Con la publicación de este libro Foro Nacional por Colombia no pretende otra cosa que alimentar un debate sobre la política social en Colombia que no deja de tener relevancia en las actuales condiciones del país. El Programa Familias en Acción debe seguir siendo objeto de la mirada crítica de los investigadores sociales en Colombia. Pero, más allá del Programa, creemos que la discusión debe abordar temas estructurales de trascendencia para el presente y el futuro de Colombia: el significado teórico y práctico del Estado social de derecho, el alcance de la descentralización en un país unitario como el nuestro; las apuestas por la participación ciudadana en la gestión pública y el papel de la mujer en los escenarios públicos y privados. Foro verá cumplida su tarea si este libro contribuye a una reflexión sobre tales dimensiones.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

UN MARCO INTRODUCTORIO

El presente capítulo esboza una mirada panorámica de las estrategias de desarrollo en América Latina y su relación con las políticas sociales adoptadas en la región desde un poco antes de la segunda mitad del siglo XX. En particular, se pretende identificar los principales puntos críticos que provocaron un viraje en las tendencias del ámbito social, que llevó a los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a liderar la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC).

A partir de esa revisión se procederá a mirar el caso particular de Colombia, en los aspectos económicos y sociales, resaltando sus diferencias con el resto de países de América Latina, para entender las condiciones que precedieron la creación del programa Familias en Acción. El país tuvo, en efecto, un desempeño diferente: adoptó de forma incipiente medidas intervencionistas en el mercado, presentó condiciones económicas menos críticas que en cierta medida evitaron que cayera profundamente en la crisis de la deuda, no tuvo hiperinflación de tres dígitos, no se aplicaron las políticas de ajuste estructural con el mismo rigor y el proceso de apertura se dio en forma tardía respecto a los demás países. Sin embargo, estas peculiaridades no impidieron que el país coincidiera con el resto del continente en la crisis de finales de los 90, momento en que se evidenció la necesidad de replantear la política social y el papel de Estado en su implementación.

En el análisis que sigue el lector encontrará un marco general que permite, por un lado, conocer el contexto socioeconómico que precedió el diseño y la entrada en marcha del Programa Familias en Acción, y, por otro, comprender su papel como componente relevante dentro del sistema de protección social en Colombia.

1. LOS MODELOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: BREVE MIRADA A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

1.1. El Estado desarrollista y la industrialización por sustitución de importaciones

Después de que los países de la región experimentaran varias crisis debido a que el modelo de exportaciones primarias (desde la periferia¹) —el modelo primario exportador— se viera seriamente afectado por el deterioro de los términos de intercambio con respecto a los productos manufacturados, y adicionalmente, a que la importación de bienes de capital (del centro) estancaba el proceso de industrialización endógena, se produjo un cambio de estrategia, adoptando la de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Este modelo se implementó en diferentes momentos según el país, pero sus inicios se remiten a los años 30 (crisis 1929). Guillén (2007) plantea que este modelo tuvo dos etapas: la primera, llamada de “sustitución fácil” que llega hasta mediados de los años 50, y la segunda, de “sustitución difícil” que termina en 1982 con la crisis de la deuda externa. Durante la primera se forjó una industria liviana² respondiendo a la demanda interna ya existente, donde el rol del Estado - Estado Desarrollista, según Sunkel(1993)— se centró en la protección arancelaria y el apoyo al sector industrial mediante el financiamiento público de inversiones (construcción de infraestructura, comunicaciones, energía); y, según Franco (1996), en el desempeño de roles como regulador, interventor, planificador, empresario y “social” (p. 2).

La segunda etapa introdujo cambios en el modelo de sustitución, en particular la producción de bienes manufacturados de consumo duradero (electrodomésticos, por ejemplo). Guillén (2007) argumenta que fue un proceso de descentralización hacia la periferia, pues la industrialización se llevó a cabo con capitales extranjeros, en particular los provenientes de Estados Unidos, lo que generó a su vez una mayor dependencia tecnológica. Esto limitó la autonomía de los gobiernos para la puesta en marcha de políticas económicas nacionales, por lo

¹ La teoría estructuralista o cepalina –bajo la batuta de Raúl Prebisch- planteó en la década de los cincuenta la relación de centro-periferia como categoría clave del subdesarrollo. Partiendo del progreso técnico como eje de análisis del desarrollo, se examinaron las asimetrías sectoriales generadas por las posiciones céntricas (beneficiarios de la Revolución Industrial) y periféricas (no industrializada) en la economía mundial. Las economías de la periferia eran las subdesarrolladas, pues estaban especializadas en actividades agrícolas y mineras que por principio no desarrollaban los sectores industrial y de servicios, sectores que podían absorber mano de obra sobrante proveniente de las actividades primarias. Véase Di Fillipo, Armando. (1998), “La visión centro periferia hoy”, Revista Cepal, Número Extraordinario, Signatura LC/G.2037-P/E, disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/1/19381/P19381.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl-i/top-bottom.xslt>. Recuperado el 15 Junio 2012.

² Producción de bienes que no requerían introducciones tecnológicas muy sofisticadas, como textiles y alimentos.

que las decisiones claves para los procesos de industrialización que estos países venían experimentando se trasladaron a los países del centro.

Según Ramírez (2008), la importación de bienes finales fue sustituida por la compra de bienes intermedios y de capital, lo que ocasionó un desequilibrio comercial que obligó a los Estados a buscar empréstitos que posteriormente producirían un fuerte incremento de la deuda externa. Adicionalmente, la estructura exportadora continuó siendo exclusivamente de bienes primarios; así, el desarrollo de la etapa difícil profundizó, contrario a lo que se pretendía, la dependencia con el exterior, especialmente en materia tecnológica.

El desarrollo giró entonces en torno a la industria –mercado interno- y los procesos de modernización, reflejados en la migración acelerada de población del campo a la ciudad y en cambios significativos en la organización de la sociedad y sus instituciones. Se fortaleció la burguesa industrial como segmento dominante en las sociedades latinoamericanas, al tiempo que se evidenció un crecimiento de la clase obrera, de los asalariados y de las clases medias urbanas, todas ellas fuentes de demanda interna de bienes producidos por la naciente industria. En ese proceso de cambio económico y social el Estado se convirtió en actor clave para responder al nuevo estado de cosas, en particular a las demandas provenientes de la población en los centros urbanos mediante la provisión de servicios como los sistemas de seguridad social, educación, vivienda y salud³.

En este periodo el desempeño económico de América Latina fue satisfactorio. Se registró un crecimiento promedio del PIB de 5,2% en la década de los años 60, y de 5,6% en la de los 70, esta última cifra superior a la registrada para el mundo (4%) (Banco Mundial citado por CEPAL, 2001). Este crecimiento produjo disminuciones en las tasas de pobreza, (60% en la década de los 50, 50% en los años 60, y 40% en la década del 70).

La política social se dirigió principalmente a los trabajadores asalariados, quienes se fueron organizando en sindicatos y otro tipo de asociaciones para la exigencia de sus demandas particulares. Otros sectores de la población, no vinculados a la dinámica central de la industrialización, caracterizada por el uso intensivo de capital y, por tanto, por una baja capacidad de absorción de la creciente oferta de mano de obra, se vieron marginados de los beneficios de la política social, pretendidamente universal. Como lo señala Albuquerque (2007), “se dio paso a la construcción de una ciudadanía social fragmentaria y estratificada

³ Sunkel (1993) sintetizó la intervención del Estado en cuatro nuevas funciones: mecanismo financiero para subsidiar la actividad industrial privada a través de instituciones de fomento; mecanismo de redistribución de ingresos con la asignación de recursos a la política social; mecanismo de inversión estatal para ampliar la infraestructura; y mecanismo de creación de empresas estatales en la siderurgia, metalmecánica, petroquímica y algunos servicios públicos.

(...) los derechos sociales se fueron obteniendo en tandas sucesivas por sector, diferenciándose en las condiciones y beneficios, según la actividad económica en la que participaban, el grado de agremiación o por tener determinada capacidad de coerción, de manera que la redistribución de la riqueza se llevó a cabo de manera desigual y sesgada" (p. 7)⁴.

El modelo ISI comenzó a mostrar agotamiento hacia finales de los años 70, lo que hizo perder competitividad a los países de la región en el plano internacional y produjo fenómenos de hiperinflación, gasto gubernamental más alto que los ingresos fiscales y bajos niveles de ahorro. Ante esta situación de crisis, los países optaron por el endeudamiento externo al calor del auge del mercado financiero que generó condiciones muy favorables para acceder a créditos, asegurando en apariencia el crecimiento económico de los siguientes años. Para Sunkel (1993) se perdió la visión de largo plazo para financiar los desequilibrios macroeconómicos, externos y presupuestales, pues se cayó en la trampa cortoplacista de aprovechar la disponibilidad y fácil acceso al endeudamiento externo hasta caer en la crisis de principios de los 80, producto del endeudamiento y de la salida de excedentes hacia el exterior. Se abrió una nueva fase de desarrollo en la región.

1.2. Crisis de la deuda, el Consenso de Washington y el Estado mínimo

La Década perdida

En 1982 hubo un gran exceso de las importaciones sobre las exportaciones y de financiamiento externo sobre las remesas. Esta situación obligó a adoptar medidas drásticas en las relaciones comerciales, reduciendo abruptamente las importaciones para aunar esfuerzos por aumentar el ahorro nacional. El deterioro del modelo de ISI y la consecuente crisis de la deuda convirtieron de nuevo a los países de América Latina en exportadores netos, dejando en consecuencia de recibir capitales.

Desde 1983, la región incursionó en un nuevo modelo de economía abierta y desregulada bajo las sugerencias del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que recetó y aplicó *políticas de ajuste y re-estructuración económica*, ligadas al supuesto de que había un intervencionismo excesivo y un crecimiento desmesurado del aparato estatal, que había traído como consecuencia el derroche, la burocratización y la ineficiencia. Así, el modelo se orientó a promover el sector externo en contraposición a la contracción de los mercados internos y se impulsó la política de reducción del número de funcionarios y de los salarios públicos, de

4 La desigualdad se profundizó: el coeficiente Gini para las décadas comprendidas entre los años 50 y 70 osciló entre 0,50 y 0,54, registrando un aumento en el paso de la primera década a la segunda y un estancamiento de la segunda a la tercera (Perry, López y Maloney, 2006).

disminución de inversiones públicas —especialmente de las políticas sociales— y de eliminación de subsidios. Sarmiento (1990) señala además que en los países se adoptaron medidas de devaluación monetaria y diferentes acciones para efectuar transferencias externas, que los llevaron por el camino de la hiperinflación, la fuga de capitales, la caída del salario real, el deterioro de la inversión y disminuciones considerables en el gasto social.

No obstante, al final de la década de los 80 no se logró siquiera registrar una leve mejoría en los niveles de sobre-endeudamiento con los que se había iniciado: en 1983 América Latina tenía una deuda global bruta de 356,7 mil millones de dólares y en 1989 ascendió a 417,5 mil millones de dólares. Con respecto al crecimiento del PIB, se registró un modesto crecimiento medio anual de 1,18% para el periodo 1980-1990 de los cuales varios años estuvieron en negativo⁵. El impacto fue más notorio en el PIB por habitante, ya que para la década completa su crecimiento fue de -0,8%. Esto demuestra que el vigoroso crecimiento experimentado en las décadas anteriores no pudo ser sostenido como consecuencia del fuerte impacto de la crisis de la deuda externa.

Los efectos negativos de la crisis sobre la población salieron a flote, que condujeron al deterioro del tejido social y la convivencia. En opinión de Sunkel (1993), estas políticas se llevaron a cabo “con un sesgo violentamente regresivo”, el cual recayó principalmente en los sectores medios y las clases populares. El Estado entonces abandonó su papel activo e intervencionista, dejando a los ciudadanos a su suerte, bajo el supuesto de, que por la vía del mercado, ellos podrían acceder a los servicios sociales. Ante este nuevo ordenamiento, los grupos más afectados ejercieron fuerte presión para defender sus intereses alterando el funcionamiento de la vida política, llevando a los Estados a enfrentar serios conflictos producidos por la implementación de dichas políticas, dando paso a la consolidación de gobiernos autoritarios en varios países de la región (Albuquerque, 2007).

En el ámbito social, en la gran mayoría de los países de la región se presentó un deterioro generalizado en las condiciones de vida; el desempleo aumentó, al igual que el subempleo y la informalidad; fue notoria la precarización del empleo (reducción de los ingresos de los trabajadores, flexibilización laboral), así como el aumento de la carga tributaria hacia las clases medias. La prestación de servicios sociales de salud, educación, vivienda y previsión social se desmejoró y se encareció. Se agudizó la desigualdad del ingreso y se incrementaron la pobreza⁶ y pobreza extrema.

5 En 1983 el crecimiento del PIB fue -2,7%; en 1988, 0,9% y comenzó los 90 con un crecimiento de -0,5% (Rosenthal, 1991).

6 La tasa de pobreza aumentó de 29,6% en 1976 a 35,1% en 1984. Reyes, Giovanni(2007). “Cuatro décadas en la historia económica de América Latina”. En: <http://www.zonaeconomica.com/comment/reply/848?quote=1#comment-form> Recuperado 20 Junio 2012.

El Consenso de Washington

En 1989 surgió como modelo alternativo y más estable el pacto “*ad hoc*” del Consenso de Washington (CW), que, según Revéiz (2007), fue un pacto oligárquico y vertical que impuso las estrategias económicas y sociales en el nivel mundial (su aplicación fue más exitosa en los países asiáticos que en los de América Latina, África, Europa oriental y Medio oriente). Este Consenso, gestado por John Williamson, estipulaba 10 reformas estructurales para los países en situaciones de crisis: 1) Disciplina fiscal; 2) Prioridad para el gasto social; 3) Reformas tributarias; 4) Liberalización financiera; 5) Tipos de cambio unificados y competitivos; 6) Liberalización del comercio exterior; 7) Apertura a la Inversión Extranjera Directa; 8) Privatización de las empresas estatales; 9) Desregulación; 10) Respeto por los derechos de propiedad. En una revisión posterior, Williamson incluyó una adicional: Creación y/o reforma de las instituciones estratégicas, como los Bancos Centrales independientes y los poderes judiciales transparentes (p. 53).

Esta estrategia se estructuró básicamente sobre tres ejes fundamentales promovidos por la agenda neoliberal: estabilización, liberalización y privatización. Las privatizaciones eran vistas como una solución, pues las empresas estatales estaban aumentando el déficit fiscal y se creía que los inversionistas privados eran mucho más eficientes. Así, se le continuó otorgando un rol importante al mercado (quien asigna los recursos de la economía) y ahora al Estado dentro de la dinámica económica (con un rol complementario al del mercado).

Estas reformas fueron respaldadas con vehemencia por el FMI y el BM, quienes se encargaron de divulgarlas como un paquete de reformas estándar para todos los países, sin consideración alguna sobre particularidades o diversidad entre ellos; adicionalmente hubo una oleada de créditos de estos organismos multilaterales, condicionados al cumplimiento de las reformas. Los países de América Latina adoptaron estas medidas con fuerte convicción, sobre todo asumiendo el supuesto de que esta era la forma de superar la crisis. La disminución de las desbordantes cifras de inflación se convirtió en la meta fundamental de la política económica, sustituyendo la meta del pleno empleo sobre la que se venía trabajando antes de la crisis.

Entre los logros alcanzados durante la década de los 90 se incluyen los avances en el crecimiento de las exportaciones con relación al PIB, la expansión de la inversión extranjera directa y el desarrollo de procesos de integración en la región, lo que propició un auge en el comercio (se suscribieron múltiples acuerdos de libre comercio) entre los países del continente. Se alcanzaron efectivamente equilibrios fiscales y se controló la inflación, dos de los problemas económicos más graves que enfrentaban los países de la región; se logró reducir la inflación

de 888% en 1993 a 10% en 1997, cifra que luego se mantuvo estacionaria (CEPAL, 1999). Sobre vino también una gran oleada de privatizaciones que representaron un fuerte incremento del flujo de capitales.

El crecimiento económico fue moderado e inestable, con un promedio anual de 3,7% para la década de los 90 (CEPAL), muy por debajo del registrado en las décadas anteriores bajo el modelo ISI⁷; el crecimiento del PIB *per capita* también fue mediocre, registrando un 1,3% por año, cifra también inferior a las conseguidas en décadas anteriores. Rodrik afirmó que los países que tuvieron éxito en materia de crecimiento económico en las últimas décadas fueron aquellos que no siguieron al pie de la letra los mandatos del CW (Taiwán, Corea del Sur, China o India), mientras que los que obtuvieron los peores resultados fueron los que se apegaron dogmáticamente al libreto neoliberal, como Argentina, Brasil o México (citado por Guillén, 2007: 25-26).

El rol del Estado estuvo en sintonía con la tendencia económica, pues la consigna para esta etapa fue la de volverlo “eficiente”⁸ principalmente a través de la reducción de la intervención gubernamental y de la modernización estatal. La liberalización económica implicó, en efecto, la reducción del Estado en sus funciones y responsabilidades, la redefinición de las instituciones públicas y el traslado a los entes territoriales de funciones que antes tenía el nivel central. Según Laguado (2004), se pregó el modelo de Estado mínimo con dos grandes rasgos: la promoción de la competitividad estructural y la flexibilidad del mercado de trabajo en el campo de la política económica, de un lado, y la flexibilidad y competitividad en el de la política social, de otro.

Sin embargo, el mandato de prudencia fiscal que promovía la reducción en el gasto público no siempre se reflejó en una reducción del gasto social. A pesar de los esfuerzos del CW por cambiar de “mentalidad” a los Estados benefactores por unos más eficientes, en algunos países se registraron incrementos en el gasto social como porcentaje del PIB⁹ en parte como consecuencia del retorno de la democracia a la región. El proceso democratizador trajo la aceptación de visiones pluralistas y el respeto por los derechos civiles y políticos. Se introdujeron reformas, algunas de orden constitucional, orientadas a modernizar las instituciones, promover la descentralización y modificar la administración de justicia y el funcionamiento del Estado para garantizar mayor transparencia y atención al ciudadano (CEPAL, 2000).

⁷ Ocampo (2005) explicó que una de las principales razones de este pobre desempeño fue el deterioro estructural de los vínculos entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial es decir, entre el crecimiento y las transferencias netas de recursos externos.

⁸ La eficiencia como aspecto fundamental dentro de las relaciones de mercado.

⁹ El gasto público social pasó del 10,1% del PIB en 1990-1991 al 13,8% en 2000-2001 (Ocampo, 2005).

A la política social se le otorgó un rol muy limitado y una visión de carácter residual. Se diseñaron medidas para re-estructurar las instituciones del sector social, el esquema de su financiamiento y la privatización de bienes y servicios sociales para racionalizar la acción estatal. Se trasladaron funciones, recursos y competencias del nivel central hacia las entidades locales y se promovió la prestación de servicios sociales por parte de empresas privadas. Se adoptaron medidas de focalización del gasto social hacia los grupos poblacionales de menores ingresos a través de subsidios a la demanda y de la creación de fondos y programas “paraestatales”, retornándose de alguna manera a la concepción asistencialista del gasto social (Sarmiento, 1993).

El CW no centró sus metas alrededor de la distribución del ingreso ni buscó estrategias para lograr efectos redistributivos a partir de las reformas del mercado. Es más, las medidas del CW, que tuvieron un alto énfasis en la estabilidad macroeconómica y en los mercados internacionales (para lograr el crecimiento económico), produjeron, por el contrario, un alto costo distributivo, agravando los problemas de pobreza y desigualdad pues las reformas no tuvieron un carácter pro-pobre. Sobre la visión de que a través del mercado se incorporaba el componente social, Albuquerque (2007) afirmó: “la función del Estado en materia social debía limitarse a fijar reglas coherentes y estables que aseguren las condiciones apropiadas para la libre acción de los agentes privados, despojando al Estado de su condición monopólica de responsable del bienestar” (p. 9).

La implantación del modelo mercadocéntrico y la orientación residual y asistencialista de la política social produjeron evidentes externalidades negativas sobre la sociedad, a pesar del incremento del gasto público social durante la década. La aplicación del CW, interesado en afirmar el rol del mercado como óptimo asignador de recursos, produjo un impacto negativo sobre las condiciones de vida en la región: incremento de las brechas sociales (aumentó la distancia entre los ingresos de trabajadores calificados y no calificados)¹⁰, inestabilidad laboral, deterioro del tejido social e incremento de la violencia, fenómenos que indujeron una crisis de legitimación del Estado. La tasa de desempleo pasó de 4,6% a 8,6% para el periodo 1990-1999 y el empleo informal urbano se elevó más de cinco puntos porcentuales con un equivalente a 20 millones de personas en la década de los 90 (CEPAL citado por Mejía, 2002), amén de la reducción de la capacidad negociadora de los sindicatos.

¹⁰ A finales de la década de los 90, la población en condición de pobreza ascendía al 43,8% y en pobreza extrema a 18,5%, cifras bastante altas. Sin embargo, en 1980 el porcentaje de población pobre, que era de 40,5%, pasó a 48,3% en 1990, y disminuyó un poco menos de cinco puntos porcentuales en 1999 (CEPAL citado por Mejía, 2002).

En cuanto a la distribución del ingreso, las profundas brechas posicionaron a la región como una de las más inequitativas en el mundo. Incluso los países que registraron altas tasas de crecimiento no tuvieron cambios significativos en el grado de concentración. En general, los países de América Latina presentaron coeficientes de Gini que oscilaron en promedio entre 0,5 y 0,65 para finales de la década. Según estudios de la CEPAL (2000), esas desigualdades obedecieron a factores de diversa índole (educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales).

Hubo, pues, un debilitamiento de la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad¹¹. Según Ocampo (2005), tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social no lograron responder a las nuevas demandas que emergieron por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios; los principios de *universalidad y solidaridad* se abandonaron sobre todo para el caso de la seguridad social. Se estableció la relación intrínseca de que la mayor exposición a los riesgos macroeconómicos y microeconómicos se traduce en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección, relación que esos sistemas no pudieron enfrentar, haciendo evidente la incapacidad de la política social para responder a todas las transformaciones económicas del periodo.

Al finalizar la década del 90, se presentó una desaceleración global del crecimiento económico, desatado en primera instancia por los países del sudeste asiático y su crisis financiera de mediados de 1997, la que inevitablemente afectó el desempeño de las economías latinoamericanas. Así, la tasa de variación del PIB en América Latina disminuyó de 5,4% en 1997 a 2,1% en 1998, hasta llegar a 0% en 1999 (CEPAL, 1999).

Como respuesta a esta nueva crisis, en 2004 se reunieron en Barcelona importantes economistas para tratar los temas de crecimiento y desarrollo económico y social que el CW había dejado pendientes. La llamada Declaración de Barcelona trató siete temas económicos y ambientales que en un principio fueron concebidos como la nueva versión del CW. Sin embargo, según Revéiz (2007), de los siete temas abordados, seis fueron extensiones del CW y el séptimo hizo alusión al medio ambiente. No se planteó la política social de forma explícita y aunque logró flexibilizar el discurso de las políticas económicas, no se tocaron contenciosos esenciales: problemas de corrupción y narcotráfico, respeto por los Derechos Humanos y equilibrio societal.

¹¹ Como se verá más adelante, este debilitamiento llevó a la CEPAL a repensar las relaciones entre lo económico y lo social con respecto al desarrollo, gestando una iniciativa en los años noventa centrada en la equidad, bajo el supuesto de que el desarrollo social no puede depender exclusivamente de la política social y que la política económica tampoco asegura por sí sola la armonía social.

1.3. Modelo de desarrollo integral: la equidad como núcleo

Desde principios de los 90, la CEPAL lideró la propuesta de que la equidad debía estar en el centro de la política económica y social, para la reducción de todo tipo de desigualdades sociales, como forma de alcanzar un verdadero desarrollo integral. Propuso, entre otros aspectos, sistemas de protección social más completos e invitó a los países a considerar con más rigor la vulnerabilidad de los grupos con menores ingresos frente a la inestabilidad macroeconómica¹². La intención era concentrar los esfuerzos para contribuir a la construcción de tejidos sociales que funcionaran de manera armónica y cohesionada dentro del marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía activa y fortalecida, resaltando elementos como la participación y el capital humano como factores determinantes para el desarrollo.

Este enfoque puso en primera categoría la *dignidad humana* a través de la relevancia que se le otorgó a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC. Se buscó priorizar los aspectos de la *igualdad y la solidaridad*, y definió la *no discriminación* y la *indivisibilidad* como eje transversal a todos los derechos: “los DESC fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades” (CEPAL, 2000: 16). Desde esta perspectiva, la política social debería tener un carácter integral que considerara las dimensiones demográficas, étnicas y de género, bajo principios de *universalidad, solidaridad y eficiencia*. El Estado debería reasumir sus responsabilidades para garantizar los derechos de la población y supervisar la adecuada provisión de servicios sociales por parte del sector privado. Según esta concepción, el Estado debería reasignar recursos del gasto público al gasto social, dándole prelación al que tiene mayores efectos redistributivos en el largo plazo, el capital humano: *educación básica, salud y nutrición*.

El desarrollo con equidad contempla entonces dos factores fundamentales: *la educación y el empleo*, a fin de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La primera es vista como prioridad dentro de la política social y la asignación del gasto público, para dar continuidad a los sistemas educativos y mejorar la oferta y calidad de los mismos (se acepta la vital importancia de la educación en la primera infancia). Con respecto al empleo, se identifica su interrelación con la educación ya que en el largo plazo se posibilita la ampliación de las oportunidades de los individuos para la inserción laboral. Sin embargo, se acepta que debe existir una dinámica de generación de empleos de

¹² La CEPAL hizo especial énfasis en que para adoptar estrategias de desarrollo con equidad era preciso tomar en cuenta las características de cada país, pues no existía una solución única y universal para los problemas de cada uno de ellos en la región.

calidad que cuenten con adecuados servicios de protección social, aspectos que deben ser abordados desde la política macroeconómica.

A pesar de los planteamientos presentados por la CEPAL en su visión del desarrollo, los países de la región continuaron aplicando instrumentos como la focalización, la descentralización y la participación del sector privado -desde la perspectiva de la eficiencia y la racionalidad económica- evitando retornar a los principios de universalidad e integridad como forma de llegar a toda la población y contribuir a la cohesión social (Ocampo, 2005). Esto se ha considerado como un serio obstáculo al desarrollo de la política social pues el Estado no ha logrado cumplir a cabalidad sus funciones de garantizar y restituir los derechos, bajo principios de solidaridad.

Se ha continuado con una visión en la que prima la determinación y el diseño de la política económica, supeditando la implementación de la política social a las consecuencias de la primera. Bajo esta perspectiva, se configuraron las redes de protección social —*safety nets*— fundamentadas sobre el precepto de que las personas más pobres enfrentan múltiples riesgos, desde choques económicos hasta desastres naturales, que los vuelven altamente vulnerables.

No obstante, con base en las reflexiones de la CEPAL se reforzó la idea de que la política social atendiera la formación del capital humano, en particular por la relación que se había identificado entre educación, salud, nutrición, crecimiento económico, productividad y desarrollo. Este planteamiento surgió también, según Sottoli (2000), de la observación y el análisis de rasgos comunes entre la población en condición de pobreza: pertenecen a hogares en donde el jefe tiene nulos o bajos niveles de educación, son hogares numerosos y hay más alta relación de dependencia. En tal sentido, la acumulación de capital humano se convirtió en la estrategia central para atacar la pobreza en el largo plazo.

1.4. Las redes de protección social y los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: el nuevo paradigma de la política social en América Latina

De acuerdo a lo planteado por la CEPAL y con la evidencia de que la región continuaba enfrentando persistentes condiciones de pobreza y desigualdad, se replanteó entonces la política social a finales de los 90. De esta manera, la lucha contra la pobreza se convirtió en una de las principales tareas de los Estados en América Latina, en el marco de la consolidación de sus sistemas democráticos.

Se reconoció el hecho de que había inequidad en el gasto social pues los principales beneficiarios de la política social habían sido los trabajadores organiza-

dos excluyendo a la población en condición de pobreza y al sector informal, lo que reforzó la necesidad de que la política social atendiera con prioridad a estos grupos. Esta forma de política se enmarcó en el contexto del saneamiento de las finanzas estatales bajo el precepto de usar recursos económicos mínimos para grupos específicos y bajo criterios de costo-eficiencia. Se pretendió favorecer una estructura más pluralista para la ejecución de la política social, que fortaleciera las funciones de formulación y ejecución de los actores estatales, pero otorgando funciones de ejecución a instancias descentralizadas, ONG, organizaciones con fines de lucro, grupos locales y la familia.

Se retomó la idea de que la acción estatal debía orientarse hacia la buena gobernabilidad (abandono del clientelismo, corporativismo y populismo) para implementar una política social basada en la *eficiencia*, la *transparencia* y sobretodo su responsabilidad en *atender a los más pobres*. Con esto se pretendía ganar legitimidad pues los Estados habían quedado bastante desacreditados por las crisis económicas y los procesos de ajuste (Sottoli, 2001).

Fue así como se regresó a un esquema de intervención estatal, pero ahora *selectivo*: se cambió el modelo de Estado Benefactor por el de Estado Gestor de Riesgos. En éste se vincula la inseguridad con la incapacidad del ciudadano de planificar sus ingresos dentro de su proyecto de vida, situación ligada a los problemas de empleo temporal y calidad del empleo, los niveles de educación y la incertidumbre frente al futuro pensional, entre otros aspectos. La dinámica de la exposición al riesgo se plantea como una relación inversa: la riqueza se acumula y concentra arriba (estratos altos, clases) y los riesgos se acumulan abajo (pobreza, grupos sin acceso al poder); de esta manera los grupos con altos ingresos compran su seguridad y bajan su riesgo. Por lo tanto, las sociedades están expuestas de manera diferenciada al riesgo y esto depende del grado de desarrollo económico y democracia política de cada país (Revéiz, 2007).

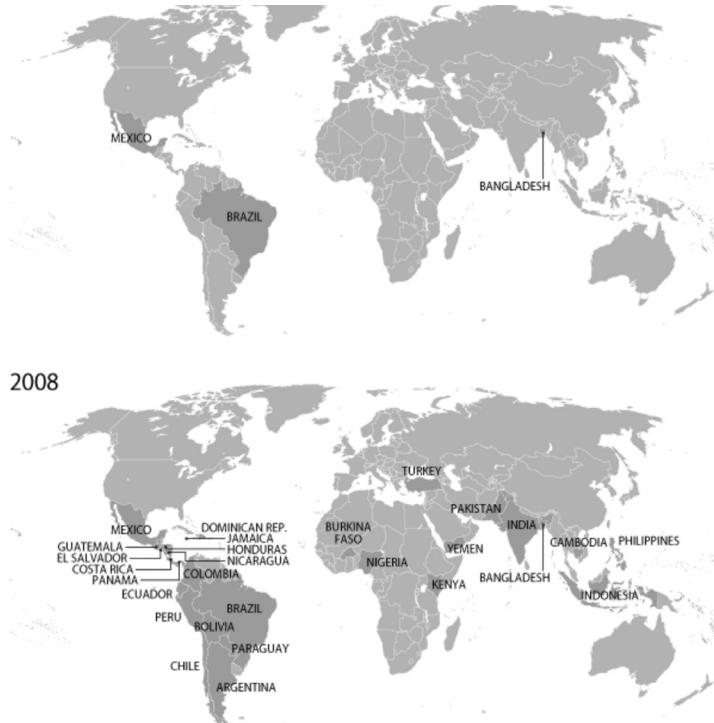
En este contexto, fueron creados los programas de Transferencias Monetarias Condicionados (TMC) bajo el liderazgo del BM y el BID, con la perspectiva de que las personas en condición de pobreza pudieran en el largo plazo manejar los riesgos. Las TMC fueron diseñadas originalmente en América Latina a finales de la década de los 90 con el objetivo el de correlacionar las redes de seguridad social con el fomento del capital y la reducción de la pobreza.

Estos programas fueron catalogados como singulares, pues se concibieron con el criterio de la *corresponsabilidad*, que consiste en la transferencia de dinero a las familias más pobres con la condición de que éstas realicen inversiones previamente especificadas en los miembros de la familia, particularmente en los hijos menores de edad. Buscan también unir la oferta de los servicios básicos con

la demanda, y así interrumpir los ciclos viciosos de reproducción intergeneracional de la pobreza en las familias.

En 2010, en América Latina y el Caribe los programas de TMC involucraban a más de 25 millones de familias, de las cuales 12,6 millones eran brasileñas y 5,6 millones mexicanas. Estos programas han llegado a cubrir alrededor del 19% de la población (113 millones de personas) con una inversión del 0,4% del PIB de la región (Cecchini y Madariaga, 2010).

Gráfico 1. Transferencias monetarias condicionadas en el mundo: 1997 y 2008



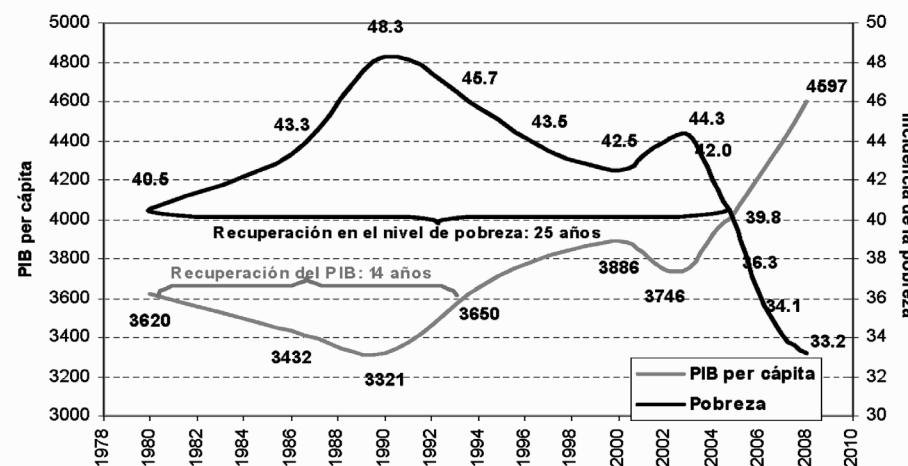
Fuente: Fizsbein, *et al.*, Banco Mundial (2009)

La implementación de las TMC se llevó a cabo en un contexto de crecimiento económico satisfactorio. En el contexto global, América Latina logró mantener un promedio positivo en el comportamiento de sus economías, incluso a pesar de la aguda crisis financiera internacional de 2008, la cual tuvo un impacto menos drástico en la región y fue superada -en su primera instancia- más rápidamente que otras crisis anteriores. Sin embargo, actualmente se sienten los impactos de la crisis de las economías europeas y hay gran incertidumbre sobre las consecuencias que ésta pueda tener sobre las latinoamericanas.

La relación entre la variación del PIB *per capita* y la incidencia de la pobreza cambió considerablemente durante el periodo 2002-2010, en comparación con las dos décadas anteriores. Según la CEPAL, mientras que la recuperación del PIB *per capita* durante la crisis de la deuda tardó 14 años, la de los niveles de pobreza tomó el doble. Por otro lado, desde el 2002 el PIB *per capita* ha presentado una tendencia creciente constante a un ritmo similar a la de la disminución de la incidencia de la pobreza.

Adicionalmente, el gasto público social en América Latina se incrementó, tanto desde el punto de vista de su participación en el gasto total como con respecto al PIB. Desde el 2001 el gasto social como proporción del gasto total evidenció una tendencia creciente hasta 2004, pero desde 2005 esta tendencia se desaceleró aunque sigue en aumento (en 2000 fue de 58,9% y subió a 64,7% en 2008). Asimismo, con relación al PIB, se experimentó un aumento: de 15,3% en 2000 pasó a 18,4% en 2008.

Gráfico 2. Evolución del PIB *per capita* y la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe (1978-2010)



Fuente: Bárcena, Alicia, 2010, "Balance de una Década en América Latina: brechas por cerrar y caminos por abrir", Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 Mayo - 1 Junio

A pesar de estos avances, se han identificado varios aspectos que siguen siendo críticos para la región: la desigualdad, la reproducción intergeneracional de la pobreza, la vulnerabilidad de los hogares ante choques, la inserción de la mujer en el mercado laboral, la calidad equitativa de la educación y la infantilización y feminización de la pobreza (Bárcena, 2010).

Ante estos desafíos, que han persistido en la historia de las últimas décadas en la región, la CEPAL plantea algunas sugerencias para que los países se

mantengan en el sendero del crecimiento con impactos significativos en la esfera social. Estas propuestas van en línea con su visión del desarrollo con equidad, pues hacen énfasis en las inversiones en capital humano, ya que es reconocido como aspecto esencial para el desarrollo en el largo plazo.

Las estrategias se pueden agrupar en dos grandes campos: el primero tiene que ver con la inversión del Estado en política social, manteniendo el gasto público y los programas de TMC; el segundo pone el foco en la educación: extender la cobertura educativa para la primera infancia; incorporar las TIC en la educación pública; apostarle a que los jóvenes que provienen de los hogares de menores ingresos concluyan sus estudios secundarios; mejorar la calidad de la educación pública y cerrar la brecha con la educación privada; articularla con el sistema de formación para el trabajo y compatibilizar la calidad con la expansión de la educación superior.

Adicionalmente, la CEPAL aboga por la formulación de políticas de Estado que contribuyan a promover la inclusión social mediante la generación de empleo, la productividad y la reducción de brechas territoriales; igualmente, sugiere definir estrategias de redistribución directa mediante políticas de transferencias, promoción y protección social; y proveer bienes públicos con miras a la universalización, entre otras (Bárcena, 2010).

2. COLOMBIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

2.1. El Estado intervencionista y social y la industrialización por sustitución de importaciones

La crisis mundial de los años 30 fue el nicho de despegue de la industrialización en Colombia¹³. Durante esa década el país registró el mayor crecimiento de América Latina, en parte gracias al ingreso de divisas provenientes de la exportación del café. Hasta entonces, la visión de política social del país, heredada de Europa, se dirigía a los pobres (universo que incluía a los enfermos, los niños de la calle, las personas con discapacidad) y estaba en manos de la iglesia católica como parte de sus acciones caritativas y sociales —apoyada por la élite social y el sector privado—, ya que el Estado no contaba con la infraestructura necesaria para ofrecer los servicios sociales a su población.

¹³ Los inicios de la ISI datan desde los primeros años de la posguerra, aunque se dieron elementos incipientes de protección desde principios del siglo XX. Durante el período 1925-1929 se experimentó un crecimiento importante en las exportaciones de café, mejorando los términos de intercambio, lo cual se convirtió en un componente fundamental para el desarrollo y a su vez permitió cierta capacidad de importar maquinaria para impulsar actividades productivas internas.

En 1934, Alfonso López Pumarejo, dirigente del partido Liberal, llegó al poder¹⁴ impulsando grandes transformaciones, en contraposición a la visión conservadora que había tenido cuatro décadas de dominación política; su gobierno ha sido considerado como un hito en la historia de Colombia, pues durante su primer periodo, promovió cambios trascendentales en la vida política, económica y social colombiana, orientados a fortalecer el mercado interno como base del crecimiento económico.

López consideró que el Estado debía ser *intervencionista y benefactor* de los sectores populares, para lo cual introdujo reformas económicas y sociales, a fin de asegurar la capacidad de consumo de la población y garantizar el funcionamiento exitoso de los mercados que surgían por el impulso de la industria nacional. Dichas reformas tuvieron como referente la reforma constitucional de 1936¹⁵, marco para nuevos diseños en materia agraria (ley 200 de 1936), tributaria, educativa y laboral, que buscaron modificar las relaciones heredadas de una economía basada en la exportación de bienes primarios (Mora, 2010; Londoño y Velásquez, 1975).

El gobierno de la “Revolución en marcha” tuvo a la juventud y el “pueblo” como motivación y soporte de las reformas. Definió como *obligación social del Estado* la generación de oportunidades de trabajo, la protección de los trabajadores y la garantía del derecho a la huelga. Además se le adjudicó la responsabilidad de dar asistencia a quienes tuvieran físicamente alguna incapacidad para trabajar. El gobierno estimuló la creación del movimiento sindical (la Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC), que permitió a la naciente clase obrera conseguir un lugar político relevante, participando y defendiendo las reformas impulsadas por el gobierno liberal a través del respaldo a la gestión del gobierno.

La educación fue también considerada como un componente primordial de la “Revolución en marcha”, como condición para el impulso de la dinámica económica y social del momento: el gobierno estableció la instrucción primaria obligatoria, fortaleció la educación pública, abrió las puertas de la Universidad a las clases medias, dio paso a la libre investigación y la cátedra, fortaleció la Universidad Nacional y propició la creación de nuevas instituciones de educación superior en el país.

Estas reformas, si bien lograron el apoyo de la mayoría de los colombianos, generaron una fuerte resistencia de importantes sectores de las clases

¹⁴ Alfonso López Pumarejo gobernó Colombia durante dos períodos. El primero, entre 1934 y 1938, y el segundo, entre 1942 y 1945.

¹⁵ La reforma constitucional de 1936 tuvo un enfoque intervencionista y de tipo social que sentó las bases para la formulación posterior del Estado Social de Derecho. Buscó la protección al trabajador y cambió la concepción de propiedad al postular su función social.

dirigentes y de varios segmentos de las élites económicas y sociales (adscritas al partido conservador y a algunos sectores del partido liberal) que sintieron que sus intereses económicos se veían seriamente comprometidos. Fue el caso de los grandes terratenientes y de empresarios que se convirtieron, gracias a su influencia en los partidos tradicionales, en abanderados de la oposición al gobierno de la “Revolución en marcha”.

El sucesor de López, Eduardo Santos, también liberal, dio un tono más moderado a su gobierno, reduciendo la velocidad de los cambios iniciados en el período anterior. Sin embargo, gracias al apoyo de los sectores más progresistas del país, en 1942 asumió de nuevo la presidencia López Pumarejo con la firme convicción de que el Estado debía ser más dinámico y autónomo, y debía tener mayor injerencia en la solución de los conflictos sociales. Esta vez encontró una oposición más fuerte y consolidada, a lo que se sumó una coyuntura desfavorable de difícil situación económica del país. Ambas circunstancias se convirtieron en obstáculo para continuar con las reformas sociales. Aunque logró una segunda reforma constitucional en 1945¹⁶, se presentó un debilitamiento de la situación política (con un intento fallido de golpe de Estado por parte de los militares), situación que lo llevó a su renuncia irrevocable en 1945.

Finalizada la segunda guerra mundial, el proceso de industrialización en Colombia se vio fortalecido mediante una política de control a las importaciones (medidas arancelarias, cuotas de importación) y por políticas sectoriales que dinamizaron el crecimiento del sector manufacturero¹⁷. Garay (2004) calculó que entre 1945 y 1950 el promedio de crecimiento anual de la industria fue de 7.5%, casi el doble del crecimiento del PIB. Adicionalmente, se resaltó el aumento de la producción en sectores como alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones y artículos de cuero.

Paralelamente, fueron creadas algunas instituciones para el manejo de los asuntos sociales, en particular la seguridad social de los trabajadores asalariados formales, población que estaba en crecimiento y que venía organizándose para exigir mejores condiciones de vida¹⁸: la Caja Nacional de Previsión, en 1944, para los empleados públicos; en 1946, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales

¹⁶ Esta reforma pretendía continuar con la modernización del Estado, modificando el régimen territorial para la consolidación de departamentos; contempló la ciudadanía de las mujeres pero sin el derecho al voto, permitiéndole insertarse en el mercado laboral; prohibió a los militares participar en política; y amplió el campo de acción del Estado en lo económico (creación de empresas), sólo por mencionar los más destacados.

¹⁷ Se creó el Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1940 para apoyar la inversión y el montaje de sectores industriales como la industria química, de caucho y metalúrgica, entre otros.

¹⁸ El movimiento obrero obtuvo en esos años un papel importante en el escenario público, aunque pronto se dividió con la aparición de la Confederación Nacional de Trabajadores, en 1945, y de la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC, creada por los conservadores con el apoyo de la Iglesia en 1946 (Ocampo, 1996a).

(ICSS), para los trabajadores del sector privado; en 1957, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Sistema de Subsidio Familiar. Posteriormente, en 1968 fue creado el Instituto Colombiano de Bienestar Familias (ICBF).

El enfoque social del Estado buscó cimentar las condiciones para el crecimiento económico (infraestructura, creación de empresas, aumento de salarios, desarrollo de sectores como minería, construcción, manufactura), mediante la vinculación de la población a las diferentes actividades del sector formal de la economía, intentando con esto combatir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, a pesar del progreso alcanzado, la distribución del ingreso empeoró desde mediados de los años treinta hasta comienzos de la década del cincuenta. Los grandes beneficiarios del desarrollo económico fueron los receptores de rentas de capital y algunos sectores medios de la población reafirmando el supuesto de que el crecimiento económico sólo era absorbido por determinados grupos poblacionales (Ocampo, 1996a)¹⁹.

En los años sesenta, Colombia continuó experimentando drásticos cambios demográficos debido al proceso acelerado de urbanización y a la expulsión de la población rural por la violencia. Este fenómeno incidió de manera significativa en la generación de círculos de pobreza y miseria en las grandes ciudades²⁰, pues gran parte de esta población migrante (generalmente sin educación básica ni formación para el trabajo en las ciudades) no logró su inserción laboral formal, viendo cerradas las posibilidades de acceder a los servicios de salud y demás beneficios que se adquirían a través del mercado de trabajo. A pesar de ello, no hubo decisiones por parte del gobierno para atender a estas poblaciones, pues continuaba enfocando su atención en la protección social a los empleados del sector formal.

Ocampo (1996a) señala que en esa misma década se empezaron a experimentar dificultades para la creación de puestos de trabajo, situación que comenzó a reconocerse como desempleo abierto. En los núcleos urbanos más importantes proliferaron las ocupaciones improductivas, principalmente en los sectores del comercio y de servicios. Según estimaciones realizadas por el DANE para diez ciudades, un poco más de la mitad de la población trabajadora pertenecía a esa categoría.

Debido al rezago que ocasionó la industrialización en las zonas rurales, el Estado tomó la iniciativa de implementar programas e instituciones para darles

¹⁹ Hubo un estancamiento de los salarios reales de los trabajadores no calificados de la agricultura, la industria, la construcción y el comercio, y un dinamismo un poco mayor de los salarios reales de los trabajadores más calificados de la industria y el gobierno.

²⁰ La proporción de la población en las cabeceras municipales pasó de 31% en 1938, a 39% en 1951; a 52% en 1964, a 59% en 1973 y 67% en 1985. Las cuatro principales ciudades del país pasaron de concentrar el 8% de la población en 1938 al 27% en 1985 (Ocampo, 1996a).

un nuevo impulso a los agricultores, con el propósito de elevar su producción y productividad. Fueron creados el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) en 1961, el cual tenía como misión principal administrar la reforma agraria distributiva, impulsada por el gobierno del presidente Lleras Camargo; el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que operó desde mediados de los setenta y cuya función principal fue la de buscar solución a problemas económicos y sociales de los agricultores; y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) que entró en funcionamiento en 1976 para resolver los problemas de nutrición de las poblaciones más vulnerables, en particular niños y madres lactantes.

En 1968, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo se aprobó la reforma constitucional que amplió las posibilidades de intervención estatal en la economía a través de la planificación, con la finalidad de alcanzar el mejoramiento social, principalmente de los más vulnerables. Esta reforma centralizó la legislación para el gasto público en el poder ejecutivo y restringió la iniciativa parlamentaria en lo relativo al régimen tributario (Ocampo, 1996a).

Una de las políticas más destacadas en ese momento fue la diversificación de las exportaciones con el fin de romper la dependencia de la economía colombiana con respecto al café y estimular la industria nacional. Se adoptó entonces un modelo mixto de orientación exportadora como una estrategia de sustitución de importaciones, cuyos primeros resultados, según Garay (2004), fueron satisfactorios. Entre 1967 y 1974 el crecimiento del PIB mostró tasas superiores al 6% anual y la industria manufacturera creció al 7,0% anual en promedio, impulsada por un incremento de las exportaciones menores, que para el primer lustro de la década de los setenta llegaron a representar el 40 % del total de las exportaciones.

Sin embargo, a mediados de la década de los 70 se evidenció un deterioro de los indicadores de crecimiento económico y del sector industrial, el cual empezó a perder parte del liderazgo que había ganado en las décadas anteriores. La crisis en la industria se debió a factores internos (desmonte de la sustitución de importaciones, enfermedad holandesa, manejo de la política macroeconómica) y externos (choques petroleros y recesión internacional en 1979). Durante este periodo se hicieron evidentes las grandes falencias y el rezago tecnológico de un conjunto amplio de sectores de la economía nacional, muy dinámicos en el comercio internacional. Esto trajo como consecuencia severas dificultades financieras para la mayoría de empresas del país, obligándolas a declararse en concordato o quiebra.

La crisis tuvo efectos nocivos sobre los indicadores de empleo: la tasa de desempleo urbano para las siete principales ciudades en 1976 fue de 9,4% y en 1979

de 8,1%. Hacia 1980 Colombia fue uno de los países con las tasas de desempleo más altas en América Latina (Lasso 2002, citado por Sánchez *et al*, 2009).

Los logros en el campo social se concentraron en la disminución del analfabetismo y la mortalidad infantil y en el incremento de la esperanza de vida y la escolaridad básica. Entre 1951 y 1978, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) pasó de 0,07 a 0,45. Entre 1951 y 1973 la tasa de mortalidad infantil cayó de 123,2 a 61,4 por mil, la tasa de analfabetismo también disminuyó de 37,7 a 18,5; la esperanza de vida al nacer aumentó de 50,6 a 61,5, y los años promedio de educación se incrementaron de 2,2 a 3,5²¹.

Cuadro 1. Indicadores sobre población y nivel de vida, Colombia (Total Nacional): 1951-1973

Indicadores	1951	1964	1973
Tasa de Mortalidad Infantil	123,2	84,8	61,4
Esperanza de Vida al Nacer	50,6	57,1	61,5
Tasa de Analfabetismo	37,7	27,1	18,5
Años Promedio de Educación	2,2	2,8	3,5

Fuente: Fresneda, *et al.* 2009 con base en Departamento Nacional de Estadística (DANE), 1994.

Sin embargo, los avances obtenidos a nivel nacional no incidieron en la reducción de las brechas entre las zonas urbanas y las rurales. En 1973, el porcentaje de población rural con NBI era de 88,4% casi 30 puntos porcentuales más alto que la urbana; la brecha más amplia estuvo en el componente de coberturas de acueducto, alcantarillado y energía que fue 2,5 veces más alta para la zona rural.

Cuadro 2. Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Colombia: 1973

	Total	Urbano	Rural
Total	70,5	58,9	88,4
Materiales inadecuados de vivienda	31,2	28,6	35,3
Hacinamiento crítico	34,2	26,7	46,4
Carencia de servicios básicos	30,3	12	60
Alta dependencia económica	29	20	43,5
Inasistencia escolar	31	22,3	45,1

Fuente: Fresneda *et al.*, 2009 con base en DANE, PNUD, UNICEF, Ministerio de Agricultura (1989), DNP (1995) con base en la encuesta CASEN.

Los modestos logros en materia social, la crisis de finales de la década, además de la persistencia de condiciones muy desiguales entre las zonas rurales y urbanas, provocaron la consolidación de organizaciones y movimientos sociales

²¹ Según Hernández (2004), durante la década del setenta los actores políticos mantuvieron una posición en favor de la ampliación de la asistencia pública, lo que condujo en 1974 a la creación del Sistema Nacional de Salud (Decreto-Ley 056).

de corte popular, como la Asociación Nacional de usuarios Campesinos (ANUC), que hicieron visible su protesta por las situaciones de injusticia e inequidad que estaban sufriendo. El descontento social, en vez de reducirse, se intensificó. Un punto importante dentro de la historia de las manifestaciones sociales fue el paro cívico de 1977, que abrió una nueva fase de movilización en diferentes regiones del país, que perduró hasta mediados de los años ochenta a través de los llamados paros cívicos regionales y locales.

2.2. Colombia y la crisis de los años ochenta

En el periodo 1978-1984 Colombia experimentó el peor desempeño económico de las últimas décadas, producto de la política de acumulación de reservas internacionales y de la expansión del gasto público con endeudamiento externo con el argumento de fomentar el dinamismo de los sectores eléctrico y minero. En 1980 los precios del café disminuyeron considerablemente y se deterioraron los términos de intercambio impactando negativamente los sectores industriales nacientes y la dinámica exportadora. Estas políticas, sumadas a la coyuntura de crisis mundial (elevación de los precios del petróleo, altos índices de inflación en América Latina y salida de capitales) deterioraron el desempeño de la economía colombiana, la cual entró en una crisis financiera en 1982.

El crecimiento económico, que venía de registrar un 5,4% entre 1975 y 1980, se redujo drásticamente hasta llegar a menos del 1%, siendo 1982 el año más crítico. A pesar de esto, el país tuvo un manejo más prudente del endeudamiento externo en los años anteriores y una política macroeconómica cautelosa, condiciones que le favorecieron para sortear este período mucho mejor que otros países de la región (Ocampo, 1996), en lo que Revéiz definió como *la ética del buen pagador*. Aunque la crítica situación económica llevó al país a adoptar medidas para disminuir el déficit fiscal, no se aplicaron planes de ajuste estructural con el rigor que tuvieron en la mayoría de los países de la región que soportaron consecuencias más dramáticas de la crisis.

Para enfrentar el deterioro económico, se puso en marcha un proceso de ajuste en dos fases. La primera, que se llevó a cabo hasta mediados de 1984, reversó las medidas de liberación de importaciones y de los subsidios a las exportaciones, e impulsó una aceleración moderada del ritmo de devaluación. Incluyó además, políticas de saneamiento del sistema financiero doméstico y una política crediticia y de gasto público en vivienda social, orientada a reactivar la actividad productiva.

Estas medidas no pudieron evitar la caída de las reservas (porque no fueron muy severas y porque sus efectos se produjeron con rezago), por lo cual se adoptaron otras más estrictas: una fuerte aceleración del ritmo de devaluación, un

recargo arancelario generalizado y una fuerte restricción del gasto. Este proceso se desarrolló bajo la observación y el acompañamiento del FMI y sucedió al tiempo con la gestión de créditos con la banca multilateral y la comercial. En 1986, la economía creció a tasas superiores al 5%, la balanza de pagos arrojó un superávit en la cuenta corriente y el déficit del sector público consolidado se situó alrededor del 1% del PIB, el nivel más bajo en ocho años (Ocampo, 1996).

Por otro lado, la tasa de desempleo fue alta durante la década: en 1980 fue del 10%, aumentó a alrededor del 13% a mediados del decenio y posteriormente volvió al 10% en 1989. Siguiendo las recomendaciones del FMI, el Estado disminuyó el gasto público social. Entre 1983 y 1985 el sector salud se vio fuertemente afectado por los recortes en el presupuesto de inversión limitando la expansión y el mantenimiento de los servicios públicos (Ramírez, 1994 citado por Fresneda et al, 2009).

En términos de la incidencia de la pobreza la situación no presentó mayores avances durante el periodo. Como muestra el cuadro 3, en 1978 más de la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (56,3%), con un porcentaje muy alto en el sector rural. Aunque en 1986 esta proporción disminuyó tanto para el sector rural como para el urbano, a finales de la década se presentó un estancamiento en la disminución de la población pobre en las zonas rurales y un incremento en la urbana.

Cuadro 3. Población bajo la línea de pobreza en Colombia (1972-1992)

Año	Total Nacional			Sector urbano			Sector rural		
	Pobl.	Bajo LP		Pobl.	Bajo LP		Pobl.	Bajo LP	
	(Miles)	(Miles)	%	(Miles)	(Miles)	%	(Miles)	(Miles)	%
1972	22.008	13.215	60,0	13.053	6.696	51,3	8.955	6.519	72,8
1975	23.757	13.915	58,6	14.284	7.142	50,0	9.472	6.773	71,5
1978	25.440	14.335	56,3	16.125	7.829	48,6	9.315	6.507	69,9
1986	30.024	15.614	52,0	20.138	8.901	44,2	9.887	6.713	67,9
1988	31.141	16.659	53,5	21.332	10.047	47,1	9.810	6.612	67,4
1991	32.841	17.041	51,9	22.660	10.424	46,0	10.181	6.617	65,0
1992	33.392	17.881	53,6	23.127	10.742	46,4	10.265	7.139	69,5

Fuente: Fresneda et al. (2009,9).

La respuesta de la sociedad ante las vicisitudes de las crisis no se hizo esperar. Se inició un repunte de las protestas sociales y de la movilización de la población. Según Archila y Pardo (2001) se presentaron movilizaciones en el campo y la ciudad por la búsqueda de mejoras en servicios públicos y sociales, vías de acceso y transporte, más crédito y asistencia técnica y, por la construcción de planes de desarrollo local y regional. Al mismo tiempo, estos movimientos

exigían cambios en las autoridades locales, respeto a las diferencias étnicas y de género, y denunciaban las crecientes violaciones de Derechos Humanos. Esta nueva generación de protestas se orientó también a demandar relaciones horizontales, reclamando un papel mas activo para las regiones, en contraposición al centralismo democrático. Estas movilizaciones fueron consideradas como las primeras formas de participación política descentralizadas consolidando nuevos movimientos sociales urbanos y regionales.

Una de las innovaciones más importantes de los movimientos sociales de esta etapa fue la ampliación de su concepción desde lo productivo -distribución y consumo-, hacia dimensiones de la realidad social más complejas como las culturales y simbólicas, para la construcción de ideales colectivos que incluían las diferencias (Archila y Pardo, 2001). También se evidenció un cambio en las relaciones con el Estado, ya que, aunque se mantuvieron las diferencias conceptuales y de su ejercicio (de políticas sociales por ejemplo), éste dejó de ser visto como el enemigo. Se exigía más bien su presencia en el territorio para satisfacer demandas básicas de la población.

La respuesta a esta movilización social, por parte de los sectores más progresistas de los partidos políticos, representados en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue la aprobación de reformas que fortalecieron el rol de los municipios en el conjunto de la organización del Estado, tanto desde el punto de vista político (elección popular de alcaldes) como fiscal y administrativo (Leyes 11 y 12 de 1986). De igual manera se instituyeron mecanismos y espacios de participación ciudadana en la gestión pública municipal, que fungieron como válvula de escape a la presión ciudadana (Velásquez, 1995). La respuesta de la sociedad ante las vicisitudes de las crisis en esta década no se dio a esperar.

El Estado empezó a enfocar sus políticas sociales de manera más directa a temas de distribución para atender los reclamos de la sociedad. En 1982 se propuso el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como instrumento para combatir la pobreza y beneficiar a los que estaban rezagados del progreso económico y social, en particular los más afectados por el conflicto armado. Este plan se concibió con un enfoque territorial que pretendía extender la presencia del Estado a aquellas regiones en las que había estado ausente, lograr un acercamiento con las comunidades y una reconciliación entre el Estado y la población.

El PNR fue utilizado por gobiernos posteriores para prestar asistencia social y económica a los municipios de alta pobreza o violencia. Sus objetivos primordiales se centraban en la generación de oportunidades de ingreso para las regiones más pobres y los sectores más desprotegidos, la satisfacción de las necesidades de las comunidades, y la inversión en proyectos de infraestructura

que eliminaran los obstáculos al desarrollo de las actividades y regiones tradicionalmente marginadas (Núñez y Cuesta, 2006). Para lograr el acercamiento con la población, se diseñaron instrumentos de participación y concertación: los Consejos de Rehabilitación, los Planes Regionales de Rehabilitación y el Fondo de Proyectos especiales.

En este período nacieron los primeros fondos sociales –siguiendo la tendencia de América Latina- que tenían el propósito de atender a las poblaciones más vulnerables con una asignación importante de recursos. Según Zapata (2009) estos fondos financiaron o cofinanciaron proyectos sociales con los gobiernos territoriales. En la segunda mitad de la década del ochenta se le dio prelación a programas focalizados perdiendo importancia el precepto de coberturas universales, por lo que los servicios sociales tradicionales no tuvieron apoyo económico.

2.3. La Constitución de 1991 y la apertura económica

Durante la década de los 90 convergieron dos acontecimientos trascendentales para el país: por un lado, la Constitución Política de 1991, de corte progresista y con énfasis en lo social, que propuso reformas incluyentes en los órdenes, político, social y económico, remarcando la diversidad y riqueza étnica y regional del país. Por otro, la agenda de modernización del Estado, que dio prioridad a las reformas económicas para concretar un nuevo modelo de desarrollo dentro de un mundo globalizado, en donde se le otorgó protagonismo al mercado. Esta tensión -y ambigüedad- entre estos dos sucesos determinaron en cierta medida el contenido y la suerte de la implementación de las políticas sociales en adelante.

A comienzos de los años noventa sucedió uno de los acontecimientos más importantes de la historia política reciente del país, la Constitución de 1991. En ella quedó consignado que Colombia es un *Estado Social de derecho*, lo cual implica que por mandato el Estado es responsable de la configuración del orden social, la preservación de la justicia social y la ayuda en caso de necesidad social (Martínez, 1991 citado por Rodríguez, 1993). En otras palabras, la Constitución de 1991 situó en primera plana los asuntos sociales fundamentándose en una perspectiva de Derechos Humanos. El Estado fue definido como responsable de garantizar los derechos humanos, impulsar la cohesión y el bienestar social, a través de esquemas de democracia participativa y pluralista.

También quedaron designadas en la carta magna reformas como la descentralización, la cual definió al municipio como la entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado, institucionalizó la autonomía territorial y amplió los mecanismos de participación (fortalecimiento de los mecanismos horizontales de fiscalización y creación de instancias de participación

y control ciudadano) (Velásquez y González, 2003). Esta reforma tuvo el propósito de entregar competencias y recursos a los departamentos y los municipios para atender las demandas de la población en el territorio y promover el desarrollo regional y local. Ello implicó la transferencia de ingresos a los territorios para que fueran destinados al campo social delegando algunos asuntos del manejo de la política social a los gobiernos locales.

La Carta también estipuló la prioridad del gasto social (salud, saneamiento básico y educación) sobre cualquier otra asignación, dando a entender que había una voluntad explícita en aumentar las coberturas de los servicios sociales para propender por la mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados hasta alcanzar la *universalidad*.

Al mismo tiempo, la Constitución abrió el campo a la privatización de servicios y a una intervención más ágil del mercado en la asignación de recursos. Esto dio pie a un replanteamiento del modelo económico, en parte producido por la presión del Banco Mundial, promotor del desmonte de políticas proteccionistas y de la apertura neoliberal (Garay, 2004). Este proceso, iniciado durante el mandato de César Gaviria (1990-1994) estuvo acompañado de medidas como el uso intensivo de mano de obra, la inversión en infraestructura y el mejoramiento de los servicios sociales como estrategias primordiales para atacar la pobreza.

Se gestaron entonces reformas que iban a ser implementadas de forma gradual en las esferas financiera, laboral, cambiaria, comercial y tributaria, en aras de promover al sector externo como motor de la economía dentro del mundo globalizado, con base en el argumento de que una economía cerrada influía directamente en el lento desempeño de la productividad. Colombia fue la excepción en el ritmo de ejecución de estas reformas, pues a diferencia de los demás países de América Latina, éstas comenzaron tardíamente en medio de una situación económica relativamente estable, aunque con una profunda crisis política (Laguarda, 2004).

No obstante, desde 1991 se aceleraron dichas reformas y en corto tiempo quedaron eliminadas las medidas proteccionistas heredadas del modelo de ISI. Se implementaron acuerdos de integración comercial, se inició el proceso de privatización de servicios y empresas estatales, y se flexibilizó la actividad financiera para adecuar la economía a un modelo de desarrollo hacia afuera (Hommes, Montenegro y Roda, 1994 citado por Garay, 2004). Las privatizaciones y la apertura cubrieron el sector productivo, el financiero, la seguridad social y la infraestructura (Ocampo, 1996). La privatización de servicios públicos en el país generó aumentos desmesurados en sus precios convirtiéndose en la piedra en el zapato de los gobiernos por las manifestaciones sociales que occasionaron.

En el primer lustro, el país logró un crecimiento promedio de 5,1%, cifra superior al promedio latinoamericano, que para el mismo período se ubicó en 4,3%. Sin embargo, se observó un pobre desempeño en los sectores de la industria y la agricultura, los cuales fueron desplazados por la entrada masiva de importaciones. Entre 1992 y 1997 el crecimiento promedio de la industria fue de 1,97% y de la agricultura de 0,86%, por lo que el crecimiento fue determinado por los demás sectores (minería y financiero fueron importantes); la inflación registrada en 1990 fue la más alta en los últimos 30 años, con un 32,4%. Se tomaron entonces medidas contraccionistas para enfrentar estos problemas que condujeron a una disminución del crecimiento del PIB a 2,8% anual entre 1995 y 1998.

El proceso de apertura en Colombia tuvo además consecuencias como un alto déficit de cuenta corriente y la disminución del ahorro. También tuvo resultados adversos en el mercado laboral, el ingreso y la distribución. La disminución de la tasa de cambio afectó a pequeñas y medianas empresas obligando a muchas de ellas a cerrarse incrementó por consiguiente el desempleo en general: “La apertura comercial y financiera en un comienzo provocó un aumento del salario real urbano, pero luego se vio compensado con el aumento del desempleo y la reducción del salario de la agricultura, lo que significó un golpe a la equidad, la distribución del ingreso y a los estratos más bajos”²².

El gobierno del presidente Gaviria acudió a la *focalización* de las acciones hacia los más necesitados e implementó programas para responder a problemas específicos en materia social (Sarmiento, 1993). En 1991 se hizo una clasificación de los municipios según su desarrollo económico para mejorar la focalización de los recursos del PNR; los catalogados como más pobres recibían ayuda hasta por seis años mientras que los que tenían más recursos sería por dos.

El gobierno reconoció el carácter marginal con el que quedó la política social, por lo que en 1992 dictó una serie de medidas para reestructurar y modernizar el sector y su esquema de financiación. Se hicieron modificaciones institucionales en el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (incluyendo el SENA, ISS, Cajanal y la Superintendencia de Subsidio Familiar), el Ministerio de Educación (incluyó Colcultura e Icetex) y el Ministerio de Salud Pública (incluyó ICBF y el Instituto Nacional de Salud). Adicionalmente se buscó también transformar algunas instituciones en empresas comerciales, impulsar la descentralización y el desarrollo institucional de entidades regionales y promover la participación de ONG y organizaciones comunitarias en la prestación de servicios sociales.

²² Ramírez R., Carlos Enrique y Rodríguez Bravo, Johann. (2002) “Pobreza en Colombia: tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 Y 2000”, *estud. gerenc.*, Cali, v. 18, n. 85, Diciembre. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232002000400004&lng=en&nrm=iso Recuperado 27 Junio 2012.

Nacieron así el Fondo de Inversión Social (FIS), cuyo objetivo principal fue el de cofinanciar programas y proyectos destinados a la salud, educación, cultura, recreación y deporte y a la atención de los grupos más vulnerables; el Fondo de Cofinanciación para Inversión Rural (DRI) que cofinanciaría programas y proyectos en las áreas rurales, en particular en las zonas de economías campesinas; el Fondo de Financiamiento Territorial (FINDETER) para cofinanciar programas y proyectos relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales y programas urbanos como acueductos, calles, plazas de mercado; y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES) para financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables²³.

El gobierno se propuso llegar a la cobertura universal educativa en la primaria y a un 70% en la cobertura secundaria, al igual que a una cobertura total en salud, metas que no se cumplieron. Se introdujeron subsidios a la demanda para las políticas de vivienda, especialmente de interés social. La Ley 3 de 1991 transformó el Instituto de Crédito Territorial (I.C.T) en Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y le otorgó la función de adjudicar subsidios a familias de escasos recursos para mejoramiento, construcción o adquisición de vivienda de interés social.

En 1993 se aprobó la reforma a la seguridad social mediante la Ley 100. Su principal modificación fue la ampliación del sistema de salud a un sistema de seguridad social integral que cobijara a los trabajadores formales, independientes e informales²⁴ con sus grupos familiares, estrategia que fue considerada como parte esencial para el avance hacia la universalización del derecho a la seguridad social en salud.

El Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) diseñó siete estrategias sociales (desarrollo humano, seguridad social, mejoramiento del hábitat, equidad y participación de la mujer, atención a minorías étnicas, justicia y desarrollo de la economía solidaria) y creó, con el apoyo del BID, la Red de Solidaridad Social (RSS) -producto de la transformación del PNR. Esta red buscó complementar los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda existentes, creando nuevos instrumentos de acción para la política social²⁵. Las entidades territoriales

²³ En 1993, el PNR pasó a ser parte del FOSES.

²⁴ Con esta reforma se reconoció oficialmente la creciente oleada de trabajadores informales y la necesidad de vincularlos a las redes que provee el Estado.

²⁵ Los programas de esta red fueron: en Empleo, (i) el plan de empleo rural de emergencia, (ii) el plan de empleo urbano de emergencia, y (iii) el programa de capacitación para el trabajo; en asistencia alimentaria, (i) el programa de atención materno infantil – PAMI, (ii) el apoyo alimentario a niños en edad pre-escolar, y (iii) un bono alimentario para niños en edad pre-escolar no cubiertos en hogares comunitarios. Así mismo, se desarrollaron otros programas como: apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar; auxilios para ancianos indigentes; programa de vivienda rural; programa de vivienda urbana y mejoramiento del entorno; programa infraestructura para la recreación; y programa de apoyo a talentos deportivos y artísticos (Núñez y Cuesta, 2006).

fueron encargadas de la operación de las intervenciones, que funcionaban bajo el esquema de cofinanciación. La RSS fue pensada como un programa transitorio, por lo que una vez se consolidaran los resultados esperados en todas las áreas, debía desaparecer (Núñez y Cuesta, 2006).

También se adoptaron criterios de priorización y focalización para llegar a los segmentos más vulnerables. El documento CONPES 22 de 1994 creó el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) como el instrumento para la focalización del gasto público social, y la resolución 65 del 25 de marzo de 1994 lo definió como herramienta técnica para la identificación de los potenciales beneficiarios del mismo.

La ampliación del gasto público se vio reflejada en el gasto social, gracias al mandato constitucional que obligó al Estado a garantizar los DESC de los más pobres hasta alcanzar la universalidad. Entre 1970 y 1992 el gasto había oscilado entre el 7% y 9% del PIB, y llegó a alcanzar el 12% en 1995. Esta ampliación estuvo dirigida hacia la expansión de la seguridad social, las transferencias de inversión social a los departamentos y municipios y programas complementarios en cabeza del gobierno nacional. La Constitución había incrementado sustancialmente las transferencias a los departamentos y municipios, definiéndolas como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación para la financiación de la educación, la salud y el saneamiento básico. Sin embargo, estos incrementos sólo estuvieron enfocados a la provisión de servicios y no a la asistencia social (como parte de la promoción social), por lo que esta última no recibió suficiente financiamiento.

2.4. La crisis de finales del siglo XX

En el segundo lustro de los noventa se configuró un nuevo colapso económico en la región, precedido por la llamada “crisis del Tequila”, iniciada en México. En Colombia, se consideró como la peor crisis financiera de la historia y ocurrió específicamente entre 1998 y 2001. En efecto, entre 1997 y 1999 se produjo una reversión de los flujos de capital que provocó la reducción de la liquidez en el sistema financiero y produjo un deterioro de los términos de intercambio; esto llevó a una disminución del gasto agregado y a la eliminación del déficit en cuenta corriente. Dentro de este escenario, los precios de la finca raíz se redujeron en un 27% en términos reales, y se aumentaron las tasas reales de interés, lo que trajo como consecuencia un aumento en la carga financiera de las familias que tenían créditos hipotecarios (Uribe, 2008).

Estos cambios incrementaron la cartera vencida de las entidades financieras e hipotecarias afectando severamente sus índices de solvencia²⁶, lo que condujo a algunas de ellas a declararse en la quiebra y a otras a procesos de consolidación. Se evidenció así el problema de la deuda hipotecaria y el valor de los inmuebles, lo cual llevó a que unos 3 millones de hogares perdieran o vieran amenazada sus propiedades. En noviembre de 1998 el gobierno declaró la emergencia económica con el propósito de resolver el deterioro de la cartera, la falta de liquidez y el retraso de los pagos de los deudores. Como medidas estratégicas para superar la crisis, se adoptaron mecanismos de financiación como el impuesto del dos por mil para las transacciones que se realizaran en el sistema bancario, el cual fue en ese momento de carácter temporal.

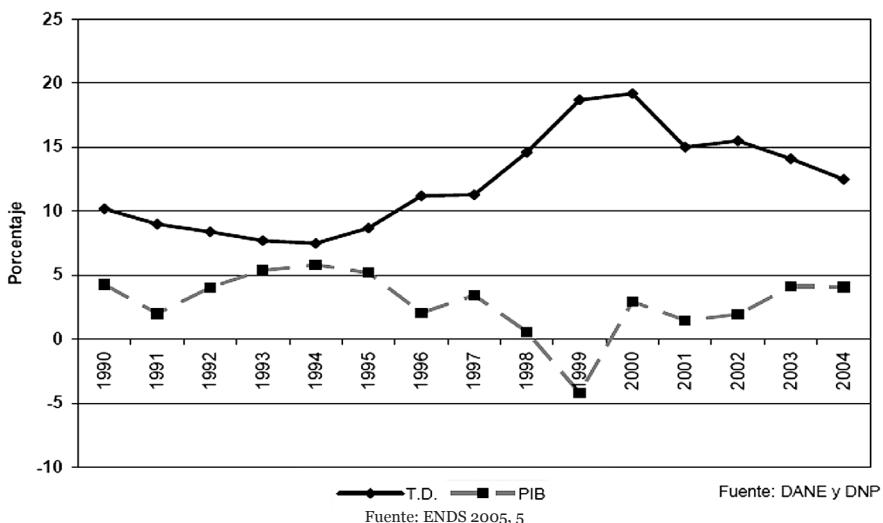
Los efectos de esta aguda crisis fueron evidentes. Se presentó una caída del PIB en 1998 (-0,57%) y 1999 (-4,2%). Entre 1998-2001, el crecimiento promedio fue de tan sólo 0,47% (industrial de 0,69% y agrícola 0,68%) y se registró un aumento del déficit del sector público de 2,3% a mediados de los años noventa a 5,8% en 1999. El crecimiento del PIB por habitante mostró un balance bastante desalentador. Entre 1991-1995 fue de 2,1% y pasó a 0,0% en 1996. En 1998 tuvo un crecimiento negativo de 1,1% y finalizó la década con -5,6% (1999). Así para el periodo 1991-2000 este crecimiento tan sólo alcanzó el 0,6%. En contraste, en Chile se registró un crecimiento del 4,4%, el mayor de la región (Moncayo, 2003).

Entre 1990 y 1995 la tasa de desempleo promedio fue de 8,3%, cifra que se sustenta en la expansión económica que tuvo el país en ese periodo. Entre 1996-1997 la tasa aumentó a más del 10% y en 1998 casi alcanza el 15%. Se observa el pico que alcanzó entre 1998 y 2000 (el periodo de la recesión), pues se registró un drástico incremento del desempleo alcanzando alarmantes niveles de casi el 20% (ENDS, 2005) (Gráfico 3).

La situación social se deterioró notoriamente. En 1999 el porcentaje de población bajo la Línea de Pobreza fue del 56,3% y en el sector rural del 80%; en el 2000, el primero se acercaba al 60% y el segundo al 83%. En términos absolutos, entre 1999 y 2000 se registró un incremento de dos millones de pobres. En cuanto a la indigencia, el panorama era igualmente crítico: el porcentaje de personas en estas condiciones pasó de 19,7% en el primer año a 23,4% en el segundo (Mejía, 2002).

²⁶ Las entidades hipotecarias eran las encargadas de dar préstamos de largo plazo para construcción y compra de vivienda, como elemento de una estrategia orientada a promover el sector como líder en la economía. Debido a su rol estas entidades gozaban de ciertos privilegios que se fueron recortando con las políticas de liberalización (Uribe, 2008).

**Gráfico . Tasa de crecimiento anual del PIB
y Tasa de desempleo (1990-2004)**



Entre 1999 y 2007 se introdujeron medidas para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis, las cuales estuvieron apoyadas en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización (Ocampo, 2008). Las reformas implementadas en el marco del modelo de apertura económica relegaron a un segundo plano la política social, la cual quedó supeditada a la política económica. La crisis reforzó la necesidad de compensar socialmente a los grupos más afectados por lo que se reforzó la necesidad de crear una estrategia sólida para luchar contra la pobreza.

Dentro de este contexto de crisis, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) -con la ayuda al BM y el BID- estableció como objetivo central el crecimiento económico sostenible con cohesión social y paz. Se propusieron metas específicas como reducir el desempleo, promover social y económicamente a la población, y mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos. En materia social se adoptaron varias medidas que incluyeron: (i) la creación de un programa de inversión en una red de seguridad de emergencia a corto plazo, denominada Red de Apoyo Social, (RAS) en 2000; (ii) una evaluación de la pobreza y de la Red de Apoyo Social y (iii) la implementación de dos operaciones de ajuste del sector social centradas en reformas a mediano plazo de la red de protección social y los sistemas de salud y educación (Rawlings, 2003).

El principal objetivo de RAS fue mitigar el impacto de la recesión en la población más vulnerable, dando los primeros pasos hacia la adopción de estrategias anticíclicas, lo cual se implementó mediante tres programas: Empleo en

Acción, Jóvenes en Acción, y Familias en Acción. La RAS hizo parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado para financiar los programas y proyectos que contribuyeran a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz.

Núñez y Cuesta (2006) afirmaron que los esquemas de protección social que se habían desarrollado en Colombia no estaban dirigidos a aliviar los efectos coyunturales de las crisis sobre los más pobres, por lo que las medidas implementadas no tenían la flexibilidad y agilidad correspondiente para atender a esta población. Bajo esta perspectiva la RAS pretendió contar con intervenciones de emergencia para la atención de la población en situación de pobreza con una alta dosis de flexibilidad en el sentido de que podrían desaparecer una vez que se alcanzaran los resultados esperados. A pesar de las intenciones iniciales, la RAS se convirtió en una red de protección permanente para unos pocos que por momentos tuvo baja cobertura, mala focalización y demora en su implementación y en la asignación de recursos.

En 2001 se creó el Sistema Social de Riesgo (SSR) con el fin de articular y flexibilizar la oferta de programas sociales y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y superar las amenazas a las que se enfrentan las personas frente a recesiones económicas. Este sistema buscó también disminuir los impactos que pudieran tener las crisis sobre el capital físico y humano de los más vulnerables y fue diseñada para operar como parte de la política social durante períodos de crisis mientras la economía retomaba su rumbo de crecimiento.

En ese mismo año se creó el Fondo de Protección del Gasto Social (FPS) que buscó remediar tres problemas relacionados con el gasto en asistencia social: (i) la alta dependencia de algunos programas en los impuestos a la nómina; (ii) el comportamiento procíclico de los ingresos tributarios de la Nación y (iii) las contracciones que la inversión experimenta como resultado de los ajustes a las finanzas públicas durante períodos de crisis.

2.5. El programa de TMC de Familias en Acción y el Sistema de Protección Social

Con el gobierno del Presidente Pastrana, la política social asumió como prioridad la reducción de la pobreza, la desigualdad y los desequilibrios sociales y regionales, reconociendo las demandas internas del país y la región, y dando respuesta a los compromisos adquiridos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se introdujo en Colombia el enfoque de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) con el Programa bandera “Familias en Acción”, estrategia que ya había sido adoptada por otros países latinoamericanos como Brasil y México.

Este programa pretendió en sus inicios mitigar los efectos de la crisis económica y tenía un carácter temporal. La adopción del programa fue fundamentada bajo el supuesto de que era la alternativa más eficiente para combatir la desnutrición de los niños, la deserción escolar y el trabajo infantil –en el corto plazo- con el firme propósito de interrumpir con éxito la perpetuación de la pobreza en las generaciones futuras –largo plazo.

Este programa se catalogó como innovador por dos aspectos principales: la entrega del subsidio en dinero y no en especie; y la condicionalidad a su entrega, pues hasta ese momento los subsidios eran otorgados a los beneficiarios sin hacerles seguimiento en función del cumplimiento de los objetivos que se planteaba cada programa²⁷.

En general, esta clase de iniciativas se convirtieron en el instrumento central del cambio impulsado por el modelo liberal en la política social, junto con las experiencias de los Fondos de Inversión Social (FIS) y las redes mínimas de protección social (Acosta y Ramírez, 2004). Bajo esta concepción de política se implementaron también programas de TMC para grupos vulnerables como ancianos indigentes (con recursos de las contribuciones solidarias de los trabajadores), a familias rurales en zonas cocaleras (con recursos del presupuesto nacional) y a jefes de familia desempleados (con recursos de las Cajas de Compensación Familiar) (Gaviria, 2004).

A partir de este momento la política social en su marco teórico y conceptual acogió el término de *manejo social del riesgo*, que tradicionalmente había sido usado en la conceptualización de políticas asociadas a temas naturales, ambientales y de salud. De acuerdo a Holzmann y Jorgensen (2000) “todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, sean naturales (terremotos, inundaciones o enfermedades) o provocados por el hombre (desempleo, degradación del medio ambiente, guerras). Estos choques golpean a las poblaciones en forma indiscriminada y no pueden ser planeados para prevenirlos, por lo tanto éstos causan y profundizan las condiciones de pobreza”²⁸ (p.3).

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puso de relieve la importancia de la conformación de una red de protección social en los países para la implementación de programas sociales, que según Núñez y Espinosa (2007), tiene dos objetivos básicos: proteger a toda la población de los impredecibles riesgos económicos, sean estos co-variantes (que afectan a los hogares y/o comunidades) o idiosincráticos (individuales) y asistir a la población más pobre para superar su situación a

²⁷ En el capítulo 2 se describirá en detalle el Programa.

²⁸ Traducción libre.

corto y largo plazo. Además, existe un tercero: lograr una mayor coordinación de los distintos programas de asistencia social.

Las acciones de la protección social se orientan a realizar inversiones en *capital humano* que fomenten el acceso a los servicios sociales por parte de las familias y eviten el uso de estrategias que les generen consecuencias adversas en el largo plazo. Las intervenciones de la protección social deben llegar a: i) las personas que viven en pobreza estructural, ii) a las que se encuentran levemente sobre la línea de pobreza, y iii) a los grupos con necesidades especiales. Esto implicó un replanteamiento de la política social, así como de las entidades encargadas de dirigirla, hacia una red articulada de servicios complementarios que combinara mecanismos de aseguramiento y programas de transferencias directas a los hogares para la superación de la pobreza²⁹.

Varios estudios sobre la pobreza enfatizaron la condición de vulnerabilidad de estos sectores de la población dado que no cuentan con instrumentos y mecanismos adecuados para el manejo de las situaciones de crisis. Según Rawlings (2003) diversas evaluaciones a programas y políticas implementadas revelaron que las estrategias de los hogares para manejar los riesgos ocasionados por la recesión fueron la movilización de la mano de obra, la reducción y diversificación del consumo, el uso de activos físicos disponibles (vivienda), entre otras. Estas estrategias generan por lo tanto, un círculo vicioso pues disminuyen el consumo, aumentan la deserción escolar y el trabajo infantil y conduce a las personas a optar por actividades informales/ilegales perpetuando la pobreza intergeneracional.

Bajo esta nueva corriente conceptual, se identificó en Colombia la necesidad de crear una red o un sistema de protección social que integrara a todos los programas pero que al mismo tiempo delimitara las funciones y responsabilidades de cada uno. Así, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, se expidió en 2002 la Ley 789 la cual creó el Sistema de Protección Social (SPS), el cual fue concebido para disminuir la pobreza temporal. El SPS está conformado por dos componentes: el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), que recogió los sistemas de seguridad social en pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios; y la Asistencia Social (AS) que se dirigió a los más pobres, y consistió en otorgar subsidios y transferencias para evitar que las familias en condición de pobreza optaran por alternativas que afectaran la acumulación de su capital humano para solventar sus necesidades inmediatas.

Según, Rentería (2007), el SPS adquirió un estatus de *supra sistema* que abarcó cinco pilares constitutivos: sistema de seguridad social integral, Sistema

²⁹ Las visiones anteriores (a la crisis de finales del siglo XX) asumían a la protección social como estrategias adoptadas por los Estados para asegurar únicamente el ingreso en los individuos.

de promoción social, Sistema de formación de capital humano, manejo social del riesgo y acceso a activos; estos pilares involucran dependencias de por lo menos seis ministerios (Educación, Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comercio, Industria y Turismo, Transporte y Obras públicas y Defensa nacional) (citado por Núñez y Cuesta, 2006).

Continuando con la perspectiva de adoptar medidas para hacerle frente a la crisis de finales de siglo, el gobierno tomó la decisión de fusionar los ministerios de Salud y Trabajo, para constituir el de la Protección Social (MPS). Con su creación se buscó articular los distintos componentes de la protección social en concordancia con las demás medidas adoptadas y con la creación del SPS. No obstante, varios expertos han argumentado que este Ministerio no logró su consolidación y se quedó corto al asumir las funciones del SPS de manera articulada con las que había sido designado; adicionalmente careció del liderazgo requerido para una efectiva coordinación entre las diferentes instituciones que lo integraban.

En 2003 se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional³⁰ -hoy DPS- que tenía como propósito encaminar los recursos que dependían directamente del nivel central a programas dirigidos a las poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Los programas que integraron la agencia Acción Social del momento fueron: Apoyo Integral a la Población Desplazada, Atención a Víctimas de la Violencia, Gestión de Reconstrucción, Donaciones, Red de Seguridad Alimentaria RESA, Minicadenas Productivas y Sociales, Familias en Acción, Obras para la Paz, Vías para la Paz, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Reconversión Laboral y, el Programa de Cooperación Internacional³¹.

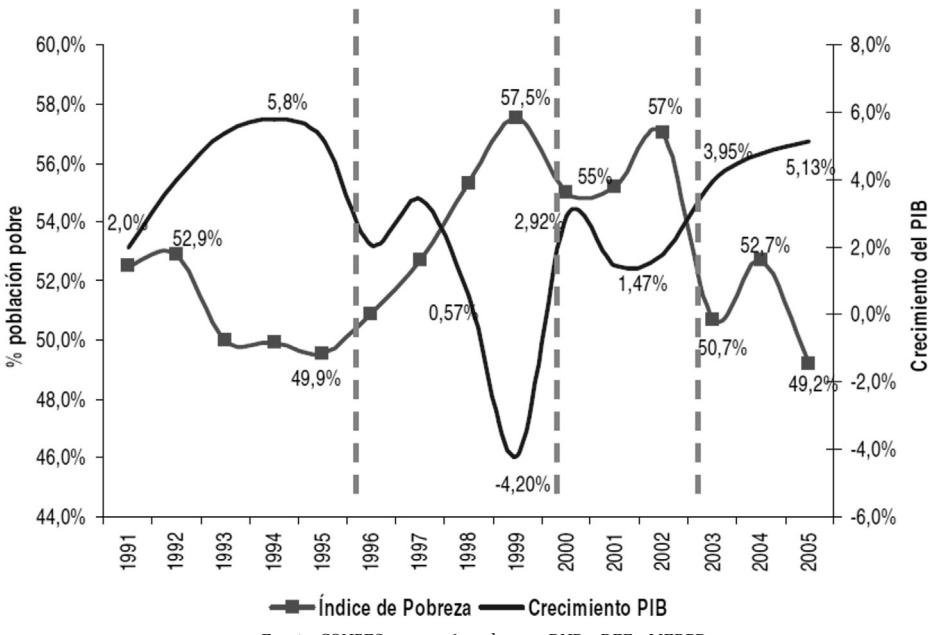
Entre el 2000 y el 2002 el índice de pobreza aumentó dos puntos, pasando de 55% a 57%; y a partir de ese año disminuyó 7,8 puntos porcentuales, alcanzando el nivel más bajo de acuerdo a cálculos comparables, llegando a 49,2% en 2005. Esta tendencia coincide con una recuperación económica, pues el país pasó de registrar un crecimiento del PIB de 1,47% en 2002, a 3,95% en 2003 hasta alcanzar un 5,13% en 2005. Por su parte, la pobreza extrema también disminuyó hasta bajar más de diez puntos porcentuales, alcanzando un 14,5% en 2005; dicha proporción indica que aún había cerca de 7,4 millones de personas en situación de indigencia para este año. Aunque se han registrado avances notorios en la disminución de la pobreza y pobreza extrema, las cifras mostraron grandes desafíos en materia

³⁰ Actualmente se transformó a Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS (Decreto 4155 de 2011) que funciona como la Entidad rectora del sector de la inclusión social y la reconciliación en el país.

³¹ Acción Social y el Ministerio de Protección social fueron entidades independientes que no pertenecieron a ningún sistema, sin embargo debían coordinar sus acciones en varios de ellos (DNP, 2008, p. 37 citado por Núñez y Cuesta, 2006).

del panorama social, sobretodo si se analiza que la situación se hace más critica en las zonas rurales en donde el 68,2% de la población era pobre y el 27,5% vivía en pobreza extrema para el 2005 (CONPES 102, 2006 con base en DNP - DEE y MERPD).

Gráfico 4. Pobreza y Crecimiento Económico en Colombia (1991-2005)



Fuente: CONPES 102, 2006 con base en DNP – DEE y MERPD

Además, el coeficiente Gini ha continuado con una tendencia al alza si se toma como referencia el registrado en 1991 (0,54), aunque en una pequeña proporción. Esto indica que el crecimiento económico experimentado en la primera década del siglo XXI no ha permeado a toda la sociedad. En el año 2000 el coeficiente fue de 0,56, pasó a 0,58 en 2005 y se calculó en 0,57 en 2009. Es importante anotar que como no se tienen datos para 2006 y 2007 -pues hubo un cambio de metodología para calcular estos indicadores-, no se puede hablar de una tendencia general para la década completa (Caballero *et al*, 2010).

Para responder a la compleja situación de la alta proporción de población que vivía en condiciones de indigencia, en 2007 el gobierno nacional y la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) diseñaron un programa contra la pobreza extrema que pretendía atender a las familias en esta situación. El MERPD³² estableció que la pobreza

³² MERPD. Pobreza y Desigualdad en Colombia. Diagnóstico y Estrategias. Disponible en: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/.../DDS/RESUMEN.pdf

es un fenómeno dinámico, intergeneracionalmente persistente y multidimensional, por lo que sugirió que era necesario incluir un programa en el marco de un sistema de protección social integrado, que superara los modelos tradicionales de intervención sectorial. En su conceptualización, este programa debe concentrarse en brindar acompañamiento a las familias más pobres para que, con el apoyo coordinado del Estado, puedan superar su condición de vulnerabilidad, mejorar sus condiciones de vida y ganar autonomía y estabilidad socioeconómica.

De esta manera, la Red de Apoyo Social dio paso al programa JUNTOS (hoy UNIDOS³³) que hace parte del SPS (en su componente de promoción social), y busca asegurar que las familias superen la pobreza extrema a través de: (i) la integración de la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; (ii) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación (CONPES 102 de 2006: 3).

Este programa se consolidó bajo el liderazgo del DNP, Acción Social y el MPS (hoy los Ministerios de Salud y Trabajo) y debe estar asociado con las administraciones departamentales y municipales, pues busca contribuir, mediante la articulación inter-agencial y de recursos, al acceso de las familias en situación de pobreza extrema o desplazamiento a la oferta de programas sociales del Estado. Involucra adicionalmente instituciones nacionales que desarrollan programas sociales como el ICBF, el SENA, la cooperación internacional, el sector privado, el sector solidario y las ONG.

JUNTOS –UNIDOS- inicialmente buscó que un millón y medio de familias³⁴ superaran esta condición generando un sentido de *corresponsabilidad*; la población objetivo se centró en los beneficiarios de Familias en Acción y en las nuevas familias en extrema pobreza que se integraran a las fases de expansión del mismo. Esta red concentra todos los programas sociales en las familias con el fin de que alcancen unos logros básicos³⁵ que les brinden las herramientas para romper las trampas de pobreza.

³³ La Red Unidos es considerada por el gobierno de Juan Manuel Santos como la segunda fase de JUNTOS.

³⁴ Esta meta se ha modificado con el gobierno de Santos, ya que se ha trazado la ampliación de su cobertura a todos los departamentos del país. A marzo de 2011 se habían vinculado aprox. 1.400 mil familias al programa.

³⁵ Son el conjunto de condiciones deseables que la familia debe alcanzar para el mejoramiento de su calidad de vida. Estos logros se agrupan en 9 dimensiones: identificación; ingresos y trabajo; educación; salud; nutrición; habitabilidad; dinámica familiar; bancarización y ahorro; apoyo para garantizar el acceso a la justicia.

A pesar de que la segunda mitad de la década ha registrado resultados favorables en lo económico, varias problemáticas sociales continúan siendo un reto para el país y específicamente para la política social dentro de un contexto de violencia y conflicto. Para este periodo se evidenció un crecimiento promedio del PIB de 4,5% (2006-2010), cifra aceptable si se considera el impacto negativo que tuvo la crisis financiera mundial de 2008. Después de dos años críticos (2008 y 2009), el crecimiento volvió a repuntar alcanzando el 5,9% para el 2011³⁶ (según datos del DNP). Sin embargo, los indicadores de desigualdad continuaron mostrando un horizonte desalentador para el país. Tomando la categorización del coeficiente Gini, Colombia se ubicó como uno de los países más desiguales en la distribución del ingreso en América Latina, pues en 2009, ocupó la posición 15 (de un total de 16) sólo por encima de Honduras³⁷ (Caballero *et al*, 2010 con base en CEPAL).

En suma, desde el 2000, la política social ha girado en torno a las poblaciones más vulnerables y en condición de pobreza extrema que han sido víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado. Zapata (2009) afirmó que los sistemas y redes creados promovieron acciones intersectoriales en los distintos niveles del gobierno. Dentro de esta dinámica, el autor señaló que la descentralización ha estimulado a los gobiernos departamentales y municipales a diseñar y ejecutar programas complementarios que son operados conjuntamente con organizaciones sociales, religiosas y con otros gobiernos, adquiriendo un rol más relevante dentro de la implementación de la política social en las regiones. No obstante, la política social de la actualidad aún presenta debilidades en su articulación y coordinación. Ésta se desarrolla a través de un conjunto programas que en muchos casos funcionan aisladamente, sin considerar su interrelación y complementariedad con otros que ya están en funcionamiento.

En los últimos años Colombia ha tenido un comportamiento similar al de los demás países de Latinoamérica en la aplicación de la política social, la cual se ha enfocado esencialmente en los programas de TMC y las redes de protección social. Basta señalar que Familias en Acción y la Red UNIDOS se han convertido en el eje central de la política, evidenciándose, como se ilustrará en el siguiente capítulo para el caso de Familias en Acción, una ampliación notoria en sus coberturas y una serie de modificaciones en sus objetivos y tiempos de implementación.

³⁶ El crecimiento del PIB pasó de 6,8% en 2006 a 8,2% en 2007; éste cayó drásticamente en 2008 a 2,5%, y en 2009 llegó a su punto más bajo, con un mínimo crecimiento de 0,9%. Sin embargo, en 2010 mostró un considerable repunte, posicionándose en 4,3% y en 2011 en 5,9%.

³⁷ Caballero, César A; García, María V. y Vélez, Sara. (2011). “Pobreza y Desigualdad. Un balance de la información disponible”, PolicyPaper 3, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Fescol.

CAPÍTULO 2

EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y COBERTURA GEOGRÁFICA

En este capítulo se analizan los antecedentes institucionales, el enfoque que inspiró el diseño del Programa Familias en Acción y sus características más relevantes. Se incluyen ejemplos de otros países a fin de tener referentes internacionales que permitan comprender el alcance del Programa en Colombia. Concretamente, fueron tenidas en cuenta las experiencias de Brasil y México, que son casos exitosos de la primera generación de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), así como Chile con su sistema de protección social “Chile Solidario”. Como punto de referencia diferente a los citados, se tuvo en cuenta el caso de Filipinas, cuyo programa fue definido tomando como marco de referencia el de Familias en Acción de Colombia, Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil.

1. FAMILIAS EN ACCIÓN: ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

Como se señaló en el capítulo 1, a finales de los años noventa, la crisis económica y social que vivió el país produjo un incremento de la pobreza a niveles superiores a los presenciados en la década anterior. El Estado colombiano se comprometió a poner en marcha programas para mitigar el impacto de la crisis en la población más pobre y favorecer la expansión de la infraestructura física y social de los sectores más desamparados del país. El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz” planteó la necesidad de implementar un programa de subsidios a la demanda de carácter nacional para asegurar la permanencia de los menores en el sistema escolar. En el Eje de Reconstrucción del Tejido Social el plan afirma:

Dado que el problema de cobertura y permanencia de los menores en el sistema escolar se asocia a los altos costos educativos e impiden el avance en la cobertura

educativa, y dado que uno de los objetivos del plan es ofrecer a todos los niños de 5 a 15 años la oportunidad de acceder a nueve años de educación básica durante el cuatrienio siguiente, es necesario crear un programa de subsidios focalizados a la demanda para aquellos municipios de extrema debilidad fiscal y alta incidencia de la pobreza. El DNP y las entidades territoriales determinarán los criterios de focalización para el otorgamiento de estas transferencias (DNP, 1999: 36).

En congruencia con este propósito, el gobierno nacional creó la Red de Apoyo Social (RAS) sobre la base de tres programas: “Manos a la Obra”, encaminado a brindar ocupación transitoria a la población pobre, “Subsidios Condicionados” y “Capacitación para Jóvenes desempleados”, dirigido a la población entre 17 y 25 años de los estratos más bajos, en los cuales la incidencia del desempleo era mayor.

En ese año también se expidieron los documentos CONPES 3075 y 3081. El primero avaló el programa de Subsidios Condicionados (Familias en Acción) como uno de los tres componentes de la Red de Apoyo Social, y autoriza al Gobierno Nacional a contratar un crédito externo para el financiamiento del programa Manos a la Obra (Empleo en Acción) (Acción Social, 2010: 12). El segundo documento creó los programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral (Jóvenes en Acción) como parte de la RAS. Luego, el documento CONPES 3144 instituyó el Sistema Social de Riesgo (SSR) como un instrumento de prevención y choque contra los efectos producidos por la crisis económica.

Con la Ley 789 de 2002 el país pasó del concepto de Seguridad Social a uno de Protección Social, definido como un sistema integral e integrador del conjunto de políticas públicas “orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos” (art.1). Esta ley otorgó mayor importancia a la descentralización de servicios, definiendo su rol en el sistema: el Estado diseña, coordina y asigna los recursos para la prestación de los servicios, mientras que los entes territoriales son los encargados de identificar los posibles beneficiarios y ejecutar los programas. Ese fue el marco en el que fue diseñado el Programa Familias en Acción

Familias en Acción es, en efecto, parte de una nueva generación de programas que relacionan de manera directa la ayuda monetaria con la acumulación de capital humano. Sus objetivos operativos son: “(a) reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria; (b) complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación; (c) aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años; (d) mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar”¹.

¹ El Programa Familias en Acción. Consultado en: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNET-SANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/ColombiaCCT.pdf>

El programa se fundamenta en una fórmula que combina la atención y el cuidado. La atención es “la acción del Estado para responder a las demandas de la población”; es ejercida por las administraciones territoriales (departamentos y municipios) a través de la prestación de los servicios de salud, educación y otros. El servicio es concebido como el efecto útil y visible de la función de atender (Programa Familias en Acción, 2003: 5 y 6). El otro componente es el cuidado, entendido como cambio del sujeto, creación de sí mismo, a través de la adopción de una forma de vida².

Teniendo en cuenta las especificidades de cada programa, se entiende que el éxito de estos dependerá de los objetivos que cada país estipule, de su capacidad institucional, de sus mecanismos para el monitoreo y evaluación y de las opciones de financiación disponibles. Así, los objetivos específicos de los programas de TMC varían de acuerdo al contexto de cada país³ aunque tienen en común unas metas generales tales como mejorar los niveles educativos, combatir la deserción escolar y el trabajo infantil, apoyar la salud nutricional de los niños y en general las condiciones sanitarias de todos los beneficiarios; la mayoría de ellos buscan aliviar las necesidades inmediatas de las familias asegurándoles un ingreso mínimo (meta de corto plazo) y romper con la transmisión de la pobreza intergeneracional y la desigualdad a través de la inversión en capital humano (meta de largo plazo).

Por ejemplo, el programa Oportunidades en México se enfoca, además de los logros educativos y de salud de los niños, en los jóvenes para estimularlos a continuar la educación superior, y en el adulto mayor en la protección de su bienestar. Por su parte, los programas de Brasil y Filipinas enmarcan sus programas Bolsa Familia y *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps) respectivamente, dentro de la apuesta que hacen los gobiernos por avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en los relacionados con la reducción de la desnutrición, el logro de educación universal, la disminución de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud de las madres gestantes.

Chile Solidario tiene un marco más comprehensivo, pues tiene una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción y tiene como enfoque la pobreza multidimensional, es decir, la pobreza no sólo en términos

² Acción Social, *Familias en Acción. Aprendizaje colectivo*. Consultado en: <http://www.dps.gov.co/documents/FA/APRENDIZAJE%20COLECTIVO%20ALTA.pdf>

³ En Bangladesh, el FSSAP (*Female Secondary School Assistance Project*) formó parte de una estrategia para eliminar la brecha de género que existía en la educación; en Indonesia, el programa JPS (*Jaring Pengamanan Social*) se instrumentó tras la crisis financiera en el Sudeste Asiático, cubriendo los campos de seguridad alimentaria, salud, educación, generación de empleo y empoderamiento de la comunidad; en Kenia el programa OVC-CT (*Orphans and vulnerable children cash transfer programme*) y en Tanzania el programa CB-CCT (*Community-Based Conditional Cash Transfer*), fueron diseñados específicamente para atender a niños vulnerables y huérfanos, situación que creció rápidamente con el VIH/SIDA

monetarios sino de capital humano y social, entendiendo que las personas que la padecen enfrentan una alta vulnerabilidad. El objetivo del sistema es “mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (Raczynski, 2008: 9). En este caso se observa que el gobierno de Chile focaliza aún más la población que atiende, delimitando su acción a las familias en pobreza extrema únicamente, ya que identificaron hacia finales de los 90 una disminución en la pobreza pero estancamiento en la indigencia.

A pesar de que cada programa tiene sus particularidades, Fonseca (2006) concluye que todos ellos coinciden en por lo menos tres aspectos: el énfasis en las familias en pobreza o pobreza extrema con niños y adolescentes; el principio de las contrapartidas o condicionalidades establecidas; y, casi en todos, las mujeres son las titulares de los programas.

Para Familias en Acción, la familia se convierte entonces en una unidad fundamental de la política social, en la medida en que se la apoya para que sus integrantes tengan un mejor futuro desde el punto de vista del acceso a condiciones de bienestar. Para tal efecto, las madres entran a jugar un rol relevante al asumir responsabilidades como eje de la actuación del grupo, bajo el supuesto⁴ de que las mujeres desempeñan un rol más efectivo dentro del grupo familiar que los hombres en la administración de recursos⁵.

Desde el punto de vista operativo, el programa otorga dos tipos de subsidios: uno nutricional, para familias con niños menores a 7 años, y uno escolar para familias con niños entre 7 y 18 años. El subsidio nutricional incluye actividades de vacunación, control de crecimiento y desarrollo para los niños, así como actividades de promoción y educación de la salud familiar. El subsidio escolar se adjudica a familias con niños y niñas que se encuentren estudiando desde el segundo grado de primaria hasta el grado once, con el fin de incentivar la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción de la educación primaria y secundaria.

El monto del subsidio de nutrición es de \$50.000 pesos mensuales por familia y el subsidio escolar de \$15.000 por cada niño que asista a los grados de segundo a quinto de primaria, y de \$30.000 por cada niño que curse secundaria. Para las grandes ciudades los montos de los subsidios escolares se modificaron de acuerdo con las características socio demográficas y económicas de estas zonas.

⁴ Serrano, Claudia, *Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile solidario*. Consultado en: http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/familia_como_unidad_de_intervencion_de_politicas_sociales.doc

⁵ Ver un análisis a ese respecto en el capítulo 6 de este informe.

Se plantearon diferentes esquemas de intervención en educación con el fin de disminuir el costo de oportunidad de la educación e incentivar la permanencia interanual y la graduación en secundaria.

Cuadro 1. Tipo de Subsidios Programa Familias en Acción

Municipios	Subsidio Nutrición Según el Rango de Edad de los Menores		
	Menores entre 0-6 Años	Menores entre 7-11 Años	Mayores de 11 Años
Medellín, Cali y Soacha	\$50.000	\$0	\$0
Ibagué, Neiva Popayán, Santa Marta y Sincelejo	\$50.000	\$50.000	\$20.000
Bogotá, B/quilla, B/manga, Montería, Pasto, Pereira, V/cencio y Yopal	\$50.000	\$50.000	\$20.000
Resto Municipios con familias Sisbén 1 y todos los Municipios con familias desplazadas	\$50.000	\$0	\$0

Municipios	Subsidio de Educación Según el Grado que Cursa el Menor			
	Primaria (2-5)	Secundaria (6-8)	Secundaria (9 y 10)	Secundaria (11)
Medellín, Cali y Soacha	\$15.000	\$25.000	\$35.000	\$40.000
Ibagué, Neiva Popayán, Santa Marta y Sincelejo	\$0	\$30.000	\$45.000	\$60.000
Bogotá, B/quilla, B/manga, Montería, Pasto, Pereira, V/cencio y Yopal	\$0	\$25.000	\$35.000	\$40.000
Resto Municipios con familias Sisbén 1 y todos los Municipios con familias desplazadas	\$15.000	\$30.000	\$30.000	\$30.000

Fuente: Acción Social, Manual Operativo Programa Familias en Acción 2007-2010, Pg. 14.

El cuadro 2 compara los montos de los subsidios en México, Filipinas y Colombia. Brasil no se incluye porque la concepción del programa es diferente, ya que evalúa los ingresos mensuales de la familia y si éstos son menores a 42,3 dólares clasifican como potenciales beneficiarias de Bolsa Familia, pues se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema. La transferencia entonces depende de los ingresos y de la composición familiar y no exige una asignación particular de ese dinero: la familia lo gasta según su propio criterio de necesidades por cubrir.

**Cuadro 2. Componentes y subsidios de los programas
TMC de México, Filipinas y Colombia**

Componentes/ monto subsidio (USD \$ corrientes)	México Oportunidades	Filipinas 4Ps	Colombia Familias en Acción
Salud	Especie	11/familia	
Alimentación	15/familia		14,1/familia
Educación	10-63/niño	7/niño (máx. 3)	8,5-17/niño
Jóvenes	276/joven		
Adulto mayor	19,2/persona		
Vivir mejor (compensar alza de precios)	9,2/familia		
Energético	3,8/familia		

Fuente: Construcción de los autores con base en información de cada programa

Chile tiene un subsidio monetario pero no está sujeto al cumplimiento de requerimientos específicos en salud, nutrición y educación; está condicionado al cumplimiento del contrato familiar el cual es construido de común acuerdo entre la familia y el apoyo psicosocial (profesional que representa el gobierno dentro del programa), cuya finalidad es la de alcanzar las condiciones mínimas establecidas dentro de las 7 dimensiones estipuladas (identificación, salud, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar). Por ello el foco de Chile Solidario no está en transferir montos de dinero para superar la condición de indigencia, sino en ser el enlace entre los servicios y programas públicos con las familias más excluidas, además de generar las capacidades para superar dicha condición.

En el cuadro se observa que los montos en dinero son relativamente equivalentes para los casos de Colombia y Filipinas, mientras que en México se observan sumas mayores por componente y en la sumatoria total, evidenciando que este programa tiene una visión de cubrimiento más amplia dentro de la familia. El cuadro 3 presenta el peso que representa el subsidio en el ingreso medio de las familias en los países de Filipinas, México, Colombia. Para América Latina se ha calculado que en promedio estos programas aportan entre el 13% y el 25% del ingreso de las familias beneficiarias (Castañeda, 2010, citado por *Senate Economic Planning Office*, 2011).

Cuadro 3. Aporte de cada programa al ingreso medio de las familias

Filipinas	México	Colombia*
13%-20%	22%	15%

*Cálculo propio

Fuente: Elaborado por los autores con base en información de cada programa

Familias en Acción incluye medios de verificación de los compromisos de las familias beneficiarias: para el subsidio nutricional, se requiere verificar la asistencia de los niños menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo

programadas por la institución de salud, de acuerdo con el protocolo establecido por el Ministerio de la Protección Social. Para el subsidio escolar los menores de edad entre los 7 y los 18 años deben asistir mínimo al 80% de las clases en los establecimientos educativos, es decir, no tener más de ocho fallas injustificadas durante un bimestre. Los programas de los otros países analizados tienen sistemas de verificación de cumplimiento de las condicionalidades como se describe en el cuadro 4.

Cuadro 4. Condicionalidades de los TMC en Filipinas, México y Brasil

Componente	Filipinas	México	Brasil
Educación	Estar matriculados en una institución educativa y mantener una tasa de asistencia escolar del 85% por mes (niños entre 3 y 14 años)	Personas 8-21 años: Asistencia regular a la escuela (80% asistencia)	Niños entre 6 y 15 años: frecuencia escolar mínima del 85%. Niños entre 16 y 17 años: 75%
Salud	Niños entre 0 y 5 años: Visitar los centros de salud en la periodicidad definida por el protocolo del departamento de Salud Niños entre 6 y 14 años: tomar pastillas para desparasitación dos veces al año en las escuelas. Mujeres embarazadas: Tener por lo menos una consulta prenatal por trimestre durante el embarazo. Contar en el momento del parto con personal sanitario especializado Jefes Hogar: Asistir a sesiones de desarrollo familiar por lo menos una vez al mes	Menor de 15 años: Asistencia a talleres de auto cuidado de la salud	Cumplir el calendario de vacunas establecidas para los niños menores de 7 años, así como el programa de crecimiento y desarrollo de los niños (visitas médicas de control) Las mujeres embarazadas deben frequentar un programa pre-natal y las mujeres lactantes de 14 a 44 años el programa de acompañamiento correspondiente
Alimentación		Asistencia a los servicios de salud	
Asistencia Social			Niños retirados del trabajo infantil tienen que asistir como mínimo al 85% de la carga horaria de los servicios socio educativos establecidos para este grupo
Jóvenes		Asistencia a talleres de auto cuidado de la salud para los jóvenes	
Adultos mayores		Asistencia a atención semestral en salud (prueba de vida)	

Fuente: Construcción de los autores con base en información acopiada de cada programa

En Colombia, el modelo de entrega del subsidio a los beneficiarios busca eliminar la intermediación de líderes locales o grupos corporativos que puedan exigir compromisos diferentes a los establecidos por el gobierno central (Levy y Rodríguez, 2005). El pago del dinero se efectúa bajo tres modalidades diferentes: en primer lugar, la entrega de efectivo en oficinas bancarias o lugares convocados por promotores del programa. En municipios donde no se cuenta con la presencia de sucursales bancarias, se acude al mecanismo de caja extendida, donde se instala una oficina temporal para realizar los pagos. También puede implementarse la modalidad de municipio vecino, en la cual los beneficiarios se desplazan hasta el municipio más cercano para recibir su dinero.

Los dos sistemas de pagos restantes se fundamentan en el uso de tarjetas electrónicas para efectuar el retiro. Se implementó el sistema de pagos tarjeta eficaz, mediante el cual los beneficiarios reciben una tarjeta electrónica para retirar su dinero. En cada uno de los ciclos, la tarjeta es recargada con el monto correspondiente al subsidio, sin que los beneficiarios deban movilizarse masivamente hasta un lugar específico. Esta tarjeta-monedero puede ser utilizada en cajeros automáticos y en lugares autorizados que presten servicio de datáfono, pero no se encuentra vinculada a ningún producto financiero.

El último esquema de pagos utilizado fue implementado en el año 2009 a través del proceso de bancarización. La idea central de este procedimiento consiste en abrir en el Banco Agrario cuentas de ahorro de bajo monto para cada uno de los beneficiarios del programa. Si bien el sistema de tarjeta eficaz también diligencia los pagos a través del uso de una tarjeta electrónica, es solamente con la tarjeta BanAgrario como se genera acceso al sistema financiero del país.

Cuadro 5. Cobertura de Medios de Pago Programa Familias en Acción

Modalidad de pago	Número de Municipios	Número de Familias	Porcentaje
Oficina en el municipio	770	1.120.519	67
Caja extendida	185	100.750	6
Municipio vecino	115	83.657	5
Tarjeta monedero	25	372.725	22
Total	1095	1.677.651	100

Fuente: Acción Social. Programa Familias en Acción. Oficina de Seguimiento. 2010.

Este esquema fue tomado para el programa de 4Ps en Filipinas, teniendo en cuenta los mismos principios presentados para Familias en Acción. La transferencia se hace directamente al titular del hogar beneficiario, a su cuenta bancaria del *Land Bank*; en las áreas donde no hay banco disponible se utilizan otros que estén ya funcionando. En este caso también es la mujer quien debe responsabilizarse del manejo de ese dinero. En el periodo 2008-2010, las transferencias fueron

realizadas cada cuatro meses; desde el 2011 la entidad encargada del manejo del programa (*Department of Welfare and Social Development*) cambió la transferencia a un periodo bimensual.

2. LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

La selección de los beneficiarios del programa Familias en Acción se realiza en dos etapas, una territorial y otra poblacional. La primera define los requisitos orientados a garantizar su operatividad. En la etapa inicial del Programa fueron seleccionados municipios de menos de 100.000 habitantes, que no fueran capitales de departamento y contaran con la manifestación de interés del alcalde municipal, a través de la cual se comprometía a cumplir las condiciones requeridas para su operación. Además, se exigía la presencia de un mecanismo financiero formal o alternativo avalado por la Superintendencia Financiera para el pago de los subsidios a las familias y la oferta de servicios en los sectores de salud y educación para responder a la demanda adicional generada por el programa.

En 2006 se modificaron varias de estas condiciones: ingresaron los municipios con más de 100.000 habitantes, incluyendo capitales de departamento y Bogotá. También se inscribieron familias en los municipios beneficiarios de otros programas del nivel nacional, especialmente, los pertenecientes al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC). Para los municipios sin entidad bancaria, se consideró que la distancia entre cabeceras fuera igual o menor a veinte kilómetros y el precio de desplazamiento ida y regreso no superara el 35% de un salario mínimo diario legal vigente. En este caso, para efectos del pago a las familias beneficiarias, el valor de transporte debería ser certificado por una empresa formalmente constituida con la suficiente capacidad instalada.

La focalización territorial del Programa tomó en cuenta la proporción de familias en el nivel 1 de la clasificación del SISBEN y aquellas ubicadas en zonas rurales, y clasificó los municipios en tres grupos:

- Municipios Tipo I: Municipios con un porcentaje de familias en el nivel 1 del Sisbén superior al 40% y un porcentaje de familias ubicadas en las zonas rurales superior al 55%.
- Municipios Tipo II: Municipios con un porcentaje de familias en el nivel 1 del Sisbén inferior o igual al 40% y con un porcentaje de familias ubicadas en las zonas rurales superior o igual al 55%.

- Municipios Tipo III: Resto de Municipios con un porcentaje de familias en las zonas rurales inferior al 55%⁶.

Luego, se calculó el número de familias beneficiarias por municipios de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Para los Municipios Tipo I la asignación de cupos cubre a la totalidad de las familias elegibles según el grado de concentración de la población con inferiores condiciones de vida y el grado de dispersión de la población en zonas rurales, lo que indica el nivel de prioridad en la atención.
2. A los municipios Tipo II y Tipo III les son asignados cupos de beneficiarios potenciales de acuerdo al número de beneficiarios totales, a la ponderación establecida con la participación de las familias Nivel 1 del SISBEN de cada uno sobre el total de municipios, y el Índice de Condiciones de Vida (ICV) suministrado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP. (Familias en Acción, 2009: 28).

La focalización poblacional, por su parte, abarca tres dimensiones: la identificación de los beneficiarios, la selección y la asignación. La primera consiste en la recolección de la información necesaria para esclarecer las condiciones que posee la población, a través del SISBEN. La información es acopiada en las fichas diseñadas para la generación de los puntajes de los hogares y para su clasificación en los seis niveles socioeconómicos; este proceso se realiza en cada municipio. La segunda se refiere a la selección de beneficiarios mediante la definición de puntos de corte, una vez identificada la población objetivo del programa. La asignación es la entrega del subsidio a la población seleccionada.

Para el registro de la población desplazada se utiliza el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), creado por la Ley 387 de 1997 y reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. Esta herramienta identifica y reconoce a la población víctima del desplazamiento, y hace un seguimiento a la evolución en sus diferentes componentes de atención. Así mismo, permite establecer las características de la población desplazada en cuanto a sus condiciones socio-demográficas, culturales, étnicas y geográficas para el diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas integrales. (DNP, 2008: 21).

Finalmente, para la población indígena, el instrumento de focalización poblacional es el listado censal indígena de cada resguardo o cabildo. Las autoridades de cada comunidad deben actualizar, hacer entrega y radicar el listado total de la población de su resguardo o cabildo en formato digital, en la División de

⁶ Acción Social, *Manual Operativo, Anexo 2, Identificación y selección de municipios y beneficiarios*, Bogotá, 2008. Consultado en: http://popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/61663433623430303164326536653466/Anexo_2.pdf

Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior. Los acuerdos 23 de 1996 y 77 de 1997, del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), eximieron a las comunidades indígenas de aplicar el SISBEN y se aceptaron los listados censales presentados por los respectivos cabildos (Familias en Acción, 2007: 31).

Cuadro 6. Estado de los beneficiarios en el ciclo operativo del programa

Fase	Familias	Estado
1. Identificación	Familias potencialmente beneficiarias	Son todas aquellas con menores de 18 años registradas en el nivel 1 del SISBEN, incluidas en el RUPD o en el listado censal de familias indígenas, que residan en el municipio o en el resguardo.
2. Registro	Familias Inscritas	Son aquellas que se presentaron a la inscripción con la documentación requerida, manifestaron su voluntad de participar en el programa y firmaron el formulario de compromiso para cumplir las condicionalidades del Programa.
3. Operación	Familias beneficiarias	Son las que han recibido al menos un pago de los subsidios otorgados por el programa.
	Familias elegibles inscritas	Son las inscritas que no son receptoras de los subsidios por no presentar la documentación requerida o porque sus únicos hijos se encuentran cursando primero de primaria.
4. Seguimiento	Familias retiradas	Son las que pierden los derechos al subsidio por no tener menores de 18 años, haber cometido fraude, el no cumplimiento de compromisos y las que se presentan a los comités municipales de certificación o de casos especiales por causas distintas a las anteriormente mencionadas.

Fuente. Familias en Acción, Manual Operativo 2007-2010, Pg. 31.

Cuadro 7. Mecanismos de focalización en Filipinas, México, Brasil y Chile

FILIPINAS			
<i>National Household Targeting System for Poverty Reduction NHTS-PR</i>	1. Selección de las provincias más pobres con base en la Encuesta de Ingresos y gastos familiares de 2006	2. Selección de las municipalidades más pobres que se encuentran dentro de las provincias elegidas basándose en las estimaciones de la incidencia de pobreza en áreas pequeñas realizadas por la Junta de coordinación de estadística nacional	3. Los hogares más pobres son finalmente escogidos por medio de un <i>proxy means test</i> . Esta prueba determina las características socioeconómicas del hogar examinando variables proxy como propiedad de los activos, tipo de vivienda, logro educativo del jefe del hogar, el sustento de la familia (<i>livelihoods</i>) y acceso a instalaciones de agua y saneamiento.

CHILE	
Ficha de Protección Social (ex ficha CAS)	Es un instrumento que aplica una prueba de medios indirecta (<i>proxy means test</i>) y refleja en el Índice de Calidad de Vida para priorizar la asignación de los beneficios sociales. Traslada el énfasis previo a las posesiones materiales y se enfoca en una noción dinámica de la pobreza, evaluando el grado de vulnerabilidad considerando tres factores: bajo nivel de activos económicos, alta exposición de riesgos económicos y ausencia relativa de defensas. Se aplica en los municipios a las familias de sus comunas, registrándose la información relativa su situación y a la de cada uno de sus integrantes en áreas como Identificación, Salud, Educación, Vivienda, Situación Ocupacional e Ingresos. Es de estructura definida y ofrece alternativas de respuesta cerradas.
MÉXICO	
	<p>1. Focalización geográfica: Censo General de Población y Vivienda nacional sobre los niveles marginación a nivel de cada localidad –índice de marginación-</p> <p>2. Focalización a nivel del hogar: sistema único de puntajes a partir de la información proveniente de la aplicación de una cédula de información de las características de los hogares.</p>
BRASIL	
CadÚnico	A nivel municipal (por medio de gestores municipales). Para inscribirse, debe tener documentos oficiales (CPF O tarjeta de elector o identidad), con excepción de los pueblos indios y los quilombos. El proceso de incorporación es permanente y el principal indicador es la renta. Una vez que la familia está dentro de este padrón, el Ministerio de Desarrollo Social, sobre una base de cálculos a partir de información del censo, establece los cupos en cada municipio y, dependiendo de las posibilidades financieras, ingresa primero de manera automatizada a los que menos renta tienen en ese municipio

Fuente: Construcción de los autores con base en información de cada programa

En términos generales, los programas de otros países han experimentado dificultades en la selección de las familias según los criterios especificados por cada uno de ellos. A pesar de los grandes esfuerzos que han hecho por mejorar la focalización, aún enfrentan desafíos importantes en el mejoramiento de estos mecanismos. En México, por ejemplo, la selección errada de familias ha generado insatisfacción en las que no fueron elegidas. Al respecto González de la Rocha (2003) citado por Villatoro (2005) argumenta que, debido a esto, se generan divisiones sociales dentro de las comunidades pues las condiciones de las familias beneficiarias y no beneficiarias no corresponden a los criterios de selección técnicos del programa.

3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL

El diseño inicial de Familias en Acción estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el acompañamiento de consultores del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde el 2005, el Programa pasó a ser parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

Cooperación Internacional, la cual ha desarrollado un esquema institucional con la participación de los niveles territoriales (Acción Social, 2005: 39).

En el nivel central, la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) es la encargada de la orientación conceptual, la formulación de políticas de acción, la planificación, el monitoreo y la administración técnica, operativa y financiera del programa. En el ámbito departamental, el Programa creó las Unidades de Coordinación Regional (UCR), encargadas de aplicar los lineamientos técnicos de la UCN y coordinar y apoyar a los equipos municipales en el territorio de su jurisdicción.

En el municipio, la operación del programa recae directamente en la Alcaldía, la cual tiene la responsabilidad de ejecutar las actividades contempladas en el ciclo operativo de Familias en Acción, garantizar la oferta institucional de los sectores de educación y salud, y nombrar un funcionario como enlace municipal, responsable de la ejecución y coordinación del programa^{7,8}.

Otro rasgo del esquema institucional de Familias en Acción es la existencia de ámbitos de participación social para las madres beneficiarias: las asambleas municipales del Programa, los encuentros de cuidado y los comités municipales de madres líderes⁹. Este componente aparece en otros países. El programa 4Ps de Filipinas la considera como un aspecto central de su funcionamiento y tiene una estructura similar a la colombiana. Las madres, organizadas en grupos de 25 a 30, conforman las asambleas comunitarias para discutir asuntos que retroalimentan el Programa, examinar las dificultades experimentadas por los beneficiarios en su operación y resolver problemas comunes, ayudando a desarrollar lazos de confianza en el otro.

En Brasil existen las Instancias de Control Social (ICS) que permiten la participación de la sociedad civil en la planeación, ejecución, acompañamiento, seguimiento y evaluación del Programa, intentando con ello incorporar un

⁷ En el capítulo 4 se presenta un análisis detallado del diseño institucional y de las relaciones intergubernamentales.

⁸ Filipinas tiene un esquema institucional similar al de Familias en Acción. Allí fue creada una oficina que se encarga de la implementación del programa (*National Project Management Office*), y varias sucursales a nivel regional. En el nivel municipal los enlaces se encargan de apoyar la operación de los servicios locales y trabajan en cooperación con los rectores de los colegios y las madres que son designadas para hacer seguimiento y verificación del cumplimiento de las condicionalidades. El haber reproducido el diseño institucional de países de A.L. ha generado grandes retos a Filipinas pues se ha evidenciado una rigidez en la estructura institucional y un sistema de contratación débil. Esto ha impedido dar respuesta inmediata a las necesidades que surgen con la expansión del programa, en términos de apoyo humano y de capital. A pesar de que el Programa se expandió rápidamente y se crearon oficinas y unidades regionales para atenderlo, el personal requerido no creció; a finales de 2010 la oficina nacional de gestión de proyectos tenía un 69% del personal que debería tener, y en el nivel regional se contaba con un 74% de los cargos ocupados. Lo mismo ocurrió con los enlaces municipales, ya que se estipuló que cada uno debería atender a 1.000 beneficiarios y en la realidad estaba manejando a 3.000 (Fernández y Olfindo, 2011: 11).

⁹ Ver el capítulo 5 de este informe.

componente de transparencia y de retroalimentación de información sobre necesidades de la población beneficiaria, aspecto fundamental para el logro de los objetivos del Programa. Sin embargo, existen dificultades en la selección de los representantes de la sociedad civil, pues tiene un carácter corporativo: un tercio está en manos de los trabajadores del sector, un tercio de organizaciones sociales y entidades que prestan servicios sociales, y el tercio restante está protegido para los “usuarios” de la asistencia. Hevia (2008) menciona que al preguntar a los beneficiarios si conocían estas Instancias de Control Social de su municipio, un abrumador 90% no había escuchado hablar nunca de ellas, por lo que, en caso de tener alguna duda o problema, en su gran mayoría (73%) acuden a las oficinas de la Caixa Económica Federal para resolverlo.

4. LA INVERSIÓN

De acuerdo con las cifras proporcionadas por Acción Social, el programa presentó una ejecución de 4,2 billones de pesos (USD \$2.300 millones) durante el periodo 2001-2009. Para el año 2010 tenía una programación presupuestal de 1,4 billones de pesos (USD \$ 780 millones), para un total de 5,6 billones en la década. Durante los últimos cuatro años el presupuesto ha representado más de la mitad del total de recursos asignados a Acción Social, pasando del 45% en 2007 al 59% en 2010. De los recursos ejecutados a 2009, el 55,2% tuvo como fuente de financiación el crédito externo, principalmente del BID y el Banco Mundial; el 44,8% restante provino de los recursos nacionales, de los cuales 16,4% fueron aportados por el ICBF.

Cuadro 8. Financiación del programa Familias en Acción 2000-2010

Año	Banca Multilateral (Millones de USD \$)
BID	685
Banco Mundial	976
Contrapartida Local	1.408
Total	3.069

Fuente. Acción Social, Área Financiera. 2010.

De los USD \$1.408,8 millones financiados por el gobierno nacional, la nación aportó cerca de USD \$1.066,4 millones y el ICBF USD \$342 millones. La ejecución del total de los recursos fue la siguiente: 87,6% para el pago de los subsidios a las familias beneficiarias; 8,3% para el pago de comisiones bancarias y 4,1% para la administración del programa, la cual incluye honorarios del personal y áreas de apoyo (evaluaciones de impacto, consultorías, capacitación, eventos, viáticos, servicios públicos, arrendamientos, mantenimiento, adquisiciones, divulgación y photocopias).

En 2010, en América Latina y el Caribe los programas de TMC tenían una cobertura de más de 25 millones de familias, con una inversión del 0,4% del PIB de la región. En ese mismo año, de los 10 países para los que se contaba con información sobre sus presupuestos, seis lo aumentaron nominalmente y cuatro lo disminuyeron (Cecchini y Madariaga, 2010).

En Brasil, el presupuesto de Bolsa Familia se incrementó de 3,8 billones de reales en 2004 (USD \$1.225.806 millones) a 13,4 billones (USD \$13.400.000 millones) en 2010 (Campello, 2011). En México, pasó de USD \$ 2.377 millones para la fase I (2002-2005) a USD \$2.850 millones para la fase II (2005-2009) (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2007). En Chile, el presupuesto ha venido aumentando significativamente entre 2003 y 2010. El incremento en este periodo ha sido 10.9 veces en términos nominales y 8,9 veces en términos reales; el crecimiento promedio interanual fue de 69,7% nominal y de 65,3% el real. Pasó de 8,251 millones de pesos chilenos (USD \$15 millones) en 2003 a 160,822 millones de pesos (USD \$244 millones) en 2011 (Vargas, 2011). Finalmente, en Filipinas la evolución del presupuesto ha sido exponencial, respondiendo a las fases rápidas de expansión que el programa ha tenido en los cuatro años de operación hasta 2011 (una piloto y tres fases de expansión). Así, pasó de un presupuesto aproximado de 1 billón de pesos filipinos en 2008 (USD \$22.485 millones) a 21 billones de pesos en (USD \$484.842 millones) 2011 (Fernández y Olfindo, 2011).

Cuadro 9. Inversión en los programas de TMC en dólares americanos de 2012 por año(USD \$millones)

PAÍS	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Brasil			1.225.806				13.400.000	
México	2.377		2.377	2.850		2.850		
Chile		15						244
Filipinas					22.485			484.842

Fuente: Construcción de los autores

5. LAS FASES DEL PROGRAMA

Familias en Acción fue diseñado a tres años (junio 2001 a junio 2004), con una meta inicial de 340.000 familias, ubicadas en aproximadamente 300 municipios de 26 departamentos del país. Esta cobertura se iría alcanzando gradualmente durante los años de operación. El Programa ha tenido dos grandes fases: la primera, de 2000 a 2006, tuvo una cobertura principalmente rural. La segunda (2007-2010) permitió ampliar la cobertura a tres millones de familias, incluyendo áreas urbanas y adaptando el diseño a nuevas realidades, por ejemplo, la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Red Juntos). A continuación se describen esas dos fases de manera sucinta.

5.1. Primera fase

5.1.1. Formulación del Programa y Primera Expansión (2000-2001)

En el año 2000 se inició el proceso de selección de los municipios y los beneficiarios para la primera etapa del programa. El Departamento Nacional de Planeación efectuó una prueba piloto para mejorar la metodología y los procedimientos administrativos, de ejecución y seguimiento en las etapas posteriores. En esa prueba se inscribieron 36.390 familias con menores de 18 años en 22 municipios de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Putumayo, de las cuales quedaron como beneficiarias 22.624, es decir el 61%. (Acción Social, 2005: 8) (Mapa 1).

Mapa 1. Cobertura Territorial del Programa Familias en Acción. Prueba Piloto



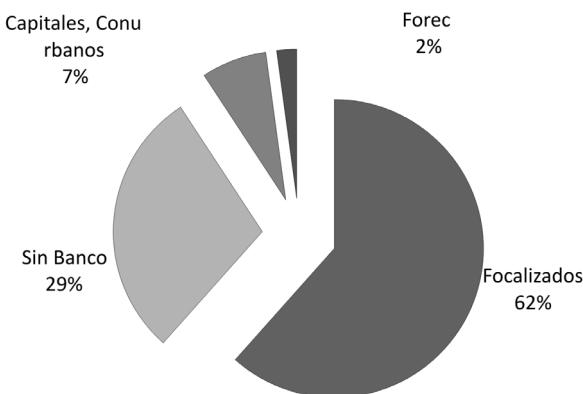
Fuente: PFA. Área de planeación y seguimiento, 2005

La prueba permitió ajustar los diseños institucionales y los protocolos de operación del Programa. Concretamente se definieron los siguientes aspectos:

- a) El esquema institucional y la estrategia de despliegue territorial.
- b) El tiempo de vida útil del programa, tanto en su nivel de gestión como en su financiamiento (de 2001 a 2004).

- c) La meta de cobertura, la inscripción y el pago de subsidios a cerca de 300.000 familias, 373.000 niños menores de 7 años y 670.000 jóvenes entre 7 y 17 años, en 27 departamentos y aproximadamente 500 municipios con sus zonas urbanas y rurales.
- d) El costo total del programa durante sus tres años de ejecución (USD \$336 millones), que incluyen el costo de la realización de la prueba piloto y el costo de la evaluación y seguimiento. Para su financiación se contrató un crédito por USD \$230 millones con la Banca Multilateral (Banco Mundial –BM- y Banco Interamericano de Desarrollo –BID-). El resto de recursos correspondió a la contrapartida nacional.
- e) Los requisitos que debían cumplir los municipios seleccionados eran:
 - Entregar el archivo actualizado del SISBEN y la información requerida en los formularios de Salud y de Educación, referente a ARS, EPS e IPS de los beneficiarios del régimen subsidiado y de los establecimientos escolares.
 - La firma de un convenio con el Fondo de Inversiones para la Paz -FIP-, mediante el cual garantiza la oferta en salud y educación para el cumplimiento de los objetivos.
- f) La suscripción de un convenio interinstitucional entre la UCN y el ICBF, a fin de posibilitar la vinculación al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), la articulación a los Consejos municipales de política social (CMPS), la entrega de información de los menores que participan de los hogares comunitarios de bienestar, los hogares infantiles y los jardines comunitarios, y la provisión de recurso humano y de infraestructura física. (Acción Social, 2005: 55).

Gráfico 1. Clasificación de los municipios del país para el Programa Familias en Acción



Fuente: Acción social, Área de Planeación y Seguimiento, 2005.

Realizada la prueba piloto (diciembre del 2000 a marzo del 2001) y analizados sus resultados, se definió una base inicial de 686 municipios, cerca del 62% del total del país, que llenaban los requisitos iniciales del Programa. Igualmente, se establecieron topes presupuestales y se estimó el número de familias y municipios por departamento, a los cuales el programa estaba en capacidad de atender, esto es 342.682 familias beneficiarias. También se decidió iniciar la primera fase expansiva (Agosto a Noviembre del 2001), en la cual, el programa ampliaría su cobertura a 338 municipios en 15 departamentos, con cerca de 247.457 familias potenciales (Acción Social, 2005: 67) (Mapa 2).

Mapa 2. Cobertura geográfica primera fase de expansión 2001



Fuente: PFA. Área de planeación y seguimiento, 2005

Cuadro 10. Cobertura geográfica de la primera ampliación de cobertura del programa Programa Familias en Acción, 2001

Número Orden de Ingreso	Departamentos	Familias Potenciales	Número de Municipios Potenciales
1	Antioquia	49.693	63
2	Córdoba	35.674	14
3	Tolima	33.672	33
4	Cauca	21.305	17
5	Huila	18.936	20
6	Santander	19.982	36
7	Cundinamarca	14.983	46
8	Boyacá	14.569	39
9	Bolívar	11.224	8
10	Norte de Santander	10.282	15
11	Valle del Cauca	61.66	14
12	Nariño	5.049	18
13	Magdalena	3.437	7
14	La Guajira	1.396	3
15	Risaralda	1.089	5
Total		247.457	338

Fuente: Programa Familias en Acción. Planeación y Seguimiento, 2005.

5.1.2. La Segunda Expansión (2002-2004)

En el año 2002 el programa Familias en Acción recibió un nuevo impulso por parte del presidente entrante Álvaro Uribe. En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario” se plantea que este tipo de iniciativas

“... constituye un paso importante en el establecimiento de una estrategia anti-cíclica de protección social; por tanto, el gobierno se compromete a dar continuidad a los programas de la Red de Apoyo Social, y dentro de ella, el programa de transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar denominado Familias en Acción, dotándola de una fuente de financiamiento mediante la creación de un fondo permanente para este propósito” (DNP, 2003: 205-206).

Además, se iniciaron los estudios para reformar el SISBEN, con el fin de corregir los problemas de diseño en todos los municipios del país y tener un instrumento de focalización más adecuado para el desarrollo y extensión de los programas sociales. Por último, se propuso integrar el programa a dos ejes del plan, la revolución educativa, especialmente los restaurantes infantiles y las escuelas de padres, y la estrategia de desarrollo en zonas de conflicto.

Con estos antecedentes, a finales del 2002 la coordinación nacional del Programa, en cabeza de Acción Social, inició una nueva fase expansiva de Familias en Acción, con la meta de incorporar 627 municipios de los departamentos ya

registrados y 12 nuevos, lo que corresponde al 60% de los municipios menores a 100.000 habitantes y a 57% del total de los municipios del país, con cerca de 340.000 familias beneficiarias.

Cuadro 11. Cobertura geográfica de la segunda ampliación programa Familias en Acción. 2002

Departamento	Total Municipios	Elegibles	Evaluados	Seleccionados	NBI Total Hogares
Antioquia	125	94	113	90	24,4
Arauca	7	6	6	5	47,1
Atlántico	23	9	20	8	27,3
Bolívar	45	15	20	11	48,7
Boyacá	123	66	68	63	32,3
Caldas	27	25	26	24	22,4
Caquetá	16	11	11	7	51,6
Casanare	19	14	17	11	44
Cauca	41	33	37	26	50,2
César	25	17	19	13	49,5
Chocó	30	9	30	4	76,5
Córdoba	28	23	23	23	62,2
Cundinamarca	116	77	83	73	29,1
Huila	37	36	36	36	34,9
La Guajira	15	8	8	8	59,4
Magdalena	30	11	11	10	49
Meta	29	22	23	20	34,8
Nariño	63	33	37	25	48,4
N. de Santander	40	28	29	27	35,3
Risaralda	13	6	6	6	74,4
Putumayo	14	9	10	10	20,7
San Andrés	SD	SD	SD	SD	SD
Santander	87	50	46	44	26,4
Sucre	25	19	23	17	60,7
Tolima	47	42	44	42	32,3
Valle del Cauca	42	23	27	23	16,9
Vichada	4	2	1	1	84,6
Total	1073	689	775	627	26,9

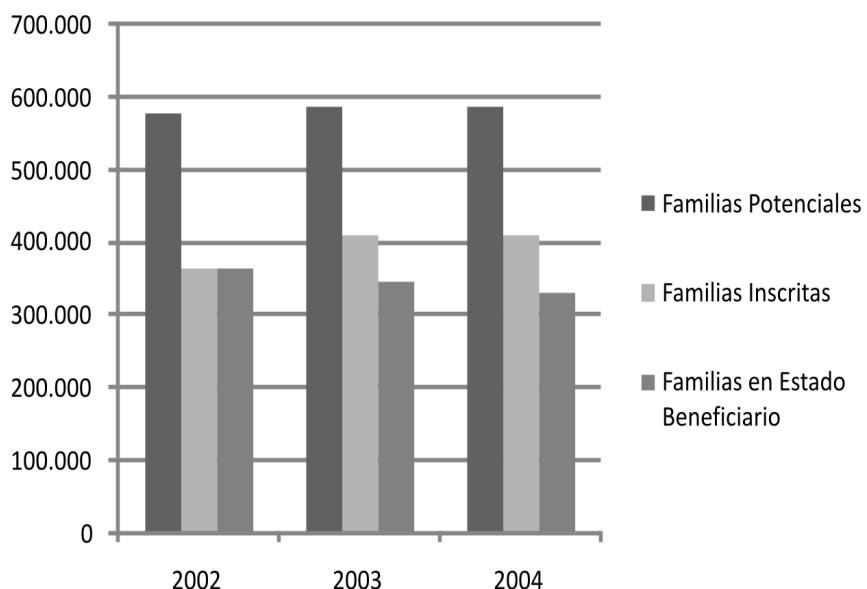
Fuente: Programa Familias en Acción, Planeación y Seguimiento, 2005.

Cuadro 12. Comportamiento de las inscripciones del Programa 2002-2004

Año	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias en Estado Beneficiario
2002	579.587	365.307	365.307
2003	586.190	411.517	346.449
2004	586.190	412.087	333.112

Fuente: Programa Familias en Acción. Planeación y Seguimiento, 2005.

Gráfico 2. Comportamiento de las inscripciones del Programa Familias 2002-2004



FUENTE: Acción Social, Área de Planeación y Seguimiento 2004

**Mapa 3. Cobertura geográfica segunda ampliación
Programa Familias en Acción, 2002**



Fuente: PFA. Área de planeación y seguimiento, 2005

5.1.3. Período de sostenimiento (2005-2006)

2004 fue un año particularmente importante para el programa Familias en Acción: el gobierno se enfrentaba a la decisión de gestionar más recursos de crédito para garantizar la permanencia del Programa teniendo en cuenta los resultados arrojados por la evaluación de impacto, la gran aceptación y el compromiso asumido por estas familias y el apoyo político reflejado en las demandas de las diferentes administraciones municipales y departamentales. De otra parte, la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-025 de 2004, en la que exigía a las entidades encargadas de atender a los más de 3 millones de víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia reformular la política pública y velar por su efectivo cumplimiento.

Se dio así a un nuevo período del programa en el año 2005, con los siguientes resultados:

- El ingreso de los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía que no formaban parte del Programa, lo cual implicó un cubrimiento departamental de 97% del total del país, dejando solamente excluido al Quindío debido a que sus municipios eran beneficiarios del Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC).
- Se eliminó del Manual Operativo de Familias en Acción la restricción impuesta a las capitales de Departamento, lo que permitió el ingreso de ocho capitales menores a 100.000 habitantes.
- El documento CONPES 3359 de 2005 autorizó la extensión del Programa a las zonas urbanas marginales, para lo cual fueron incluidos dos proyectos demostrativos en grandes y medianos centros urbanos: Cartagena (barrio El Pozón) y Soacha (Altos de Cazucá).
- Se determinó que la focalización de las familias se realizaría en adelante mediante las bases actualizadas del nuevo SISBEN, proporcionadas por el DNP.
- Se definió la necesidad de ajustar los beneficios y condicionamientos del programa a los nuevos escenarios urbanos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones y las grandes diferencias entre áreas rurales y urbanas.
- Se definió que el programa debía diseñar nuevos mecanismos que permitieran el acceso de municipios sin entidad bancaria y beneficiar de esa manera a las familias de los municipios más aislados del país.
- El Programa amplió la cobertura para incluir a las familias desplazadas con niños menores de 18 años, para lo cual definió los criterios de focalización territorial y poblacional, así como el marco institucional para el manejo del Programa con esta población y los diferentes procedimientos operativos para su ejecución. Así, se realizaron las primeras inscripciones de familias desplazadas en 41 municipios del país, cubriendo un total de 69 mil familias.
- Se inscribieron 75 municipios más en el sistema, de los cuales dos correspondieron a una prueba piloto sobre pago mediante el mecanismo de caja extendida: Cotorra y La Apartada (Córdoba). Esto representó un total de 139.317 familias potenciales del nivel 1 del SISBEN con menores de 18 años, de las cuales se inscribieron 100.331, es decir el 72%.

Como consecuencia de esta ampliación de la cobertura, a diciembre de 2005 el programa había ingresado en 702 municipios de 31 departamentos. Para esos municipios, el SISBEN presentó un registro de 725.507 familias del nivel 1, que cumplían con los requisitos para ser beneficiadas con el subsidio que otorga el

programa, las cuales se clasificaron como elegibles o potenciales. De esas familias potenciales se inscribieron en el Programa 514.030 (70,85%) y a la fecha de corte del informe se registraron como beneficiarias 412.364 familias, es decir el 80,22% de las inscritas y el 56,84% de las potenciales (Acción Social, 2005: 16) (cuadro 13).

Cuadro 13. Cubrimiento geográfico del Programa Familias en Acción 2005

Departamento	Número Municipios	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias Beneficiarias
Amazonas	1	968	664	651
Antioquia	92	86.573	59.371	45.278
Arauca	6	16.610	100.038	7.844
Atlántico	9	9.557	7.873	6.675
Bolívar	15	39.212	29.731	26.021
Boyacá	64	29.035	22.441	16.981
Caldas	25	8.975	6.131	4.720
Caquetá	11	20.012	10.734	8.608
Casanare	14	11.755	9.693	8.039
Cauca	31	39.778	31.578	24.678
Cesar	19	31.605	20.115	17.659
Chocó	10	22.854	15.545	14.676
Córdoba	25	63.520	45.819	38.069
Cundinamarca	81	37.574	28.853	22.436
Guainía	1	548	385	374
Guaviare	1	4.508	2.687	2.578
Huila	36	37.915	31.624	24.487
La Guajira	8	3.216	2.029	1.602
Magdalena	11	23.248	14.643	12.144
Meta	22	21.935	10.925	8.264
Nariño	34	28.787	22.777	20.119
Norte de Santander	27	26.945	20.344	15.746
Putumayo	7	18.147	7.634	5.904
Risaralda	10	2.953	2.059	1.451
San Andrés	2	1.693	1.313	1.232
Santander	49	32.518	23.434	18.002
Sucre	21	40.565	31.035	26.252
Tolima	44	50.166	35.842	25.257
Valle del Cauca	23	12.308	7.544	5.537
Vaupés	1	370	247	243
Vichada	2	1.657	913	828
Total	702	725.507	514.030	412.364

Fuente: PFA. Planeación y Seguimiento, 2005.

Mapa 4. Cubrimiento geográfico tercera ampliación del Programa Familias en Acción 2005



Fuente: PFA. Área de planeación y seguimiento, 2005

En 2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, correspondiente al segundo período de gobierno de Álvaro Uribe, afirmó:

“El objetivo primordial del Estado es disminuir la pobreza; las acciones son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras constituyen las acciones del entorno macroeconómico, asociadas al crecimiento y la distribución del ingreso; este conjunto es estructural y constituye la base de la política económica. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de la pobreza toma tiempo. En complemento, se deben efec-

tuar las del canal directo, que consisten en intervenciones a un grupo poblacional reconocido como pobre y que toman la forma de subsidios en efectivo y/o en especie orientados a crear o fortalecer la capacidad de la familia para generar un flujo de ingresos que le permita salir de la pobreza (promoción social). Los dos conjuntos de acciones son complementarios: la sostenibilidad financiera de las políticas de promoción social depende del telón de fondo, es decir, si no hay un paquete de políticas de redistribución estructural, el grupo de población pobre será cada vez mayor y por tanto menos factible de cubrir mediante programas y proyectos. De otro lado, si aproximadamente la mitad de la población es pobre, en ausencia de una política de promoción social que ayude a la recuperación de la senda de acumulación de capital humano, las políticas macro de crecimiento y redistribución muy seguramente no tendrán los resultados esperados. Desde esta perspectiva, las políticas de promoción social son necesarias porque, mientras surte efecto la política económica y redistributiva, es necesario que el Estado, en un contexto de corresponsabilidad, garantice los derechos sociales fundamentales y de herramientas a las familias para la superación de la condición de pobreza" (DNP, 2007: 141).

Ese mismo año el Documento CONPES 102 definió una estrategia de intervención integral y coordinada que se enmarca dentro del Sistema de Protección Social (SPS), denominada Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red Juntos), de la cual forman parte 16 entidades de Gobierno. La Red es considerada como uno de los mecanismos centrales para cumplir los objetivos del milenio. La estrategia consiste en "buscar que un millón y medio de familias cumplan cuarenta y cinco objetivos distribuidos en nueve dimensiones fundamentales: identificación, ingreso y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia. Mediante un monitoreo se planea que gestores de la Red identifiquen la demanda real de los programas y servicios que las familias necesitan"¹⁰ (Gráfico 3).

Gráfico 3. Sistema de Protección Social-Red Juntos



Fuente. DNP, Avances y Retos de la Política Social 2008. Pg. 8.

¹⁰ Familias en Acción y Red Juntos. Consultado en: <http://anthropologosnet.wordpress.com/2010/03/30/familias-en-accion-y-red-juntos/>

De igual forma, se mantuvo el registro de desplazados con niños menores de 18 años, esta vez en municipios donde el Programa ya operaba con familias nivel 1 del SISBEN. Este registro permitió ampliar la base en cerca de 650 municipios adicionales a los 41 municipios que se inscribieron en el 2005, cubriendo una población de 121 mil familias inscritas y 99 mil beneficiarias (Ibid.). Al mismo tiempo, ingresaron al sistema 121 municipios y cerca de 70 mil familias del nivel 1 del SISBEN en municipios que no contaban con entidad bancaria, pero que realizaban sus operaciones financieras en un municipio vecino con características de cercanía en tiempo y distancia, cuyos costos de desplazamiento podían ser asumidos por los beneficiarios (Acción Social, 2006: 12).

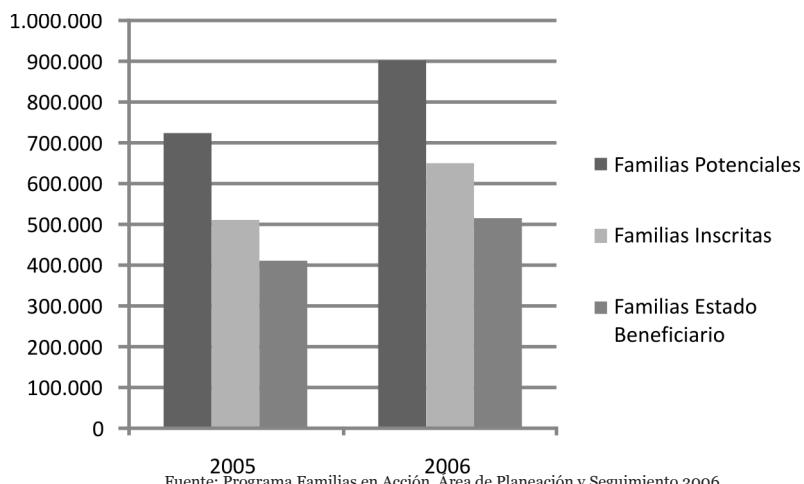
De acuerdo con estas cifras, en 2006 el Programa presentó un total acumulado de 905.710 familias identificadas como potenciales, de las cuales 651.822 se encontraban inscritas y 517.822 en estado beneficiario, lo que significa que la meta fijada de 400.000 familias con subsidios fue sobrepasada en casi 30%. Además, el máximo de niños y niñas cobijados con subsidios de nutrición y educación fue de 1.078.621.

Cuadro 14. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2005-2006

Año	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias Estado Beneficiario
2005	725.507	514.030	412.364
2006	905.710	651.822	517.822

Fuente: Programa Familias en Acción. Planeación y Seguimiento, 2006.

Gráfico 4. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2005-2006



Cuadro 15. Cobertura geográfica Programa Familias en Acción 2006

Departamento	Número Municipios	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias Beneficiarias
Amazonas	1	968	665	638
Antioquia	93	90.827	61.912	44.576
Arauca	6	16.610	10.077	7.351
Atlántico	18	20.412	16.264	14.414
Bolívar	25	54.158	42.023	36.751
Boyacá	93	37.403	29.570	22.656
Caldas	26	11.552	8.052	6.176
Caquetá	13	22.312	12.469	9.580
Casanare	14	11.755	9.747	7.580
Cauca	33	42.302	33.698	25.267
Cesar	24	40.584	26.747	23.241
Chocó	12	24.593	16.697	14.861
Córdoba	26	74.760	54.811	44.163
Cundinamarca	97	41.064	36.900	28.996
Guainía	1	548	385	338
Guaviare	1	4.508	2.693	2.313
Huila	36	37.915	31.743	22.865
La Guajira	14	15.932	10.947	10.071
Magdalena	22	43.946	30.642	26.687
Meta	24	22.945	11.354	7.650
Nariño	47	53.270	38.875	34.648
Norte de Santander	28	28.167	21.119	15.221
Putumayo	10	19.134	8.568	6.003
Quindío	11	14.660	10.827	10.429
Risaralda	12	6.651	4.760	3.962
San Andrés	2	1.693	1.335	1.201
Santander	55	34.544	25.091	18.139
Sucre	24	43.839	33.574	27.469
Tolima	46	51.958	37.328	24.711
Valle del Cauca	30	35.123	21.788	18.877
Vaupés	1	370	247	236
Vichada	2	1.657	914	752
Total	847	905.710	651.822	517.822

Fuente: Programa Familias en Acción. Planeación y Seguimiento, 2006.

Mapa 5. Cobertura geográfica Programa Familias en Acción 2006



Fuente: PFA. Área de planeación y seguimiento, 2005

5.2. El período 2007-2010

En 2007 Acción Social presentó el nuevo Manual Operativo del Programa Familias en Acción, que respondía a tres elementos resultantes de la ampliación llevada a cabo en el período anterior: de un lado, el levantamiento de las restricciones que desde el principio de la ejecución del Programa impedían la inclusión de municipios mayores de cien mil habitantes o de capitales de departamento, y municipios menores de cien mil habitantes sin oficina de alguna entidad bancaria. De otro, la composición rural y urbana del país, y, finalmente, la necesidad de

beneficiar a un millón 500 mil familias más. Esto trajo como consecuencia una nueva clasificación de municipios, de acuerdo con el siguiente modelo:

- Grupo Tipo I: Municipios con un porcentaje de familias en el nivel 1 del SISBEN superior al 40% y un porcentaje de familias residiendo en las zonas rurales o centros urbanos dispersos superior al 55%. En este caso el programa inscribiría al total de la población elegible sin restricciones en la selección de beneficiarios puesto que el grado de dispersión de la población en zonas rurales podría dificultar la autofocalización en el caso que se generen listados para la selección de una proporción de familias. Además la generación de mapas con la ubicación de los beneficiarios diseñados para barrios o localidades sería inconsistente.
- Grupo Tipo II: Municipios con un porcentaje de familias en el nivel 1 del SISBEN inferior o igual al 40% y con un porcentaje de familias en las zonas rurales superior o igual al 55%. En estos municipios se elegirían a las familias de acuerdo a cupos asignados en un primer nivel geográfico y la asignación individual se realizaría de acuerdo a un punto de corte en los puntajes del SISBEN procurando dar prioridad a las zonas rurales y a los puntajes más bajos.
- Grupo Tipo III: Resto de Municipios con un porcentaje de familias en las zonas rurales inferior al 55%. En estos municipios se aplicarían los Índices de Marginalidad generados por el área de Planeación y Seguimiento del Programa y se incluiría al total de familias ubicadas en los barrios, veredas, localidades o comunas identificadas. Debido a la menor dispersión de la población no se dificultaría la ubicación de barrios o conglomerados de población de acuerdo a los cupos asignados para cada municipio (Acción Social, 2007: 16).

Cuadro 16. Clasificación de Municipios del Programa Familias en Acción 2007

Grupo	Municipios	Familias Potenciales	Porcentaje de Cobertura
Grupo Tipo I	273	586.483	100
Grupo Tipo II	513	389.041	67,2
Grupo Tipo III	309	1.614.190	57,9
Total	1095	2.589.714	

Fuente: Programa Familias en Acción, Planeación y Seguimiento, 2007.

Se inició así una nueva fase de expansión del Programa a 1.098 municipios del país, para lo cual “se optó por mantener vinculadas a las familias de los municipios cuyo proceso de inscripción se realizó por primera vez entre los años

2005 y 2006, un total de 222.295 familias en 221 municipios de los 848, mientras que en los restantes 627 municipios inscritos con anterioridad al año 2005 se dio por finalizado con el ultimo pago realizado en Febrero de 2007, correspondiente al ciclo 5 de 2006 y se programaron nuevas inscripciones conjuntamente con los 250 municipios en los cuales el Programa ingresará por primera vez en la historia” (Acción Social, 2007: 5).

Al mismo tiempo se presentaron los resultados de la prueba piloto realizada en Medellín (2006), Cali (primer semestre de 2007) y la Zona de Cazucá, en Soacha (2005), con lo cual estas ciudades ingresaron al programa, al igual que Bogotá, bajo una estrategia de focalización que tenía como objetivo ampliar el número de familias ubicadas en las comunidades y localidades más pobres. En Bogotá, durante el 2007 se identificaron 207.000 familias potenciales, se inscribieron 56.601 familias y de éstas, 55.865 entraron al sistema como beneficiarias. Además, se inició el proceso de inscripciones permanentes según el Registro Único de Población Desplazada, aprovechando las experiencias de 2005 y 2006 en los 32 departamentos vinculados al programa (Acción Social, 2007: 16).

A diciembre de 2007 Familias en Acción había incorporado 246 municipios adicionales en 32 departamentos, cubriendo un porcentaje del 95% del territorio nacional, en los que se identificaron 2.476.647 de familias elegibles, se inscribieron 1.571.256 e ingresaron al sistema en estado beneficiario 1.422.106.

En 2008 y 2009, el programa entró en un proceso de estabilización; tan sólo se realizaron inscripciones de familias del nivel 1 del SISBEN en el municipio de Lorica, Córdoba (Acción Social, 2009: 12). De igual forma, como consecuencia de la Emergencia Social decretada por el Gobierno a fines de noviembre de 2008, se dio prioridad a las inscripciones en los municipios de los Departamentos de Putumayo, Nariño y Cauca y los municipios de Pitalito y Timaná en el Huila¹¹, por ser considerados los más afectados con el escándalo de las “pirámides”¹². Adicionalmente, se continuó con el proceso de inscripción de familias en situación de desplazamiento, incorporando en el 2009 55.012 nuevas familias.

¹¹ Tomado de: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/5131_Informe_de_Gesti%C3%B3n_BIRF_7619_1er_semestre_2009.pdf

¹² Este escándalo se originó en 2008 en el sur del país a raíz de la quiebra e intervención estatal de varias empresas que ofrecían, a través de distintas figuras, grandes retornos de inversiones a sus clientes. Las autoridades colombianas acusaron a estas empresas de implementar actividades ilegales como esquemas piramidales, captación ilegal de dinero, lavado de dinero y se sospechó que algunas caían en delitos como lavado de activos producto principalmente del narcotráfico. Tomado de: *Elmundo.com*, 17 Noviembre de 2008, disponible en: <http://www.elmundo.com/portal/especiales/especiales/detalle.noticia.php?idespecial=44&idarticulo=669>, recuperado 12 Marzo de 2012.

**Cuadro 17. Cobertura geográfica, cuarta expansión
del Programa Familias en Acción 2007**

Departamento	No. Municipios	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias Estado Beneficiario
Amazonas	1	968	666	621
Antioquia	123	231.047	136.614	124.654
Arauca	7	28.011	17.660	16.560
Atlántico	23	83.293	58.258	45.455
Bogotá	1	207.000	59.601	55.865
Bolívar	45	190.070	133.156	124.843
Boyacá	123	73.782	55.516	53.422
Caldas	27	35.025	22.712	21.715
Caquetá	16	53.481	28.377	26.348
Casanare	19	29.510	21.623	20.441
Cauca	41	108.869	81.327	77.032
Cesar	25	84.432	57.049	50.113
Chocó	31	41.206	26.213	23.830
Córdoba	28	178.475	129.245	120.657
Cundinamarca	116	99.788	67.520	64.022
Guainía	1	548	385	337
Guaviare	4	10.256	5.112	4.598
Huila	37	85.427	61.670	57.943
La Guajira	15	33.355	21.229	20.151
Magdalena	30	110.742	73.510	69.023
Meta	29	45.531	23.297	21.831
Nariño	64	131.215	94.592	76.419
Norte de Santander	40	77.834	49.320	47.634
Putumayo	13	36.129	19.939	18.851
Quindío	12	23.027	16.219	14.394
Risaralda	14	36.913	21.974	20.081
San Andrés	2	2.118	1.661	1.429
Santander	86	95.684	63.200	58.237
Sucre	26	89.876	62.341	58.554
Tolima	47	97.217	67.938	62.213
Valle del Cauca	42	151.044	91.194	62.820
Vaupés	1	370	247	226
Vichada	4	4.404	1.891	1.787
Total	1.093	2.476.647	1.571.256	1.422.106

Fuente: Programa Familias en Acción, Planeación y Seguimiento, 2007.

Mapa 6. Cobertura geográfica del Programa Familias en Acción 2007



Además, en el 2009 se decidió otorgar en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta, Sincelejo, Medellín, Cali, Ibagué, Bucaramanga, Montería, Pasto, Popayán, Pereira, Villavicencio y Yopal, un incentivo adicional para los beneficiarios que pasaron de grado 9 a 10 (\$130.000 por estudiante) y para aquellos que terminaron el bachillerato (\$300.000 por estudiante). En el caso específico de Bogotá, el incentivo se destinó en su totalidad a los beneficiarios que terminaron el bachillerato (\$430.000 por estudiante). La primera entrega se oficializó el 5 de junio de 2009, en la que participaron más de quince mil familias.

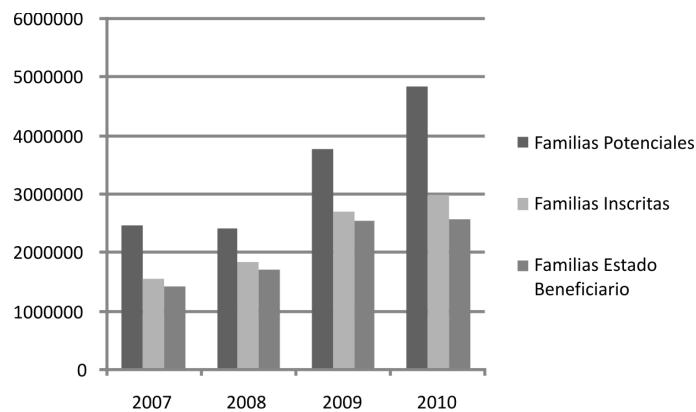
Al final del período 2007-2010, el programa había realizado inscripciones en el 99,5% de los 1.102 municipios del país, con un total de 2.582.020 familias beneficiadas, de un total de 4.856.020 potenciales y 3.000.000 inscritas, quedando pendientes tan solo 5 municipios, Quibdó en el Chocó, Buenaventura en el Valle del Cauca, Carurú y Taraira en Vaupés, y Cumaribo en el Vichada, con un total de 22.522 familias elegibles para ingresar a Familias en Acción. El monto pagado ascendió a más de dos billones de pesos y el número de menores beneficiarios con subsidios de nutrición y educación sobrepasó los cinco millones.

Cuadro 18. Inscripciones en el Programa Familias en Acción 2007-2010

Año	Familias Potenciales	Familias Inscritas	Familias Estado Beneficiario
2007	2.476.647	1.571.256	1.422.106
2008	2.437.379	1.857.760	1.717.188
2009	3.775.681	2.709.068	2.558.557
2010	4.856.020	3.000.000	2.582.020

Fuente: Programa Familias en Acción. Planeación y Seguimiento, 2010.

Gráfico 5. Inscripciones en Familias en Acción 2007-2010



Fuente. Programa Familias en Acción, Área de Planeación y Seguimiento, 2010.

**Mapa 7. Municipios sin cobertura del Programa
Familias en Acción, Marzo de 2010**



Fuente: Programa Familias en Acción, Área de Planeación y Seguimiento, 2010.

Cuadro 19. Cubrimiento Geográfico Programa Familias en Acción 2008-2009

Departamento	2008			2009		
	Municipio No.	Familias Eligibles Nivel I	Total Familias Inscritas Despachadas	Municipio No.	Familias Eligibles Nivel I	Total Familias Inscritas Despachadas
Magdalena	30	111.334	69.222	14.459	83.681	80.302
Meta	29	45.533	21.002	12.748	33.750	30.976
Nariño	64	130.672	117.640	13.988	131.628	119.165
Norte de Santander	40	77.834	46.600	10.355	56.955	53.616
Putumayo	13	36.441	21.973	11.085	33.058	31.084
Quindío	12	23.027	15.134	2.209	17.343	15.147
Risaralda	14	36.913	21.265	5.323	26.588	24.831
San Andrés	2	2.118	1.548	4	1.552	1.388
Santander	86	95.684	65.479	12.683	78.162	67.522
Sucre	26	89.876	59.329	17.385	76.714	73.282
Tolima	47	98.106	60.903	12.601	72.964	68.201
Valle del Cauca	42	135.954	87.364	15.399	102.763	83.074
Vaupés	1	370	216	157	373	331
Vichada	4	40.404	1.668	443	2.111	1.897
Total	1.096	2.437.379	1.541.482	316.278	1.857.760	1.717.188
					1.097	3.775.681
						2.327.689
						381.379
						2.709.068
						2.558.557

Fuente: PFA, Planeación y Seguimiento, 2008.

Cuadro 20. Información básica sobre los países y programas de TMC

País	Nombre Programa	Año de inicio	Origen del Programa	Inversión en % PIB (2009)	Tasa imcidecia población en % (2009)	Cobertura en % población (2010)	Cobertura en % número de familias (2010)	PIB per capita* (USD \$ 2010)	Tasa imcidecia pobreza* (2009)
Brasil	Bolsa Familia (desde 2003)	1997	Fusión de varios programas federales y estatales (<i>Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gas y Cartão o Alimentação</i>) en uno solo, Fusión y fortalecimiento financiado por préstamos del BID y BM	0,47%+	22% (1998) ²	26,4%+	12,7 millones	10,710	21,4%
México	Oportunidad (antes Progresa)	1997	El gobierno federal inició el programa en 1997, coincidiendo con la eliminación de subsidios alimentarios. El BID financió la expansión urbana en 2002	0,51%+	63,7% (1998)*	24,6%+	5,6 millones	9,123	47,4% (2008)
Chile	Chile Solidario	2002	Encuesta CASEN muestra estancamiento en la reducción de la indigencia. Programa Puente sirve como infraestructura para posicionar el Sistema Chile Solidario	0,11%+	18,7% (2003)*	6,8% (2008)*	350 mil (2008)	12,431	15,1%
Filipinas	Patawid Pamilyang Pilipino Program	2007	Programa piloto <i>AhonPamilyang Pilipino</i> se convierte en APs. Responde a efectos de la crisis asiática financiera de 1997 y fallas en los programas sociales que venían en marcha. Recibe apoyo técnico del BM	3,16% del presupuesto 2012 incluyendo otros programas ³	26,4% (2006)*	48,9% de los pobres	1 millón	2,140	26,5%
Colombia	Familias en Acción	2002	Respuesta a la crisis de finales de los 90 para evitar que familias en vulnerabilidad caigan a niveles de indigencia. Surge como un programa temporal.	0,39%+	49,4% (2002) ¹	25,2%+	2,5 millones	9,800	40,2%

* Fuente: Base de Datos Banco Mundial.

¹ Fuente: Departamento Nacional de Planeación;

² Fuente: Indextmundi (CIA WorldFactbook); ³Fuente: Cecchini y Madariaga 2011

Fuente: Senate Economic Planning Office, Philippines (2011);

Fuente: Construcción de los autores con base en información de cada programa

CAPÍTULO 3

FOCALIZACIÓN TERRITORIAL Y RESULTADOS

La noción de Estado Social de Derecho, central en la Constitución colombiana, obliga al gobierno a focalizar el gasto social en los territorios y las poblaciones más pobres y vulnerables. El Programa Familias en Acción debe responder a ese mandato, como herramienta para asistir a los hogares en el manejo del riesgo y aumentar -y en algunos casos mantener- la inversión en capital humano de las familias en condición de extrema pobreza.

En los estudios evaluativos realizados por el gobierno nacional la focalización poblacional ha sido objeto de extensos análisis, en los que se señala el grado de acierto del Programa en la selección de sus destinatarios y en la definición de criterios, instrumentos y estrategias de actuación. Sin embargo, no se encuentra referencia relevante al componente territorial, implementado en los primeros años del Programa, cuando se tomó la decisión de incorporar gradualmente a los municipios, tal y como se mostró en el capítulo anterior. El asunto es importante por la dificultad histórica que ha mostrado el país para reducir las brechas socioeconómicas entre regiones. Este capítulo analiza en detalle la focalización territorial del Programa en sus primeras fases, aporta algunos elementos de juicio sobre la focalización poblacional y presenta algunos de sus resultados en materia educativa.

1. EL ENFOQUE

1.1. Focalización

El término “focalización” ha sido utilizado para tomar decisiones de política que implican priorizar sus beneficiarios. El debate técnico-político sobre su uso ha generado defensores y detractores, sin que se lo problematice, en el sentido de reconocer sus modalidades, identificar sus ventajas y desventajas, y especificar

las situaciones en las cuales se aplica. Este apartado pretende delimitar algunos tópicos relacionados con ese debate.

Por focalización se entiende la acción del Estado orientada a dirigir a un grupo determinado de personas los beneficios del gasto público, a través del cual se pretende resolver un problema o atender una necesidad. Este proceso comprende una discriminación positiva en favor de los grupos sociales más pobres y lleva, por tanto, implícito un criterio de equidad social. La idea es que, en la ruta hacia la universalización de la acción estatal, y teniendo en cuenta la limitada disposición de recursos, se dé prioridad a las personas en condiciones de mayor pobreza y/o vulnerabilidad, a fin de que los recursos disponibles generen el mayor impacto posible en términos de acceso y disfrute de los servicios sociales básicos. La focalización constituye una herramienta útil para que la aplicación de los recursos públicos genere los efectos deseados.

Sin embargo, no existe un consenso sobre los beneficios de la focalización. Sus defensores se refieren a la escasez de recursos para programas sociales, lo que obliga a ser selectivos en su asignación. Además, al favorecer a los sectores más pobres, la focalización puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad social (Francke y Medina, 1998). Sin embargo, los opositores a la focalización argumentan que su utilización parte de una noción de los beneficiarios como receptores pasivos de un subsidio y no como agentes de su propio desarrollo. Además, la focalización podría generar lógicas perversas en tanto los destinatarios del beneficio evitarían mejorar su propia condición social con tal de seguir recibiendo la ayuda estatal¹.

Sin embargo, el éxito de la focalización depende de la capacidad para definir con precisión la población a la cual se orienta el gasto, así como del impacto esperado de la política adoptada. La efectividad de la focalización está, por tanto, determinada por el costo incurrido en la identificación de los destinatarios de la política, así como por la magnitud de los beneficios otorgados por ella; pero también por los desincentivos y los costos de participación relacionados con el proceso de focalización. Estos últimos se presentan porque, tal como anota Sen (2000), quien es focalizado puede ser visto como una persona ‘activa’ o, erradamente, como una ‘pasiva’. Un pobre actúa activamente en respuesta a los programas que lo afectan o en los cuales considera que puede participar. Pero quien es rotulado como pobre puede sentirse estigmatizado y se abstiene de acceder a los beneficios de la política social.

¹ Varios, Más allá de la focalización. *Distorsiones en la asignación de recursos contra la pobreza*, Lima. Consultado en <http://es.scribd.com/doc/27847050/Mas-allá-de-la-focalización-Distorsiones-en-la-asignación-de-recursos-contra-la-pobreza>.

Tradicionalmente, el gasto social focalizado se ha orientado a personas en condiciones de pobreza o a quienes enfrentan una determinada vulnerabilidad. Aunque relacionadas, pobreza y vulnerabilidad describen situaciones diferentes. La primera se asocia a la ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal, a la insuficiencia de mecanismos que faciliten la salida de esa situación. Este término suele ser definido mediante variables relacionadas con los ingresos, caso en el cual se es pobre cuando estos últimos se ubican por debajo de un nivel mínimo. Sen (1992) va más allá al considerar el ingreso como un medio y no como un fin. Una persona es pobre cuando no está en capacidad de alcanzar los logros básicos que considera importantes, cuando no dispone de un conjunto amplio de elecciones posibles o no tiene libertad de elección.

El concepto de vulnerabilidad, por su parte, hace referencia a condiciones que se acumulan y varían en el tiempo y el espacio en función de los mecanismos de subsistencia de individuos y hogares, y de la inversión que a mediano y largo plazo éstos pueden efectuar en la reproducción de su sistema social (Siegel et al, 2003). Son más vulnerables quienes resisten menos en condiciones de crisis, reduciendo sustancialmente sus niveles de bienestar². De esta forma, mientras la pobreza se refiere a una situación de carencia actual, la vulnerabilidad trasciende esa condición y evalúa la posibilidad de padecer dicha condición en un futuro. Ambos conceptos describen fenómenos sociales multidimensionales, en términos de ingresos, acceso a activos o a bienes materiales, estado de salud o condición de enfermedad, capacidad de intervenir en las decisiones propias de la comunidad de la cual se es parte, etc.

La vulnerabilidad suele presentarse acompañada de la privación material y humana propia de las personas en pobreza, lo que enfrenta a sus titulares a un alto riesgo de exclusión social. Se considera que la vulnerabilidad puede reducirse o mitigarse mediante estrategias de manejo del riesgo. En este contexto, la protección social constituye una herramienta de intervención pública orientada a asistir los individuos, hogares y comunidades para manejar determinados riesgos. La protección suele ser definida como un conjunto de medidas que incluyen asistencia, fondos de inversión social, intervenciones del mercado laboral, pensiones y otras modalidades de aseguramiento (Holzmann, R. y Jorgensen, S. 1999). O, tal como lo establece Artigas (2008), “las políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, el envejecimiento, entre otros”.

² Ver DNP, *Una aproximación a la vulnerabilidad*. Sistema de Indicadores Demográficos para Colombia N°. 34, diciembre 2007. En: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/SISD/boletin34_1.pdf.

La focalización puede hacer uso de tres mecanismos: priorización de la demanda, de la oferta o de áreas geográficas³. El primero de ellos implica identificar a los demandantes de un servicio o de un beneficio específico para otorgarlo efectivamente de manera individual. El mecanismo de focalización por la oferta se dirige a entidades que ofrecen el beneficio o ejecutan un programa y que atienden a la población más pobre. El último toma como unidad de intervención a determinados territorios que por su condición ameritan la acción focalizada de una o varias entidades públicas (ibid.)

Independientemente del tipo de mecanismo seleccionado, los costos de focalización varían en función de la naturaleza del bien o servicio ofrecido. Coady, Grosh y Hoddinott (2004) sugieren cinco clases de costos asociados a la focalización: administrativos, privados, en incentivos, sociales y políticos.

Los costos administrativos resultan del proceso de identificación, selección y asignación de la asistencia. Incluyen costos fijos que corresponden a los gastos de personal encargado de la recolección y verificación de la información. Los costos privados corresponden a los gastos en los cuales deben incurrir los potenciales beneficiarios. Los costos en incentivos son costos indirectos que se producen cuando la posibilidad de ser elegido induce cambios de comportamiento. Un ejemplo de ellos es el suministro de un subsidio en dinero que condicione la permanencia de los niños en la escuela, tipo Familias en Acción, con el cual se genera un incentivo positivo. También pueden ser incentivos negativos, por ejemplo el cambio temporal de residencia para obtener un puntaje bajo en el SISBEN. Los costos sociales aparecen al estigmatizar a una población por su condición de pobreza o enfermedad. Esas personas pueden optar por abstenerse de recibir el beneficio, ampliando los errores en la focalización. Finalmente, los costos políticos corresponden a la decisión de apoyar o frenar políticamente el desarrollo de un programa social del cual se es o no beneficiario.

Quien diseña el instrumento de focalización debe establecer un equilibrio entre la precisión en la identificación de las variables determinantes de la condición de beneficiario de un programa y los costos asociados al mecanismo de focalización. La necesidad de tal equilibrio se explica por la reducción de los recursos disponibles derivada de la magnitud de los costos administrativos y de los desestímulos impuestos a la participación por la vía de los costos sociales, privados, políticos y de los incentivos negativos.

En Colombia, la Constitución responde a una concepción moderna de la sociedad que se manifiesta en el tratamiento preferencial a los grupos de población

³ Ver Raczinki, Dagmar http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/15/Capitulo_10.pdf.

más pobre y vulnerable⁴. La ley 60 de 1993 en su artículo 30 definió como focalización de subsidios el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, según los criterios que establezca el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) para la identificación, clasificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. La ley 715 ratificó esa noción. Adicionalmente, el CONPES Social 100 de 2006 definió la focalización como un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social desde el punto de vista de la equidad.

La focalización no implica, necesariamente, una modalidad determinada de entrega de los recursos. Estos últimos pueden dirigirse a la oferta o a la demanda, como ya se señaló. Pero también puede optarse por una vía que podría denominarse subsidios a la oferta focalizados con criterios de demanda, entendidos como la asignación de recursos a la institución que presta el servicio, condicionada por el número de personas atendidas y por la calidad con que presten el servicio. En cualquier caso, la prestación de los servicios pasa de ser una acción que dependía principalmente de la buena voluntad discrecional de los oferentes, sin incentivos para mejorar la calidad y eficiencia, a constituirse en la exigencia de un derecho fundamental.

1.2. Focalización territorial

La focalización territorial introduce criterios espaciales en la asignación del gasto social, convirtiendo a los territorios –de la escala que sean- en unidades de selección para la asignación de recursos. La población objetivo es toda la población residente en la unidad territorial seleccionada, así dentro de la unidad territorial se establezca la diferencia entre población pobre y no pobre. Este enfoque surgió a raíz de la preocupación tradicional sobre la eficiencia de la política social, a la que

⁴ El artículo 13 de la Carta establece que “todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades” y que “El Estado (...) adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. (...) protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en situación de debilidad manifiesta (...)”. El artículo 48 consagra la seguridad social como “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social. El artículo 334 señala que “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado (...)” y que éste intervendrá para lograr su racionalización “...con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida (...), la distribución equitativa de las oportunidades (...), de manera especial para (...) asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (...). Finalmente, el artículo 350 prescribe que “La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social (...), que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (...), y que tendrá como uno de los criterios de asignación el número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (...).

en los últimos años se adicionó la dimensión territorial como campo de pruebas para la teoría del crecimiento económico. Como resultado, aumentó el interés por el estudio de los efectos diferenciados que provoca la actuación pública en el territorio, el impacto distributivo de las medidas puestas en marcha e, incluso, el costo de oportunidad de las mismas en términos presupuestarios, pero también de beneficios-perjuicios de quienes resultan implicados.

En esencia, se considera que las diferencias observadas entre los niveles de vida promedio de distintas comunidades son demasiado grandes para ser explicadas por diferencias en características individuales o familiares observables, (variables demográficas, laborales, educacionales, etc.). Por tal razón, se aprecia la necesidad de trabajar instrumentos de focalización para identificar con mayor precisión espacios geográficos en los que se requiere de forma prioritaria la inversión social. De ese modo, los gobiernos podrán reconocer rápidamente las brechas que existen en su ámbito de intervención. Lo que se pone de presente es la heterogeneidad espacial de la pobreza: la gente pobre tiende a agruparse en lugares específicos.

Amartya Sen ha demostrado que la pobreza y la desigualdad se convierten en barreras que hacen indigna la vida humana porque afectan su calidad o limitan su capacidad de dirigirla. El tipo de vida que una persona está viviendo y lo qué está logrando “ser” y “hacer” se relacionan con el conjunto de bienes y servicios que son socialmente deseables y técnicamente posibles (funcionalidades). Dentro de este conjunto cada persona se encuentra ubicada en un territorio específico que también limita sus condiciones y deseos individuales (capacidades). Una mejor calidad de vida implica una decisión pública de privilegiar el acceso libre de los espacios y zonas geográficas más desprotegidas a un amplio conjunto de bienes y servicios para lograr una vida digna que supere la miseria económica y la exclusión política y social.

El elemento de equidad juega un papel preponderante, pues significa facilitar el acceso a los activos físicos y humanos que ayuden a cerrar brechas geográficas. Esto aplica con mayor valor para la educación y la salud, que son bienes públicos que permiten la acumulación de capital humano a largo plazo. Su prestación puede hacerse por organizaciones públicas o privadas. Cuando la provisión es pública el Estado debe garantizar la participación de los territorios menos favorecidos en el servicio, con exigencias claras respecto de su eficiencia y eficacia, dado que los mecanismos contractuales de mercado no garantizan la provisión de servicios con la calidad, suficiencia y oportunidad que se requiere. La intervención del Estado es entonces necesaria para regular la oferta y la distribución (territorial) del servicio.

1.3. Los errores de inclusión y exclusión

Según el DNP, “la calidad de la focalización está asociada a un mayor impacto de los programas y proyectos que la adoptan. Su eficacia depende sin embargo, de la claridad y sencillez de conceptos que le son conexos, de la facilidad para la operación de los lineamientos, de la capacidad técnica de los mecanismos de focalización para orientar la asignación del gasto, y de la combinación adecuada de instrumentos”⁵. Al igual que la focalización poblacional, la focalización territorial puede presentar dificultades que impactan su eficacia al incluir o excluir erróneamente áreas geográficas que requieren un determinado programa social.

El error de inclusión surge al filtrarse el beneficio hacia unidades territoriales con capacidad institucional y económica por encima de una medida establecida. Por su parte, el error de exclusión ocurre cuando en el proceso de focalización no incluye unidades territoriales que en la práctica cumplen las características que demanda esa condición. Esta exclusión puede ser el resultado de asimetrías de información, de las exigencias operativas que desbordan la capacidad administrativa de los territorio, o de la estigmatización conexa a la calidad de beneficiario por parte de las personas que toman la decisión sobre el ingreso de un territorio a un programa focalizado, (Grosh y Hoddinott, 2004).

En los errores de inclusión y exclusión, la mirada recae sobre la brecha entre el universo de los territorios destinatarios del programa y los integrantes efectivamente acogidos por él. La medida directa corresponde al porcentaje de integrantes cubiertos y no cubiertos por el programa. No obstante presentar muchas veces una magnitud considerable, este tema casi no se estudia, en particular en países con deficiencias en la información. La cuestión es indagar si en un ejercicio de focalización están todos los que son y son todos los que están.

2. EL PROCESO METODOLÓGICO

El análisis de la focalización territorial se realizó mediante la construcción del Índice de Condiciones Sociales y Económicas (ICSE), el cual mide las condiciones sociales y económicas de la totalidad de los municipios del país. El ICSE fue construido con el fin de calcular los errores de inclusión y exclusión del programa en la primera oleada de cobertura, durante los años 2001 y 2002, en la que fueron incorporados 621 municipios del país, así como en las ampliaciones llevadas a cabo en 2006 y 2007, que incorporaron 389 municipios. Con base en el Índice se

⁵ DNP, Guías de apoyo. El proceso de focalización. Borrador inicial para discusión. DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Grupo de Calidad de Vida, GCV, en <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Gu%25C3%25ADas%2520de%2520apoyo%2520para%2520focalizaci%25C3%25B3n.doc>

elaboró un *ranking* de municipios que permite observar cuáles de ellos estaban para la época en peores y en mejores condiciones, y por lo tanto, cuáles deberían haber sido incluidos de manera prioritaria dentro del Programa. El objetivo final es examinar si la prioridad definida por el Gobierno corresponde a las prioridades señaladas por las variables analizadas en el Índice. De manera complementaria, se busca conocer el peso que tuvieron en la selección de los municipios factores de tipo político-electoral y otros relacionados con el desplazamiento forzado de personas por la violencia.

El Índice está compuesto por tres dimensiones (económica, social y educativa) que miden el nivel de pobreza asociada a factores económicos y sociales de un municipio, para el año 2005⁶. La dimensión económica integra variables asociadas a los niveles de riqueza, pública o privada, que hay en cada municipio, expresados de manera relativa. Son tres las variables asociadas a esta dimensión: *inversión pública total per capita*, *recaudo tributario local per capita* y *depósitos bancarios totales per capita*⁷. La inclusión de estas variables obedece a que la actividad económica y la riqueza resultante, tal como se expuso dentro de las consideraciones conceptuales, son elementos que ofrecen señales sobre las necesidades de intervención pública adicional para regular y corregir las condiciones que el mercado y la disponibilidad de capital, acceso a mercados y a tecnología no pueden asegurar.

La dimensión social incluye dos variables: *la tasa de supervivencia en menores de 1 año* observada para el año de referencia, que es la versión positiva de la tasa de mortalidad, y *los días de ayuno de menores de 0 a 7 años*. Se han elegido estas dos variables porque pueden ofrecer de una manera evidente información *proxy* sobre nutrición infantil, uno de los aspectos de los que se ocupa el Programa Familias en Acción.

Por su parte, la dimensión educativa incluye dos variables: la *asistencia escolar*, entendida como la tasa de niños en edad escolar que asistía a un establecimiento educativo durante la semana previa al Censo de 2005, y la *tasa de retención* que, similar a lo determinado para el caso de la de supervivencia, alude a la carga positiva de la tasa de deserción escolar, calculada igualmente para el 2005. En ambos casos se tomaron en cuenta sólo los niveles de primaria y secundaria, que son los que centran el interés del Programa (cuadro 1).

⁶ El índice fue construido con información entregada por entidades públicas nacionales (DNP y DANE, Censo 2005, fundamentalmente) consolidada para el año 2005, dada la disponibilidad, estabilidad y confiabilidad de estas fuentes. Aunque pudo haberse estimado para años previos, la confiabilidad de la información llevó a desestimar esa intención.

⁷ Para el caso en el cual los municipios no reportan depósitos bancarios, dado que no tienen en su territorio una sucursal bancaria, y para no descartar la variable, los valores del índice asociados a esta condición fueron determinados como “cercanos a cero”, esto es, valores de 0,000001.

La construcción del índice siguió la metodología del Índice de Desarrollo Humano, debido a la similitud de las variables y de la notación matemática. El IDH mide el progreso logrado por un país a través de cuatro indicadores: esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos; tasa bruta combinada de matrícula en los niveles de educación primaria, secundaria y post-secundaria; y PIB per capita en términos de la paridad del poder Adquisitivo (en dólares estadounidenses)⁸.

Cuadro 1. Estructura del Índice de Condiciones Sociales y Económicas de los municipios

Dimensión	Variable	Indicador	Fuente
Económica	Nivel económico	Inversión Pública Per capita	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		Ingresos Tributarios per capita	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		Depósitos Bancarios per capita	Superintendencia Bancaria
Social	Logro social	Tasa de Supervivencia en Menores de 1 año (Indicador proxy de nutrición)	DANE
		Días de Ayuno Menores de 0 a 7 años	Censo de 2005
Educativa	Logro educativo	Tasa de Retención	DANE
		Asistencia Escolar (Indicador proxy de Cobertura Escolar)	Censo de 2005

Fuente: Elaboración propia.

El Índice se calculó de la siguiente forma:

$$IP_{ij} = \frac{\text{Max} \cdot X_i - X_{ij}}{\text{Max} \cdot X_i - \text{Min} \cdot X_i}$$

Donde:

IP_{ij} - Índice de privación del indicador i en el municipio j.

X_{ij} - Valor del indicador i en el municipio j.

Max. X_i - Valor máximo del indicador i.

Min. X_i - Valor mínimo del indicador i.

La construcción lineal del índice equivale a la suma simple de los valores para cada dimensión, expresando el valor más alto una mejor situación; se asume que todos los indicadores tienen la misma importancia para la definición del Índice. Un hecho significativo es que los componentes están integrados en diferentes unidades y escalas de medida. Por esta razón, se homogeneizaron a

⁸ Informe sobre desarrollo Humano 2007-2008, Nota Técnica. Cálculo de los Índices de Desarrollo Humano. Consultado en: <http://www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/cindmsj/nt.pdf>

partir de índices estandarizados, es decir, se convirtieron a una escala estándar para obtener integralidad y facilidad de tratamiento de cada una de las variables⁹.

El índice tiene varias características que vale la pena mencionar. La primera es la baja correlación entre los componentes social y educativo, frente al componente económico, lo cual es apreciable, pues expresan aspectos bien distintos, lo que de entrada se esperaba. En segundo lugar, las variables de inversión pública total per capita y de depósitos bancarios per capita tienen una bajísima correlación, lo que es deseable. La correlación entre los tres componentes no supera el 0,452, que es la observada entre el educativo y el social.

En tercer lugar, el índice agregado (suma de los tres componentes) tiene correlación alta, diferenciando el signo, con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para ese año y con el Índice de Condiciones de Vida. Ambas por encima de 0,700, lo que indica un comportamiento apegado a los índices más tradicionales de descripción de la pobreza. El índice arroja resultados similares, al menos según lo expuesto en algunos documentos, a los generados por el IENDOG, índice sintético municipal elaborado por el DNP, que integra tres factores: condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera, y de crecimiento, que fue empleado por el actual gobierno nacional para examinar la brecha territorial existente y guiar parte de las acciones contenidas dentro del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

3. LA FOCALIZACIÓN

Esta sección considera dos dimensiones de análisis: de un lado, la focalización territorial y, en particular, de los municipios incorporados al Programa en los primeros años de intervención. De otro, la focalización poblacional a través del SISBEN¹⁰. En lo que respecta a la primera, se tratará de mostrar que en las primeras oleadas de entrada de los municipios al Programa hubo errores de inclusión y exclusión cuya explicación radica en el hecho de que en la selección de los municipios primaron criterios técnico-operativos y no sus condiciones de pobreza. La acción se concentró en zonas con mejor oferta institucional, dejando de lado municipios que, teniendo altos índices de pobreza y vulnerabilidad, ofrecían menos garantías institucionales para el desarrollo del Programa. Estos

⁹ En total se utilizaron tres clases de ajustes en el Índice: la aplicación del Logaritmo natural (LN) permitió eliminar la distorsión de las variables económicas para su combinación posterior; en las variables de connotación negativa, se vio la necesidad de ajustarlas a un modo positivo mediante varias técnicas de extrapolación. Finalmente, en algunas variables se recurrió a herramientas estadísticas de ajuste para lograr integrar una base lo suficientemente representativa. Entre las técnicas utilizadas se encuentran las de aproximación a números bajos y el cálculo de valores en una escala lineal, utilizando el coeficiente de regresión.

¹⁰ Sobre este segundo aspecto se señalan algunos hallazgos del estudio. Nuestro interés principal, no obstante, es el de la focalización territorial.

municipios debieron esperar varios años para ser incluidos en Familias en Acción. De esa forma, el Programa contribuyó indirectamente a ampliar las brechas geográficas (entre municipios) existentes en el país.

En cuanto a la focalización de beneficiarios, se analizan las fortalezas y debilidades de la selección de las personas que reciben el subsidio otorgado por el programa Familias en Acción, a través de la encuesta SISBEN. Se mostrará que existen algunas falencias de ese instrumento, relacionadas con su escasa actualización, la atracción que genera hacia aparentar pobreza y los riesgos de tejer redes de clientelismo, lo cual -en últimas- amplía el número de errores de inclusión y exclusión de beneficiarios.

3.1. La focalización territorial

El Programa Familias en Acción pretendió racionalizar el gasto público y mejorar los niveles de eficiencia de la política social mediante la identificación de los sectores más pobres y, específicamente, de los municipios que deberían ser inicialmente objeto de la intervención gubernamental. ¿Qué tanto acertó el Programa en materia de focalización territorial? ¿Cuál fue la magnitud de los errores de inclusión y exclusión?

Para responder a esas preguntas se procedió a agrupar los municipios del país en cinco *clusters*¹¹ o categorías del ICSE (bajo-bajo, bajo, medio-bajo, medio-alto y alto), que muestran cuáles son los municipios con las mayores desventajas (valores más bajos del índice) y cuáles los que menos desventajas tienen (valores más altos del índice). En el medio, aparecen tres categorías definidas por el método de segmentación. En cada una de ellas se examinó cuáles fueron vinculados al Programa y cuáles no, bajo el supuesto de que prioritariamente debieron ser vinculados los municipios del conglomerado bajo-bajo, y que en el último lugar de prioridad debieron estar los municipios del conglomerado alto. En el cuadro 2 se puede apreciar el tamaño de las vinculaciones anuales para el periodo considerado y se identifican agregados interanuales para los años en los que más municipios se vincularon, creando tres grupos que se denominarán en lo sucesivo oleadas de vinculación.

¹¹ El análisis de *clusters* o conglomerados trata de diferenciar grupos a partir de la identificación de factores comunes entre algunos de los datos de una muestra, creando homogeneidad interna del grupo, y estimando elementos de diferencia entre cada uno, es decir, aislamiento externo del grupo. En detalle, las categorías se definieron con la técnica de análisis de conglomerados denominada K-medias (*K-means* en inglés) que busca asignar a cada observación de la muestra el *cluster* que se encuentra más cerca de la media. El análisis de conglomerados de K medias es un método de agrupación de casos que se basa en las distancias existentes entre ellos en un conjunto de variables (este método de aglomeración no permite agrupar variables). Consultado en marzo de 2011 en http://www.ucm.es/info/socivmyt/paginas/Departamento/materiales/analisis_datosyMultivariable/21conglk_SPSS.pdf

Cuadro 2. Familias en Acción, vinculación de municipios según año

Año	Frecuencia	Porcentaje	Grupo
2000	2	,2	Grupo 1
2001	365	33,2	
2002	254	23,1	
2003	6	,5	
2005	76	6,9	Grupo 2
2006	145	13,2	
2007	244	22,2	Grupo 3
2008	2	,2	
2009	2	,2	
2010	2	,2	
Total	1098	100,0	

Fuente: CIFA. Familias en Acción, 2010

Los resultados del ejercicio de identificación de categorías o conglomerados son presentados en el cuadro 3, el cual muestra que más de las tres cuartas partes de los municipios están incluidos dentro de los conglomerados medio-bajo, medio-alto y alto (77,7%), mientras que el (22,3%) están en los dos conglomerados más bajos.

Cuadro 3. Conglomerados de municipios según número y valores asociados al Índice

Conglomerado Municipios	Número de municipios	%	Valor Mínimo en el índice	Valor Máximo del índice
1. Bajo-Bajo	54	4,9	,24910039097	,45510696357
2. Bajo	191	17,4	,45948603217	,56393042610
3. Medio-Bajo	239	21,8	,56486972477	,65085814456
4. Medio-Alto	316	28,8	,65124127420	,72753401033
5. Alto	298	27,1	,72779779867	,92085712986

Fuente: Elaboración propia.

Un tercer paso para analizar los resultados de la focalización de acuerdo a las prioridades que establecía el ICSE consistió en examinar para cada conglomerado el momento en el que fueron incorporados los municipios de acuerdo a las tres grandes oleadas de incorporación que tuvo el Programa. Con esta información se calculan los errores de inclusión y exclusión en los dos primeros períodos de análisis¹². A continuación se presentan los resultados obtenidos.

3.2. Primera oleada de focalización territorial (2000-2002)

El error de inclusión en la primera oleada de incorporación de municipios al Programa fue de 57,3%; es decir, 356 municipios que no “deberían” haber entrado al

¹² En la tercera oleada fueron incorporados los municipios restantes, salvo unos pocos, lo que permitió prácticamente universalizar el Programa en términos territoriales.

Programa en esa oleada, de acuerdo con el criterio de privilegiar a los más necesitados, fueron incluidos. Esta cifra resulta de segmentar los municipios de acuerdo a su posición dentro del *ranking* construido a partir del ICSE, entre los ubicados en el grupo de menor valor y mayor valor de índice¹³, como lo muestra el cuadro 4.

Cuadro 4. Municipios incorporados al Programa según pertenencia a grupos de menor y mayor valor del Índice 2005

Conglomerado Índice 2005	Número de Municipios que ingresaron (2000-2002)	%
Municipios con Índice Agregado Menor	265	42,7
Municipios con Índice Agregado Mayor	356	57,3
Total	621	100

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, de los 356 municipios que pertenecían a los conglomerados alto y medio del Índice y que fueron incorporados en la primera oleada del Programa, el 71,1% pertenecen a departamentos como Antioquia (21,3%), Cundinamarca (15,7%), Boyacá (12,9%), Santander (9,2%), Caldas (6,4%) y Valle del Cauca (5,6%). Si se analiza este comportamiento en el total de municipios de cada departamento, Caldas, con el 85% fue el más beneficiado, seguido, nuevamente de Antioquia con el 60%, y Cundinamarca con el 48%.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2001 en esos departamentos tenía puntajes que oscilan entre 0,758 y 0,781, entre los más altos del país. Incluso al analizar las variables sociales, tenían condiciones de bienestar superiores. En materia de nutrición, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud en Colombia 2000 (ENDS) muestra que la desnutrición crónica en niños de 0 a 4 años, en promedio para los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander y Caldas, llegaba a 9,5%, mientras que este mismo indicador para los departamentos de Chocó, Guajira, Nariño, Córdoba y Cauca se ubicaba en 17,1%. En el aspecto educativo, las estadísticas del DANE indican que la cobertura educativa neta en primaria superaba el 90% en los departamentos de la Región Andina; por el contrario, en la Región Pacífica llegaba al 65% y en la Costa Caribe era de 78%.

¹³ La definición del valor del índice que sirve para establecer el número de municipios que deberían haber sido vinculados de manera prioritaria y los que no deberían haber sido vinculados en las primeras oleadas, se estableció a partir del número total de municipios que ingresaron en la primera oleada del Programa, 2000 - 2002. Ese número fue de 621 municipios; esa posición dentro del índice equivale a tener un valor de 0,653. De esta manera los municipios con un índice superior a este valor son considerados como del grupo de mayor valor, y los de puntaje inferior e igual hacen parte del grupo de menor valor.

Cuadro 5. Municipios incluidos por error en la primera oleada, según Departamento

Departamento	Conglomerado		Total Municipios “colados”	Porcentaje en el total de “colados”	Número Total de municipios del Departamento	Municipios “colados” / total de Municipios según Departamento	Población asentada en los municipios “colados”
	Medio	Alto					
Antioquia	22	54	76	21,3	125	60,8	1.320.939
Cundinamarca	7	49	56	15,7	116	48,3	931.189
Boyacá	19	27	46	12,9	123	37,4	498.628
Santander	21	12	33	9,2	87	37,9	454.072
Caldas	9	14	23	6,4	27	85,2	467.008
Valle	3	17	20	5,6	42	47,6	647.911
Tolima	10	9	19	5,3	47	40,4	393.890
Huila	9	5	14	3,9	37	37,8	361.509
N. Santander	10	3	13	3,6	40	32,5	253.307
Meta	7	9	16	4,4	29	55,2	233.292
Casanare	4	7	11	3,0	19	57,9	120.344
Risaralda	3	4	7	1,9	14	50,0	122.830
Nariño	4	0	4	1,1	64	6,3	245.776
Sucre	4	0	4	1,1	26	15,4	205.660
Cesar	4	0	4	1,1	25	16,0	138.207
Córdoba	0	1	1	0,2	28	3,6	340.939
Arauca	1	1	2	0,5	7	28,6	83.473
Atlántico	2	0	2	0,5	23	8,7	90.023
Putumayo	1	1	2	0,5	13	15,4	13.270
Cauca	1	0	1	0,2	41	2,4	132.942
Chocó	0	1	1	0,2	30	3,3	10.455
La Guajira	1	0	1	0,2	15	6,7	26.831
Total	142	214	356	100,00	978	36,4	7.092.495

Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional para analizar la proporción de errores de inclusión del programa es la encuesta a alcaldes realizada en el marco de este estudio. Los resultados son concluyentes. De un total de 194 mandatarios locales que respondió a la pregunta sobre el año de inicio de Familias en Acción en el municipio, 55 afirmaron que este proceso se había dado en la primera fase, 66 en la segunda oleada y 73 después del año 2007. En la distribución se observa una tendencia clara a incluir en los primeros años a municipios del conglomerado alto y medio del Índice 2005. En el período 2000-2002 el 81,8% de los municipios vinculados pertenecían a este grupo. Para el 2003-2006 esta cifra subió a 84,9%. En contraste, el total de municipios de los conglomerados bajos, apenas representan el 18,2 en el primer caso y el 15,1% en el segundo (cuadro 6).

Cuadro 6. Municipios incluidos por oleada según conglomerado. Encuesta Alcaldes

Conglomerado	2000-2002	Porcentaje	2003-2006	Porcentaje	2007-2010	Porcentaje
Alto	17	30,9	25	37,9	23	31,5
Medio	28	50,9	31	47,0	15	20,5
Bajo	9	16,4	9	13,6	29	39,7
Bajo-Bajo	1	1,8	1	1,5	6	8,2
Total	55	100	66	100,0	73	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Los estudios de caso también reflejan la tendencia descrita. De los cuatro municipios en los que se analizó el comportamiento de Familias en Acción en el escenario local, tres podrían caracterizarse como errores de inclusión (Cuadro 7), es decir, no deberían haber entrado al Programa en esta fase, de acuerdo con el criterio de privilegiar a los municipios más necesitados. El cuadro incluye algunos ejemplos de municipios con condiciones de vida más precarias que ingresaron en etapas posteriores. Las estadísticas de calidad de vida así lo confirman: para la época de su ingreso al programa, el promedio de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha en los municipios de Castilla la Nueva, Sasaima y Roldanillo era de 21,4%. Esta cifra se encuentra muy por debajo de departamentos como Guajira o Chocó, donde este indicador se ubicaba para la misma época en 65,1% y 71,2% respectivamente. Conjuntamente, el Índice de Condiciones de Vida (ICV), elaborado por el Departamento Nacional de Planeación para el 2002, muestra que los tres municipios mencionados se ubicaban en los lugares 85 a 139 a nivel nacional, con porcentaje promedio de 76,1. Aunque, esta cifra es menor al promedio nacional para el mismo año (78,7), se ubica en un rango mayor frente a los municipios de peor desempeño en este índice, como el Alto Baudó, donde el porcentaje de ICV apenas llegaba a 36,7.

Cuadro 7. Municipios de los estudios de caso incluidos por error en la primera oleada

Departamento	Municipio	NBI Total	ICV	Año Entrada FeA
Meta	Castilla La Nueva	23,4	78,4	2002
Valle	Roldanillo	21,5	74,6	2002
Cundinamarca	Sasaima	23,7	72,3	2002
Chocó	Bojayá	100	38,7	2007
Chocó	Alto Baudó	100	36,7	2007
Antioquia	Murindó	100	36,4	2008

Fuente: Elaboración propia.

En materia educativa, las cifras del Ministerio de Educación Nacional para el período 2000-2002 indican que estos tres municipios contaban con la capacidad de retener a un porcentaje alto de menores de edad en el sistema escolar. Por el contrario, en los municipios con más bajo puntaje en el Índice de Condiciones Sociales y Económicas, los problemas oferta y calidad educativa eran evidentes (cuadro 8).

Cuadro 8. Tasa de cobertura neta 2000-2002. Castilla La Nueva, Roldanillo, Sasaima y los cinco municipios con peor promedio en el Índice 2005

Municipio	Tasa de Cobertura Neta			Año de Entrada a FeA
	2000	2001	2002	
Castilla	79,5	81,9	84,7	2002
Roldanillo	78,4	80,3	82,5	2002
Sasaima	76,1	79,2	81,6	2002
Bagadó	77,4	75,6	76,2	2007
Lloró	79,4	73,4	76,2	2007
El Cantón de San Pablo	70,6	66,3	68,4	2007

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Ministerio de Educación, 2010

De otra parte, Castilla la Nueva pudo dedicar una parte importante de sus recursos de regalías a propósitos similares a los establecidos por el Programa. Incluso, en 1992, años antes de su inclusión en Familias en Acción, llevó a cabo acciones para fomentar el acceso al sistema escolar de los menores de edad. En este año se inició la entrega a los estudiantes de paquetes educativos y útiles escolares. Actualmente se presta el servicio de transporte puerta a puerta, alimentación y programas de nutrición, asistencia psicológica profesional y acompañamiento a niños y padres de familia. Este municipio es considerado como uno de los primeros en implementar la gratuidad escolar hasta el grado 11 en el país. En Roldanillo y Sasaima, aunque no en la misma proporción, también se han llevado a cabo acciones que benefician a los menores de edad mediante subsidios y apoyos en educación y nutrición.

Esto explica por qué, al indagar a los funcionarios y a otros sectores de estos municipios sobre la entrada tan temprana al Programa en la primera oleada de inclusión, en su mayoría contestaron que esta situación se debió a la calidad de la oferta en educación y salud que tiene el municipio, las gestiones del alcalde y su grupo de trabajo y los criterios técnicos como la presencia de una sucursal bancaria para el pago del subsidio. Ninguno se refirió a las condiciones de pobreza del municipio: “El programa entró en todos los municipios y Castilla –señaló el director de Planeación- cumplió con todos los requisitos operativos que exigía Acción Social (...) El municipio garantizó la oferta que requería el programa y ellos valoraron esto muy bien (....) El municipio ha tenido desde hace años buenas administraciones que gestionaron la entrada al Programa; si otros municipios no lo hicieron entonces por eso estuvo aquí primero”¹⁴.

Un funcionario de Roldanillo opinó en el mismo sentido: “En Roldanillo el alcalde hizo las gestiones y demostró la capacidad del municipio para aumentar la oferta en educación y salud, igual todos los municipios entraron después”¹⁵. En

¹⁴ Entrevista a funcionario de planeación de Castilla La Nueva.

¹⁵ Entrevista a funcionario de educación en Roldanillo.

Sasaima, el alcalde señaló: “Sasaima cuenta con buena oferta institucional, por eso el programa llegó al municipio”¹⁶.

En cuanto a los errores de exclusión, 356 municipios que deberían haber entrado al programa en la primera oleada de focalización territorial¹⁷ no lo hicieron. Por concentración geográfica, en su mayoría se encuentran en los departamentos de Boyacá con el 15,4%, Nariño con el 10,4%, Santander con el 9,3%, Cundinamarca con el 7,9% y Chocó con el 7,6%. Adicionalmente, si se hace el cálculo según población asentada en los municipios con error de exclusión, puede decirse que 2.982.956 personas pertenecientes al nivel I del SISBEN se quedaron por fuera del programa.

Cuadro 9. Municipios incluidos por error primera oleada según departamento

Departamento	Conglomerado			Total Municipios “colados”	Porcentaje en el total de excluidos	Número de municipios del Departamento	Porcentaje del total de municipios por Departamento	Población SISBEN I en municipios excluidos
	Medio	Alto	Medio-Bajo					
Boyacá	3	51	1	55	15,4	123	12,3	126.120
Nariño	13	21	3	37	10,4	64	6,4	404.489
Santander	1	28	4	33	9,3	87	8,7	73.046
Bolívar	18	10	4	32	9,0	46	4,6	412.169
Cundinamarca	0	21	7	28	7,9	116	11,6	173.584
Chocó	20	7	0	27	7,6	30	3,0	251.645
Antioquia	3	14	3	20	5,6	125	12,5	135.681
Magdalena	14	3	1	18	5,1	30	3,0	255.133
Cauca	4	9	1	14	3,9	41	4,1	133.632
Atlántico	1	8	3	12	3,4	23	2,3	162.019
N. Santander	2	8	2	12	3,4	40	4,0	113.093
Cesar	2	5	4	11	3,1	25	2,5	149.389
Caquetá	0	4	4	8	2,2	16	1,6	89.390
Sucre	2	4	2	8	2,2	26	2,6	67.812
Meta	2	3	2	7	2,0	29	2,9	35.040
La Guajira	1	3	2	6	1,7	15	1,5	131.782
Putumayo	1	5	0	6	1,7	13	1,3	50.308
Valle	0	4	1	5	1,4	42	4,2	131.685
Casanare	1	3	0	4	1,1	19	1,9	3.806
Guaviare	1	2	0	3	0,8	4	0,4	32.579
Vaupés	1	2	0	3	0,8	4	0,4	3.422
Córdoba	0	2	0	2	0,6	28	2,8	24.523
Tolima	0	0	2	2	0,6	47	4,7	10.860
Vichada	1	0	1	2	0,6	3	0,3	11.749
Amazonas	1	0	0	1	0,3	2	0,2	6.983
Total	92	217	47	356	100	998	100	2.982.956

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Entrevista al alcalde de Sasaima.

¹⁷ Por la forma de evaluación (sobre número de municipios a incluir), los errores de inclusión y exclusión son iguales: un municipio excluido implica una incluido sin tener un índice inferior.

Dibulla ilustra los problemas de focalización territorial en la primera fase del programa. Su ingreso a Familias en Acción se produjo en el año 2006. Por sus condiciones socioeconómicas y su posición dentro del *ranking* construido a partir del ICSE ocupa el lugar 946 entre los municipios de menor valor. Esto quiere decir que, si se analiza su inclusión dentro de la tercera oleada, se puede establecer que es un error típico de “exclusión”, es decir, debió entrar al Programa en la primera y no después, como ocurrió realmente (Cuadro 10).

Cuadro 10. Comparación año de entrada al Programa Familias en Acción. Dibulla y los cuatro últimos municipios del Índice 2005.

Municipio	Posición en el Índice	Conglomerado	Valor del Índice	Año Entrada FeA
Dibulla	946	Bajo-Bajo	.520836299	2006
Bagadó	1095	Bajo-Bajo	.290687782	2007
Lloró	1096	Bajo-Bajo	.259704047	2007
Uribia	1097	Bajo-Bajo	.252064654	2002
El Cantón de San Pablo	1098	Bajo-Bajo	.242918385	2007

Fuente: Elaboración propia.

Los niveles de pobreza en Dibulla se encontraban en 2005 por encima del promedio departamental y nacional. El Índice de NBI era de 66,5%, mientras que el del Departamento era 65,2%. De los quince municipios de La Guajira, Dibulla ocupaba el cuarto lugar en cuanto a NBI. Además, presentaba un 46,09% de población en condiciones de miseria, como se encuentra referenciado en datos de Departamento Nacional de Planeación. En 2006, el 83,1% de los 21.798 habitantes del municipio se encontraban registrados en el SISBEN. De este total, 13.988, es decir el 73,7%, pertenecían al nivel 1. Esta cifra es la cuarta más alta del Departamento de la Guajira, después de Riohacha, Maicao y San Juan del Cesar (DNP; 2009).

Las cifras del DANE sobre educación en 2005 indican que Dibulla presentaba una condición muy inferior a otros municipios que ingresaron al programa en la primera fase de focalización: la tasa de analfabetismo de la población para este año rondaba el 12%, la tasa de cobertura neta apenas alcanzaba el 70%. El 29,8% de la población residente contaba con educación básica primaria y el 21,9% con secundaria; el 3,3% tenían nivel técnico y solamente el 0,3% había realizado estudios superiores o de postgrados. La población residente con nivel pre-escolar era de 7%, y sin ningún nivel educativo, el 35%.

Cuadro 11. Comparación resultados indicadores educativos Dibulla y cuatro municipios del índice 2005 ubicados en el conglomerado alto

Municipio	Posición en el Índice 2005	Conglomerado	Tasa de Cobertura Neta 2005	Tasa de Deserción 2005	Año Entrada Familias en Acción
Sopó	1	Alto	0,91	0,04	2002
Subachoque	2	Alto	1,09	0,02	2001
Castilla La Nueva	12	Alto	0,91	0,09	2002
La Calera	48	Alto	1,30	0,04	2001
Dibulla	946	Bajo-Bajo	0,70	0,12	2006

Fuente: Elaboración propia 2010.

El tema de conflicto armado también muestra que el municipio debió ingresar en las primeras fases de vinculación al Programa. Las cifras del Programa Presidencial para los Derechos Humanos, de la Vicepresidencia de la República, indican que en el período 2000-2005 habían salido de Dibulla 5.520 personas desplazadas, lo que representa el 25,3% de la población. En los siguientes años, esta tendencia se incrementó, lo que le valió al municipio ocupar el primer lugar en desplazamiento forzado por expulsión en el Departamento de la Guajira, con un total de 10.466 personas en el período 2006 - primer semestre del 2009 (cuadro 12).

Cuadro 12. Personas desplazadas por expulsión en el período 2006-2009, cinco primeros municipios de la Guajira

Municipio	2006	2007	2008	2009	Total
Dibulla	5.036	3.007	1.784	639	10.466
Riohacha	1.723	1.351	1.490	1.137	5.701
Maicao	603	403	299	145	1.450
San Juan del Cesar	547	319	227	56	1.149
Villanueva	480	362	140	102	1.084
La Guajira	9.342	6.108	4.458	2.655	22.563

Fuente: Acción Social. Registro Único de Población Desplazada 2010.

El desplazamiento por recepción también es un aspecto relevante: entre el año 2000 y el 2005, 4.061 personas desplazadas llegaron al municipio, y en el período 2006-2009 Dibulla ocupó el segundo lugar en las cifras globales del departamento de La Guajira, ya que había recibido 3.716 personas, tal como se muestra en el cuadro 13.

**Cuadro 13. Número de personas desplazadas por recepción en el período 2006-2009
Cinco primeros municipios de la Guajira**

Municipio	2006	2007	2008	2009	Total
Riohacha	2.270	2.715	4.379	3.012	12.376
Dibulla	1.424	910	871	511	3.716
Maicao	383	243	418	292	1.336
San Juan del Cesar	275	181	138	61	655
Villanueva	129	201	82	191	603
La Guajira	5.598	4.985	6.647	4.631	21.861

Fuente: Acción Social. Registro Único de Población Desplazada 2010

Finalmente, en materia de capacidad institucional el rezago del municipio era evidente. En 2001 el Índice de Desarrollo Municipal, elaborado por el DNP, que mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero, ubicaba a Dibulla en el lugar número 845 en el país, con un puntaje de 38,6, cifra muy inferior a Yumbo, primer municipio en la lista con 78,3. En 2005, el Índice de pobreza multidimensional, que refleja el grado de privación de las personas, indicaba que el porcentaje de privación escolar en el municipio era de 43,3% y en programas de asistencia a la primera infancia, este porcentaje llegaba a 40,2%. Si a esto se añade el hecho de que no contaba con entidad bancaria, evidentemente no era un municipio con capacidades institucionales y de oferta que garantizaran el buen funcionamiento del programa.

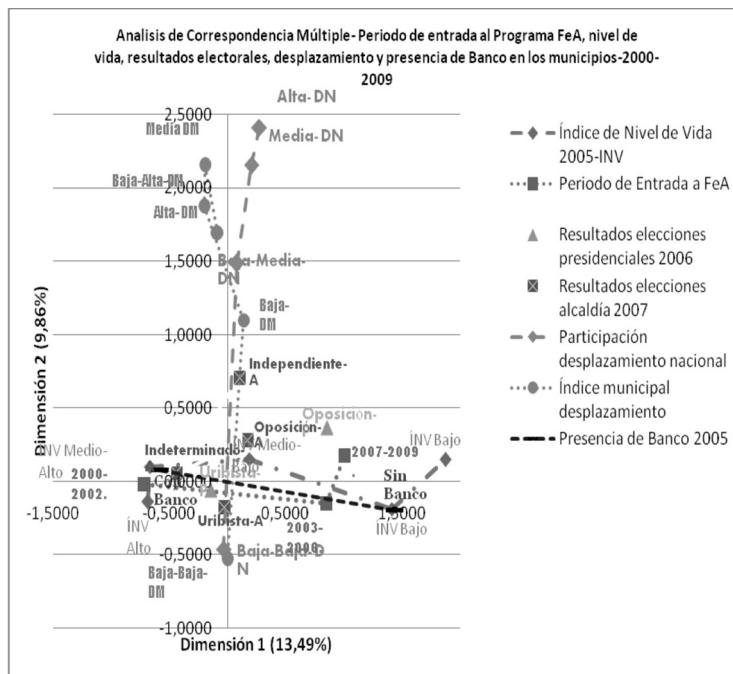
Este análisis de los errores de inclusión y exclusión en la primera oleada de incorporación de municipios a Familias en Acción confirma la hipótesis sobre la prevalencia de criterios técnico-operativos sobre las condiciones de vida en la inclusión de municipios. En general, se optó por concentrar la acción en territorios con capacidad institucional para garantizar la oferta de educación y nutrición, aunque ese tipo de estrategia incumpliera indirectamente un principio fundamental de la focalización, el de privilegiar la acción en los sectores y territorios con mayores condiciones de pobreza.

Con el fin de sustentar empíricamente esta afirmación, se examinó, con base en la información contenida en el ICSE, la relación entre inclusión de un municipio en el Programa y otras tres variables: su condición socio-económica, el indicador de desplazamiento forzado (% de los desplazados en el total de la población municipal y en el total de desplazados a nivel nacional), y la presencia de una sucursal bancaria en el municipio. Los resultados de ese ejercicio muestran que la variable más influyente en la inclusión de un municipio a Familias en Acción en esta primera oleada fue la existencia de un banco, y la que menos influyó fue la pertenencia a una categoría del ICSE. En total, un municipio con banco tenía 122

veces mayor probabilidad de ser incluido en el programa que uno que no lo tenía (gráfico 1).

Una evidencia adicional sobre la importancia de los criterios operativos en el ingreso de municipios al Programa se encuentra en los documentos institucionales elaborados en el año 2000. En ellos se señala la obligación de dirigir la acción hacia los territorios que cumplieran con los siguientes requisitos: el compromiso del alcalde respectivo para acoger el Programa, garantizar la oferta en salud y educación, y tener en su territorio de jurisdicción un banco para el pago del subsidio. Este último factor era determinante pues se consideraba que contribuía al objetivo del programa de evitar la acción de agentes intermediarios en la asignación y el pago del recurso monetario: “En los municipios sin banco se afectaría la eficiencia del subsidio, que se basa en la asignación del recurso monetario de manera directa, sin intermediarios, tal como se establece en el manual operativo. En consecuencia, el gobierno nacional, privilegiará en esta primera etapa de focalización, el ingreso de municipios con capacidades institucionales, entre ellas, la presencia de un punto de pago fijo” (Familias en Acción; 2000; 14).

Gráfico 1. Peso de los criterios definidos para la focalización territorial primera oleada (2000-2002)



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de la focalización del Programa en los primeros años, realizada por el DNP (2006), señaló los desaciertos del Programa hasta entonces. En primer lugar, éste optó por seleccionar municipios con mayor volumen en términos absolutos de población clasificada en el nivel I del SISBEN y excluyó a otros municipios con un número menor de familias en esa condición, que podían presentar niveles de vida más precarios o proporciones superiores de población pobre en el total de su población. En segundo lugar, además del criterio de volúmenes absolutos de pobreza, en la práctica, la entrada de municipios también dependió de aspectos operativos y logísticos. Esto hizo que los municipios con mayores recursos, que usualmente son aquellos que están en capacidad de realizar la gestión administrativa y operativa para tramitar estas tareas, tuvieran prioridad respecto de los municipios con menor desarrollo y capacidad financiera y técnica, que tienden, a su vez, a ser los más pobres. En tercer lugar, la condición de capacidad de oferta de servicios de salud y educación también excluyó a aquellos municipios de menores recursos, que presentaban las peores condiciones de infraestructura y las menores capacidades para reaccionar ante un aumento en la demanda de estos servicios.

Incluso, al Programa ingresaron 86 municipios sin banco en el año 2001 (cuadro 14); en esos casos primó el balance de sus capacidades institucionales, por encima del criterio definido inicialmente por el Programa de contar con una sucursal bancaria. La mayoría de estos 86 municipios (95%) pertenecen al conglomerado alto y medio del Índice 2005. En cuanto a la zona geográfica, en la primera oleada de ingreso al Programa se privilegió a la zona andina con respecto a las demás regiones del país (76 de los 86 municipios pertenecen a departamentos de esa zona).

Cuadro 14. Municipios que ingresaron al programa Familias en Acción sin entidad bancaria en el 2001 por departamento e Índice de Desarrollo Municipal (IDM).

Departamento	Municipios	Porcentaje	IDM
Boyacá	18	20,9	61,2
Norte de Santander	14	16,3	64,9
Antioquia	13	15,1	71,6
Cundinamarca	12	14,0	67,4
Santander	12	14,0	72,4
Córdoba	10	11,6	61,6
Tolima	7	8,1	59,8
Total	86	100,0	65,6

Fuente: Elaboración propia a partir de CIFA, Familias en Acción 2010, y DNP, Estadísticas de pobreza 2011.

La encuesta a alcaldes también refleja la tendencia a favorecer el ingreso al Programa de municipios ubicados en zonas con mayor desarrollo del país. De un total de 16 municipios que ingresaron a Familias en Acción en el período 2001-2003, sin

tener entidad bancaria para el pago del subsidio, 15 se encontraban en la Región Andina, principalmente en los departamentos de Antioquia, Santander y Risaralda. Tan sólo 1 municipio pertenecía a la Costa Atlántica (Cuadro 15).

**Cuadro 15. Municipios que ingresaron al programa
Familias en Acción sin entidad bancaria
en el 2001-2003. Encuesta a alcaldes.**

Año	Municipios	Andina	Porcentaje	Atlántica	Porcentaje
2001	3	3	100	0	0,0
2002	7	6	86	1	14,3
2003	6	6	100	0	0,0
Total	16	15	94	1	6,3

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Segunda oleada de focalización territorial (2003-2006)

La segunda oleada tuvo lugar en un escenario de transición política con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de la República. Esto representó para el programa algunos cambios en su definición y alcances. Había problemas con el pago de los recursos: en promedio, a diciembre de 2003 se registraba un retraso en la cancelación de los subsidios a 85% de las familias beneficiarias. Esto llevó al gobierno a solicitar al Congreso una adición presupuestal de \$107.000 millones, que fue concedida. Con estos recursos fueron pagados los subsidios a más de 340.000 familias, a las cuales se adeudaba tres ciclos de pago (DNP, 2008: 37).

Este contexto coincide con la presentación de la primera evaluación del programa (DNP, 2004), realizada por la unión temporal conformada por las firmas *Institute of Fiscal Studies*, de Londres, Econometría S.A. y Servicios Especializados de Información. En ese estudio se plantea que las operaciones iniciadas en 2000 hasta 2004 arrojaron un máximo de 354.249 familias beneficiarias en 627 municipios, correspondientes a 85,96% de las familias inscritas. Estas familias recibieron, en promedio, cada dos meses y a través de una entidad bancaria \$120.000. El informe señala que 869.126 niños fueron favorecidos con los subsidios, 91,7% de los inscritos y 86,9% de la meta establecida. El programa pagó hasta diciembre de 2004 subsidios por valor de \$476.473 millones. Por último, se afirma que los beneficiarios del programa presentaban una mejoría en sus indicadores de nutrición y educación (Acción Social, 2005: 58).

En ese escenario, el gobierno nacional se enfrentaba a la decisión de gestionar más recursos de crédito para garantizar la permanencia del Programa teniendo en cuenta los resultados arrojados por la evaluación de impacto, la gran aceptación del Programa por las familias y el apoyo político reflejado en las demandas para ampliar su cobertura. El gobierno solicitó al Congreso la asignación de recursos

adicionales para ampliar el Programa a la población desplazada por la violencia. De esta forma, se dio inicio a la segunda oleada de focalización territorial del programa en el año 2005 y 2006, con la decisión de inscribir 221 municipios nuevos, dejando los restantes para el período 2007-2010.

El compromiso del gobierno nacional quedó ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, el cual señala:

“El objetivo primordial del Estado es disminuir la pobreza; las acciones son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras constituyen las acciones del entorno macroeconómico, asociadas al crecimiento y la distribución del ingreso; este conjunto es estructural y constituye la base de la política económica. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de la pobreza toma tiempo. En complemento, se deben efectuar las del canal directo, que consisten en intervenciones a un grupo poblacional reconocido como pobre y que toman la forma de subsidios en efectivo y/o en especie orientados a crear o fortalecer la capacidad de la familia para generar un flujo de ingresos que le permita salir de la pobreza (promoción social). Los dos conjuntos de acciones son complementarios: la sostenibilidad financiera de las políticas de promoción social depende del telón de fondo, es decir, si no hay un paquete de políticas de redistribución estructural, el grupo de población pobre será cada vez mayor y por tanto menos factible de cubrir mediante programas y proyectos. De otro lado, si aproximadamente la mitad de la población es pobre, en ausencia de una política de promoción social que ayude a la recuperación de la senda de acumulación de capital humano, las políticas macro de crecimiento y redistribución muy seguramente no tendrán los resultados esperados. Desde esta perspectiva, las políticas de promoción social son necesarias porque, mientras surte efecto la política económica y redistributiva, es necesario que el Estado, en un contexto de corresponsabilidad, garantice los derechos sociales fundamentales y de herramientas a las familias para la superación de la condición de pobreza” (DNP, 2007: 141).

Fueron introducidos algunos cambios en el Programa: se eliminó la restricción para la entrada de ciudades capitales con población menor a 100.000 habitantes; además, se definió que el programa debía diseñar mecanismos que permitieran el acceso de municipios sin entidad bancaria y beneficiar así a las familias de zonas más aisladas del país.

Los cambios en los criterios de ingreso al programa tuvieron un leve impacto en la reducción del porcentaje de errores de inclusión y exclusión para el período 2003-2006, al bajar a 53,3%, lo que corresponde a 121 municipios. Hay que decir sin embargo que, al igual que en la oleada anterior, la Región Andina concentró la mayor parte de municipios que ingresaron al programa teniendo condiciones de vida superiores a municipios de otras regiones del país: el 18,2% pertenecen a Cundinamarca, 9,1% al Quindío, el 7,4% a Santander. No obstante, se comenzó a notar la presencia de departamentos que antes no aparecían, ubicados principalmente en la Costa Atlántica y en los Llanos Orientales.

Cuadro 16. Errores de inclusión en la segunda oleada de Familias en Acción

Departamento	Conglomerado		Total Municipios “colados”	Porcentaje en el total de “colados”	Número Total de municipios del Departamento	Municipios “colados” / total de municipios según Departamento	Población SISBEN I
	Medio	Alto					
Cundinamarca	20	2	22	18,2	116	19	49.222
Quindío	3	8	11	9,1	12	92	93.256
Santander	7	2	9	7,4	87	10	52.066
Nariño	8	0	8	6,6	64	13	81.885
Cesar	7	0	7	5,8	25	28	103.342
Boyacá	6	0	6	5,0	123	5	9.958
Valle	5	1	6	5,0	42	14	39.755
Antioquia	2	3	5	4,1	125	4	406.469
Tolima	5	0	5	4,1	47	11	30.617
Caquetá	4	0	4	3,3	16	25	56.654
Atlántico	3	0	3	2,5	23	13	36.571
Bolívar	2	1	3	2,5	46	7	509.507
Cauca	3	0	3	2,5	41	7	28.223
La Guajira	3	0	3	2,5	15	20	62.521
Meta	3	0	3	2,5	29	10	15.186
Sucre	3	0	3	2,5	26	12	29.439
San Andrés	0	2	2	1,7	2	100	10.003
Caldas	0	2	2	1,7	27	7	21.996
Casanare	2	0	2	1,7	19	11	30.434
Córdoba	2	0	2	1,7	28	7	93.946
N. Santander	2	0	2	1,7	40	5	21.190
Risaralda	1	1	2	1,7	14	14	27.063
Amazonas	0	1	1	0,8	2	50	9.258
Chocó	1	0	1	0,8	30	3	77.339
Guainía	1	0	1	0,8	1	100	4.322
Guaviare	1	0	1	0,8	4	25	43.916
Magdalena	1	0	1	0,8	30	3	16.363
Putumayo	0	1	1	0,8	13	8	25.925
Vaupés	1	0	1	0,8	4	25	2.974
Vichada	1	0	1	0,8	3	33	7.163
Total	97	24	121	100,0	1054	11	1.996.563

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los errores de exclusión, los indicadores muestran avances mínimos en cuanto a la prioridad que debería haberse dado a regiones que tradicionalmente han sido socioeconómicamente las más rezagadas en el país. Los

datos indican que la mayor parte de los municipios que no ingresaron a Familias en Acción en el período 2003-2006, teniendo condiciones de vida precarias, se ubican en Chocó, Bolívar y Nariño, principalmente. De acuerdo con el indicador de pobreza multidimensional del DNP, la incidencia de la pobreza en estas zonas superaba el 60% en 2006. En total, durante la segunda oleada del programa, se privó de la entrada a 810.953 personas pertenecientes al nivel I del Sisbén ubicadas en las zonas más pobres del país (Cuadro 17).

Cuadro 17. Municipios excluidos segunda oleada Familias en Acción

Departamento	Conglomerado		Total Municipios excluidos	Porcentaje en el total de excluidos	Número de municipios del Departamento	Municipios excluidos / total de Municipios según Departamento	Población Sisbén I
	Bajo-Bajo	Bajo					
Chocó	15	3	18	14,9	30	60,0	99.069
Bolívar	10	6	16	13,2	46	34,8	179.686
Boyacá	0	16	16	13,2	123	13,0	51.762
Nariño	7	9	16	13,2	64	25,0	122.781
Santander	1	12	13	10,7	87	14,9	25.433
Antioquia	0	8	8	6,6	125	6,4	48.390
Magdalena	5	1	6	5,0	30	20,0	100.911
Cauca	3	1	4	3,3	41	9,8	24.800
N. Santander	1	3	4	3,3	40	10,0	26.744
Casanare	0	3	3	2,5	19	15,8	2.557
Guaviare	0	3	3	2,5	4	75,0	32.579
Caquetá	0	2	2	1,7	16	12,5	18.579
Cundinamarca	0	2	2	1,7	116	1,7	5.972
Meta	0	2	2	1,7	29	6,9	14.442
Putumayo	0	2	2	1,7	13	15,4	20.357
Vaupés	0	2	2	1,7	4	50,0	448
Amazonas	0	1	1	0,8	2	50,0	6.983
Atlántico	0	1	1	0,8	23	4,3	16.370
Sucre	0	1	1	0,8	26	3,8	3.746
Vichada	1	0	1	0,8	3	33,3	9.344
Total	43	78	121	100,0	841	14,4	810.953

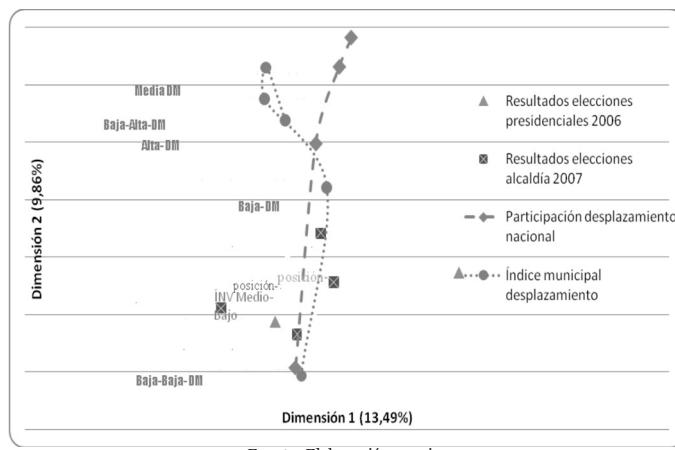
Fuente: Elaboración propia.

Los ejercicios realizados con el Índice de Condiciones Sociales y Económicas indican que en 2005 los municipios con banco tenían 3,6 más probabilidad de entrar al Programa que los que no lo tenían. Este valor es significativamente inferior al del período 2000-2002. De otra parte, la variable que más influyó en la decisión de incorporar o no a un municipio en esa segunda oleada fue la categoría del ICSE a la cual pertenecía dicho municipio. En general, la mayor parte de los municipios más vulnerables del país tuvieron que esperar, ya sea por

criterios técnicos o por otras decisiones, hasta el 2007 para ingresar al Programa. Esto acentuó la probabilidad de que la brecha entre municipios se incrementara en el país. No en vano las cifras del Ministerio de Educación para el 2010 muestran que en materia de permanencia en los diferentes niveles de formación, el comportamiento nacional era el siguiente: avances en coberturas cercanas al 100% en educación primaria y 86% en educación secundaria en la región andina, y problemas en la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema escolar en las zonas del litoral pacífico y algunos departamentos de la Costa Atlántica como Guajira, Magdalena y Cesar, donde las coberturas en los primeros ciclos de enseñanza apenas llegan al 79% y en secundaria a 64%.

Gráfico 2. Peso de criterios de focalización territorial de Familias en Acción, segunda oleada (2003-2006).

Análisis de Correspondencia Múltiple- Periodo de entrada al Programa, nivel de vida, resultados electorales, desplazamiento y presencia de Banco en los municipios



Fuente: Elaboración propia.

¿Qué tan relevante fue el conflicto armado (mirado a través del desplazamiento forzado) como criterio para incluir municipios en el Programa Familias en Acción? La Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, obligó a las entidades encargadas de atender a los más de tres millones de víctimas de desplazamiento forzado interno en Colombia a reformular la política pública y velar por su efectivo cumplimiento. Esto pudo tener un efecto importante en la selección de los municipios, especialmente de aquellos aquejados por el fenómeno del desplazamiento forzado. La información indica que los municipios con mayores problemas de desplazamiento estaban ubicados en el conglomerado más bajo del ICSE, en regiones como las costas pacífica y atlántica, así como en los llanos orientales.

Sin embargo, al hacer una revisión sobre la vinculación de los municipios con población desplazada al Programa se encuentra que el criterio “desplazamiento” no

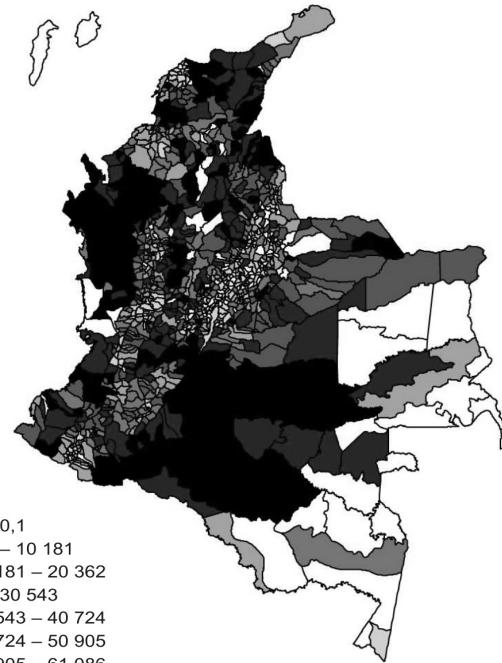
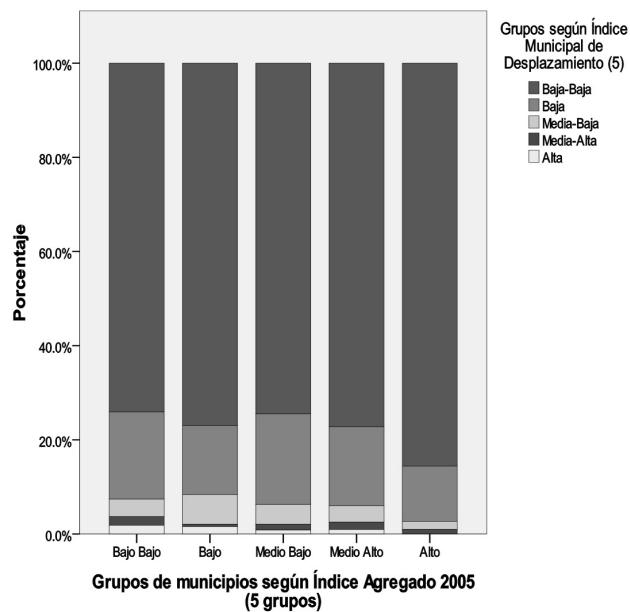
tuvo un peso significativo en la decisión de ingreso de los municipios a Familias en Acción en el período 2003-2006. Incluso, se observa en el cuadro 18 que los territorios con baja incidencia de violencia tenían mayor opción de ser incluidos que aquellos en donde el fenómeno del desplazamiento se presentaba como un problema de gran proporción. Al parecer, el programa no cumplió en un comienzo de modo estricto la orden de la Corte Constitucional de incluir en el Programa a la población desplazada.

Cuadro 18. Entrada de municipios al programa según categorías del índice de desplazamiento

Categorías del Índice de Desplazamiento	Medidas	Periodo de entrada a FeA				Total
		2000-2002	2003-2006	2007-2009	2010	
Baja-Baja (0-0)	Recuento	474	167	166	2	809
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	58,6	20,6	20,5	,2	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	76,3	73,6	66,9	100,0	73,7
Baja-Media (0-0,1)	Recuento	88	40	34	0	162
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	54,3	24,7	21,0	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	14,2	17,6	13,7	,0	14,8
Baja-Alta (0,1-0,3)	Recuento	38	9	13	0	60
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	63,3	15,0	21,7	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	6,1	4,0	5,2	,0	5,5
Media-Baja (0,3-0,5)	Recuento	13	5	10	0	28
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	46,4	17,9	35,7	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	2,1	2,2	4,0	,0	2,6
Media-Media (0,5-1,0)	Recuento	7	3	10	0	20
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	35,0	15,0	50,0	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	1,1	1,3	4,0	,0	1,8
Media-Alta (1,0-2,0)	Recuento	1	1	7	0	9
	Porcentaje dentro de Grupo Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	11,1	11,1	77,8	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	,2	,4	2,8	,0	,8
Alta (2,0-6,6)	Recuento	0	2	8	0	10
	Porcentaje dentro de Grupo del Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	,0	20,0	80,0	,0	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	,0	,9	3,2	,0	,9
Total	Recuento	621	227	248	2	1098
	Porcentaje dentro de Grupo Indicador Nacional de Desplazamiento 2005	56,6	20,7	22,6	,2	100,0
	Porcentaje dentro de Periodo de entrada a Familias en Acción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 3. Desplazamiento Agregado 2000-2005
por conglomerados índice 2005**



Fuente: Elaboración propia.

Otro interrogante se refiere al efecto de la variable electoral en el Programa, especialmente en los años 2006 y 2007, cuando el gobierno nacional decidió la ampliación más importante del Programa, de 1,5 a 3 millones de familias, y se comenzaba a debatir una segunda reelección del Presidente Uribe. La hipótesis, manejada desde diferentes sectores, es que el interés electoral tuvo que ver en la ampliación de la cobertura, teniendo en cuenta las potencialidades electorales del Programa. Además, éste último tenía gran aceptación dentro de los beneficiarios, por lo que pudo ser utilizado para fortalecer el capital electoral de la coalición de gobierno, tanto a nivel nacional como local.

Esta hipótesis fue puesta a prueba mediante un análisis estadístico que buscó precisar el peso que el factor electoral tuvo en la inclusión de municipios en el Programa¹⁸. Dicho análisis muestra que la variable electoral no tuvo mucho peso en la definición de la inclusión de municipios en el Programa, por lo menos en comparación con otras variables, como la existencia de un banco o la pertenencia a una determinada categoría del Índice. No obstante, cabe señalar que la mayor proporción de municipios en los que triunfaron representantes de partidos de la coalición de gobierno en las elecciones presidenciales del 2006 y de alcaldes en el 2007 pertenecen a los conglomerados con mayor puntaje del Índice de Condiciones Sociales y Económicas. Por el contrario, los de oposición están concentrados en los niveles más bajos del Índice.

Adicionalmente, los municipios más proclives electoralmente a la coalición de gobierno tenían una probabilidad 26 veces mayor de ingresar al Programa que los municipios en los que dominaba la oposición. En el período 2003 -2006, el error de exclusión del programa en los municipios con mayoría uribista fue de 48,2%, mientras que en los municipios con mayor votación de oposición fue de 67,2%. Los errores de inclusión fueron de 55,2% en el primer caso y de 42,9% en el segundo. Estos datos señalan una mayor favorabilidad de los municipios en los que triunfó la coalición de gobierno para ingresar a Familias en Acción, que de los que votaron por partidos de la oposición (Ver cuadros 19 y 20).

¹⁸ Se tomó como punto de referencia las elecciones presidenciales de 2006 y las elecciones municipales y departamentales de 2007. Los municipios fueron clasificados en cuatro categorías: aquellos en los que triunfó la coalición de gobierno, aquellos en los que triunfó la oposición, los municipios independientes y, finalmente, los indeterminados.

**Cuadro 19. Inclusión de municipios Familias en
Acción según resultados electorales 2006**

Conglome- rado	Resultados electorales	Partido	Medida	Inclusión FeA			
				2003- 2006	2007- 2009	2010	Total
Bajo -Bajo	Elecciones 2006	Coalición de Gobierno	Recuento	26	32	1	61
			Porcentaje de la fila	42,6	52,5	1,6	100,0
	Elecciones 2006	Oposición	Recuento	6	27	0	35
			Porcentaje de la fila	17,1	77,1	,0	100,0
Bajo	Elecciones 2006	Coalición de Gobierno	Recuento	92	85	1	221
			Porcentaje de la fila	41,6	38,5	,5	100,0
	Elecciones 2006	Oposición	Recuento	21	18	0	60
			Porcentaje de la fila	35,0	30,0	,0	100,0
Medio	Elecciones 2006	Coalición de Gobierno	Recuento	41	18	0	319
			Porcentaje de la fila	12,9	5,6	,0	100,0
	Elecciones 2006	Oposición	Recuento	7	4	0	47
			Porcentaje de la fila	14,9	8,5	,0	100,0
Alto	Elecciones 2006	Coalición de gobierno	Recuento	33	59	0	342
			Porcentaje de la fila	9,6	17,3	,0	100,0
	Elecciones 2006	Oposición	Recuento	1	5	0	13
			Porcentaje de la fila	7,7	38,5	,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 20. Inclusión de municipios Familias en
Acción según resultados electorales 2007**

Conglome- rado	Resulta- dos	Partido	Medida	Entrada en FeA			
				2003- 2006	2007- 2009	2010	Total
Bajo-Bajo	Alcaldía 2007	Coalición de gobierno	Recuento	6	23	0	29
			Porcentaje de la fila	20,7	79,3	,0	100,0
		Oposición	Recuento	1	17	0	19
			Porcentaje de la fila	5,3	89,5	,0	100,0
	Indepen- diente	Recuento	2	3	0	5	
			Porcentaje de la fila	40,0	60,0	,0	100,0
		Indetermi- nado	Recuento	1	0	0	1
Bajo	Alcaldía 2007	Coalición de gobierno	Recuento	67	56	2	132
			Porcentaje de la fila	50,8	42,4	1,5	100,0
		Oposición	Recuento	20	13	0	40
			Porcentaje de la fila	50,0	32,5	,0	100,0
	Indepen- diente	Recuento	6	3	0	13	
			Porcentaje de la fila	46,2	23,1	,0	100,0
		Indetermi- nado	Recuento	0	4	0	5
			Porcentaje de la fila	,0	80,0	,0	100,0

Conglomerado	Resultados	Partido	Medida	Entrada en FeA			
				2003-2006	2007-2009	2010	Total
Medio-Bajo	Alcaldía 2007	Coalición de gobierno	Recuento	41	34	0	156
			Porcentaje de la fila	26,3	21,8	,0	100,0
		Oposición	Recuento	11	12	0	49
			Porcentaje de la fila	22,4	24,5	,0	100,0
		Independiente	Recuento	4	4	0	23
			Porcentaje de la fila	17,4	17,4	,0	100,0
		Indeterminado	Recuento	4	2	0	11
			Porcentaje de la fila	36,4	18,2	,0	100,0
		Coalición de gobierno	Recuento	21	12	0	212
			Porcentaje de la fila	9,9	5,7	,0	100,0
Medio-Alto	Alcaldía 2007	Oposición	Recuento	9	2	0	62
			Porcentaje de la fila	14,5%	3,2%	,0%	100,0%
		Independiente	Recuento	7	1	0	26
			Porcentaje de la fila	26,9%	3,8%	,0%	100,0%
		Indeterminado	Recuento	4	1	0	16
			Porcentaje de la fila	25,0%	6,3%	,0%	100,0%
		Coalición de gobierno	Recuento	14	32	0	188
			Porcentaje de la fila	7,4%	17,0%	,0%	100,0%
			Recuento	4	12	0	56
			Porcentaje de la fila	7,1%	21,4%	,0%	100,0%
Alto	Alcaldía 2007	Independiente	Recuento	2	4	0	13
			Porcentaje de la fila	15,4%	30,8%	,0%	100,0%
		Indeterminado	Recuento	2	13	0	40
			Porcentaje de la fila	5,0%	32,5%	,0%	100,0%

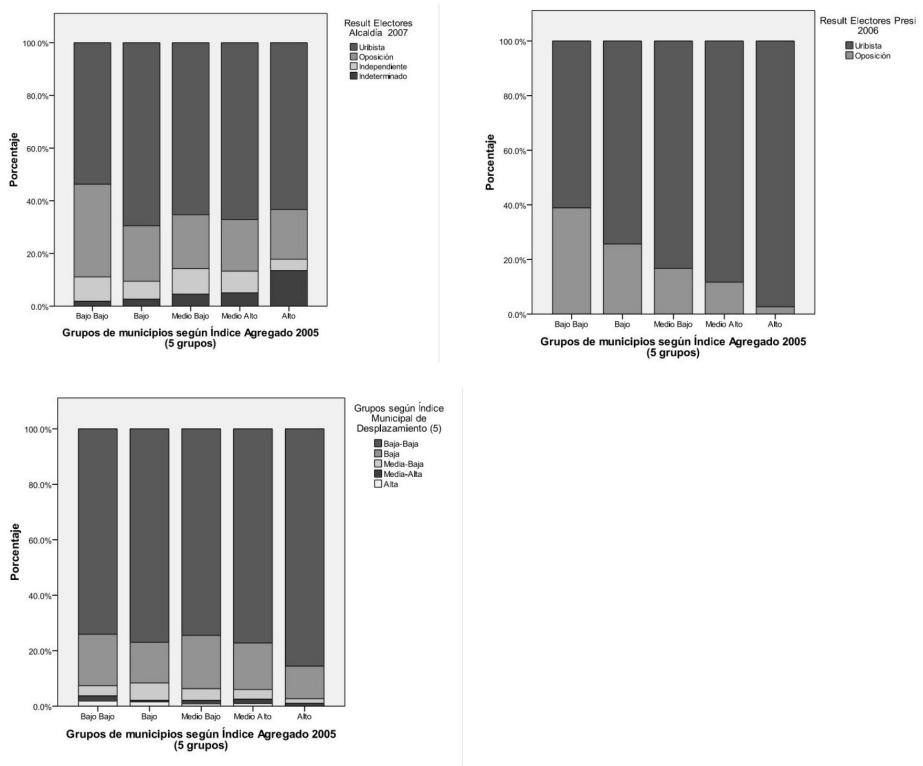
Fuente: Elaboración propia.

En la encuesta a los alcaldes del país, realizada por este estudio, la mayoría de ellos niegan que Familias en Acción se haya prestado a manipulaciones con fines políticos en su respectivo municipio; sólo el 16,5% consideran que si hubo hechos de esta naturaleza (Cuadro 21).

El bajo peso de los factores “violencia política” y “resultados electorales” en la decisión de inclusión de los municipios en el Programa en las dos primeras oleadas de incorporación analizadas ratifica la idea de que el criterio dominante para la focalización territorial fue la oferta institucional de los municipios. Dicha oferta incluía, por lo menos en un principio, la existencia de una sucursal bancaria, la capacidad de ofrecer servicios incrementales de educación y salud, y el compromiso del alcalde con el programa, reflejado en el nombramiento de un enlace y la asignación de recursos para el desarrollo de algunas actividades. Como ya se señaló, el criterio de capacidad institucional fue más importante que el de condición socio-económica de los municipios para incluirlos en el Programa, lo que plantea interrogantes acerca de qué tanto el Familias en Acción se acogió al

criterio, propio de la noción de Estado Social de Derecho, de dar prioridad a las poblaciones y a los territorios más pobres y con mayor vulnerabilidad.

Gráfico 4. Resultados electorales 2006-2007 por conglomerados índice 2005



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 21. Manipulación política en el programa Familias en Acción. Encuesta alcaldes

Partido político del alcalde	Medida	Manipulación política		Total
		Si	No	
Coalición de gobierno	Recuento	20	131	151
	Porcentaje	13,2	86,8	100,0
Oposición	Recuento	11	41	52
	Porcentaje	21,2	78,8	100,0
Independiente	Recuento	4	13	17
	Porcentaje	23,5	76,5	100,0
Indeterminado	Recuento	3	8	11
	Porcentaje	27,3	72,7	100,0
Total	Recuento	38	193	231
	Porcentaje	16,5	83,5	100,0

Fuente: Elaboración propia.

El argumento expresado por quienes defienden la primacía del criterio de capacidad institucional como factor más relevante para la incorporación de municipios al Programa alude a la idea de que éste no podía correr el riesgo de fracasar y, por ello, era preciso dirigirlo a municipios con un cierto grado de fortaleza institucional. En otras palabras, la idea de éxito del Programa fue más importante que la de equidad en las decisiones iniciales de focalización territorial.

Dicho argumento puede tener una cierta validez desde lógicas de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, no la tiene cuando se miran los preceptos constitucionales acerca de la priorización del gasto público para los sectores y los territorios más pobres del país. Es posible que en los municipios en peores condiciones socio-económicas el programa hubiese experimentado un cierto riesgo de fracaso. La decisión, sin embargo, no debió ser diferir la inclusión de esos municipios en el Programa, sino llevarlo a ellos e implementar al mismo tiempo programas de fortalecimiento de capacidades que permitieran gradualmente a esas entidades territoriales garantizar el éxito de Familias en Acción. Los criterios de éxito y de eficiencia no pueden estar por encima del de equidad en la asignación del gasto público, si se tiene como referente inmediato a la Constitución colombiana. Por eso, lo que hizo el Programa fue en cierta medida contribuir a la ampliación de la brecha social entre municipios y condenar a los más débiles –institucionalmente hablando- a seguir siéndolo.

3.4. La focalización de los beneficiarios

El segundo componente de la focalización del programa Familias en Acción es el poblacional, el cual, como se señaló en el capítulo 2, abarca tres momentos: la identificación de los beneficiarios, la selección de los mismos y la asignación del subsidio. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, el instrumento básico para la focalización poblacional de programas sociales en Colombia es la encuesta SISBEN, que se viene aplicando en los municipios del país desde 1994 para seleccionar los beneficiarios de programas sociales. El SISBEN se basa en la construcción de un índice con las características de un *proxy means test* a partir de variables asociadas a las características de las viviendas, acceso a servicios públicos, composición y características del núcleo familiar, condiciones sociodemográficas, educación e ingresos.

En 2003 se actualizó el instrumento considerando variables relacionadas con la ocupación laboral y el equipamiento del hogar. En 2010 se realizó una nueva actualización del SISBEN con el propósito de mejorar su capacidad para realizar comparaciones interpersonales e implementar un enfoque basado en el modelo de capacidades. Operativamente, la encuesta se aplica mediante barrido

en la población y, posteriormente, por demanda¹⁹. La información se consolida a escala municipal con controles permanentes de calidad y duplicidades.

En el Programa Familias en Acción la información del SISBEN sirve de base para la identificación de las familias potenciales, definidas como aquellas ubicadas en el nivel 1 que poseen menores de 18 años. El Programa establece puntos de corte para la selección de los beneficiarios potenciales y, finalmente, una vez seleccionados estos últimos, se procede a la asignación del subsidio. La entrega del subsidio a la población desplazada se lleva a cabo con base en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD); para la población indígena el instrumento de focalización es el listado censal indígena de cada resguardo o cabildo.

En general, el gobierno nacional y las evaluaciones del Programa concuerdan en que una de sus fortalezas es la aplicación de estos instrumentos para la focalización de los beneficiarios. Se afirma que este es un proceso transparente, orientado por criterios técnicos, que evita la intermediación de sectores políticos y sociales en su manejo. La percepción positiva del SISBEN como instrumento de focalización del Programa se corrobora en la encuesta a alcaldes. Un total de 170 alcaldes (73,6%) estuvieron de acuerdo con el funcionamiento del SISBEN y su aporte a la escogencia de los beneficiarios de Familias en Acción en su municipio. Tan sólo 57 afirmaron que se deberían cambiar algunos componentes de la focalización poblacional para evitar los errores de inclusión/exclusión en esta clase de iniciativas de la política social.

A pesar de estas opiniones, los estudios de caso realizados en el marco de la investigación demuestran que en el escenario territorial la selección de beneficiarios del Programa enfrenta una serie de críticas, derivadas de la percepción que tienen varias personas de que el SISBEN no permite en ocasiones la inclusión de las familias que lo requieren de manera prioritaria. Al respecto, se identifican tres problemas frecuentes: la poca participación del municipio en el proceso, las presiones políticas de cara al Programa y las fallas del instrumento como herramienta de focalización²⁰.

En general, el municipio tiene poca injerencia en el proceso de focalización, que es competencia de Acción Social, en Bogotá. El enlace se limita a difundir las fechas y la información sobre la apertura de convocatorias, recoger los documentos

¹⁹ Parte de estas problemáticas fueron identificadas en la encuesta a alcaldes cuando se indagó sobre la efectividad del SISBEN como instrumento para la focalización poblacional del programa. En efecto, de los 57 alcaldes que consideraban que el SISBEN no es un instrumento válido para la focalización, tres de cada cinco aducen que ello se debe a que este instrumento contiene errores en el puntaje asignado a las familias, uno de cada cuatro señalan que la ficha de la encuesta no tiene variables relacionadas con el Programa y, finalmente, un 15,8% informa que la forma como se aplica la encuesta a la población no resulta ser suficientemente confiable.

²⁰ Ver el capítulo 4.

para la inscripción de las madres y los menores, enviar las quejas de las familias a la Unidad Coordinadora Regional y establecer contacto con las diferentes entidades del municipio para realizar los controles de asistencia escolar y talla y peso²¹. En ocasiones esto hace que el proceso de inclusión de las familias beneficiarias sea largo y complicado: “Hay personas que llevan más de dos años para que las incluyan en el programa, a uno le dicen que no hay cupos, que toca esperar, no hay información y nadie sabe nada, incluso a varios le ha tocado ir hasta Bogotá”²².

Un funcionario municipal entrevistado afirmó: “En ocasiones uno siente que tiene las manos amarradas porque no puede tomar decisiones que beneficiarían a la población más pobre del municipio. Aquí se recibe un número de población muy grande por la cuestión de las regalías y el petróleo, las madres llegan exigiendo que tienen que entrar al Programa, pero los procesos a veces son muy largos, ellas no entienden que eso lo maneja el gobierno nacional, que eso no depende de nosotros”²³.

Algunas personas entrevistadas plantean que el municipio debería tener mayor participación en las decisiones de focalización. Además, advierten serias fallas, como la exigencia de documento de identidad para la carnetización, la cantidad de trámites y la falta de información sobre los derechos y oportunidades que tienen los potenciales beneficiarios: “siempre tiene que haber una representación del municipio, me gustaría que fuera aquí pero que hubiera como mas veedurías, más sentido social, ya me entiendes, mas vocación de servicio para el personal, porque yo he visto personas que llegan de una vereda, de un corregimiento, que tardan para venir aquí y muchas veces ni la atienden. Incluso nosotros como funcionarios de la Red Juntos estamos tratando de mejorar los procesos de vinculación de las personas a los programas”²⁴.

Un inconveniente adicional identificado en algunas entrevistas es el incumplimiento de los protocolos establecidos por Acción Social para realizar la focalización de beneficiarios de Familias en Acción. Contrario a las afirmaciones de los funcionarios que orientan el programa en el nivel nacional, en el sentido de que este es un proceso técnico, sin presiones de ninguna clase²⁵, varios líderes políticos y sociales plantearon que en ocasiones la información sobre las convocatorias y la ampliación de la oferta están relacionadas con la actividad de grupos políticos locales y del departamento: “Las cosas se complican en época de elecciones, algunos funcionarios utilizan el programa para favorecer a los candidatos;

²¹ Grupo focal madres beneficiarias.

²² Entrevista funcionario municipal.

²³ Entrevista a un enlace municipal.

²⁴ Entrevista a funcionario de Familias en Acción.

²⁵ Entrevista a un dirigente político de Roldanillo.

las madres líderes que se lanzan a la política también utilizan el programa en su beneficio. Por ejemplo, se entregan carnets, se prometen beneficios adicionales, y la entrada al programa. Muchas veces la gente cae en la trampa, pero es difícil denunciar esto con pruebas. A las personas se les pregunta pero todas dicen que el programa no tiene política por temor a que les quiten el subsidio”²⁶.

Existen denuncias de la población desplazada sobre candidatos al Concejo que en las últimas elecciones llegaron a las veredas más pobres para informarle a la población que si querían recibir el próximo año los subsidios bimensuales tenían que votar por un candidato específico: “La gente cree y muchas personas llegan al municipio porque les dicen que si votan por un determinado candidato se van a beneficiar de los programas sociales que tiene la alcaldía o los del gobierno nacional, como Familias en Acción; también sucede que, cuando los desplazados van a pasar los papeles para inscribirse en el programa, les dan prioridad a quienes votaron por el partido que apoya a un candidato, por eso es que los desplazados han pedido un cambio en la forma de atención y la vinculación al programa”²⁷.

Algunos funcionarios municipales señalan que es inevitable que en época de elecciones un Programa con la cobertura e importancia como éste se preste para intentos de manipulación por parte de sectores políticos interesados en tomar el lugar del gobierno para “sacar pecho” por los recursos que se entregan a las familias.

En cuanto a los instrumentos de focalización, Acción Social afirma que su eficacia radica en la claridad y sencillez de conceptos que le son conexos²⁸, de la facilidad para la operación de los lineamientos, de la capacidad técnica demostrada, de los mecanismos para orientar la asignación del gasto y de la combinación adecuada de instrumentos cuando se requiere (Acción Social, 2007). Sin embargo, no son pocos los problemas relativos a la eficacia en la selección de los beneficiarios del Programa, los cuales pueden clasificarse en dos grupos. En primer lugar, aparecen las dificultades relacionadas con el potencial del SISBEN para identificar personas a las que se debe dirigir el Programa. Si bien este instrumento no diseña y define el contenido y alcance de la política social, determina en gran parte la decisión de las autoridades encargadas de incluir o excluir a determinadas personas, de acuerdo con su situación socioeconómica particular. Son varias las opiniones según las cuales, el SISBEN tiene errores de clasificación por el tipo de variables que incluye para la medición:

“El SISBEN es un buen instrumento para unos programas, pero no se puede utilizar para todo, no sirve para determinar la pobreza. Me explico: aquí tenemos las regalías y esas regalías, a diferencia de otros municipios, aquí han sido bien invertidas”

²⁶ Entrevista actor social de Sasaima.

²⁷ Definición de beneficiarios, pobreza, vulnerabilidad, etc.

²⁸ Entrevista a concejal del municipio de Castilla La Nueva.

*tidas, entonces aquí Ud. puede encontrar una familia pobre, de escasos recursos, pero resulta que vive en una vivienda que fue dada por el subsidio del municipio, o sea tiene casa propia, al frente tiene un acueducto, tiene alcantarillado, tiene servicio de gas, al frente de la casa tiene su antejardín muy bonito, con muy buena jardinería porque eso lo maneja el municipio, tiene una calle pavimentada, entonces eso el SISBEN lo califica como si fuera un nivel muy alto, entonces, la cuestión es, debido a la inversión del municipio ha realizado en las distintas administraciones, se puede ver una riqueza de la puerta de la casa hacia afuera, pero de la puerta de la casa hacia afuera se ve pobreza, se ve la gente necesitada de escasos recursos, la gente que necesita apoyo para trabajo, y el SISBEN lamentablemente no tiene en cuenta eso. En ese sentido, hay gente muy necesitada que como se mira de la puerta para fuera, le sube el puntaje y los puede sacar de este tipo de programas*²⁹.

Un segundo grupo de problemas asociados a la eficacia de la focalización tiene que ver con los inconvenientes generados por una mala implementación del instrumento, lo que lleva a incluir erróneamente como beneficiarios del programa a personas que no cumplen los requisitos pre establecidos, o a excluirlas cuando los cumplen. En la exclusión errónea confluyen factores como el exceso de requisitos y trámites, la insuficiencia en la información sobre la oferta existente, la combinación inadecuada de instrumentos de focalización e incluso la misma estigmatización de los usuarios.

Por su parte, como factores asociados a la inclusión errónea figuran la dificultad para verificar los requisitos, la imprecisión en las normas, la no validación de información utilizando fuentes externas a la entidad que ejecuta el programa y la ausencia de sistemas consolidados de información de programas estatales. A raíz de tales inconvenientes, un Concejal de Castilla señaló: “Yo pienso que debe haber un criterio de equidad; por una parte, algunas variables del SISBEN sirven mucho para identificar aspectos como número de hijos, grado de escolaridad, profesión; y la otra, hay que hacerlo con una visita presencial, para identificar las verdaderas condiciones de pobreza de las personas y que se puedan inscribir en este tipo de programas”³⁰.

Los problemas empiezan desde la recolección de la información. Para algunas personas entrevistadas, el hecho de que este proceso se haga con apoyo de personas que viven en el municipio se presta para manipulaciones y fallas en el registro de la población que favorecen a algunas personas y aliados de los funcionarios de la alcaldía. Incluso, algunos proponen que esta tarea sea llevada a cabo por funcionarios del gobierno nacional o de otros municipios, con el fin de garantizar su imparcialidad³¹. Además, se afirma que deben existir otras acciones para garantizar la selección de las

29 Ibid.

30 Entrevista al alcalde municipal de Roldanillo.

31 Entrevista a madre beneficiaria del programa.

personas beneficiadas con programas nacionales y locales, entre ellas, encuestas del municipio, visitas domiciliarias y verificación con otras bases de datos³².

Una inquietud adicional de funcionarios locales y actores sociales es la implementación del SISBEN III. A pesar de que reconocen que este instrumento cuenta con una base conceptual más amplia, una mayor solidez estadística y está mejor blindado contra la manipulación, afirman que provocará algunos inconvenientes en el municipio, principalmente por la exclusión de un número importante de beneficiarios del Programa. En efecto, la aplicación del nuevo SISBEN en el municipio ha generado inquietudes a las madres beneficiarias. Algunas de ellas creen que con el nuevo sistema van a salir del Programa en razón de la nueva forma de asignación de puntajes y clasificación: “Nosotros no sabemos, como beneficiarias de Familias en Acción, si con el SISBEN III que se viene ahorita vamos a quedar; en la alcaldía nos dicen que varias familias van a salir pero no nos dicen los criterios, estamos preocupados porque el subsidio es lo único que tenemos para nuestros hijos en educación y comida, nosotros somos familias desplazadas que no tenemos trabajo”³³.

Otras inquietudes tienen que ver con la población desplazada que llega al municipio. En la actualidad, existe una cierta inconformidad de funcionarios y de líderes sociales con este componente del Programa. La mayoría de las personas entrevistadas creen que las familias del nivel I tienen el mismo derecho a ser beneficiadas con esta iniciativa, pues para ellas la incorporación no es automática, como sí es el caso de los desplazados. A las madres del nivel I del SISBEN las hacen esperar un tiempo relativamente largo hasta tanto el gobierno nacional apruebe la realización de nuevas inscripciones.

Actualmente existe un conflicto con los desplazados que llegan a los municipios y los incluyen inmediatamente en el listado de beneficiarios del Programa, como estipula la norma. En contraste, hay familias que cumplen todos los requisitos para estar en Familias en Acción, pero llevan años esperando nuevas inscripciones: “La gente acá está inconforme con esta situación, piensan que los desplazados son una carga para el municipio y hasta se han visto agresiones entre personas por eso, yo no sé en que pueda terminar eso si el gobierno nacional no le pone freno a la manera como se entregan los subsidios a las personas que vienen desplazadas. Otra cosa es que ellos llegan con todas las exigencias y la alcaldía no puede decirles que no porque son desplazados, pero la gente pobre que vive en las veredas si tiene que esperar³⁴.

³² Entrevista a madres beneficiaria del programa.

³³ Entrevista a actor social en Dibulla.

³⁴ Entrevista al enlace municipal de Dibulla.

Esta percepción concuerda con los resultados de la evaluación del programa Familias en Acción para la población desplazada, efectuada por el Centro Nacional de Consultoría en 2006. En este documento se señala que los desplazados de las zonas rurales llegan a los grandes receptores de población desplazada donde opera el programa y deben enfrentarse a las típicas dificultades que origina el desconocimiento sobre el tipo de ayudas a las que pueden acceder. Otros aspectos importantes se relacionan con la resistencia de la población local a recibir las personas que llegan y la percepción negativa sobre la prioridad establecida por el Estado en la atención a las víctimas de la violencia sobre otros grupos sociales.

Finalmente, en el caso de la población indígena también existen problemas para realizar el proceso de selección de los beneficiarios. En Dibulla, por ejemplo, la comunicación se realiza a través de los líderes de la comunidad Waypiapa, asentada en la zona rural de Dibulla. Tal como lo afirma el enlace municipal, “es una comunidad pequeña, de aproximadamente 40 familias. Aunque hablan español, la comunicación es difícil, porque ellos se dirigen ante las autoridades locales en su dialecto Wayunaiki. Ellos vienen a averiguar por las novedades de inscripción y nosotros no le entendemos; por ese motivo le mandamos un oficio al gobernador de esa comunidad que viniera siempre una persona con ellos, para que ellos nos trasmitieran el mensaje³⁵.

De acuerdo con los comentarios de las personas entrevistadas, puede decirse que, si bien el SISBEN contribuye a racionalizar el proceso de selección del Programa Familias en Acción, no puede sin embargo garantizar una selección meramente técnica. El sistema no está libre de ciertas preferencias, de intentos de manipulación política o de amiguismos en el escenario local. Además, no ha sido diseñado como método de selección particular para el Programa, sino que se aplica como herramienta general para la focalización de diferentes programas con distintos objetivos y prioridades. Habría que ver, de otra parte, si el criterio de ingresos es el más adecuado para la entrega del subsidio, no sólo porque los ingresos son muy difíciles de captar; se requerirían encuestas muy especializadas para obtener precisión sobre cuánto ganan las personas, cuáles son sus recursos, su ingreso permanente, sus condiciones socioeconómicas.

Un elemento para el debate en el tema de la focalización de la política social, y en particular, de programas como Familias en Acción, es la definición de la línea de pobreza adecuada. Y, más que eso, examinar cuáles son los segmentos poblacionales más vulnerables, en términos de carencia de capacidades de educación y nutrición. Al respecto, la mayoría de las personas entrevistadas plantean que una de las soluciones más efectivas para mejorar la selección de los beneficiarios del Programa es la promoción de la participación de los distintos agentes implicados

³⁵ Entrevista al enlace municipal de Dibulla.

en el proceso, para la revisión de la afiliación, el control y corrección de errores de inclusión y exclusión de los sistemas masivos de identificación. Para que ello sea posible, se deben definir criterios prácticos de selección de beneficiarios de subsidios de salud que consideren prioritarias las situaciones con inferioridad en capacidades y mayor vulnerabilidad ante riesgos de salud (población infantil, mujeres embarazadas y en período de lactancia, población en municipios con altos niveles de pobreza, población de la tercera edad, incapacitados de determinadas condiciones) y tengan en cuenta la falta de capacidad de pago de la población.

La adopción simultánea de estos criterios implica crear mecanismos de identificación y selección de beneficiarios y de fijación de tarifas de afiliación, acordes con las particularidades del conjunto del sistema de seguridad social. Se trata de buscar una conciliación práctica entre los criterios de falta de capacidad de pago y de falta de capacidades, que conlleva vulnerabilidad especial ante determinados riesgos. Hacerlo conlleva precisar los criterios de selección y adecuar los mecanismos a través de los cuales se aplican.

4. RESULTADOS A ESCALA MUNICIPAL

¿Qué tanto el programa Familias en Acción ha logrado mejorar algunos indicadores municipales en materia educativa? ¿Qué tanto tales resultados son consistentes con hallazgos obtenidos en las evaluaciones realizadas por el Programa? ¿Cómo perciben los actores locales esos resultados?

4.1. Evaluaciones y percepciones

En general, las evaluaciones realizadas al Programa Familias en Acción muestran su contribución a la mejora de los indicadores de educación y nutrición de los menores beneficiados con el subsidio. Un ejemplo de esto se encuentra en el documento elaborado por Econometría en 2006 sobre este tema. Según dicho estudio, Familias en Acción tiene un efecto positivo y significativo en la asistencia escolar de los niños y jóvenes beneficiarios del Programa. En las zonas urbanas, la tasa de asistencia escolar de los niños de 8 a 11 años aumentó entre 1 y 4 puntos porcentuales. Asimismo, se observa un impacto positivo en la tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 12 a 17 años. Dicha tasa aumentó entre 3 y 8 puntos porcentuales en los municipios que participaron en el Programa. En materia de salud, se encontró un impacto positivo y estadísticamente significativo en la proporción de niños inscritos en el Programa de Crecimiento y Desarrollo. En las zonas rurales aumentó en 16% la proporción de niños menores de dos años que participaron en el Programa de Crecimiento y Desarrollo, y en las zonas urbanas, en 21 %.

Esta conclusión es corroborada por los alcaldes de los municipios que respondieron la encuesta de este estudio. Cuando se indagó sobre los efectos del Programa Familias en Acción, el 81,4% afirmó que ha aumentado la cobertura escolar; el 71% señaló que han mejorado las condiciones de nutrición de los menores que reciben el subsidio; el 51,1% planteó mejoras en la calidad de vida de las familias beneficiarias, el 21,6% opinó que las madres beneficiarias tienen mayor empoderamiento. Según los alcaldes, los impactos menores han sido en el área de participación ciudadana, ambiente familiar y bancarización (Cuadro 22).

Cuadro 22. Efectos positivos Familias en Acción. Encuesta a Alcaldes.

Efectos Positivos	Frecuencia	Porcentaje del total de la Tabla
Aumento de la cobertura escolar	188	81,4
Aumento de la salud y nutrición del os menores	164	71,0
Mejora la calidad de vida de las familias beneficiadas	118	51,1
Empoderamiento de las madres beneficiadas	50	21,6
Ayuda a las familias pobres	47	20,3
Aumenta la organización y participación de la comunidad	23	10,0
Mejora el ambiente familiar	15	6,5
Bancarización de la población pobre	10	4,3
Total	615	100,0

Fuente: Elaboración propia.

También se encuentran opiniones a favor del programa en las entrevistas realizadas durante los estudios de caso. Para varios funcionarios de las alcaldías y algunos actores sociales de los municipios, uno de los factores que explica el comportamiento positivo en las tasas de cobertura y deserción municipal es la entrada del Programa Familias en Acción; afirman que esta es una herramienta que permite a los padres sostener a sus niños en el sistema escolar: “Mal o bien es una ayuda, es una condición del sistema que el niño tiene que estudiar y así mismo se les exige a los directivos de los colegios que tienen que certificar la asistencia del estudiante para la entrega del subsidio”³⁶.

Además, plantean que el subsidio obliga a los padres a tener mayor control y responsabilidad con la educación de sus hijos, a estar pendientes de su progreso académico. En esta tarea también hay una comunicación permanente entre la dirección del núcleo educativo y otras autoridades municipales para detectar los casos en los que algunos menores no asisten al colegio y hablar directamente con el padre de familia. “Ellos muchas veces dicen ‘es que mi niño no quiere seguir estudiando’, y lo que se le responde es que no importan si el niño quiere o no, es su deber mantenerlo en el sistema, si Ud. no lo hace entonces nos vemos en la obligación de pasarlo a tal estamento. Cuando ya ellos los envían entonces se acabó

³⁶ Entrevista a un alcalde municipal.

el problema, pero si sigue fallando nosotros acudimos a la Comisaría de Familia y la Personería, que han estado muy atentos a colaborarnos en estos casos”³⁷.

4.2. Cobertura educativa y retención escolar

¿Corroboran los datos agregados a nivel municipal los hallazgos de los estudios de impacto y las opiniones señaladas? Para responder esa pregunta se realizó un análisis sobre cobertura educativa y niveles de retención en los municipios del país, tomando como base el ICSE. El ejercicio consistió en examinar los cambios en estos indicadores para los municipios que ingresaron al Programa, según año de entrada, dentro de cada una de las categorías del Índice.

Cabe aclarar que, a diferencia del modelo estadístico utilizado por las evaluaciones institucionales, que utilizan modelos cuasi-experimentales³⁸, el análisis propuesto examina el aporte del programa a los indicadores de todos los municipios cubiertos por el programa. Para tal fin fueron tenidas en cuenta dos variables: las tasas de cobertura neta para el periodo 2006-2008 y las tasas de retención para el periodo 2005-2008. Para cada uno de estas variables se empleó el indicador “Porcentaje interanual de cambio relativo de la tasa”, asociado a cada tasa y a cada municipio³⁹ y se analizará tanto para los incluidos dentro del programa, como para los excluidos en cada año para los cuales exista información. Contando con las categorías ya definidas del ICSE y la identificación de los municipios excluidos e incluidos por cada categoría, se analizó el cambio en el indicador elegido para cada año según municipio. Los resultados se ofrecen a continuación.

El primer indicador que se examina es el incremento en los períodos 2006-2007 y 2007-2008 de las tasas de cobertura neta en los municipios que entraron en el programa antes de 2005 y en el 2005, así como para los que entraron en 2006 y 2007. Primero se ofrecen los resultados de cambio inmediato (periodo 2006-2007) para los municipios que ingresaron a Familias en Acción antes de 2005 y durante el 2005, pretendiendo así examinar el cambio más inmediato que se pudo generar. Los resultados se muestran en el cuadro 23.

³⁷ Entrevista a la directora del núcleo educativo de Sasaima.

³⁸ Estos modelos consisten en la construcción de una muestra de municipios de acuerdo con la cantidad de familias elegibles existentes, para constituir las Unidades primarias de Muestreo (UMP), de los que seleccionan dos grupos uno de tratamiento y otro de control, y luego se examinan los resultados logrados por los menores en los componentes del programa.

³⁹ Algunos municipios han sido eliminados de la muestra por cuanto sus valores de cambio tienen comportamientos demasiado volátiles. En algunos casos las tasas de cambio, crecimiento o decrecimiento del indicador elegido para el análisis, supera el 600%, lo cual las convierte en una distorsión y resta valor a su confiabilidad. En total fueron 18 observaciones las que fueron descartadas.

Cuadro 23. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006 – 2007

Conglomerados de Municipios*	Entrada a Familias en Acción	Número de municipios	Media de crecimiento de la tasa de cobertura neta
1. Bajo – bajo	Entrados antes de 2005	8	-13,6646
	Entrados en 2005	5	1,5783
	Otros municipios	66	-9,4340
	Total	79	-9,1655
2. Bajo	Entrados antes de 2005	71	-17,6935
	Entrados en 2005	27	-16,6883
	Otros municipios	165	-20,3975
	Total	263	-19,2867
3. Medio	Entrados antes de 2005	312	-23,6150
	Entrados en 2005	36	-19,7739
	Otros municipios	85	-29,5368
	Total	433	-24,4581
4. Alto	Entrados antes de 2005	235	-31,1557
	Entrados en 2005	8	-31,1612
	Otros municipios	74	-33,6161
	Total	317	-31,7302
Total	Entrados antes de 2005	626	-25,6470
	Entrados en 2005	76	-18,4716
	Otros municipios	390	-23,0422
	Total	1.092 **	-24,2173

*/ Según ICSE

**/ Seis de los municipios no fueron analizados por registrar tasas de cambio excesivamente volátiles, con valores superiores a 600%

Fuente: Elaboración Propia.

Los resultados muestran las medias de crecimiento del indicador para cada una de las categorías creadas, destacándose que en todas los municipios que ingresaron antes o durante el 2005 a Familias en Acción o que no ingresaron en ese periodo, tienen comportamientos negativos: su tasa de cobertura neta decreció para el periodo 2006-2007, con excepción de los pertenecientes al conglomerado bajo-bajo ingresados en 2005.

Sin embargo, hay que señalar que el comportamiento negativo observado es menor en los municipios que entraron al Programa frente al observado en los que no ingresaron durante el periodo analizado; incluso, la tasa es menos negativa en los municipios que entraron durante el 2005 que en los que entraron previamente, con excepción de los pertenecientes al conglomerado alto, donde la tasa de cambio es prácticamente igual. De todas maneras, debe considerarse que el número de municipios que entraron en 2005 es relativamente pequeño en comparación los que hacen parte de las otras dos categorías. Si se examina el comportamiento para el otro periodo (2007-2008) y se desagregan los municipios según año de entrada al Programa, las cifras muestran un comportamiento irregular en el sentido de que

en todos mejora de manera ostensible el indicador adquiriendo valores positivos por encima del 6%, con excepción de los dos municipios del conglomerado bajo que tienen un comportamiento totalmente diferente, aunque, dado el número de las observaciones, no son representativos. El cuadro 24 muestra los resultados en detalle para las primeras dos categorías Bajo-bajo y bajo, según la desagregación descrita.

Cuadro 24. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006/7 y 200/8, según año de entrada del municipio en el FeA y según conglomerado bajo-bajo y bajo

Conglomerados de Municipios	Entrada a Familias en Acción	Porcentaje de cambio Tasa de cobertura neta 2006-07		Porcentaje de cambio Tasa de cobertura neta 2007-08	
		N	Media	N	Media
1. Bajo - bajo	Entrados antes de 2005	8		8	
	Media	-13,6646		16,1381	
	Entrados en 2005	5		5	
	Media	1,5783		6,6839	
	Entrados en 2006	14		14	
	Media	-21,4262		29,7255	
	Entrados en 2007	50		50	
	Media	-6,2337		16,9208	
	Otros municipios	2		2	
	Media	-5,4977		14,1246	
2. Bajo	Total	79		79	
	Media	-9,1655		18,3921	
	Entrados antes de 2005	71		71	
	Media	-17,6935		20,5674	
	Entrados en 2005	27		27	
	Media	-16,6883		18,5590	
	Entrados en 2006	75		75	
	Media	-22,9531		31,3975	
	Entrados en 2007	88		88	
	Media	-18,8313		23,0758	
Otros municipios	N	2		2	
	Media	6,5211		-2,5117	
	Total	263		263	
	Media	-19,2867		24,1134	

Fuente: Elaboración propia.

En las categorías medio y alto, el comportamiento de las tasas también mejora de manera notable, sin excepción, para todos las categorías de entrada y para los dos conglomerados analizados, contengan o no un número significativo de municipios (cuadro 25). En otras palabras, el impacto positivo en la cobertura educativa de los municipios, generado por el ingreso al Programa, sólo comenzó a sentirse a partir de 2007, es decir, un poco más de un lustro después de que el Programa comenzara a ser implementado.

Cuadro 25. Porcentaje de cambio de la tasa de cobertura neta 2006/7 y 2007/8, según año de entrada del municipio en el Programa y según conglomerado medio y alto

Conglomerados Municipios	Entrada a Familias en Acción		Porcentaje cambio Tasa de cobertura neta 06-07	Porcentaje cambio Tasa de cobertura neta 07-08
3. Medio	Entrados antes de 2005	N	312	312
		Media	-23,6150	25,4534
	Entrados en 2005	N	36	36
		Media	-19,7739	23,1213
	Entrados en 2006	N	40	40
		Media	-29,3453	26,6488
	Entrados en 2007	N	45	45
		Media	-29,7071	24,3620
	Otros municipios	N	433	433
		Media	-24,4581	25,2565
	Total	N	235	235
		Media	-31,1557	28,9857
4. Alto	Entrados antes de 2005	N	8	8
		Media	-31,1612	27,4887
	Entrados en 2005	N	15	15
		Media	-29,2680	19,3661
	Entrados en 2006	N	58	58
		Media	-34,6144	31,1908
	Entrados en 2007	N	1	1
		Media	-40,9372	35,7792
	Otros municipios	N	317	317
		Media	-31,7302	28,9177
	Total	N	312	312
		Media	-23,6150	25,4534

Fuente: Elaboración propia

4.3. Las tasas de retención escolar

El cuadro 26 muestra los resultados de la variación de la tasa de retención escolar en el primer periodo interanual 2005-2006 para los cinco conglomerados del ICSE. Se observa que en el conglomerado “Bajo-Bajo” aumenta la tasa de retención en los municipios atendidos por Familias en Acción, lo que supone un efecto positivo, aunque se trata de una frecuencia baja de municipios en esa categoría. En los municipios no cubiertos por el programa el promedio de variación de la tasa es negativo, lo que significa mayores deserciones.

En el conglomerado “Bajo” ocurre lo contrario, es decir, se observa un mejor desempeño en el cambio de la tasa de retención para el periodo 2005-2006 en los municipios que no habían sido incluidos dentro del Programa, y tienen un

desempeño negativo los municipios de ese conglomerado que fueron incluidos dentro del Programa. Por su parte, en el conglomerado “medio” disminuye más la tasa en los municipios cubiertos por Familias en Acción que en los no cubiertos, pero en ambos disminuye.

Por último, en el conglomerado “alto” aumenta la tasa más en los no cubiertos que en los cubiertos, y el cambio es apreciable. Podría pensarse de manera preliminar, observando las cifras y el agregado total, que en general la inclusión del municipio dentro del Programa no conduce, en el término de un año, a una mejora en la tasa de retención, pues el indicador se deterioró en general para todos ellos.

Cuadro 26. Porcentaje de cambio de la tasa de retención 2005 – 2006

Conglomerados Municipios	Año entrada a Familias en Acción	Número de municipios	Media de crecimiento de la tasa de retención
1. Bajo – bajo	Entrados antes de 2005	8	.2204
	Otros municipios	72	-.4491
	Total	80	-.3822
2. Bajo	Entrados a FeA antes de 2005	71	-.4995
	Otros municipios	196	.2938
	Total	267	.0829
3. Medio	Entrados antes de 2005	313	-.3446
	Otros municipios	121	-.1672
	Total	434	-.2951
4. Alto	Entrados antes de 2005	235	.0462
	Otros municipios	82	.2231
	Total	317	.0919
Total	Entrados antes de 2005	627	-.2085
	Otros municipios	471	.0495
	Total	1098	-.0978

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al cambio observado para el periodo 2006-2007, empleando las mismas categorías de años de entrada y manteniendo la misma estructura de conglomerados, el ejercicio muestra que, en promedio agregado, mejora un poco más la tasa de retención en los municipios no cubiertos por Familias en Acción; sin embargo hay diferencias según las categorías (cuadro 27).

Los datos sobre el cambio de la tasa en los demás periodos interanuales, usando la misma desagregación según año de entrada del municipio al programa y también según conglomerado, no aportan evidencia conclusiva sobre el efecto del Programa en materia de retención escolar. Los resultados sobre sus posibles efectos, en relación con los no incluidos en el programa son diferentes en los distintos conglomerados.

Cuadro 27. Porcentaje de cambio de la tasa de retención 2006 – 2007

Conglomerados Municipios*	Año entrada a Familias en Acción	Número de municipios	Media de crecimiento de la tasa de retención
1. Bajo – bajo	Entrados antes de 2005	8	,5820
	Entrados en 2005	5	2,4044
	Otros municipios	67	1,1155
	Total	80	1,1427
2. Bajo	Entrados antes de 2005	71	,8920
	Entrados en 2005	27	,4377
	Otros municipios	169	,8695
	Total	267	,8318
3. Medio	Entrados antes de 2005	313	,6505
	Entrados en 2005	36	,7352
	Otros municipios	85	,8080
	Total	434	,6884
4. Alto	Entrados antes de 2005	235	,6347
	Entrados en 2005	8	,3703
	Otros municipios	74	,3726
	Total	317	,5668
Total	Entrados antes de 2005	627	,6711
	Entrados en 2005	76	,7009
	Otros municipios	395	,8049
	Total	1098	,7213

Fuente: Elaboración propia

Se presenta la constante de que los municipios incluidos en el Programa antes de 2005 tienen sistemáticamente valores inferiores a los otros grupos. Incluso disminuyen, en promedio, sus tasas de retención. En general, en algunos grupos el número reducido de municipios no permitiría sacar conclusiones en firme. No se percibe una tendencia clara en el comportamiento de las tasas. El ejercicio detallado, aunque un poco complejo de apreciar, según conglomerado y año de entrada y cambio en la tasa para cada periodo interanual, se muestra en el cuadro 28.

Cuadro 28. Porcentaje de cambio de la tasa de retención escolar 2005/6, 2006/7 y 2007/8, según año, según conglomerado y total

Conglomerados de Municipios	Año entrada a Familias en Acción	Porcentaje cambio 05-06	Porcentaje cambio 06-07	Porcentaje cambio 07-08
1. Bajo – bajo	Entrados antes de 2005	N 8 Media .2204	8 .5820	8 -1,3441
	Entrados en 2005	N 5 Media -.3786	5 2,4044	5 -1,2667
	Entrados en 2006	N 14 Media -.5053	14 .0674	14 -1,2152
	Entrados en 2007	N 51 Media -.8868	51 1,3888	51 .2210
	Otros municipios	N 2 Media 3,8533	2 1,4827	2 -1,7852
	Total	N 80 Media -.3822	80 1,1427	80 -3300
2. Bajo	Entrados antes de 2005	N 71 Media -.4995	71 .8920	71 -.2000
	Entrados en 2005	N 27 Media -.5364	27 .4377	27 -.7182
	Entrados en 2006	N 76 Media .7608	76 .3767	76 -.2125
	Entrados en 2007	N 90 Media -.1407	90 1,1930	90 -.1910
	Otros municipios	N 3 Media 8,9713	3 3,6500	3 -3,3428
	Total	N 267 Media .0829	267 .8318	267 -.2882
3. Medio	Entrados antes de 2005	N 313 Media -.3446	313 .6505	313 .1131
	Entrados en 2005	N 36 Media -.1551	36 .7352	36 -.6400
	Entrados en 2006	N 40 Media -.5912	40 .9573	40 -.1439
	Entrados en 2007	N 45 Media .2000	45 .6752	45 -.0369
	Total	N 434 Media -.2951	434 .6884	434 .0114
4. Alto	Entrados antes de 2005	N 235 Media .0462	235 .6347	235 -.0519
	Entrados en 2005	N 8 Media -.1363	8 .3703	8 -.3210
	Entrados en 2006	N 15 Media .2999	15 .5986	15 -.3586
	Entrados en 2007	N 58 Media .2483	58 .3199	58 -.0026
	Otros municipios	N 1 Media .4828	1 .0385	1 .6105
	Total	N 317 Media .0919	317 .5668	317 -.0282

Conglomerados de Municipios	Año entrada a Familias en Acción	Porcentaje cambio 05-06	Porcentaje cambio 06-07	Porcentaje cambio neto 07-08
Total	Entrados en antes de 2005	N 627	627	627
		Media -.2085	.6711	-.0028
	Entrados en 2005	N 76	76	76
		Media -.3033	.7009	-.6754
	Entrados en 2006	N 145	145	145
		Media .3155	.5300	-.2313
	Entrados en 2007	N 244	244	244
		Media -.1413	.9309	-.0317
	Otros municipios	N 6	6	6
		Media 5,8506	2,3256	-2,1647
	Total	N 1098	1098	1098
		Media -.0978	.7213	-.0978

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Deserción, migraciones y asistencialismo

En las entrevistas realizadas a actores locales en los municipios estudiados y en la encuesta a los alcaldes se identifican tres problemas que influyen en los resultados del programa en el escenario local: la deserción en los niveles superiores del ciclo escolar; las migraciones poblaciones en algunas zonas, debido al desplazamiento o a la falta de oportunidades laborales; y el carácter asistencialista del subsidio y la eficacia de esta clase de modelos de política social. Tanto funcionarios públicos como actores sociales de los cuatro municipios estudiados consideran que el subsidio entregado por Familias en Acción no es suficiente para mejorar los indicadores de permanencia educativa en los ciclos de educación secundaria y media. Se sigue observando un fenómeno de deserción de adolescentes y jóvenes que deciden abandonar sus estudios. Entre las principales razones detectadas en esos municipios se encuentran la necesidad de trabajar, la maternidad, la paternidad o el embarazo, la falta de interés por los estudios y los problemas de rendimiento⁴⁰.

También existen factores protectores o expulsores que dependen del apoyo y el estímulo brindados por la familia o por los establecimientos educativos a los estudiantes. Aunque la gran mayoría de las familias tienen interés en que sus hijos culminen el ciclo educativo, algunas de ellas no brindan el apoyo necesario a sus hijos, sea por la necesidad de generar ingresos, o bien por conflictos internos que crean un clima familiar negativo para el estudiante.

La deserción estudiantil también puede estar ligada al rol de los agentes educativos dentro del establecimiento. Como lo señalaron algunos funcionarios

⁴⁰ Entrevista al Jefe de Núcleo Escolar de uno de los municipios.

entrevistados (enlaces, comisarias de familia, personeros), en ocasiones los maestros y los directivos de las instituciones educativas no estimulan a los estudiantes para que permanezcan en la institución, sino que, por el contrario, asumen actitudes autoritarias o de estigmatización que se convierten en incentivos negativos para los alumnos. Estos terminan por reducir sus expectativas con respecto al entorno educativo, lo que acelera su decisión de abandonar los estudios.

Como se puede observar, este es un fenómeno complejo que deriva de múltiples causas. Algunas veces se piensa que estos problemas se van a resolver con subsidios como los que ofrece Familias en Acción, con apoyos ofrecidos por el gobierno local o mediante mejora de la infraestructura de las instalaciones educativas. Sin embargo, la solución requiere de acciones que el Programa Familias en Acción no contempla y que involucran a diversos actores, más allá de las familias, en particular los colegios y las autoridades públicas. Tales acciones deben orientarse a mejorar las condiciones económicas de las familias, las fuentes de empleo del municipio y el apoyo psicosocial para los menores, dirigido a su desarrollo personal como complemento de las demás estrategias que pretenden combatir la deserción. En ese sentido, Familias en Acción debería ser parte de un paquete de programas más amplio, que involucre las acciones mencionadas y que en conjunto puedan combatir el fenómeno de la deserción escolar.

Por otro lado, el comportamiento demográfico y las migraciones poblacionales entre municipios e incluso departamentos, afectan la capacidad de respuesta del sistema escolar. Un ejemplo de ello se encuentra en el municipio de Sasaima que, de acuerdo con datos de la Oficina de Planeación de Cundinamarca, entre 1995 y el 2010, redujo su población en 24%, lo que significaba una pérdida de habitantes a un ritmo del 1,5% anual. De este total, el 34,8% eran familias con menores de edad, que se desplazaron a municipios vecinos o Bogotá de manera permanente. Esto trajo como consecuencia la disminución de la demanda educativa que pasó de 3.191 menores matriculados en los diferentes niveles de formación en el 2009 a 2.921 alumnos en el 2010⁴¹. De acuerdo con la Coordinadora del Núcleo Educativo de Sasaima, la disminución de la matrícula en el municipio obedece principalmente al carácter flotante de la población: “Ante la falta de oportunidades de empleo, las familias se desplazan a municipios vecinos, en época de cosecha o de van para Bogotá, este es un problema importante para el municipio, que dificulta la identificación de los beneficiarios del Programa, la permanencia de los menores en el sistema educativo y el seguimiento a las condiciones de salud y nutrición”⁴².

⁴¹ Estadísticas entregadas por la Dirección de Núcleo del municipio.

⁴² Entrevista a comisaria de familia

También se da el caso de municipios que expulsan o reciben población desplazada. Dibulla es un caso paradigmático de esta situación, como ya se analizó en otra sección de este capítulo, lo que se refleja en un comportamiento mediocre de los indicadores educativos y de nutrición: la tasa de cobertura no supera el 82,5% y la desnutrición crónica afecta al 14,2% de los menores de cinco años. En ese municipio la falta de oportunidades de empleo estable y las condiciones de pobreza y desplazamiento tienen un efecto muy grande en la asistencia a los centros educativos. Así como llegan contingentes de personas desplazadas o en busca de la cosecha de pescado, a quienes hay que garantizar un cupo en la escuela o el colegio, también se va mucha gente porque no tiene cómo vivir. Las condiciones de pobreza son muy grandes, por lo que las familias de las veredas no pueden mandar a sus hijos al colegio porque no tienen cómo hacerlo. Aunque la alcaldía ha hecho esfuerzos por construir centros educativos en la zona rural, hace falta más para mejorar las condiciones educativas de los menores⁴³.

Otro fenómeno que ejerce influencia es la migración constante de personas hacia municipios receptores de regalías por la producción petrolera o de minerales, que llegan con expectativas de bienestar social y trabajo. El municipio de Castilla La Nueva es un caso emblemático de esta situación. De acuerdo con los indicadores demográficos del DANE, el crecimiento promedio interanual de la población del municipio entre 1985 y 1990 era de 1,14% y para el período 2005-2010 aumentó a 3,57%. Este comportamiento es contrario a la tendencia del Departamento del Meta y al promedio nacional; en esos casos la tasa de crecimiento poblacional se elevó levemente de 1,95 a 2,15 en el primer caso, y en el segundo disminuyó de 2,08 a 1,19 en los mismos años.

En los próximos años, el municipio se enfrentará a una situación de sobre población concentrada en el área urbana. Ante esta situación, un reto importante para la administración local será la identificación de la población flotante. Los problemas que existen en la actualidad se generan porque no se tiene una cifra exacta de cuántas personas residen en el municipio de Castilla la Nueva. El DANE, reporta en sus proyecciones para el 2011 un total de 8.524 habitantes, mientras que el SISBEN habla de 10.856. La unificación de la información es necesaria para mejorar la calidad de la planeación territorial, en especial, el desarrollo de viviendas, servicios públicos, de salud y educación. En este último caso será necesario también implementar acciones para adecuar y construir nuevos espacios de formación, reducir la deserción escolar, ampliando las oportunidades de acceso a las instituciones educativas y generar un sistema de seguimiento para evaluar los cambios en los comportamientos de las familias y los menores en el municipio.

⁴³ Entrevista Secretario de Educación.

Un último factor que podría estar asociado de manera indirecta a los problemas de deserción escolar tiene que ver con los efectos negativos que puede causar el subsidio otorgado por el programa. Aunque en los municipios del estudio de caso se rescata el impacto que tienen los recursos que llegan por concepto de Familias en Acción en estructuras económicas debilitadas y con serios problemas de limitaciones presupuestales, varios funcionarios entrevistados señalan que este modelo genera una trampa de pobreza para sus beneficiarios en la medida en que encuentran muy alto el costo de perder dichos beneficios, y produce incentivos perversos para perpetuar su condición de vulnerabilidad. En esas circunstancias importa más el subsidio que la educación de los hijos, pasando esta última a un lugar secundario dentro de las prioridades familiares. En tal circunstancia, el estímulo que los padres y demás miembros del hogar deben proporcionar a sus hijos para que continúen sus estudios no constituye una prioridad, generando de ese modo condiciones propicias para la deserción escolar. Esta circunstancia pone de presente, entre otras cosas, la importancia de definir las condiciones de salida del Programa, hasta hoy poco definidos, salvo el cumplimiento del límite de edad establecido cuando se trata de criterios categóricos, y por el cambio en el nivel cuando el instrumento de focalización adoptado es el SISBEN. No existen criterios de salida que consideren medidas de logro o de impacto generados por la percepción de los beneficios del programa. Tampoco criterios que consideren la percepción de beneficios por un plazo máximo, o las opciones abiertas a la decisión del individuo.

En esto coinciden los alcaldes encuestados, al identificar como el principal efecto negativo del programa la dependencia económica que genera, con el 77,9%; el 37,7% afirma que en ocasiones el subsidio no se emplea en los gastos de educación y nutrición; el 18,6% considera que existen deficiencias en la selección y el seguimiento a los beneficiarios del programa y el 15,2% plantea que la cobertura y los recursos del programa son escasos. Otros efectos negativos mencionados son el aumento de la deserción escolar y la violencia intrafamiliar (Cuadro 29).

Cuadro 29. Efectos negativos del Programa Familias en Acción

Efectos Negativos	Frecuencia	Porcentaje del Total de la Tabla
Crea dependencia económica en las familias	180	77,9
Los recursos del subsidio no se emplean de manera adecuada	87	37,7
Existen deficiencias en la selección y el seguimiento a los beneficiarios	43	18,6
Escasa cobertura y recursos	35	15,2
Aumenta la deserción escolar	12	5,2
Genera violencia intrafamiliar	6	2,6
Total	367	

Fuente: Elaboración propia.

Incluso, las autoridades encargadas de la agenda social en la alcaldía de Castilla La Nueva plantean que las personas parecen no tener ambiciones, no se esfuerzan, actúan de forma irracional, viven de los subsidios que otorga el municipio y los que llegan del gobierno nacional. Aunque existe una capacidad productiva importante, en la que se destacan los cultivos de palma, la ganadería, la avicultura y piscicultura, las personas prefieren esperar a las vacantes de la empresa petrolera o los subsidios del municipio. En todos los años se pierden becas que el municipio otorga a los muchachos que salen del bachillerato para que puedan seguir los estudios universitarios, casi nadie se presenta y, cuando se les pregunta por qué no lo hacen, responden que el municipio les da todo.

En general, se considera que el Programa no considera el carácter multidimensional de la pobreza. Aunque la definición que tiene el gobierno de pobreza es amplia, en el momento de medirla y de atacarla, se restringe a la entrega de subsidios, así estos últimos sean condicionados. Así un niño esté bien alimentado y termine un bachillerato, si no desarrolla sus capacidades para tener un mejor futuro, la política tendrá un bajo impacto. Esto se puede comprender mejor si se entiende la pobreza no sólo según el ingreso o las necesidades básicas, sino como falta de capacidades y ausencia de ciertas oportunidades para desarrollar y aprovechar esas capacidades. La superación de la pobreza requiere no sólo garantizar elementos como la nutrición, el vestido, un techo, evitar la morbilidad, etc, sino que también incluye logros sociales como participar en la comunidad; tener independencia, tener libertades políticas, económicas y sociales, seguridad, protección contra la violencia y no ser discriminado.

Parte de este problema se encuentra en la decisión del gobierno nacional de prolongar y convertir el programa en la estrategia pública más importante para la lucha contra la pobreza sin que paralelamente se pongan en marcha otras políticas concretas que combatieran las causas estructurales del fenómeno. En este sentido, los subsidios se volvieron paliativos para los beneficiarios y han impedido la constitución de los pobres como actores indispensables para superar la pobreza.

Con frecuencia se menciona que el programa es efectivo porque se encuentra en todo el territorio nacional y logró cubrir con subsidios a cerca de tres millones de familias en menos de seis años. El incremento de la cobertura y el esfuerzo implicado en él son evidentes. Pero en realidad, la eficacia de esta clase de políticas puede ser reconocida cuando contribuya a eliminar la vulnerabilidad de la población, lo que no ha ocurrido del todo en el país. Por el contrario, se ha propiciado una dependencia económica que no será fácil romper en el futuro⁴⁴.

⁴⁴ Preocupa en ese sentido la aprobación de una ley que obliga al Estado a mantener el Programa Familias en Acción como un programa permanente.

CAPÍTULO 4

EL ESQUEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El programa Familias en Acción es una iniciativa del gobierno nacional, diseñada por una agencia gubernamental (la Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – en adelante, Acción Social) y financiada con fondos que maneja y por los cuales responde el gobierno nacional. Las familias beneficiarias, sin embargo, son identificadas como residentes en municipios específicos. En ellos, el alcalde juega un papel importante como apoyo operativo y como oferente de servicios de educación y salud, dado que el subsidio está condicionado a la asistencia y permanencia de los niños en el sistema escolar y a la realización de controles nutricionales. Los Departamentos son incluidos en el diseño institucional para poner en funcionamiento algunos dispositivos de coordinación interinstitucional y para que garanticen, en el caso de los municipios no certificados, la oferta educativa y de salud suficiente para satisfacer las demandas provenientes de la población beneficiaria.

En consecuencia, el Programa supone un esquema de relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos. ¿Cuáles son las características de ese esquema? ¿Cuáles son sus supuestos? ¿El diseño institucional ha contribuido a que el programa sea eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el logro de metas? ¿Qué tanto se aviene con la estructura descentralizada del Estado, consagrada en la Constitución colombiana? ¿Qué tanto peso tienen las relaciones informales en el esquema?

Este capítulo pretende ofrecer algunas respuestas a esos interrogantes. Para tal efecto, está organizado en tres partes: en la primera se contextualiza la cuestión de las relaciones intergubernamentales en el marco de la evolución de la descentralización en el país. Luego, en la segunda parte, se describen los rasgos más importantes del diseño institucional y de relaciones intergubernamentales del Programa. En la tercera y última se examinan las características más sobresa-

lientes del funcionamiento de ese diseño, su relación con la autonomía de las entidades territoriales y el peso de las relaciones informales.

1. COLOMBIA: DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES

El programa Familias en Acción opera en el seno de un Estado unitario descentralizado, en el que las entidades territoriales gozan de una autonomía relativa “para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (Artículo 287 de la Constitución)¹. La autonomía de las entidades territoriales significa que se gobiernan por autoridades propias, ejercen las competencias que les corresponden, administran los recursos y establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participan en las rentas nacionales. Ella supone, al contrario de un modelo autárquico, unos principios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y de la administración pública (relaciones intergubernamentales), que, según la ley de Régimen Municipal (ley 136 de 1994), son los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad².

Las relaciones intergubernamentales, entendidas como relaciones entre niveles de gobierno, aluden a una noción de “Estado fragmentado” (Paddison, 1983, citado por Gibson, 2006). Dicha fragmentación es horizontal (división en jurisdicciones en un territorio nacional) y vertical (entre niveles de gobierno con diferentes alcances de jurisdicción territorial). Esa noción es crucial para el análisis del poder y de la política territorial. Como señala Gibson (2006), “cualquier estudio de los resultados políticos nacionales vistos a través de los lentes de la política territorial debe hacer un énfasis particular en los vínculos entre niveles de gobierno y entre actores organizados territorialmente. La forma en que estos vínculos están organizados y cómo los actores en diferentes niveles del sistema

1 A diferencia de los países federales, en los países unitarios descentralizados los niveles territoriales de gobierno no poseen un margen absoluto de autonomía política y administrativa. En tal sentido, no puede hablarse de “gobiernos” (nacional, intermedio, local) como en los países federales, sino de “niveles de gobierno”. Aunque eligen sus autoridades y tienen competencias y recursos propios, no pueden legislar; por el contrario, deben acogerse al marco constitucional y legal único que rige en el país. En ese contexto, las relaciones intergubernamentales no son relaciones entre gobiernos autónomos, sino entre niveles de gobierno y de la administración pública que se acogen a ese marco único.

2 Según el artículo 4 de la Ley de Régimen Municipal, la coordinación alude a la armonía que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad cuando desarrollan y ejercen sus propias competencias en ejercicio de sus atribuciones. La Concurrencia significa que, cuando sobre una materia se asignen a las entidades territoriales competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades. Finalmente, la subsidiariedad significa que, cuando una entidad territorial ejerce competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

territorial los manipulan es crucial para la forma en que el poder está organizado y distribuido espacialmente dentro de un Estado” (210). Esta tesis es muy útil para el análisis del Programa Familias en Acción, en el sentido de que el manejo y los resultados finales del programa tienen que ver directamente con la forma como se establecen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y las redes de poder que se tejen entre ellos.

Esto puede ser visto, en un modelo sencillo, como un sistema de relaciones “centro-periferia”, en el que ambos polos de la relación se necesitan mutuamente: el gobierno nacional requiere el concurso de las entidades territoriales, especialmente de los municipios, para garantizar que el Programa opere y llegue a sus destinatarios. Pero, al mismo tiempo, como se verá luego, los municipios se benefician con los recursos entregados por el gobierno nacional a las familias y con la generación de capital humano en su territorio. Hay, pues, una relación de interdependencia que no excluye el uso de mecanismos de subordinación, en este caso de las autoridades municipales con respecto al Gobierno departamental y al gobierno nacional y, en particular, a la agencia que maneja el Programa.

Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se rigen por normas precisas a las cuales debe acogerse cada uno de ellos. Dichas normas establecen conceptos, objetivos, criterios, responsables, instrumentos y procedimientos de la gestión pública, cuya aplicación contribuye al cumplimiento de los propósitos de la acción del Estado. A ese tipo de relaciones se les puede denominar relaciones formales. Existe, sin embargo, otra categoría de relaciones inter-gubernamentales, a las que se puede denominar “informales”: operan por fuera de los parámetros establecidos en las normas y se rigen más bien por acuerdos de conveniencia, por amistad, por relaciones personales, de camaradería política o de lealtad que, sin violar la norma, o colocándose en el límite de esta última, facilitan la canalización de programas y recursos desde el gobierno nacional hacia las entidades territoriales. En este caso, los canales institucionales se subordinan a las relaciones personales y se introduce una cierta dosis de discrecionalidad en las decisiones públicas. Dichas relaciones se ligan al uso y a la costumbre y suelen ser más ágiles, *ad hoc*, transitorias y en buena parte dependientes de las habilidades de quienes están involucrados en ellas. Implican transacciones y acuerdos interpersonales más que interinstitucionales³.

Las relaciones intergubernamentales se concretan a través de varios instrumentos, dos de los cuales se destacan por su papel determinante: la

³ La gestión de los asuntos públicos es el resultado de la articulación de estos dos tipos de relación: de un lado, la definida por las normas y los canales institucionales existentes y, de otro, la que proviene de la aplicación de relaciones personales y/o políticas. Las relaciones intergubernamentales en Colombia involucran cada vez más un componente de relaciones informales.

asignación de competencias y la distribución de recursos⁴. Según la Constitución colombiana, esos dos instrumentos deberían ser reglamentados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta fue aprobada a mediados de 2011 (ley 1454), pero no incluyó la cuestión de la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Por tal motivo, el sistema de relaciones intergubernamentales se sigue rigiendo por la ley 715 de 2001, la cual define para cada sector de la gestión pública⁵ las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, los servicios que debe prestar y los criterios para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)⁶.

En Colombia, las relaciones intergubernamentales han evolucionado al ritmo de las transformaciones del diseño de la descentralización. Las normas que reglamentaron dicho proceso a mediados de la década del ochenta, en particular el Acto Legislativo # 1 y las leyes 11 y 12 de 1986, así como los decretos 77 a 81 de 1987, fortalecieron los municipios⁷ mediante la elección popular de alcaldes, la devolución de competencias y recursos que les habían sido arrebatados por el gobierno central a lo largo del siglo XX y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública (Velásquez, 1995). Se configuró así un esquema de relaciones intergubernamentales bipolares entre el Gobierno central, de un lado, que cedió poder en el manejo de las competencias entregadas a las entidades territoriales y debió consecuentemente suprimir algunas de sus agencias, y los gobiernos municipales, de otro, fortalecidos desde el punto de vista político, administrativo y financiero, y convertidos en potenciales agentes de desarrollo en su respectivo territorio. Los Departamentos fueron relegados a un lugar secundario, prácticamente marginal, que les restó protagonismo en el escenario de la gestión pública⁸.

4 Otros mecanismos a través de los cuales operan las relaciones intergubernamentales son la planeación, la inversión nacional en el territorio a través de la ejecución de programas y proyectos, los encuentros entre las autoridades de los distintos niveles y la vigilancia que ejerce el gobierno nacional sobre las autoridades territoriales, entre otros.

5 Se hace referencia a los sectores de educación, salud y los incluidos en la ley 715 como gastos de propósito general. A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, la definición de competencias se llevó a cabo en Colombia con criterio sectorial, no territorial. Quiere ello decir que en lugar de asignar responsabilidades sectoriales a cada nivel de gobierno (nacional, departamental y municipal), lo que hace la norma es definir roles de cada uno de los tres niveles de gobierno en cada sector.

6 Los recursos de las entidades territoriales (propios y de transferencias del SGP) se complementan con la distribución de las regalías que obtiene el Estado por la explotación de minas e hidrocarburos, y que distribuye a los Departamentos y municipios según criterios establecidos en las normas al respecto. Un nuevo esquema de distribución de las regalías comenzó a operar en 2012, luego de la creación del Sistema Nacional de Regalías mediante acto legislativo que modificó la Constitución colombiana (Acto legislativo 05 de 2011).

7 Aunque hubo en ese momento una modificación del régimen departamental, la descentralización en ese momento tuvo un matiz fuertemente municipalista.

8 El fortalecimiento de los municipios y el esquema resultante de relaciones intergubernamentales fue el producto de una decisión de las élites dominantes de darle un nuevo aire al régimen político colombiano, cuya crisis era evidente al finalizar los años setenta, como lo revelaban en ese entonces los altos índices de abstención electoral, el incremento significativo de la movilización social (paros cívicos regionales y locales) y la agudización del conflicto armado. La descentralización del Estado

La Constitución de 1991 otorgó rango constitucional a la descentralización (artículo 1º), consagrando el modelo diseñado un lustro antes y profundizándolo mediante la reafirmación de una serie de principios (el municipio como célula básica de la organización estatal; la autonomía de las entidades territoriales, la participación como fin esencial del Estado, entre otros) y la creación de un conjunto de dispositivos que convertirían esos principios en realidades concretas: la elección popular de gobernadores, la creación del Sistema Nacional de Planeación, la multiplicación de espacios de participación ciudadana, el incremento de las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales y el fortalecimiento de los órganos de control, tanto institucional como ciudadano, entre otros.

Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, los Constituyentes intentaron sustituir el esquema bipolar heredado de la reforma municipal por uno de mayor equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, para lo cual redefinieron el rol de los departamentos en la estructura del Estado, dándoles mayor peso y visibilidad. Para tal efecto, les fueron asignadas funciones específicas (planeación regional, coordinación de los programas nacionales en su territorio, asistencia técnica a los municipios, gestión de servicios) y se ordenó la elección popular de gobernadores. Se intentó así estructurar un modelo de “equilibrio” entre los distintos niveles de la administración pública, asignando a cada uno de ellos funciones y competencias a la luz de los principios ya señalados de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y buscando una cierta armonía en el ejercicio de la gestión pública, por ejemplo, a través de los planes de desarrollo (nacional, departamentales y municipales).

El fortalecimiento de los departamentos no implicó de ninguna manera el debilitamiento de los otros niveles de gobierno. El gobierno central mantuvo sus funciones de diseño y orientación de las políticas públicas, asignación de recursos de transferencia a las entidades territoriales y vigilancia de la gestión pública en el nivel territorial, amén de sus atribuciones en el campo de la defensa nacional, las relaciones inter-gubernamentales y las políticas macroeconómicas. Los municipios, por su parte, conservaron su rol como prestadores de servicios, especialmente en el ámbito social, como agentes del desarrollo local y promotores de la participación ciudadana.

Hacia finales de la década del noventa, el gobierno nacional propuso dar un giro en el diseño de la descentralización, al considerar –en contra de algunas evidencias– que el sistema de transferencias era la causa principal del déficit fiscal de la Nación, el cual había adquirido proporciones enormes en la segunda mitad

y la institucionalización de espacios de participación ciudadana fueron medidas de apertura política orientadas a reducir el clima de tensión social y política del país en esa coyuntura.

de esa década⁹. Además, el déficit de la mayoría de los departamentos y de un buen número de municipios –explicable por el aumento de sus nóminas y por el alto nivel de la deuda pública territorial- constituyan argumentos más que contundentes del gobierno nacional para intervenir las finanzas de los municipios y departamentos e implantar una política de austeridad y reducción del gasto, incluidas las transferencias. Esta apuesta se concretó en la expedición de la ley 617 de 2000, que estableció topes de gastos de funcionamiento con los ingresos propios, según la categoría de la entidad territorial, y del Acto Legislativo # 1 de 2001, que modificó el sistema de transferencias consagrado en la Constitución de 1991, sustituyéndolo por el Sistema General de Participaciones (SGP), una bolsa de monto fijo indexado cada año según el incremento de los precios y algunos puntos adicionales.

Esta mirada “fiscalista” de la descentralización tuvo como consecuencia el debilitamiento de los municipios y los departamentos, especialmente desde el punto de vista fiscal, y el inicio de un proceso de re-centralización que modificó sustancialmente el esquema de relaciones intergubernamentales diseñado por los Constituyentes en 1991. El modelo de equilibrio fue sustituido por otro de carácter jerárquico, en el que el gobierno nacional fue asumiendo progresivamente un mayor poder de decisión sobre asuntos de competencia municipal y departamental, concentrando recursos de inversión que aumentaron significativamente su capacidad de gasto.

Un factor que contribuyó a ese cambio en las relaciones intergubernamentales fue el diseño más sectorial que territorial de la descentralización desde la primera mitad de la década del noventa. La Ley 60 de 1993 y, luego, la ley 715 de 2001 asignaron competencias a las entidades territoriales por sectores (educación, salud, saneamiento básico, etc.), relegando a un segundo plano el criterio territorial. En otras palabras, señalaron cómo se distribuían las obligaciones dentro de cada sector, antes que definir cuáles eran las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno. Ello permitió que las agencias nacionales (Ministerios, Departamentos Administrativos, Consejerías presidenciales) impusieran su jerarquía en el manejo de cada sector, facilitando la concentración de las decisiones y los recursos en el nivel central, en desmedro de la autonomía de los territorios.

Hubo, sin embargo, otros factores que facilitaron la re-centralización: en efecto, la tendencia hacia el predominio de un modelo “agente-principal” en la distribución de competencias y, al mismo tiempo, de un modelo de elección pública en la generación de los recursos produjo una concentración de poder (de decisión y de gasto) en manos del gobierno central en detrimento de las entidades territoriales, cuya consecuencia más evidente ha sido el incremento sustancial de la capacidad de inversión del gobierno central y la dependencia creciente de las autoridades terri-

⁹ Según los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el déficit fiscal del nivel central del Estado llegó a representar cerca del 7% del PIB.

riales con respecto a las decisiones de inversión tomadas por el gobierno nacional, incluso en áreas que son de competencia departamental y municipal.

De otra parte, en un país caracterizado por grandes desigualdades sociales, por altos niveles de exclusión y por el acceso cada vez más restringido a bienes y servicios por parte de una capa creciente de la población, la escasez relativa de recursos de las entidades territoriales, así aquéllos hayan crecido en los últimos 20 años, para atender necesidades y demandas ciudadanas de gran magnitud obligó a los alcaldes y los gobernadores a gestionar recursos adicionales con el sector privado, la cooperación internacional, los organismos de crédito y, sobre todo, el gobierno nacional, lo que ha dejado como saldo una dependencia cada vez mayor de las autoridades municipales y departamentales con respecto a este último.

El gobierno del Presidente Uribe acogió ese diseño, muy propicio para el despliegue de su estrategia de seguridad democrática. Una rápida mirada de sus ocho años de gobierno permite identificar un conjunto de iniciativas suyas orientadas a intervenir en los territorios a través de programas de inversión pública (por ejemplo, los megaproyectos de vivienda social o la política de minería), a producir cambios normativos a través de los cuales sustrajo competencias a los municipios (por ejemplo, los Planes Departamentales de Aguas) y a definir instancias de vigilancia y de subordinación de las autoridades municipales al gobierno nacional, en las que la relación intergubernamental se desarrolla en un contexto de evidentes asimetrías de poder (por ejemplo, el Decreto 028 de 2008, sobre fiscalización, por parte del gobierno central, del uso dado por las entidades territoriales a los recursos del Sistema General de Participaciones).

En este último contexto (re-centralización de competencias y recursos, y esquema jerárquico de relaciones intergubernamentales bajo un modelo de agente-principal) nació el programa “Familias en Acción”. El Programa Familias en Acción fue pensado como una estrategia del gobierno nacional para enfrentar la crisis de finales de los años noventa, en un contexto de relaciones inter-gubernamentales de tipo jerárquico. Eso explica las características principales de su diseño institucional y de su modelo de gestión, los cuales se describen a continuación.

2. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

“Este es un programa autocráticamente descentralizado”¹⁰

El programa Familias en Acción opera mediante un diseño institucional en el que intervienen entidades públicas y privadas del nivel nacional, departamental y municipal, y en el que participa la población beneficiaria para el cumplimiento de

¹⁰ Entrevista a un funcionario de Acción Social.

los procesos operativos (Acción Social, 2010). La base de ese diseño es un modelo de gestión que busca llenar dos requerimientos: garantizar que los subsidios lleguen prontamente a sus destinatarios y asegurar, de parte de las entidades territoriales, la oferta de servicios de educación, salud y nutrición garantizando el acceso efectivo de los beneficiarios a ellos¹¹.

El primer requisito es responsabilidad del gobierno nacional a través de Acción Social y de las agencias estatales vinculadas al Programa. Para que los subsidios lleguen a los beneficiarios, el gobierno nacional debe poner en marcha una estrategia compleja, que traduce en términos operativos la filosofía del Programa, sus apuestas fundamentales y las metas que el propio gobierno nacional se trazó desde un comienzo. Allí se combinan tareas de diagnóstico, análisis de las condiciones externas al programa, planificación y programación, gestión de recursos, relación con las entidades territoriales, ejecución del programa y monitoreo y evaluación, todas ellas enfocadas hacia la realización del pago de los subsidios a las familias de manera oportuna y constante.

El segundo requisito compete a las entidades territoriales, especialmente a los municipios. Estos deben realizar una triple tarea: primero, garantizar una contrapartida a través del nombramiento de un enlace municipal y de la entrega a este último de los medios para que pueda desempeñar sus funciones; segundo, asegurar que la demanda por servicios de educación y salud sea satisfecha mediante la oferta adecuada de servicios y su ampliación cuando las circunstancias lo exijan. Finalmente, firmar con Acción Social un acuerdo en el que se compromete a garantizar las anteriores condiciones para el funcionamiento adecuado del Programa¹². El Departamento debe asumir la responsabilidad de garantizar la oferta de servicios de educación, salud y nutrición cuando los municipios no están certificados. En cualquier caso, compete a las entidades territoriales realizar una adecuada y efectiva selección de las familias beneficiarias, atendiendo a los criterios de focalización definidos por Acción Social, verificar el cumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiarios, facilitar el acceso de los niños y las niñas a los servicios de educación, salud y nutrición y capacitar a las madres titulares.

¹¹ Este modelo de gestión institucional se complementa con un modelo de gestión social a través del cual se busca fortalecer la identidad de los beneficiarios, incrementar su capital social y promover un cambio personal y de su entorno. El centro de ese modelo de gestión institucional es la participación activa de las madres comunitarias, fortaleciendo su “corresponsabilidad, el conocimiento y la apropiación de sus derechos y deberes como ciudadanas colombianas” (Ibíd., página 105). Sobre ese aspecto, puede verse el capítulo 5.

¹² En un comienzo, se firmaba un convenio de participación de los municipios en el Programa. Posteriormente se firmó un convenio de cooperación.

2.1. La columna vertebral

Este modelo de gestión implica un diseño institucional cuya columna vertebral está constituida por la articulación entre las Unidades Coordinadoras en los tres niveles: nacional, departamental y municipal. La Unidad Coordinadora Nacional (UCN) funge como cabeza del esquema: se encarga de la orientación conceptual del Programa, la formulación de políticas de acción, la planificación y el seguimiento a la ejecución y administración técnica, operativa y financiera del mismo. Está liderada por Acción Social, entidad que, en asocio con otras entidades del nivel nacional, define la misión y los objetivos del Programa, establece los criterios técnicos, orienta los procesos, diseña todos los dispositivos para su operación (selección de beneficiarios, asignación y entrega de subsidios, verificación de compromisos de los beneficiarios, coordinación con agentes departamentales y municipales, diseño y montaje de los sistemas de información y de seguimiento y monitoreo, y resolución de problemas), asegura los recursos y define líneas de acción para las entidades territoriales.

Cuenta con el acompañamiento de los Ministerios de Educación y Protección Social, los cuales contribuyen a la orientación del Programa y a la supervisión del trabajo de los entes departamentales y municipales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) presta un apoyo técnico para temas de focalización, seguimiento y evaluación¹³, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar aporta su conocimiento en materias sustantivas como familia e infancia¹⁴.

Las Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), ubicadas en las capitales de los departamentos, se encargan de la ejecución de los procesos operativos del programa dentro de su territorio, y de la canalización de información de doble vía entre el nivel nacional y el municipal. Juegan un rol importante en la oferta de servicios de educación y salud en los municipios no certificados y propician escenarios de análisis sobre el comportamiento del Programa con los alcaldes y con funcionarios del orden nacional. Además, ofrecen acompañamiento a los enlaces municipales, a través de eventos de capacitación y actualización, y de la respuesta a consultas sobre la operación del Programa. Son interlocutoras permanentes de los enlaces municipales.

¹³ Entrevista a funcionario del DNP.

¹⁴ El ICBF también ha participado como cofinanciador del Programa: “El 13 de julio de 2007 Acción Social y el ICBF suscribieron el primero de tres convenios interadministrativos, con el propósito de brindar y dar cumplimiento a lo establecido por el gobierno nacional en el mencionado documento Conpes Social [Conpes 102 de 2006]. Mediante el convenio 455, el ICBF aportó 180.000 millones de pesos a Acción Social, los que se utilizaron para el pago exclusivo de subsidios de nutrición durante 2007 (...) En septiembre de 2008 se firmó el segundo convenio 029, por valor de 118.000 millones de pesos que se ejecutaron en abril de 2009 en un 95%. El último de los convenios, el 013 de 2009, por 426.988 millones de pesos finalizó en marzo de 2010” (Acción Social, 2010: 235).

En los municipios la Unidad Coordinadora es la Alcaldía. Esta tiene varias responsabilidades: garantizar la oferta institucional de servicios de educación y salud; designar un funcionario como enlace municipal, responsable de la coordinación y de la ejecución del programa en el territorio; mantener actualizado el SISBEN y oficializarlo ante el DNP para la selección de las familias; apoyar los procesos operativos para la vinculación y la capacitación de las familias beneficiarias, para la capacitación de los funcionarios de educación y de salud, y para la verificación del cumplimiento de compromisos, pagos, recibo de quejas e incorporación de novedades; apoyar la organización de las familias beneficiarias, a través de las asambleas de madres; y apoyar la estrategia de promoción y desarrollo diseñada por la UCN. El gráfico 1 presenta la estructura del Programa a nivel municipal tal y como está concebida en el manual Operativo.

El enlace municipal “coordina y apoya la organización de las familias beneficiarias, por medio de asambleas de madres titulares (...) y, en general, apoya la ejecución de la estrategia de promoción y desarrollo diseñada por la UCN” (Acción Social, 2010:100). Participa además en la operación del sistema de seguimiento y monitoreo interno (inscripción, verificación de cumplimiento de compromisos, liquidación y pago de subsidios, estados de las familias, novedades, quejas y reclamos). La labor del funcionario de enlace debe contar con el apoyo de todas las entidades de la administración municipal, en especial de los sectores educativo y de salud, de la oficina encargada del manejo del SISBEN, y de los órganos de control, las registradurías y las notarías locales.

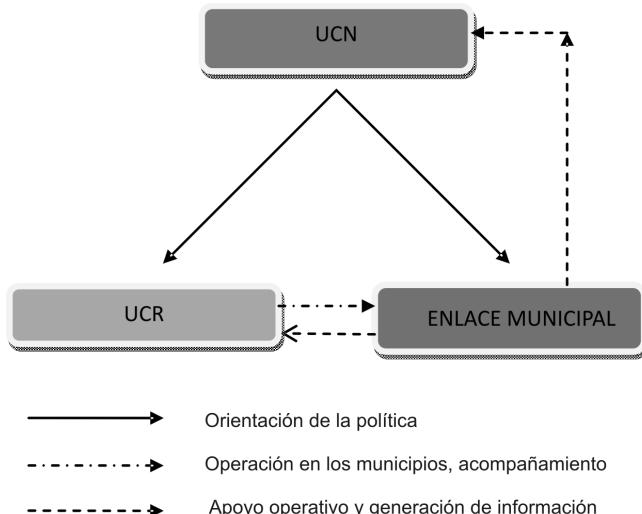
Gráfico 1. Estructura Orgánica de Funcionamiento Municipal. Programa Familias en Acción.



Fuente: PFA, Manual operativo, 2005.

El gráfico 2 resume el esquema de relaciones entre los diferentes niveles de operación del Programa, así como el rol de cada una de las unidades que intervienen.

Gráfico 2. Esquema de relaciones intergubernamentales



2.2. Los dispositivos

La clave del funcionamiento de este esquema es la articulación de esfuerzos, acciones y recursos en el nivel nacional y entre las unidades de los tres niveles. En el nivel nacional, Acción Social trabaja principalmente con los Ministerios de Educación y de Protección Social, con el DNP y con el ICBF. Cada una de esas entidades tiene un lugar específico en esa relación. Por ejemplo, el DNP a través de la Dirección de Desarrollo Social (Grupo de Promoción Social y Calidad de Vida) realiza el apoyo técnico sobre temas de focalización (diseño del SISBEN), ampliación de coberturas, mecanismos de salida de las familias del Programa, rediseño del programa a partir de los estudios de impacto y del levantamiento de información, mejoramiento de los manuales de operación y otras decisiones que deben tener un sustento técnico explícito. Los grupos de salud y educación de la Dirección de Desarrollo Social entablan relaciones directas con los Ministerios y con el ICBF (primera infancia) para apoyar a Acción Social en la orientación de la política y en el diseño específico del Programa.

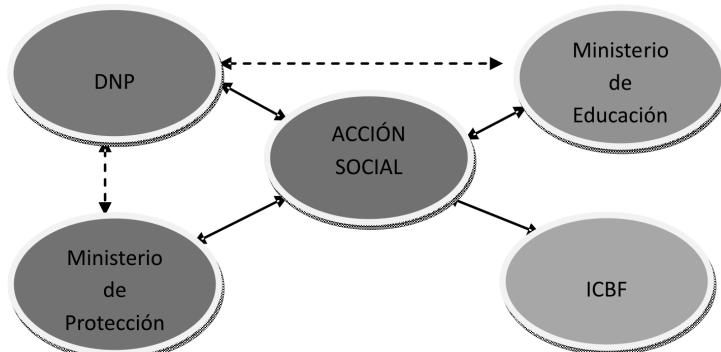
Para la coordinación de la acción entre estas entidades fueron creadas las Mesas de Trabajo. Estas son concebidas como “espacios institucionales de coordinación con los Ministerios de la Protección Social y Educación, que buscan mejorar el desempeño de los departamentos y municipios mediante el análisis de las barreras institucionales, el acuerdo de alternativas de solución y los lineamientos que se imparten a los entes territoriales” (Acción Social, 2010: 108).

En la Mesa de trabajo con el Ministerio de la Protección Social participa la Dirección de Vacunación, con la cual se han concretado acuerdos para la ampliación de la cobertura: el diseño del carné de vacunación del programa ampliado de inmunizaciones y su entrega a todos los niños beneficiarios del subsidio de nutrición, así como estrategias de vacunación para su ejecución en el ámbito municipal. También se trabaja con la Dirección de Salud Pública en la mira de incluir estrategias específicas para las familias beneficiarias del programa, como parte del Plan de Atención Básica (PAB) 2007-2010, acompañadas de los recursos asignados para la salud pública.

En la Mesa con el Ministerio de Educación participan delegados de la Dirección de Cobertura y Permanencia Escolar, con quienes se elaboran circulares conjuntas en las que se imparten instrucciones sobre el nombramiento de un delegado en las respectivas Secretarías de Educación Departamentales, y el establecimiento de mesas temáticas regulares departamentales para la concertación de acciones con los encargados de los temas de deserción y baja escolaridad. También se suscriben acuerdos para verificar la oferta educativa en los municipios, especialmente en los municipios no certificados, elevar las coberturas, reducir la deserción, articular los sistemas de información y recoger información permanente sobre los niños por fuera del sistema escolar.

Cabe anotar que el modelo de relaciones en el nivel nacional es de tipo monocéntrico (gráfico 3): Acción Social se ubica en el centro de un haz de relaciones bilaterales con las entidades nacionales involucradas en el programa, en lo que hace a la orientación del Programa. En algunos aspectos técnicos, el DNP establece puentes con los Ministerios, a través de la Dirección de Desarrollo Social; se trata de relaciones cuyos resultados terminan siendo insumos para la definición de la orientación del Programa, que lidera Acción Social.

Gráfico 3. Esquema de relaciones en el nivel nacional



Un dispositivo importante para el Programa es el de las Mesas temáticas o sectoriales, definidas como “espacios institucionales desarrollados por el programa, para realizar análisis, negociaciones y acuerdos de alternativas de solución para los municipios” (Acción Social, 2010: 2011). Estas Mesas son dispositivos de orden departamental, organizados por Acción Social con el acompañamiento de entidades nacionales, para resolver problemas locales, dar orientaciones o divulgar políticas. En ellas se intenta determinar las causas estructurales y diseñar las estrategias y los acuerdos de trabajo para combatir la deserción escolar y la inasistencia de los menores a los centros educativos, así como los factores que afectan el servicio de salud. Las mesas son convocadas por el nivel nacional y participan en ellas las instituciones de los tres niveles, según el caso. Por los departamentos participan los Secretarios de Educación y de Salud, los directores de las diferentes áreas en ambas Secretarías, los secretarios y los enlaces de los municipios donde se presentan situaciones críticas.

Los municipios son aliados estratégicos del Programa desde el punto de vista institucional. Para el cumplimiento de su tarea, el Programa tiene diseñados varios dispositivos:

Los Foros de Alcaldes: Son espacios de acercamiento entre el nivel nacional y las autoridades municipales, en los que se definen responsabilidades y se adquieren compromisos para el funcionamiento del programa, en particular con respecto a tres cuestiones: la prestación de los servicios de educación y salud que requiere la población beneficiaria, la designación y el manejo del enlace municipal y la garantía de los medios necesarios para que el programa opere fluidamente.

Conversatorios municipales: Son espacios de discusión institucional en los que se abordan temas relacionados con educación y salud, incluido el intercambio de experiencias. Se convoca a estos espacios a los Alcaldes, Personeros, Secretarios de Salud y Educación, Directores de IPS, Jefes de Núcleo Educativo, Rectores de establecimientos escolares y madres líderes. Pueden ser invitadas otras instituciones dependiendo de los temas que van a ser tratados. En los conversatorios se examinan situaciones críticas (por ejemplo, el número de menores no inscritos en los centros escolares o su permanencia en ellos) y se definen soluciones y estrategias para ejecutarlas.

Medios masivos de comunicación: Son instrumentos claves para la difusión de información sobre el programa y para la formación sobre los derechos a la salud y la educación. En cada municipio, en función de sus recursos y capacidades, los enlaces municipales deben poner en marcha una estrategia de comunicación para informar a la población sobre el Programa, sus características, requisitos y ventajas. Se espera que dicha estrategia se enmarque en la que define el Programa en el

nivel nacional, la cual está diseñada para interactuar permanentemente con los beneficiarios, mantener al tanto a las familias sobre los procesos operativos y las directrices trazadas, y estimular la participación de las madres en el programa y en sus diferentes actividades. Se busca que, a partir de la información provista a través de diferentes medios, la población tome iniciativas y participe en la construcción de su entorno. Además, la comunicación sirve para poner en conocimiento de las familias beneficiarias experiencias en otras regiones y crear lazos sociales e institucionales. Los medios diseñados para desarrollar este concepto de comunicación son las teleconferencias, el programa radial, el envío de mensajes de texto a celulares, la creación de sitios web y la promoción de los grupos de conectividad.

Formación del equipo técnico: Acción Social organiza una serie de talleres para equipos regionales y municipales, con el fin de inducir a los participantes en aspectos relacionados con las mesas temáticas (agenda, contenidos, convocatoria). A través de los talleres se socializan metodologías e instrumentos empleados en el desarrollo del Programa y se refuerzan conocimientos sobre normas, planes, estrategias y programas de salud y educación.

Se prevé que los espacios de coordinación hagan uso de instrumentos como los planes de desarrollo municipales, los planes sectoriales de educación y salud, así como los diferentes informes de seguimiento llevados a cabo por el Programa para medir los avances de este último en el territorio.

3. CONTROL TÉCNICO Y AUTONOMÍA TERRITORIAL

¿Qué tanto se corresponde el funcionamiento real del Programa con el esquema de relaciones intergubernamentales? ¿Es consistente el modelo con el esquema de la descentralización contenido en la Constitución colombiana? ¿Cambiaría sustancialmente el programa en términos del manejo de los recursos y del logro de metas si la gestión estuviese en manos de gobernadores y/o alcaldes? ¿Qué tanto peso tienen las relaciones informales entre los diferentes niveles de gobierno en la marcha del Programa? ¿Tienen esas relaciones algún efecto sobre sus resultados?

A continuación se sugieren algunas respuestas a esos interrogantes a través del tratamiento de tres temas interconectados: la aplicación del modelo de relaciones intergubernamentales; la consistencia con el esquema descentralizado del Estado colombiano y, finalmente, el peso de las relaciones informales.

3.1. La aplicación del modelo

La información acopiada sobre el funcionamiento institucional del Programa Familias en Acción, tanto en el nivel nacional como en los cuatro

municipios estudiados, permite concluir que el esquema inicialmente elaborado, modificado parcialmente a medida que el gobierno fue ampliando la cobertura e incluyendo nuevos tipos de población, o adaptado a la especificidad de algunos municipios (por ejemplo, las grandes ciudades), se ha mantenido en un alto grado, tanto desde el punto de vista de las relaciones entre las entidades nacionales y entre los tres niveles de gestión (nacional, departamental y municipal) como del uso de los dispositivos creados para informar, formar, deliberar y construir acuerdos en torno al programa. No existe, por tanto, una brecha entre el diseño inicial y su aplicación, signo, sin duda, de una evidente fortaleza del Programa. Lo que Acción Social ha hecho es perfeccionar el esquema institucional (y el modelo de gestión por resultados que le subyace) con base en la propia experiencia y en las exigencias que le ha planteado el entorno cambiante y los estudios de impacto. El esquema, en opinión de las personas entrevistadas en el nivel nacional y en los municipios, ha funcionado bien, al punto que se ha convertido en un modelo que otros países han estado analizando para aprender de la experiencia colombiana¹⁵.

Como se señaló en el apartado anterior, el esquema institucional opera en dos niveles. El primero de ellos se refiere a las relaciones entre Acción Social y las demás entidades gubernamentales del orden nacional. Tales relaciones, desde la perspectiva de Acción Social, han sido fluidas y han permitido una operación del programa bajo un modelo de interacción de suma positiva. Los funcionarios entrevistados coincidieron en afirmar que las entidades del gobierno central han mantenido un diálogo permanente de manera que las decisiones han sido el fruto de una discusión amplia y de una concertación que lleva a consensos. Por ejemplo, para la evaluación de impacto urbano, financiada por el BID, se creó una Mesa de Trabajo en la que participaron Acción Social, el DNP, a través de sus Direcciones de Desarrollo Social y de Evaluación de Políticas Públicas, y los consultores contratados para el estudio. En el tema de focalización trabaja otro grupo en el que participan Acción Social y el equipo de focalización del DNP. Lo mismo ha ocurrido en el caso del Ministerio de Educación, el cual coordina los temas de registro de beneficiarios del programa y de registro en el sistema de matrícula (SIMAT); el Ministerio participa, además, en las mesas temáticas y ayuda a operar el programa en los municipios en materia de cobertura educativa y permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.

¹⁵ México ha enviado emisarios para conocer a fondo el tema de los funcionarios que operan el Programa. El esquema de un equipo pequeño de funcionarios en el nivel central (180 más o menos) y la operación del Programa en los municipios a través de enlaces municipales pagados por los Alcaldes reduce significativamente los costos, cosa que México no ha podido implementar hasta ahora. El esquema en Colombia impide que buena parte de los fondos se vaya al pago de funcionarios en el nivel central. Otros países que se han interesado en el esquema Colombiano son India, Bangladesh y Filipinas.

Las opiniones a ese respecto son concordantes: “Hay excelentes relaciones del DNP con Acción Social –señala una funcionaria entrevistada. La relación es muy fluida, por ejemplo, alrededor de temas como presupuesto y focalización”¹⁶. “El Ministerio [de Educación] tiene una relación horizontal con Acción Social. No hay jerarquías. Las orientaciones se definen entre las dos entidades; es un diálogo fluido”, declaró otro de los entrevistados¹⁷.

Los directivos y funcionarios de Acción Social son conscientes de la necesidad y la importancia de dicha coordinación y de los beneficios que ella conlleva: por ejemplo, esa entidad proporciona al DNP información que ningún otro órgano estatal en el país produce; mantiene un diálogo permanente con los Ministerios y se encuentra con sus representantes en las Mesas de Trabajo para acordar lineamientos de política y solución a problemas que se presentan sobre la marcha: “Con los Ministerios la relación ha sido armónica y organizada en las discusiones técnicas y conceptuales. Con Educación, por ejemplo, se ha discutido el tema de qué es permanencia (...) Con Protección Social hemos trabajado en el programa de vacunación, lo que les ha ayudado a cumplir metas, pues el Programa le pone los niños y las niñas en los puestos de salud. Lo mismo ha pasado con el ICBF (primero para excluir beneficiarios del Programa, luego para incluirlos), el SENA (creación de una Mesa para ofrecer formación técnica y para capacitar a medio millón de madres beneficiarias), el ICETEX (discusión de estrategias para asegurar que los jóvenes accedan al nivel post-secundario de educación) y otras entidades que el Programa involucra en su operación”¹⁸.

Las Mesas de Trabajo se reúnen periódicamente, tres o cuatro veces al año con el Ministerio de Educación, dos o tres con el de Protección Social¹⁹. La

16 Entrevista a funcionario del DNP.

17 Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación Nacional.

18 Entrevista a funcionario de Acción Social. Sin embargo, hay opiniones discordantes. Una de las personas entrevistadas, que participó en el diseño del programa, cree que el papel de los Ministerios es secundario, especialmente el de Protección Social, y que los roces fueron frecuentes en un principio con el ICBF, debido a que el Programa era visto como una competencia a los programas del Instituto. Por lo demás, asegura esa persona, el desfase financiero entre el Programa y los Ministerios es evidente y generó roces que, de todos modos, no pasaron a mayores (Entrevista a ex funcionaria del DNP).

19 En el informe de Acción Social a la banca multilateral, con corte al primer semestre de 2010, se señala: “Se han realizado varias reuniones de trabajo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el marco de la articulación y fortalecimiento institucional, específicamente en el tema de la corresponsabilidad en educación. Estas reuniones se han centrado en los siguientes aspectos: establecer las posibles diferencias en la información de cada una de las bases de datos, razón por la cual algunos menores no se encuentran en los procesos de cruce realizados; identificar las dificultades de actualización de la información en cada una de las bases de datos; oportunidad de la información: el Programa se ha comprometido a realizar 6 pagos en el año lo cual implica un cronograma de acciones operativas conjuntas derivadas de los acuerdos establecidos; reconocer que el Programa ha realizado desarrollos en sistemas que le permiten registrar matrículas y las causales de la no actualización, información con la cual se elaboran los diferentes informes de gestión del Programa, lo cual es insumo básico para el trabajo en las mesas sectoriales; igualmente el Programa cuenta con un aplicativo, el cual opera en todo el país, para controlar la asistencia de menores; se considera que éste aplicativo debe conservarse complementando las funcionalidades existentes” (Acción Social, 2010b: 20).

información generada por el Programa se cruza permanentemente con la de los Ministerios y se generan valores agregados, por ejemplo, información sobre permanencia de los niños en el sistema educativo, que el Ministerio de Educación no posee.

La fluidez de la relación entre las entidades del orden nacional no significa que en el camino no hayan surgido dificultades de diferente naturaleza: una de ellas es el poder de la Consejería de Acción Social frente a sus pares ministeriales. En efecto, la Consejería, en razón de los programas que desarrolla, se ha convertido en una especie de super-Ministerio, con un alto volumen de recursos y un poder muy grande de intervención en los territorios²⁰. Esto ha resentido a algunos funcionarios de los Ministerios y de otras entidades nacionales que ven que los recursos se concentran cada vez más en un organismo que depende directamente de la Presidencia de la República, la cual tiene un lugar preponderante en la definición de la política social, por encima de las Carteras de Salud y Educación. Esta opinión no es generalizada pero sí fue expresada por algunas personas²¹.

Otra dificultad tiene que ver con el diferente grado de compromiso de las entidades del Gobierno Central. Por definición, Acción Social está totalmente comprometida con el Programa, pues es la agencia promotora y responsable de que este último funcione. No parece ser el caso de otras entidades, en particular los Ministerios. Estos, aunque han hecho su aporte al diseño y a la orientación del Programa, no lo han sumido como bandera propia, sino como un Programa de Acción Social en el que están involucrados sin ser necesariamente sus líderes. En otras palabras, el Programa no ha sido apropiado por esas entidades, lo que se refleja en el hecho de que sus políticas en materia educativa o de salud no necesariamente corren por el mismo cauce de Familias en Acción.

Estas fisuras de orden institucional –no relevantes, en todo caso, para el funcionamiento del programa- se suman a otras dificultades de tipo técnico. Una de las más visibles se refiere al tema de la información. El cruce de los datos que posee cada entidad no es fácil pues cada una de ellas trabaja con criterios diferentes y no ha sido posible unificarlos²². Así lo señaló una persona entrevistada: “Una de las debilidades del programa es el fraccionamiento de los sistemas

²⁰ Es la opinión de Jorge Iván González, profesor de la Universidad Nacional: “La primera preocupación es la extensión del programa. A mí me parece que un programa como estos que se vaya extendiendo y que llegue a tres millones de familias, que se haga en el contexto institucional de Acción Social, es un super ministerio, con un poder enorme, con recursos abismales. Esa situación empieza a ser perversa” (Ver “Un paliativo frente a la crisis”, en Acción Social (2010: 266). Esa opinión es compartida por algunos funcionarios entrevistados. Uno de ellos señaló: “Acción Social es un super-Ministerio. Tiene un poder muy grande” (Entrevista a funcionario del DNP).

²¹ Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación Nacional.

²² En materia de educación, por ejemplo, el Ministerio acopia información semestral; Acción Social, bimestral. Cierta información que interesa a Acción Social, por ejemplo, si un niño aparece con dos padres, no interesa al Ministerio en sus registros.

de información. Es verdad que no se puede tener un sistema único, gigante, pero lo que tenemos es muy fraccionado. Hay que depurar los sistemas de información y unificarlos. Se ha avanzado mucho en la focalización, pero sigue habiendo duplicidades, doble registro. Acción Social desarrolla una labor muy juiciosa, pero la debilidad sigue siendo la información”²³.

El segundo nivel del esquema institucional gubernamental se refiere a las relaciones entre la Unidad Coordinadora Nacional, los departamentos y los municipios. Como se señaló atrás, las relaciones intergubernamentales están fuertemente determinadas por la pareja Acción Social-municipios. Esa relación ha sido, para los funcionarios que manejan el programa en Bogotá, totalmente fluida y eficaz, especialmente por la forma como Acción Social ha manejado su relación con los municipios.

En efecto, Acción Social ha sido muy cuidadosa en aplicar adecuadamente los dispositivos diseñados para facilitar la comunicación con las autoridades locales, los enlaces municipales y las UCR. Algunas cifras ponen en evidencia ese esfuerzo y los resultados obtenidos. En el cuadro 1 aparecen datos sobre capacitación impartida a los enlaces municipales en el período 2002-2009. Los más de cinco mil enlaces municipales capacitados en ocho años y medio señalan un promedio de cerca de 600 enlaces por año, con variaciones significativas, pues en 2007 no hubo ninguna capacitación para los funcionarios municipales, mientras que en el primer semestre de 2010 fueron 1.020. El esfuerzo de capacitación por parte de Acción Social ha sido creciente: en los cinco primeros años las cifras fueron de tres dígitos, lo que a partir de 2008 ha cambiado a más de mil enlaces participantes en los eventos de capacitación.

Cuadro 1. Número de enlaces municipales capacitados 2002-2010

Año	Número de enlaces capacitados	Año	Número de enlaces capacitados
2002	317	2007	0
2003	509	2008	1.063
2004	622	2009	1.080
2005	525	2010 *	1.020
2006	168	Total	5.304

* Primer semestre.

Fuentes: Acción Social, El camino recorrido. Diez años Familias en Acción, p. 261. Acción Social, Familias en Acción. Informe de estado y avance, primer semestre de 2010, Bogotá, Julio de 2010, p. 30.

Algo parecido puede afirmarse con respecto a los foros de alcaldes departamentales y regionales (cuadro 2): fueron cubiertos en nueve años más de tres mil municipios, con una tendencia a incrementar significativamente la cobertura en 2009.

²³ Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación Nacional.

Entre 2004 y 2006 se realizaron 628 conversatorios municipales para resolver problemas en los municipios que reportan indicadores críticos en más de dos períodos consecutivos. En 2009 se llevaron a cabo 21 mesas departamentales temáticas en salud y 23 en educación. En ellas se establecieron acuerdos de trabajo sobre acciones específicas, según la problemática municipal en educación y salud que afecta los propósitos del programa. En ese mismo año tuvieron lugar 12 encuentros regionales con Secretarios Municipales de Educación y de Salud, en los que se dio continuidad a los temas manejados en la mesa temática departamental.

Cuadro 2. Foros de alcaldes 2001-2009

Año	Número de foros	Número de municipios
2001-2002	23 foros departamentales	599
2004	23 foros departamentales	627
2005	3 foros regionales	75
2006	9 foros regionales	880
2009	28 foros departamentales	1.091
Total		3.272

Fuente: Acción Social, *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*, p. 261

Durante el primer semestre de 2010 las UCR realizaron las siguientes Mesas temáticas: Putumayo: salud; Cauca: educación; Valle del Cauca: educación y salud; Cali–Valle del Cauca: educación y salud; Santander: educación; Magdalena: educación y salud, y Santa Marta–Magdalena: educación y salud. En el mismo lapso fueron organizados varios encuentros regionales (ver cuadro 3), los cuales tuvieron una cobertura de 86 municipios en cinco departamentos del país. De tales encuentros salieron varias recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del Programa y la intervención de diferentes instituciones²⁴.

Un punto fuerte de la relación de Acción Social con las entidades territoriales ha sido la estrategia de comunicaciones. La emisión semanal de espacios radiales, denominados “País posible con Familias en Acción” ha tenido una cobertura cercana a los dos millones de oyentes. Es un programa que se emite los sábados en la mañana y que se piensa reproducir a través de las radios comunitarias introduciendo contenidos locales. Otra pieza comunicativa ha sido la de las teleconferencias transmitidas por el canal de televisión pública de cobertura

²⁴ El informe de Acción Social las presenta así: Solicitar al ICBF la revisión de las minutas de raciones alimentarias para mejorar la calidad y cantidad de la ración escolar; articular los beneficiarios del Programa al diseño y ejecución de los Planes de Intervenciones colectivas en el sector de la salud (PIC); apoyar la conformación de escuelas de padres y salud amigable e integrarlas a la Articulación Educación-Salud; convocar a estos encuentros a las EPS e IPS, como prestadoras finales a los servicios, para lograr un mejor resultado final; organizar rutas de trabajo con las Madres Líderes para realizar censo de menores sin esquema de vacunación; formación de Madres Líderes en estrategia AIEPI comunitaria; capacitar a los jóvenes en las escuelas sobre hábitos alimenticios; coordinar estrategia con ICBF y PMA, y las gobernaciones departamentales para atacar más a fondo el tema de la “desnutrición” de la población entre 0-7, que se encuentra en la mayoría de municipios(Acción Social, 2010a:31).

nacional. Duran aproximadamente dos horas y tratan temas específicos: inscripciones en el Programa, bancarización, formas de pago, verificación de compromisos, etc. Las teleconferencias se divultan en sitios públicos en los municipios para que puedan ser vistas por el mayor número de familias beneficiarias. Finalmente, una tercera estrategia ha sido el envío de mensajes SMS a los celulares de 900.000 beneficiarios del Programa, a través de los cuales se brinda información sobre fechas de pago, períodos de verificación, convocatoria a asambleas, apertura y fechas de consignación en las cuentas electrónicas (Acción Social, 2010: 263-264).

Esta información, que constituye apenas una muestra de lo que aparece en los diferentes informes de Acción Social a la Banca Multilateral, se menciona para señalar que Acción Social ha puesto especial esmero y cuidado en el manejo del programa en lo que respecta a la relación con las entidades territoriales. El uso de los dispositivos diseñados es permanente y juega un papel importante en la operación del programa en los territorios.

Cuadro 3. Encuentros micro-regionales, 2010

Departamento	Municipio Sede	Municipios participantes
Santander	Barrancabermeja	Puerto Parra, Barrancabermeja, Puerto Wilches, Landázuri, Cimitarra.
Bolívar	San Pablo	Cantagallo, San Pablo, Simití, Morales, Arenal, Río Viejo, Santa Rosa.
Magdalena	El Banco	El Peñón, Hatillo de Loba, San Martín de Loba, Margarita, Barranco de Loba, Altos de Rosario, San Fernando, Cícuco, Talaigua, El Banco, Guamal, San Sebastián, San Zenón, Santa Ana, Pijíño, Santa Bárbara, Gamarra, La Gloria, Tamalameque, Chimichagua, Astrea, Plato, Tenerife, Pedraza, Concordia, Cerro San Antonio, El Piñón, Salamina
Magdalena	El Banco	El Peñón, Hatillo de Loba, San Martín de L., Barranco de Loba, Altos de Rosario, Guamal.
Caldas	La Dorada	La Dorada, La Victoria, Norcasia, Puerto Boyacá, Puerto Salgar
Bolívar	Mompox	Margarita, San Fernando, Cícuco, Talaigua, San Sebastián, Astrea
Cesar	Aguachica	Gamarra, La Gloria, Tamalameque, Chimichagua, Regidor, Rio Viejo
Magdalena	Plato	Pijíño, Santa Bárbara, Plato, Tenerife, San Zenón, Santa Ana, Pijíño, Santa Bárbara.
Magdalena	Pivijay	Pedraza, Concordia, Cerro San Antonio, El Piñón, Salamina
Sucre	Sincelejo	San Onofre, Toluviejo, Colosó, Chalán, Morroa, Ovejas, Los Palmitos, San Jacinto, Carmen de Bolívar.

Fuente: Acción Social, Familias en Acción. Informe de estado y avance, primer semestre de 2010, Bogotá, Julio de 2010, p. 32.

Los Ministerios han aportado su respectiva cuota en la misma dirección. El Ministerio de Educación, por ejemplo, se articula al Programa no sólo en el nivel

nacional, sino también en los territorios. Trabaja para sentar en la misma mesa a la autoridad educativa del departamento y del municipio²⁵, al enlace municipal y a los beneficiarios del Programa con el fin de articular de manera adecuada la oferta institucional y la demanda por parte de los beneficiarios. A través de esos contactos se espera no sólo que las entidades públicas garanticen la oferta de nuevos cupos, sino que los niños y niñas de las familias beneficiarias puedan acceder a ellos.

¿Cómo es visto el modelo desde la orilla municipal y cómo opera en el territorio? Los cuatro estudios de caso realizados aportan una información relevante al respecto, al igual que la encuesta diligenciada por los alcaldes. En efecto, en los cuatro municipios el Programa Familias en Acción ha operado de manera adecuada, según los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional. Las diferencias encontradas obedecen más a las particularidades de cada uno de ellos que a fallas en el diseño del modelo.

En los cuatro municipios, sin excepción, los alcaldes han honrado el compromiso firmado con Acción Social brindando, dentro de sus respectivas posibilidades presupuestales²⁶, el apoyo logístico, económico y de recurso humano necesario para su funcionamiento. Para ellos, el Programa es importante en el conjunto de su gestión por varias razones: en primer lugar, porque representa un apoyo económico para un número importante de familias, sin el cual estas últimas difícilmente podrían garantizar la permanencia de sus hijos en la escuela y el mejoramiento de sus condiciones nutricionales y de salud. En segundo lugar, porque el Programa contribuye a cumplir metas de sus respectivos planes de desarrollo con recursos del gobierno nacional en áreas de su competencia (educación y salud)²⁷. Ello les permite ahorrar recursos propios que pueden

²⁵ En Colombia sólo 94 municipios están certificados en materia educativa. El Ministerio ha logrado que cada Secretaría municipal en esas localidades designe una persona de contacto con el Programa, de modo que siempre haya una persona de la Secretaría que interactúa permanentemente con el enlace municipal del Programa para todos los temas de pilotaje, convocatoria, rutas de acción, implementación del Programa, etc. El Ministerio ejerce una vigilancia para que dicha interacción sea permanente. En el caso de los municipios no certificados, las Secretarías Departamentales tienen sus Directores de Núcleo, los cuales deben encargarse de establecer el enlace con el Programa y estar al tanto de lo que ocurre con el Programa. El Director de Núcleo reporta al Director de Cobertura de la Secretaría Departamental y éste se comunica con el Ministerio para cerrar el ciclo de articulación entre el nivel nacional y el territorial.

²⁶ No fue posible determinar en los municipios el monto de recursos que la Alcaldía destina a la operación del programa Familias en Acción para financiar el enlace y las actividades bajo la responsabilidad de este último. Las cifras entregadas por dos de las alcaldías son fragmentarias y poco precisas. De todos modos, se trata de una cifra pequeña, sin mucho peso dentro de los gastos de funcionamiento de los municipios, a juzgar por las declaraciones de algunos enlaces, según las cuales sería ideal que hubiese más dinero para mejorar su sueldo y para garantizar la realización de algunas actividades con las madres que, por falta de presupuesto, no se pueden llevar a cabo.

²⁷ La encuesta realizada a los alcaldes del país arroja datos interesantes al respecto: en efecto, se les preguntó cómo calificaban de 1 a 5 el grado de articulación del Programa Familias en Acción a sus planes de desarrollo y a las políticas públicas en diversos campos de su competencia (1 significa baja articulación; 5, alta articulación). El promedio de las respuestas fue de 4,05 para la articulación a los planes de desarrollo (desviación típica de 1,02), 4,49 para los programas educativos (desviación típica

ser orientados hacia otras líneas de inversión. Finalmente, porque los dineros provenientes del programa alimentan la demanda de bienes y servicios por parte de las familias receptoras y constituyen un factor de dinamización de la economía local.

El mejor indicador de ese compromiso de los alcaldes con el Programa es la oferta de servicios educativos y de salud suficientes para atender la demanda derivada del Programa. En los cuatro municipios los encargados de la prestación de esos servicios fueron enfáticos en afirmar que existe una oferta suficiente de cupos escolares y que los hospitales garantizan sin problema los controles de peso y talla no sólo para los niños beneficiarios del programa, sino para toda la población infantil. La oferta incremental de servicios educativos y de salud no representa ningún problema para las administraciones municipales²⁸.

Incluso, algunos alcaldes van más allá: no se limitan a garantizar esa oferta sino que ofrecen programas que por su naturaleza son complementarios de Familias en Acción. En efecto, en tres de los cuatro municipios estudiados (Roldanillo, Dibulla y Castilla la Nueva) los alcaldes han puesto en marcha una serie de iniciativas, la mayor parte de ellas financiadas con recursos propios o provenientes de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio.

De esa forma, propician un entorno de política social favorable al Programa que refuerza las acciones de este último en sus propósitos de formación de capital humano y de lucha contra la pobreza. En Roldanillo, por ejemplo, la Alcaldía lidera los programas de entrega de *kits* escolares y de prestación del servicio de transporte escolar para los niños, así como el desarrollo proyectos de recreación y deporte, entre otros²⁹. En Dibulla, la administración municipal financia los restaurantes escolares y el transporte de los niños a los centros educativos.

En Castilla la Nueva, parte de los recursos provenientes de las regalías del petróleo han sido utilizados para la ejecución de programas como el materno-infantil, el de médico a la casa para madres gestantes, la construcción de centros

de 0,8) y 4,52 para lo programas de salud (desviación típica de 0,78). Esas cifras sugieren un alto nivel de relación entre el Programa y las políticas municipales. También existe un alto grado de articulación entre el Programa y las acciones del SENA (4,5 con desviación típica de 0,5).

28 El problema radica más en la deserción de niños de los centros educativos. En Sasaima, por ejemplo, la Directora de Núcleo Educativo señaló que ese sigue siendo un dolor de cabeza del Programa. Algo parecido se detectó en Roldanillo. Las causas son múltiples y exigen por momentos redoblar esfuerzos para convencer a los niños y niñas de la importancia de seguir estudiando (Ver al respecto el capítulo 3).

29 Como lo manifestó el alcalde de ese municipio, estos programas no sólo ayudan a sus destinatarios, sino que constituyen un instrumento para que la gente gane confianza en sus autoridades. Son, en otras palabras, una herramienta de legitimación política. Para él, además, estos recursos no son vistos como gasto sino como inversión. Tan es así, que gracias a esa iniciativa, el Gobierno nacional incrementó la cobertura del subsidio para los adultos mayores en el municipio.

educativos, la gratuidad escolar, el transporte escolar para los niños de las veredas, la alimentación para los escolares, el *kit* escolar, el crédito para los bachilleres, el Internet gratuito en la cabecera municipal y la entrega de portátiles a los centros escolares para el uso de los estudiantes, las escuelas de formación deportiva y cultural, el subsidio de vivienda y el apoyo a los adultos mayores a través de mercados. Varias personas entrevistadas, tanto funcionarios como algunos líderes sociales del municipio, destacaron el valor agregado de estos programas como acciones complementarias del subsidio entregado a través de Familias en Acción. Además, son ejecutados bajo el criterio de que los recursos públicos deben llegar a las personas que más los necesitan, para lo cual los programas son objeto de monitoreo por parte de la Alcaldía³⁰.

El cumplimiento de los compromisos firmados por los alcaldes es reconocido por diferentes actores locales, tanto estatales como no estatales. Lo que se advierte en sus declaraciones es que existe un mutuo interés en la operación adecuada del Programa: al gobierno nacional le interesa que los recursos lleguen a los beneficiarios y éstos se sientan satisfechos con la acción del Estado, para lo cual requieren del concurso de las autoridades municipales. Estas, como ya se señaló, ven el programa con buenos ojos y saben que obtienen un beneficio político (electorado satisfecho) y simbólico (legitimidad y confianza), derivado de la implementación del Programa³¹.

Un segundo factor que contribuye al buen funcionamiento del modelo de gestión de Familias en Acción en los municipios es el papel jugado por los enlaces municipales³². Ellos son la figura principal del Programa en el nivel local y un

30 Los alcaldes también adelantan programas para las familias del nivel 1 del SISBEN que no están cubiertas por Familias en Acción. En la encuesta realizada a la muestra de alcaldes en todo el país se les preguntó si llevaban a cabo programas para ese segmento de la población. El 64.4% de los alcaldes encuestados respondió afirmativamente. Los programas más frecuentes son los de alimentación escolar (58.8% de los alcaldes que respondieron afirmativamente adelantan ese tipo de programas) y atención a grupos vulnerables (48.9%). Otros programas son menos frecuentes: gratuidad escolar y transporte para estudiantes (22.1%), atención en salud (18.3%) y programas del ICBF (16.8%). Lo relevante de esta información es que muestra que los alcaldes llevan a cabo otro tipo de programas de atención a la población más pobre en sus municipios, en atención a sus competencias legales y como complemento de la acción del gobierno central a través de Familias en Acción y de la Red Juntos.

31 No faltan las críticas de algunos actores locales hacia la labor de los Alcaldes y, en general, de las administraciones municipales, producidas más por un sesgo político-ideológico (se ubican en partidos o grupos de oposición al gobierno municipal) que por la verificación de hechos concretos. En el municipio de Dibulla esas críticas aparecieron con mayor intensidad, aunque no exclusivamente referidas al manejo del Programa.

32 En los cuatro municipios los enlaces actuales son personas con formación post-secundaria, con alguna experiencia como servidores públicos y con dotes personales para el trato cotidiano con las familias. Su salario, por tratarse de municipios pequeños, no es elevado (entre 1 y 1.5 salarios mínimos), o un poco más si se trata de honorarios por servicios profesionales. Aunque no son seleccionados mediante concursos abiertos, en los cuatro municipios se maneja un perfil mínimo para su escogencia. La encuesta a los alcaldes confirma este rasgo encontrado en los estudios de caso: sólo un 12.3% de los alcaldes abrieron concurso de méritos para la selección de los enlaces. La mayoría (66.5%) acudió al análisis de las hojas de vida sin apertura de concurso. Un 15% tomó la decisión porque conocía al candidato o porque era empleado de la Alcaldía (encuesta a los alcaldes). La estabilidad de los

factor determinante de su buena marcha. Si los enlaces no tienen iniciativa y no trabajan de manera eficiente, transparente y dedicada el Programa, éste comienza a presentar traspiés y a generar un cierto descontento entre las familias beneficiarias. Si, por el contrario, el enlace municipal cumple cabalmente con todas las responsabilidades inherentes a su cargo, el Programa funciona correctamente y la gente expresa satisfacción. En los cuatro municipios estudiados el papel de los enlaces se acerca más a este segundo modelo.

Los enlaces –con una que otra excepción- han cumplido de manera adecuada su papel³³, especialmente en tres frentes: el manejo de los procesos que aseguran el funcionamiento del programa, la atención a las familias beneficiarias y la coordinación institucional. El manejo de procesos es vital para que el programa cumpla sus metas. En los cuatro municipios estudiados los enlaces han sido diligentes en ese manejo, el cual incluye la inscripción de beneficiarias (tanto del nivel 1 del SISBEN como de población desplazada e indígena), la organización de la documentación, la divulgación de información sobre el Programa³⁴, la coordinación de reuniones, capacitaciones, encuentros, asambleas, etc., la verificación del cumplimiento de las condiciones por parte de las familias beneficiarias, la relación permanente con la UCR y con la UCN para la solución de problemas y la recepción de directrices sobre el funcionamiento del Programa, el seguimiento a las familias, la elaboración de informes y la asistencia a convocatorias realizadas por la UCR o la UCN.

La atención a las familias beneficiarias es otro frente de trabajo que los enlaces municipales han manejado de acuerdo a los parámetros establecidos por Acción Social. Dicho frente incluye la solución de problemas de documentación, la recepción de quejas y reclamos y su respectiva respuesta, la capacitación de madres, la organización de los eventos diseñados para el fortalecimiento de las madres como personas y como grupo (los encuentros de cuidado, las asambleas y las actividades de integración, entre los más importantes), la atención de casos específicos (por ejemplo, cuando los niños son retirados de los centros educativos,

enlaces es relativamente alta, lo que favorece su desempeño y los resultados de su labor: los datos de la encuesta a los alcaldes indican que en el 42.9% de los casos los enlaces no han sido cambiados durante su administración (en el momento de la encuesta, los alcaldes llevaban un poco más de tres años de mandato).

33 La gran mayoría de los alcaldes tienen claro el papel de los enlaces. Según la encuesta realizada para este estudio, prácticamente nueve de cada diez alcaldes encuestados afirmaron que el rol de los enlaces es, de una parte, garantizar la operación del Programa y, de otra, servir de puente entre la Administración Municipal, el Gobierno nacional y las madres beneficiarias.

34 Las alcaldías municipales, a través de los enlaces, privilegian ciertos instrumentos para la divulgación del Programa a la población, en general, y a las familias beneficiarias, en particular. Según la encuesta realizada a los alcaldes, los principales medios de contacto con la gente son las carteleras de la alcaldía (90.3% de los alcaldes las utilizan), las emisoras locales (83.3%), los boletines del despacho del Alcalde (53.7%), la televisión local (34.4%) y la prensa local (31.7%). Otros medios empleados con menor frecuencia son el perifoneo, las instancias de participación ciudadana y las redes sociales.

o cuando se presentan problemas intrafamiliares derivados de la recepción y del manejo del subsidio), la elección de las madres líderes y el funcionamiento del Comité de Madres líderes³⁵ y, cuando existe, del comité de madres veedoras, como es el caso de Castilla la Nueva.

Los enlaces tienen en este frente una importante carga de trabajo. Algunos de ellos señalaron que el ideal es llevar a cabo una atención lo más personalizada posible de las madres beneficiarias, lo que resulta por momentos difícil por la falta de tiempo y de recurso humano suficiente para realizar ese propósito³⁶. De todos modos, en los cuatro municipios se encontró que los enlaces son personas muy comprometidas con las madres beneficiarias y, en general, con las funciones adscritas a su cargo.

Finalmente, un tercer tipo de tarea desarrollada por los enlaces municipales es la coordinación interinstitucional, tanto horizontal (en el municipio) como vertical (con otros niveles de gobierno). Esta tarea no es menos importante que las otras dos, pues es una actividad de soporte sin la cual difícilmente el Programa logra sus metas. En los cuatro municipios se encontró un buen nivel de coordinación interinstitucional en ambos sentidos. En el plano horizontal, los enlaces, bajo la directriz del Alcalde respectivo, han logrado involucrar a varias agencias municipales en la operación del Programa. Se destacan las Secretarías que manejan los temas de educación y salud, los hospitales, las Comisarías de Familia, las Personerías Municipales, las oficinas que manejan el SISBEN y, en menor medida, las Oficinas de Planeación y las Secretarías de Hacienda (o, en su defecto, las tesorerías de los municipios).

En los cuatro municipios la Personería municipal y la Comisaría de Familia juegan un rol de primer nivel, pues apoyan al enlace municipal en el procesamiento y en la solución de problemas que se presentan con algunas familias en el día a día, bien sea por conflictos de pareja en torno al manejo del subsidio, bien porque se da un uso equivocado a los dineros que recibe la familia, bien porque por diversas razones hay niños que se resisten a permanecer en la escuela (falta de control de los padres, embarazos tempranos, etc.).

Un dispositivo eficaz de coordinación institucional es el Comité de Certificación. En él participan representantes de las entidades municipales que parti-

³⁵ Este comité cumple una función muy importante, especialmente en los municipios con un alto volumen de familias beneficiarias, como puentes de comunicación entre el enlace municipal y las madres beneficiarias, sobre todo en el área rural. Las madres líderes son canales de información de doble vía que complementan la tarea del enlace y le ayudan a difundir información y a detectar problemas en el funcionamiento del Programa.

³⁶ En los municipios estudiados rara vez los enlaces tienen personal a su cargo. Ello ha ocurrido solamente cuando el número de familias es tan elevado que amerita, si el presupuesto municipal lo permite, contratar personas que ayudan al enlace a cumplir con sus múltiples tareas.

pan directa o indirectamente en el Programa y, en algunos casos, representantes de las madres beneficiarias. El Comité se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de las madres beneficiarias y de discutir los problemas que se presentan en la operación de Familias en Acción, bien sea para resolverlos directamente o para elevar consulta ante la UCR del Departamento. Es además, un escenario de coordinación de la acción de las diferentes instituciones y de monitoreo a la marcha del Programa en el municipio. Aunque no es un dispositivo generalizado en los cuatro municipios (sólo existe en Roldanillo), cumple un papel clave en la articulación de la acción institucional y puede servir de modelo para otros municipios.

La importancia dada por los enlaces municipales a la coordinación horizontal no es de poca monta. Se trata para ellos de una *conditio sine qua non* del funcionamiento exitoso del Programa en los municipios. Como lo señaló el actual enlace del municipio de Castilla la Nueva, el Programa no puede funcionar solamente con base en el trabajo del enlace; se requiere que las entidades comprometidas aporten por igual su grano de arena y se generen sinergias institucionales para facilitar el logro de metas³⁷. De ahí su empeño en trabajar en equipo con los funcionarios de las entidades involucradas directa o indirectamente en el Programa. Esa certeza fue manifestada por todos los enlaces entrevistados para este estudio. La coordinación requiere, además, un efectivo liderazgo de los enlaces municipales. En uno de los municipios estudiados el actual enlace no ha logrado ejercerlo plenamente, lo que ha debilitado en parte la comunicación entre las diferentes dependencias y reducido el aporte de cada una de ellas a la operación del Programa.

La otra línea de articulación institucional es la vertical, aquella que vincula a los enlaces y, en general, a las administraciones municipales con las respectivas Unidades de Coordinación Regional y con la UCN. En general, la relación entre los enlaces municipales y la UCR es muy frecuente³⁸ y fluida en los cuatro municipios. Dicha relación gira en torno a tres tipos de eventos: en primer lugar, consultas para la solución de problemas que se presentan en los municipios y que los enlaces no logran resolver; en segundo lugar, entrega de información sobre la marcha del

37 Entrevista al enlace municipal actual del municipio de Castilla la Nueva.

38 Prácticamente todos los municipios privilegian la comunicación con la UCR como canal ideal para resolver los problemas e inquietudes sobre la marcha del Programa en el municipio, por encima de la relación con las Secretarías Departamentales de Educación y de Salud o de los contactos personales con personas conocidas de la Gobernación. Según la encuesta realizada a los alcaldes, el 98,7% de los alcaldes se dirige directamente o por medio del enlace municipal a la UCR. De ellos, el 35,9% lo hace diariamente y el 34,5% cuando lo requiere (Encuesta a los alcaldes). Incluso, la UCR es el canal preferido de comunicación con la UCN. Según la encuesta, cuando los alcaldes requieren tomar contacto con Acción Social, el 99,1% suelen hacerlo a través de la UCR. En ocasiones (48,1% de los casos) acuden directamente a los funcionarios del nivel nacional.

Programa en el municipio, que la UCR procesa para hacerla llegar a Acción Social, en Bogotá. Por último, apoyo para la capacitación de las madres beneficiarias.

Los testimonios entregados por los enlaces coinciden en señalar la buena acogida y receptividad de las UCR a las solicitudes provenientes de los municipios. No se escuchó ninguna queja al respecto; por el contrario, hubo un reconocimiento unánime de la buena disposición de los funcionarios de las respectivas Unidades Regionales para apoyar la realización del programa en cada uno de ellos³⁹.

La relación de los enlaces municipales con Acción Social y con las entidades nacionales que manejan el Programa es menos frecuente. Opera para circunstancias muy específicas, especialmente la actualización de protocolos, de normas y de procesos relacionados con la operación del Programa, y la capacitación en temas específicos que conciernen a su desarrollo. La imagen que tienen los enlaces de esa relación es buena, a pesar de ser menos frecuente. Ello coincide con la apuesta de los funcionarios de Acción Social de ser solícitos a los pedidos provenientes de los municipios, pues es en ellos donde realmente se concreta la ejecución de la política. No obstante, los municipios han tenido ocasionalmente algunas dificultades de comunicación con la UCN. Así lo indicó uno de cada tres alcaldes encuestados por Foro⁴⁰.

Un canal alterno de relación del municipio con instancias superiores es la asistencia de los alcaldes a los foros y a las mesas temáticas que organizan las UCR en cada Departamento con el apoyo de Acción Social. Según la encuesta realizada a los alcaldes, la asistencia de estos últimos a esos eventos es mayoritaria (75,3% a los foros de alcaldes y 63,6% a las mesas temáticas). Sin embargo, sería de esperar una cifra mayor, pues es uno de los pocos canales diseñados para que los alcaldes puedan plantear problemas y encontrar soluciones conjuntamente con las unidades de coordinación. En promedio, los alcaldes han asistido 2,46 veces a esas reuniones, aunque el grado de dispersión es elevado (desviación típica de 1,49). En general, los alcaldes que no asisten prefieren enviar a un delegado (77,4% de los alcaldes que no asistieron a las Mesas lo hicieron); otros simplemente no se enteraron de la convocatoria o no pudieron asistir por tener otros compromisos en su agenda. Los alcaldes que han asistido a las mesas temáticas valoran positivamente el tratamiento de varios de los temas que se discuten en ellas (cuadro 4), en especial los asuntos relacionados con el manejo operativo del programa.

³⁹ No significa ello que no existan algunas dificultades en la relación con las UCR. Dos de cada cinco alcaldes encuestados se refirieron a ellas, en especial la falta de medios electrónicos para el registro y el acceso a la información, la deficiente comunicación con los funcionarios de la Gobernación y las dificultades geográficas y de desplazamiento.

⁴⁰ Un 33,3% de los alcaldes manifestaron haber tenido alguna dificultad de comunicación con la UCN. Un poco más de la mitad adujeron la deficiente comunicación con los funcionarios de Acción Social.

Cuadro 4. Evaluación de las Mesas Temáticas Regionales

Respuesta		Frecuencia	Porcentaje
Participación de la comunidad	Buena	145	69,7
	Regular	53	25,5
	Mala	10	4,8
	Subtotal	208	100,0
Participación de las instituciones	Buena	159	76,4
	Regular	45	21,6
	Mala	4	1,9
	Subtotal	208	100,0
Coordinación de actividades	Buena	166	79,8%
	Regular	38	18,3%
	Mala	4	1,9%
	Subtotal	208	100,0%
Elaboración de informes	Buena	177	85,1%
	Regular	27	13,0%
	Mala	4	1,9%
	Subtotal	208	100,0%
Toma de decisiones en el desarrollo del programa	Buena	162	77,9%
	Regular	42	20,2%
	Mala	4	1,9%
	Subtotal	208	100,0%
Divulgación a la comunidad de sus actividades	Buena	168	80,8%
	Regular	37	17,8%
	Mala	3	1,4%
	Subtotal	208	100,0%
Solución de problemas operativos del programa	Buena	164	81,2%
	Regular	35	17,3%
	Mala	3	1,5%
	Subtotal	202	100,0%
Cooperación y apoyo técnico y tecnológico	Buena	6	66,7%
	Regular	2	22,2%
	Mala	1	11,1%
	Subtotal	9	100,0%
Orientación e información para los beneficiarios	Buena	4	57,1%
	Regular	3	42,9%
	Mala	0	,0%
	Subtotal	7	100,0%
Control y seguimiento del programa	Buena	6	75,0%
	Regular	1	12,5%
	Mala	1	12,5%
	Subtotal	8	100,0%

Fuente: Encuesta a los alcaldes del país, Foro Nacional por Colombia, 2011.

En general, los alcaldes tienen una muy buena imagen de la relación de su municipio con la UCR, como lo indican los datos del cuadro 5, sobre todo en términos de comunicación y de coordinación de las actividades. Las calificaciones

por encima de 4 en todos los aspectos son síntomas de que la articulación vertical con las UCR es adecuada y deja satisfechos a los mandatarios municipales.

Cuadro 5. Evaluación de la relación entre el Municipio y la UCR por temas

Respuesta	Media	Desviación típica	N total
Comunicación e información	4,61	0,799	231
Coordinación de actividades	4,56	0,820	231
Toma de decisiones	4,39	0,976	231
Incremento de la oferta	4,37	0,903	231
Procesos de formación	4,43	0,886	231
Solución de problemas	4,44	0,892	231

Fuente: Encuesta a los alcaldes, Foro nacional por Colombia, 2011

El único punto débil en la aplicación del modelo de relaciones intergubernamentales son los Concejos municipales. Excepto en el caso de Dibulla, donde la Presidenta del Concejo municipal ha estado pendiente del Programa, en los demás municipios los concejales se sienten ajenos al mismo, lo ven como una iniciativa del gobierno nacional que poco tiene que ver con la lógica y los ritmos de la gestión municipal. Hay un alto nivel de desinformación en los concejales municipales sobre la marcha del Programa en los municipios y, por tanto, su aporte en términos de apoyo presupuestal o de vigilancia es prácticamente nulo.

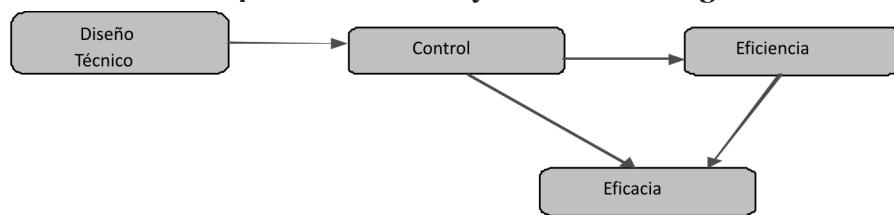
No obstante, puede decirse que los municipios han puesto una cuota importante en la obtención de los resultados de Familias en Acción, complementaria de todo el esquema diseñado por las entidades del gobierno nacional. Es, por supuesto, una complementariedad asimétrica, en el sentido de que quien decide sobre la orientación del Programa es la UCN. Los municipios no tienen incidencia en ese tipo de definiciones y se limitan a ser juiciosos operadores del Programa. Lo hacen, sin duda, porque les conviene. Pero es la UCN la que concentra el poder de decisión. Como bien lo señaló un funcionario del gobierno nacional, “este es un programa autocáraticamente descentralizado”⁴¹.

3.2. Control versus autonomía: cuatro supuestos

El argumento que reiteradamente esgrimen los funcionarios del nivel nacional, especialmente los de Acción Social, para sustentar la validez del esquema institucional y explicar los logros obtenidos hasta ahora es el *carácter técnico y centralizado* del diseño del Programa. A su juicio, dicho diseño permite un control de la operación “desde arriba” y una mejor disposición de los recursos (humanos, técnicos, financieros, etc.) en aras del cumplimiento de los propósitos del Programa a menor costo económico, social e institucional (Ver gráfico 3).

⁴¹ Entrevista a funcionario de Acción Social.

Gráfico 4. Diseño técnico y control del Programa



Lo que se persigue, en efecto, es que los recursos del Programa lleguen a donde tienen que llegar, evitando al máximo la participación de intermediarios, es decir, de agentes privados o públicos cuya intervención genera costos de transacción e incrementa el tiempo y los costos de operación. Para Acción Social, entre menos intermediación tenga el programa más fácilmente podrá cumplir con su propósito de contribuir a la formación de capital humano en los segmentos más pobres de la población. Se trata, por ejemplo, de que el subsidio llegue directamente a las familias beneficiarias sin que pase por las manos de las entidades territoriales. Otros costos son necesarios e ineludibles (la contratación del enlace municipal, la actualización del SISBEN, etc.), pero se trata de que algunos de ellos sean asumidos por las propias entidades territoriales, no por el gobierno nacional.

Para los encargados del Programa, el diseño técnico garantiza un alto nivel de eficiencia, reflejada en los bajos costos de funcionamiento del Programa, que no superan el 4% de su presupuesto; en una rápida implementación en terreno de las decisiones que se toman en la dirección del Programa (máximo tres días); en la entrega directa del subsidio a los beneficiarios, lo que ha implicado un esfuerzo importante de bancarización de las familias; en el montaje de un sistema de información *on line*, con un 98% de datos limpios; y en altos niveles de ejecución presupuestal.

A partir de los postulados del diseño técnico y de la no intermediación, el esquema de relaciones intergubernamentales del Programa Familias en Acción se estructura con base en cuatro supuestos:

- a. *La división del trabajo asimétrica entre los actores gubernamentales que intervienen en el Programa.* Acción Social orienta el Programa y toma las decisiones claves; los Ministerios y otras entidades nacionales cooperan en su diseño y seguimiento, y los departamentos y los municipios garantizan la ejecución de las tareas necesarias para la entrega del subsidio a las familias y la verificación del cumplimiento de las condiciones por parte de

los beneficiarios. Esta división del trabajo otorga al Programa una “alta capacidad de respuesta técnica en su diseño”⁴².

- b. *El control centralizado del Programa.* La gestión por resultados exige un fuerte control de la orientación, el diseño, la ejecución y el monitoreo del Programa por parte del Gobierno central, en cabeza de Acción Social. Esa centralización aparece exclusivamente como un dato técnico del modelo; sin embargo, tiene también connotaciones políticas⁴³ (quién decide y quién no, a quiénes beneficia la decisión y a quiénes no, qué roles se asigna a los diferentes actores que intervienen en el Programa, etc.).
- c. *La inmadurez de las entidades territoriales para manejar programas y recursos.* A los funcionarios nacionales entrevistados para este estudio se les preguntó si creían conveniente que el Programa se descentralizara, es decir, que fuera manejado por los alcaldes y los gobernadores bajo la orientación general del gobierno nacional, manteniendo el margen de autonomía que otorgala Constitución colombiana a las entidades territoriales, especialmente en la selección de beneficiarios y la asignación de recursos. La respuesta en todos los casos fue negativa⁴⁴: “Bajo ninguna circunstancia se ha pensado descentralizar el programa”, señaló uno de ellos. Y esgrimió dos razones: en primer lugar, es el gobierno nacional quien tiene que responder por los créditos internacionales que lo financian. Por tanto, debe tener el control del Programa. La banca multilateral no permitiría su descentralización.

En segundo lugar, no son buenas las experiencias en Colombia en materia de descentralización de recursos. Para los funcionarios nacionales, los municipios en general no han sido eficientes en el uso de sus recursos. Basta ver el uso dado por las entidades territoriales a las regalías –asegura uno de ellos- para convencerse de que el riesgo es alto si se les entrega el manejo del Programa. Y remató su argumento señalando: “Todavía Colombia no está madura para hacer una descentralización del uso de los recursos. No hay capacidad institucional para ser autónomos en ese punto. Sin duda han ido madurando, pero no lo suficiente. Habría que interponer controles muy

⁴² Entrevista a funcionario de Acción Social.

⁴³ Connotaciones políticas significa que se trata de decisiones públicas, en las que intervienen diferentes actores e intereses, que implican el uso de recursos públicos y que tienen efectos sobre el bienestar colectivo.

⁴⁴ Una de las personas entrevistadas no fue tan contundente en su respuesta como las otras. Señaló que las transferencias condicionadas deben tener un límite en el sentido de que es un programa complementario, al que no se le puede cargar con la responsabilidad de un sector, por ejemplo, salud y nutrición. La distorsión es querer centrar toda la política sectorial en un programa como Familias en Acción. Este puede ser dinamizador, pero no responsable de dicha política, la que debe seguir en manos de las autoridades municipales y departamentales (Entrevista a funcionario del DNP).

severos”⁴⁵. Entregar el Programa a los Departamentos tampoco conviene: habría que crear unidades departamentales, dotarlas de burocracia, crear mecanismos de control a esa burocracia y definir una estructura de manejo local y una infraestructura para la operación del programa. Ello incrementaría los costos de intermediación y el programa sería menos eficiente.

Además de la “inmadurez” institucional de los municipios y de su falta de capacidad técnica para el manejo de recursos las personas entrevistadas señalan otro argumento: el de corrupción y el clientelismo como rasgos propios, casi inherentes, a la gestión pública en las entidades territoriales: “Si el programa se hubiese descentralizado habría fracasado. Entregar el programa a un gobierno local habría sido inconveniente. Las clientelas habrían sido mayores. Hoy existen clientelas, pero en manos de los alcaldes esas clientelas habrían sido mayores”⁴⁶. Otra persona opinó en la misma dirección: “El programa es centralizado y funciona. Es ordenado. Las directrices centrales son claras. No me imagino el programa descentralizado. El riesgo es que la politiquería entre a jugar en un programa que es tan importante. En ese caso, ¿será que el recurso llega, que se reparte a quienes deberían recibirla? ¿La focalización sería adecuada? Realmente habría un alto riesgo de corrupción y clientelismo”⁴⁷.

Hay, pues, dos tipos de argumentos para afirmar que un diseño descentralizado del Programa sería inconveniente: el primero de ellos alude a la incapacidad institucional de las entidades territoriales para manejar correctamente los recursos públicos, que eventualmente podría ser contrarrestada con programas de mejoramiento de capacidades, impulsados por el propio gobierno nacional, lo que no ha sido prioridad de este último dentro de su agenda de política pública en la última década⁴⁸. El segundo argumento es el del clientelismo y la corrupción. Es un argumento de tinte más político. Se considera que las entidades territoriales no han podido –ni podrán, según la opinión de los entrevistados- superar esas dos taras que han sido características inveteradas de la gestión municipal y departamental.

⁴⁵ Entrevista a funcionario de Acción Social. Esta misma persona señaló a ese respecto que existe una fórmula que se está ensayando en tres municipios del país: utilizar el diseño de Familias en Acción para atender población no cubierta por el Programa, pero con recursos propios. También se ha dado el caso de una petrolera que ha hecho aportes para subsidios en dos municipios de Antioquia, pero esos aportes no son manejados por los municipios sino por una fiducia.

⁴⁶ Entrevista a ex funcionaria del Gobierno Nacional.

⁴⁷ Entrevista a funcionario del Ministerio de Educación Nacional.

⁴⁸ El DNP, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, realiza algunos esfuerzos de fortalecimiento institucional que por su débil alcance no logran impactar a las entidades territoriales en el sentido de dejar una capacidad instalada. El Plan de Desarrollo del Presidente Santos, aprobado a comienzos de 2011, otorga un lugar de mayor jerarquía al programa de fortalecimiento institucional.

Entregarles recursos sería arriesgar su uso y, en últimas, despilfarrarlos⁴⁹.

Se supone, en contrapartida, que el gobierno nacional sí tendría las capacidades institucionales que las entidades territoriales no poseen y podría – siguiendo el hilo de la argumentación- blindarse contra las tentaciones de la corrupción y el clientelismo mediante un diseño técnico que coloca el énfasis en la eficiencia y la eficacia. Ese sería el caso de Familias en Acción. El énfasis en el diseño técnico sería el antídoto contra los males de la corrupción y el clientelismo que acechan a todo programa gubernamental que maneja un alto volumen de recursos.

- d. *El gobierno nacional tiene un alto interés en el manejo del Programa.* Al argumento por la vía negativa (“las entidades territoriales no son capaces de administrar correctamente los recursos”) hay que añadir esta premisa por la vía positiva, no necesariamente explícita en el discurso gubernamental. Dicho interés se apoya en varias razones: en primer lugar, el volumen de recursos implicados es alto. Técnicamente, es más racional el manejo centralizado de recursos de esa magnitud; políticamente, ello le otorga al gobierno nacional una gran capacidad de gasto público y, por tanto, de intervención en el territorio. En segundo lugar, el Programa llega supuestamente a la población más pobre⁵⁰ y constituye en esa medida una herramienta de legitimación política. Ello puede explicar el incremento de la cobertura hasta tres millones de familias, que ordenó el gobierno nacional en 2007. En tercer lugar, Familias en Acción se apoya estratégicamente en los municipios y departamentos, lo que representa, como ya se señaló, un beneficio mutuo: las entidades territoriales pueden acceder a recursos importantes para la política social y garantizar así el cumplimiento de metas de sus respectivos planes de desarrollo, y, al mismo tiempo, el gobierno nacional los gana como aliados para el desarrollo de otras políticas, por ejemplo, la de seguridad democrática. Finalmente, el manejo del Programa puede generar réditos electorales en el corto y en el mediano plazo en razón de la satisfacción que la entrega de los subsidios produce en sus recepto-

49 A las razones señaladas para no descentralizar el programa (responsabilidad por el crédito internacional, limitaciones técnicas de las entidades territoriales, proclividad de estas últimas al clientelismo y la corrupción) se puede añadir una cuarta: el riesgo que significa para un municipio diseñar un programa de lucha contra la pobreza, pues inmediatamente ello generaría una alta migración de pobres hacia ese municipio (factor señalado por Olga Lucía Acosta, de la CEPAL, en un taller sobre este estudio).

50 Para una de las personas entrevistadas, ello no es totalmente cierto. Familias en Acción terminó siendo un programa para una fracción intermedia de los pobres, mientras la Red Juntos sí se enfoca hacia los más pobres entre los pobres.

res⁵¹. Ello puede explicar en parte la intención del Gobierno nacional de convertir a Familias en Acción en un programa permanente y extenderlo a otros ámbitos⁵². Como lo dijo una de las personas entrevistadas: “Ningún gobierno se quiere dar la pala de desmontar el programa. Ese es el aspecto político (...) Un programa como éste no debería expandirse pues los incentivos terminan siendo perversos”⁵³.

Queda claro que la búsqueda de eficiencia y eficacia mediante diseños y procedimientos técnicos constituye el argumento más importante para sustentar la necesidad de que el programa sea altamente centralizado. Así, lo técnico (eficiencia, eficacia) parece reñir con lo político (la autonomía territorial) en el marco de un discurso que condena a las entidades territoriales por incapaces y clientelistas, y que consagra al gobierno nacional como técnicamente dotado y políticamente neutral.

Pero no es así. Ni todos los gobiernos municipales y departamentales son incapaces ni clientelistas, ni el gobierno central está libre de esos riesgos ni, mucho menos, es políticamente neutral. Lo que está en juego, desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, es el modelo de Estado que les subyace. El Programa se apoya en un esquema caracterizado por relaciones jerárquicas entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, especialmente los municipios. Por relaciones jerárquicas se entiende un modelo en el que la función decisoria se concentra en el gobierno nacional, mientras que los otros niveles de gobierno se someten a ese mando y se limitan a operar decisiones tomadas en el centro. Como lo describió una de las personas entrevistadas: “el gobierno nacional manda y los municipios pagan [el enlace]. Nosotros ponemos las condiciones y evaluamos el funcionario municipal para ver si está cumpliendo”⁵⁴.

Ese modelo se contrapone al que diseñaron los constituyentes en 1991, el cual sigue vigente en el país, por lo menos *de iure*. El modelo de la Constitución (ver

51 La campaña para la elección del Presidente de la República en 2010 estuvo salpicada por algunos debates en torno al uso político de Familias en Acción por parte de los candidatos. Se decía que los partidarios del candidato Juan Manuel Santos habían difundido la especie de que si ganaba el candidato opositor (Antanas Mockus) se acabaría el Programa, lo que motivó aclaraciones de una y otra parte. Hubo, además, denuncias sobre la supuesta presión ejercida a los beneficiarios para votar por el candidato Santos, rumores que inmediatamente fueron negados por el Director de Acción Social.

52 Entrevista a funcionario de Acción Social. Actualmente, se piensa ampliar el programa a la educación post-secundaria. Además, el presidente del Partido de la Unidad Nacional, Juan Lozano, Senador de la República, presentó al Congreso un proyecto de ley por medio del cual el programa se vuelve permanente, aduciendo la necesidad de generar garantías para que el subsidio siga llegando a la población más pobre. Dicho proyecto es hoy ley de la República.

53 Entrevista a ex funcionario del gobierno nacional. En uno de los municipios estudiados, el Personero municipal dio su opinión en la misma dirección: “El gobierno no quiere soltar el programa porque es soltar el poder. Uno no se alcanza a imaginar la cantidad de votos que se ganaron con este programa. Es que el monto de plata que maneja el programa es inmenso”.

54 Entrevista a funcionario de Acción Social.

la primera sección de este capítulo) se fundamenta en un principio de equilibrio entre los tres niveles del gobierno, con funciones asignadas a cada uno de ellos y con autonomía de las entidades territoriales para la elección de sus autoridades y el manejo de sus competencias y recursos. El gobierno nacional, por tratarse de un Estado unitario, orienta las políticas públicas, pero las autoridades territoriales tienen un margen de autonomía para definir su propia ruta de desarrollo y atender las demandas de su población, atendiendo a los principios orientadores de la gestión pública: coordinación, concurrencia y subsidiariedad⁵⁵.

No es ese el modelo de Estado implícito en el diseño del Programa Familias en Acción en materia de relaciones intergubernamentales. Por el contrario, el programa se sustenta en la idea de que el gobierno central define la orientación del programa y asigna roles a los diferentes actores, controla los recursos y su distribución, da la pauta de operación del programa y lleva a cabo el correspondiente monitoreo. Los departamentos y municipios son “colaboradores”, es decir, socios en la ejecución del programa, sin ninguna atribución decisoria sobre la orientación del mismo y el manejo de los recursos. Más aún, éstos no pasan por las alcaldías ni las gobernaciones, sino que llegan directamente a los beneficiarios mediante mecanismos diseñados por Acción Social.

En este caso, la descentralización no funciona como principio inspirador de la intervención estatal, a pesar de que el Programa toca directamente la competencia de las autoridades territoriales, especialmente de los municipios, en lo que hace a la atención a los grupos más pobres de la población en aspectos de educación, salud y nutrición. Así, no es el gobierno nacional el que se articula a los planes municipales y departamentales para poner en marcha sus políticas en materia de educación y salud, sino los municipios los que deben acomodarse a los diseños del gobierno central y tratar de obtener algún resultado en cuanto al cumplimiento de sus metas en esos dos campos de su competencia.

¿Cómo se aprecia esta lógica del Programa en los municipios? ¿Aceptan sus autoridades y los líderes locales el papel asignado a ellos en la gestión del Programa? ¿Estarían de acuerdo con la descentralización del Programa?

55 Es cierto que el diseño mismo de la descentralización post-Constitución de 1991 limitó seriamente la autonomía de las entidades territoriales e impuso un modelo principal-agente, en el que los municipios y los departamentos ven seriamente reducida su autonomía. No obstante, esta última sigue teniendo vigencia constitucional y real: los alcaldes y los gobernadores elaboran sus propios planes de desarrollo, a tono con su programa de gobierno, tienen recursos propios, contratan proyectos, diseñan sus propios dispositivos de participación ciudadana y de monitoreo, hacen rendición de cuentas en algunos casos y, lo más importante, son elegidos por el pueblo y no designados por la autoridad superior. Lo que ocurre es que en un modelo de relaciones intergubernamentales jerárquicas, como el vigente, el riesgo de pérdida de autonomía de las entidades territoriales es cada vez mayor, como lo testimonia el Programa Familias en Acción y otras iniciativas de inversión del gobierno nacional en el territorio.

A primera vista, podría pensarse que los actores locales, especialmente las autoridades municipales, serían partidarios de tener mayor autonomía en el manejo del Programa, teniendo en cuenta que se trata, en el caso de las autoridades, de su territorio y de sus competencias (la atención a los sectores más pobres en temas de educación y salud), así los recursos provengan del erario nacional. Ello sería consistente con la estructura descentralizada del Estado y con la manera como la Constitución define la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, no existe un total consenso al respecto.

En efecto, las entrevistas y los grupos focales realizados en los cuatro municipios estudiados permiten distinguir dos puntos de vista sobre ese asunto: hay quienes ven en el modelo actual de relaciones inter-gubernamentales un esquema adecuado que debería permanecer en el futuro. Otras personas piensan, por el contrario, que el programa debería ser más flexible, en el sentido de que no todas las decisiones estratégicas deberían estar en manos del Gobierno Nacional. El municipio podría tomar a su cargo algunos aspectos, relacionados especialmente con la selección de los beneficiarios y con algunas líneas de complementación del Programa.

Los primeros no sólo no ven problemático el rol dominante del gobierno central en el manejo del Programa, sino que lo consideran conveniente por varias razones: la principal es que este Programa en manos de las autoridades municipales podría ser manipulado políticamente y podría incrementar severamente los riesgos de corrupción⁵⁶. Entregar al Programa a los municipios para que lo manejen de manera autónoma aumentaría enormemente el riesgo de que sean desvirtuados sus objetivos y termine siendo orientado única o principalmente hacia personas afectas a las autoridades locales de turno.

De hecho, en los municipios estudiados han existido presiones políticas sobre el Programa⁵⁷, sea en el manejo del SISBEN como instrumento para identificar a los beneficiarios, sea en las coyunturas electorales como herramienta empleada por algunos candidatos para ganar votos. En Sasaima, por ejemplo, varias personas señalaron que el Programa se ha prestado para ciertos manejos políticos. Un punto sensible es la aplicación del SISBEN. Varios funcionarios y

⁵⁶ Testimonios como los siguientes son demostrativos: “Si el programa se maneja en el municipio, se puede prestar para muchas cosas” (concejal de Sasaima); “Aquí hay mucha política; se podría manipular favoreciendo a unas familias y no a otras” (Comisaría de Familia de Castilla la Nueva); “El programa sería objeto de presiones y manejo políticos que lo desviarián de su propósito” (líder social de Dibulla); “No, es mejor que el programa siga así, en manos del gobierno nacional. Yo creo que si se tiene el enlace, si se tiene la voluntad y se cumplen los lineamientos de Familias en Acción no hay ningún problema (...) Cargos como el de alcalde tienen una connotación muy política y en cierto momento cualquiera, un mandatario, cualquier alcalde, incluyéndome, puede tomar decisiones sesgadas hacia ciertos grupos o personas y eso no sería bueno” (Alcalde de Roldanillo).

⁵⁷ La situación en esos municipios contrasta con el resultado de la encuesta a los alcaldes: el 83.5% de ellos no conocen esas presiones ni en su municipio ni en otros municipios del país.

Líderes expresaron su preocupación por el tema, aduciendo que la realización de la encuesta por parte de personas del mismo municipio es un momento propicio para que las influencias políticas y los manejos inadecuados se conviertan en una realidad. En Roldanillo, el alcalde se refirió al manejo inadecuado y engañoso que algunos líderes políticos pretenden dar al Programa prometiendo cupos a madres no beneficiarias, a sabiendas de que la decisión de ampliar la cobertura del Programa no es del Alcalde ni del enlace municipal, sino de Acción Social. En Dibulla, una madre de familia, que fue beneficiaria del Programa y ya no lo es, afirmó que para entrar al SISBEN y a Familias en Acción se requería la ayuda de un político o de un candidato. Incluso, señaló que su salida del programa se debió a que no era de la corriente política del alcalde de turno⁵⁸.

Estas presiones, de las que son conscientes las autoridades municipales, las han llevado a evitar a cualquier costa que el Programa sea objeto de manipulaciones y de intenciones engañosas. Así lo señaló el Alcalde de Roldanillo, quien diseñó y puso en marcha en el municipio una estrategia de información sobre Familias en Acción que permitiera a la población entender que la selección de los beneficiarios y la asignación del subsidio son decisiones que no toma el Alcalde sino el Gobierno nacional⁵⁹. Además, como lo planteó una Concejala del municipio de Dibulla, al buen político no le conviene tratar de ejercer presión sobre el Programa ni de extraerle provecho personal pues comenzaría en ese caso a generar una imagen que no le conviene. Por el contrario, lo que el líder político debe hacer –afirmó la Concejala- es tratar de que el Programa marche según las reglas de juego establecidas, pues así se beneficiarán muchas madres y ello le puede generar simpatías electorales en el futuro. La lógica, entonces, es otra: hacer las cosas bien para ganar el reconocimiento y el favor del electorado.

Una segunda razón para opinar que los municipios no deben asumir las riendas del Programa tiene que ver con su baja capacidad técnica para el manejo de un programa de esta naturaleza y alcance. En Dibulla, un líder social afirmó: “aquí las personas no tienen el perfil adecuado para hacer esto. Es mejor que el programa siga manejado por el nivel nacional”. En su opinión, “en el municipio no hay preparación, no hay planificación, no hay personas idóneas; ponen a cualquier Juan de los Palotes, amas de casa que no conocen los reglamentos siquiera para

58 No existen pruebas de que ello haya ocurrido por esa causa, pero la percepción en sí misma es un dato que llama la atención sobre la manera como una persona cercana al Programa lo ve relacionado con las afinidades políticas en el municipio.

59 Hay que reconocer, sin embargo, como lo señaló un funcionario de la Alcaldía de Castilla, que es imposible que los encargados del Programa sean totalmente neutrales. Al fin y al cabo, el enlace municipal es un subordinado del Alcalde y éste es un actor político. Allí hay una falla, pues por esa vía se pueden introducir sesgos, por ejemplo, a través de las encuestas del SISBEN. Por ello, opinó el mismo funcionario, sería preciso que el enlace fuera una persona independiente, no subordinada al Alcalde de turno. Así se garantizaría la neutralidad de la información y una mayor transparencia en las decisiones relacionadas con el Programa.

inducir bien a las madres de familia a acceder al subsidio”⁶⁰. “A los municipios les falta capacidad técnica para manejar estos programas y les falta una visión bien confiable de los programas para que no se permeen por otras circunstancias como la política”, aseguró una funcionaria del ICBF.

Este argumento debe ser matizado, pues la baja capacidad técnica no es un atributo de todos los municipios del país. Sin duda, como lo ha señalado reiteradamente el DNP, los municipios de categoría inferior (4, 5 y 6, según la clasificación del DNP) tienden a tener evidentes debilidades institucionales, lo que los ha hecho objeto de no pocos programas de fortalecimiento de capacidades⁶¹. No obstante, las ciudades grandes e intermedias tienen hoy niveles bastante aceptables de capacidad técnica, lo que habilitaría a sus administraciones para asumir algunas tareas del Programa de manera autónoma. Ese punto fue reconocido por uno de los funcionarios de Acción Social entrevistados para esta investigación, quien señaló que algunas ciudades han desarrollado una infraestructura para la ejecución del programa superior a la que tiene el nivel nacional⁶².

Una tercera razón aducida por quienes opinan que el programa debe seguir bajo el manejo y control del Gobierno central es que en municipios pequeños como los analizados, las relaciones interpersonales son cercanas y dan lugar a tensiones, envidias y conflictos que pueden afectar las decisiones de interés colectivo. Así lo planteó una madre beneficiaria del Programa en Dibulla: “porque fulanito no me habla a mí, o a fulanito no va conmigo, entonces esa persona la hacen a un lado, la tachan de la lista”⁶³. Es posible que en municipios de mayor tamaño ello no ocurra, pero no sobra señalarlo, pues la gran mayoría de municipios beneficiarios del Programa son pequeños y de carácter rural. En ellos, las relaciones cara a cara dominan y generan sesgos en el comportamiento de las personas, incluidas las autoridades y los funcionarios públicos.

El SISBEN puede ser víctima de este tipo de sesgos en las relaciones interpersonales en los municipios. Por eso algunas personas (por ejemplo, un candidato a la alcaldía y el Personero de Sasaima) son de la opinión de que la encuesta del SISBEN debería ser aplicada por personas ajenas a la vida del municipio, pues ello garantizaría calidad en la aplicación del instrumento y, sobre todo, imparcialidad en el momento de realizar el trabajo de campo y registrar y procesar la informa-

60 Entrevista a líder social.

61 Recuérdese el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI), llevado a cabo en la década del noventa en Colombia. En el Plan Nacional de Desarrollo hoy vigente el principal programa del gobierno nacional en materia de descentralización es el de fortalecimiento institucional. Es un programa que se está diseñando para ser ejecutado en por lo menos 500 municipios del país.

62 Entrevista a funcionario de Acción Social.

63 Entrevista a madre no beneficiaria.

ción. Así se evitarían distorsiones causadas por vínculos de cercanía o amistad, e incluso de carácter político.

Finalmente, el cuarto argumento esgrimido por quienes piensan que es necesario mantener el actual esquema de relaciones intergubernamentales es de carácter más pragmático y puede ser resumido en la siguiente frase: si el esquema actual funciona, ¿para qué cambiarlo? Es un argumento de gran peso: “Podría ser benéfico descentralizar el Programa, pero hasta el momento no ha habido queja del Gobierno Nacional. ¿Para qué cambiar el modelo?”, afirmó un líder social en Castilla. Además, como lo indicó otra de las personas entrevistadas en ese municipio, trasladar el programa al municipio podría hacerlo depender de las disponibilidades presupuestales, lo que constituiría un riesgo para sus beneficiarios, máxime teniendo en cuenta que a partir de 2012 se reducirán significativamente los recursos provenientes de las regalías, recursos que en el municipio contribuyen significativamente a la ejecución de programas y proyectos sociales⁶⁴.

De otra parte, el gobierno nacional –señalan los partidarios del esquema actual- garantiza total neutralidad en el proceso de selección de beneficiarios, ya que lo hace con base en los resultados de la encuesta del SISBEN, lo que reduce prácticamente a cero los sesgos derivados de amistad o de cercanía políticopartidaria. Así lo planteó la Presidenta del Concejo Municipal de Dibulla: “A nivel nacional no se maneja a dedo la decisión, sino que el ente nacional se apoya en la base de datos, sin saber si los beneficiarios son ricos o pobres, sin conocer a las personas, sólo basándose en el puntaje del SISBEN, que define si una persona es de bajo recurso y por eso necesita la ayuda”⁶⁵.

Como puede verse en los testimonios citados, aunque la opinión sobre el manejo centralizado del Programa es compartida por actores estatales y no estatales, llama la atención el hecho de que son los funcionarios y las autoridades públicas quienes más insisten en las amenazas que se cernirían sobre el Programa en caso de que se entregue su manejo a los municipios.

En otras palabras, son los propios funcionarios, conocedores de la forma como opera la gestión municipal, los primeros en temer las consecuencias negativas que traería consigo la decisión de descentralizar el Programa. Ello puede significar una de dos: o bien las autoridades públicas y los funcionarios no han interiorizado el significado del modelo descentralizado del Estado colombiano y de la autonomía territorial consagrada en la Constitución, o bien, siendo conscientes de ese modelo, son testigos de que los municipios pequeños aún no tienen las

⁶⁴ De todos modos, la descentralización del Programa no reñiría con el origen centralizado de los recursos.

⁶⁵ Entrevista a la Presidenta del Concejo Municipal de Dibulla.

condiciones técnicas y políticas para la gestión de programas de esa envergadura. En ambos casos, terminan dándole la razón a los argumentos esgrimidos por el Gobierno Nacional sobre por qué prefieren mantener el control del Programa.

La encuesta a los alcaldes ratifica las opiniones registradas en los estudios de caso. El cuadro 6 muestra, en efecto, que la respuesta “participa en las decisiones del Programa” sólo recibió diez respuestas (el 4,3% del total). Las demás respuestas se refieren a la operación del programa, sobresaliendo la relativa a coordinar su implementación.

Cuadro 6. Opinión de los alcaldes sobre el papel de las Alcaldías en el Programa Familias en Acción

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Coordina la implementación del programa	142	61,5
Facilita la comunicación con los beneficiarios	23	10,0
Participa en las decisiones del programa	10	4,3
Ofrece servicios de educación y salud	49	21,2
Otros	7	3,0
Total	231	100,0

Fuente: Encuesta a los alcaldes, Foro Nacional por Colombia, 2011.

A tono con ese concepto, los campos de incidencia de los alcaldes en el Programa tienen que ver básicamente con su operación, como lo muestran los datos del cuadro 7. Se advierte, efectivamente, que los campos de mayor incidencia se refieren a la capacitación y la organización de las madres beneficiarias y a la coordinación de Familias en Acción con otros programas del municipio. En cambio, en la selección de beneficiarios, los alcaldes reconocen que tienen poca influencia.

Hay dos datos que llaman la atención en este cuadro: el alto porcentaje de respuestas según las cuales los alcaldes han incidido en la incorporación del municipio al Programa, y la definición de los recursos destinados a las familias beneficiarias. En esas dos respuestas puede haber un error de criterio de los Alcaldes o de comprensión de la pregunta, pues se sabe, de una parte, que la incorporación de los municipios al Programa fue una decisión exclusiva de Familias en Acción, en cumplimiento de directrices presidenciales⁶⁶, y, de otra, que el manejo de los recursos ni siquiera pasa por las Alcaldías, sino que va directamente del gobierno nacional a los bancos donde las madres beneficiarias pueden reclamarlos.

66 Ver el capítulo 2 de este informe.

Cuadro 7. Campos de incidencia de los Alcaldes en el Programa Familias en Acción

Campos de Incidencia	Recuento	Porcentaje del N total de la tabla (231)
En el ingreso del municipio al programa	199	86,1
En la selección de los beneficiarios	22	9,5
En la organización de las familias beneficiadas	147	63,6
En la coordinación del Programa FEA con otros programas del municipio	143	61,9
En los procesos de capacitación de los beneficiarios	180	77,9
En la definición de los recursos destinados	69	29,9
En otros	10	4,3
En el financiamiento y desarrollo del programa	6	2,6
En ninguno	5	2,2

Fuente: Encuesta a los alcaldes, Foro Nacional por Colombia, 2011.

Una segunda opinión sobre el esquema de relaciones intergubernamentales, detectada en los municipios estudiados, es más favorable a la descentralización del Programa, por lo menos en algunos aspectos. Para algunas de las personas entrevistadas, tanto líderes sociales como funcionarios públicos, los municipios deberían tener un rol más activo en el diseño del Programa y no fungir solamente como operadores de decisiones tomadas en otras esferas.

Dos temas, en particular, podrían quedar bajo el manejo de los municipios: el diseño de políticas complementarias a los programas de subsidios condicionados y el manejo de las bases de datos para la selección de beneficiarios⁶⁷. Varias personas entrevistadas en los municipios, especialmente funcionarios de las alcaldías, señalaron que el programa de subsidios a la población pobre no es suficiente para atacar la pobreza y, por el contrario, puede generar una dependencia de las familias beneficiarias con respecto a los recursos entregados por el Estado, llevándolas a permanecer en condiciones de pobreza para mantenerse como titulares del subsidio⁶⁸. De ahí la necesidad de que tanto el gobierno nacional como los gobiernos municipales desarrollen políticas y programas complementarios que contribuyan a la generación de ingresos. El alcalde de Sasaima, por ejemplo, promocionó durante su mandato la creación de algunas microempresas agrícolas para la producción de bienes que generen ingresos propios. Su idea es que para salir de la pobreza la gente no puede depender del Estado sino de sí misma. De ahí la urgencia de que los gobiernos creen las condiciones y brinden el apoyo requerido para impulsar y fortalecer los emprendimientos productivos.

⁶⁷ Un tercer asunto mencionado por un entrevistado sería el manejo de los recursos. Solamente esa persona se refirió a ese tema, por lo que entendemos que es una opinión aislada que genera poco consenso.

⁶⁸ “El programa genera un problema al municipio pues le está produciendo parásitos” (Entrevista a funcionario municipal del municipio de Sasaima).

Este tipo de programas no sólo aprovecharían los potenciales productivos de los municipios, sino que permitirían a las familias beneficiarias romper el lazo de dependencia con respecto al subsidio y comenzar a generar ingresos propios, lo que además reduciría la presión de la demanda sobre el Programa, hoy creciente. Citando el consabido refrán, un concejal del mismo municipio nos decía que “no hay que regalar el pescado a la gente, sino enseñarle a pescar”⁶⁹. Infortunadamente –señalaba la misma persona– el programa, más allá de entregar un recurso en dinero no contempla programas complementarios en el campo productivo y de generación de ingresos, lo que aumenta la dependencia de los beneficiarios con respecto al Estado y frena sus posibilidades de mejoramiento de sus ingresos y de su calidad de vida⁷⁰.

La segunda tarea que podría estar en manos de los municipios es el manejo de la base de datos para la escogencia de las familias que van a recibir el subsidio. Algunos funcionarios municipales señalaron que esa sería una manera de ejercer la autonomía que entrega la Constitución a las entidades territoriales. Las autoridades municipales, con base en criterios claramente establecidos, definirían el listado de beneficiarios del Programa.

Cuatro fueron los argumentos expresados por quienes sostienen esta opinión: en primer lugar, esta sería una manera de reivindicar la autonomía municipal, que, en opinión de algunos (por ejemplo un candidato a la alcaldía de Sasaima y un funcionario de ese mismo municipio), ha sido en este caso desconocida por el Gobierno Nacional. Es un argumento de tipo político, no mayoritario, pero no por ello digno de ser omitido.

En segundo lugar, los alcaldes, los funcionarios municipales y la propia población saben mucho mejor que el gobierno nacional cuáles son los segmentos más pobres de la población y, en consecuencia, quiénes deberían ser los beneficiarios del Programa. Este argumento tiene implícita una crítica a las deficiencias del SISBEN como herramienta para la escogencia de las familias candidatas a recibir el subsidio (ver capítulo 3 de este informe). Fueron reiteradas las voces que señalaron que el SISBEN no ha sido el mejor medio para identificar a la población más pobre, no sólo por errores técnicos en la estructura del cuestionario, sino por los manejos políticos de los cuales es objeto ese sistema. De ahí la necesidad de que la aplicación de la ficha sea manejada por agentes externos al municipio, de manera que sus resultados puedan ser confrontados con el conocimiento local sobre los sectores

⁶⁹ Entrevista a un Concejal de Sasaima.

⁷⁰ Varias personas, el Alcalde, funcionarios y algunos líderes, afirmaron que detrás de todo esto hay un problema cultural, en el sentido de que la gente del municipio está acostumbrada a pedir y a que le den, y que no muestra ninguna iniciativa encaminada a mejorar por sí misma su calidad de vida.

más pobres de la población y así la selección de beneficiarios –que debería estar en manos de los municipios- sería más adecuada a la realidad de los municipios.

El riesgo de politización es real. Pero podría ser contrarrestado por veedurías ciudadanas que ejerzan una vigilancia permanente sobre el proceso. Esto introduciría un nuevo componente al Programa, de carácter social, en el sentido de que la ciudadanía tendría la posibilidad de intervenir indirectamente en su manejo a través de la participación y de la vigilancia sobre la actuación de sus autoridades y funcionarios. Esta es una cuestión que no está claramente contemplada en el diseño institucional y de gestión del Programa. Se habla de veedurías ciudadanas, pero dentro del esquema vertical de relaciones, hoy vigente, entre los diferentes niveles de gobierno, mas no como un mecanismo para garantizar, en el marco de la autonomía del municipio para el manejo de algunas decisiones relativas a su funcionamiento, una gestión transparente y democrática del Programa por parte de las autoridades municipales. Un efecto de este tipo de enfoque sería, entonces, mejorar la calidad de la focalización del Programa y, en consecuencia, hacer un uso más efectivo de los recursos destinados a él.

Un tercer argumento es que los municipios, incluso algunos pequeños y medianos, contrario a lo que piensan los defensores del esquema institucional actual, ya cuentan con capacidades suficientes para manejar el Programa. Algunos llevan diez años operándolo, lo que les ha brindado una experiencia suficiente para asumir esa responsabilidad. En Roldanillo, el Secretario de Educación está seguro de que la administración municipal cuenta con capacidades técnicas y políticas suficientes para asumir el control del Programa, así haya aún algunos vacíos, por ejemplo, en materia de recursos⁷¹. Funcionarios de Castilla opinan lo mismo acerca de su municipio. Castilla ya maneja por su propia iniciativa otros programas sociales. ¿Por qué no podría manejar algunos aspectos de Familias en Acción? Es la opinión del enlace actual y de una funcionaria de Desarrollo Social de la alcaldía. Habría que garantizar, por supuesto, algunas condiciones: en primer lugar, tener los dispositivos para contrarrestar el riesgo de manipulación política; en segundo lugar, disponer de recursos suficientes para operar el programa con cobertura suficiente y de manera sostenible⁷². Pero no puede dudarse de la capacidad técnica que ha desarrollado el municipio, por lo menos la actual administración.

Finalmente, un último argumento alude a la posibilidad de que los trámites, teniendo a cargo el municipio las funciones señaladas, sean más breves y tengan una rápida respuesta a los usuarios del Programa. En Dibulla, uno de los enlaces

⁷¹ Entrevista al Secretario de Educación.

⁷² Entrevista a funcionaria de Desarrollo social.

argumentó en ese sentido: los trámites ante el gobierno nacional demoran mucho; una queja puede tardar seis meses en obtener respuesta. En consecuencia, es mejor que el municipio tenga ciertas atribuciones autónomas para tomar decisiones y dar respuesta oportuna a quejas y reclamos de las madres beneficiarias.

Estas propuestas, como puede advertirse, no plantean necesariamente que el Programa se descentralice totalmente, sino más bien que se introduzca un criterio de flexibilidad que permita entregar a los municipios ciertas tareas. Ello implicaría –lo señalan los propios defensores de este punto de vista- un control gubernamental, de un lado, y un control social, del otro. El gobierno nacional ejercería una supervisión general del Programa y de las tareas realizadas por los municipios y mantendría el control de los recursos y de la orientación general del Programa, en el marco de su política social. Los municipios asumirían las nuevas tareas en coordinación con las instancias departamentales y nacionales, y generarían los dispositivos para que la población –no sólo las familias beneficiarias- haga seguimiento al Programa y cuide que la selección de beneficiarios se desarrolle de manera adecuada.

3.3. Las relaciones informales

Una de las virtudes del diseño técnico del esquema de relaciones intergubernamentales del Programa es que lo blinda contra las presiones que algunos sectores sociales y políticos pueden ejercer para obtener algún tipo de beneficio (ser incluidos en el Programa, aumentar la cobertura de este último en un determinado territorio, sesgar los criterios de focalización a favor de un grupo o territorio, etc.). El diseño –como se señaló en secciones anteriores- define instrumentos, procedimientos, protocolos, manuales de operación, roles de los actores, mecanismos de comunicación entre estos últimos, sistemas de monitoreo y una gran cantidad de otros dispositivos a través de los cuales se garantiza la operación del Programa y el cumplimiento de metas y objetivos. Tales dispositivos crean un marco de reglas de juego que reducen sensiblemente la discrecionalidad de los actores en la toma de decisiones y en la operación del Programa. La institucionalidad (reglas de juego claras y aceptadas por los actores) prima sobre la discrecionalidad en el funcionamiento del programa y sobre la posibilidad de que sean utilizadas algunas vías “informales” en las relaciones inter- gubernamentales para obtener beneficios particulares.

No significa ello que no existan presiones sobre el manejo de Programa. Como ya se indicó, este último maneja un alto volumen de recursos, por lo que es de interés de muchas personas y grupos acceder a ellos y obtener un beneficio para sí o para terceros, especialmente en coyunturas electorales, en las que las promesas abundan. El Programa no es ajeno al interés y a la iniciativa de autoridades públicas y de sectores sociales que creen tener el derecho a ser incluidos como

sus beneficiarios, o de redes de clientela que lo ven como una fuente inagotable de recursos para la intermediación política.

Según la información obtenida en las entrevistas a nivel nacional, todos los alcaldes presionan de una u otra manera, algunos de ellos bajo la noción de que este es un programa que asigna cupos, lo que no es cierto. El Programa tiene un procedimiento de selección y de inscripción de los beneficiarios que se rige por criterios claramente establecidos, muy diferentes a los de cuotas milimétricas. La encuesta realizada a los alcaldes confirma que más de la mitad de ellos (el 58,4% de los 221 que respondieron esa pregunta) realizaron alguna gestión, principalmente para que su municipio ingresara al Programa o para que la cobertura fuera ampliada (cuadro 8).

Cuadro 8. Gestión de los alcaldes en torno al Programa

Tipo de Gestión	Frecuencia	Porcentaje
Solicitud de ingreso del municipio al programa	20	15,5
Solicitud de ampliación de cobertura	95	73,6
Solicitud de jornadas de capacitación	1	,8
Solicitud de apoyo para incrementar oferta en educación y nutrición	3	2,3
Solicitud de apoyo logístico y operativo	7	5,4
Actualización del SISBEN	3	2,3
Total	129	100,0

Fuente: Encuesta a los Alcaldes, Foro Nacional por Colombia, 2011

Esas presiones generalmente se llevan a cabo de manera directa sobre Acción Social, como entidad que maneja los recursos. No se hace a través de terceros (funcionarios de otras entidades, parlamentarios, dirigentes políticos, personas con poder e influencia en la vida nacional, etc.). Si esto último ocurriera, Acción Social no aceptaría tales presiones (Cuadro 9).

Cuadro 9. Ante quiénes hacen la gestión los alcaldes

Destinatario	Frecuencia	Porcentaje
Parlamentario	1	0,8
Funcionario de la Presidencia	17	13,2
Funcionario de Acción Social	107	82,9
Funcionario de la Gobernación	4	3,1
Total	129	100,0

Fuente: Encuesta a los alcaldes, Foro Nacional por Colombia, 2011.

Los Consejos Comunitarios del Presidente Uribe también fueron escenarios preferidos por la población y por las autoridades locales para expresar su deseo de ser incluidos en el Programa, especialmente en el período 2005-2007 y, luego, en 2009⁷³. Eran muchas las familias en las grandes ciudades que aspiraban a ser

⁷³ Entrevista a funcionario de Acción Social.

tenidas en cuenta. Por eso transmitían esa aspiración al Gobierno Nacional en los Consejos Comunitarios. En otros casos, la población presionaba a su alcalde y éste, a su vez, a Acción Social para la inclusión de su municipio en el listado del Programa.

El manejo técnico y el establecimiento de reglas de juego también han blindado al Programa contra la corrupción. Solamente se detectó un caso de falseamiento de documento público por parte de un enlace municipal en la verificación del cumplimiento de condiciones por parte de las familias. El enlace fue descubierto y se hizo la correspondiente judicialización. De resto, el Programa ha logrado eludir sin dificultad los intentos de presión indebida. No obstante, hay que reconocer que los alcaldes pueden incidir parcialmente en la selección de los beneficiarios por dos vías: de un lado, a través de la información que se brinda sobre la cobertura del programa, las fechas de inscripción y los requisitos necesarios para inscribirse como beneficiario elegible. De hecho, la diferencia entre las cifras sobre familias potencialmente beneficiarias, familias inscritas y familias beneficiarias⁷⁴ puede deberse en parte a la influencia de decisiones en cabeza de las autoridades municipales. Si embargo, en los municipios estudiados no existen evidencias de que esa influencia haya sido ejercida por los mandatarios municipales. De otro, a través del manejo del SISBEN. Los alcaldes manejaron hasta mediados de la actual década ese instrumento en sus municipios, lo que dio lugar en muchos casos a manipulación de la información para incluir en el Sistema a familias que no deberían ser tenidas en cuenta.

El Programa tiene un alto significado político y estará, en consecuencia, permanentemente expuesto a presiones y a ser convertido en presa potencial de prácticas *non sanctas*. Las personas entrevistadas son todas conscientes de ese riesgo, pero de igual manera expresan tranquilidad por los blindajes que protegen al Programa. Los resultados lo muestran. Son excepcionales los casos de corrupción y situaciones similares. Las denuncias realizadas durante la campaña electoral presidencial sobre uso político del Programa fueron rápidamente desmentidas por el Director de Acción Social, y no hubo una prueba decisiva al respecto.

Sin embargo, es claro que por su cobertura, por el monto de recursos invertidos y por sus implicaciones sociales, el Programa es potencialmente una fuente de acumulación política y electoral, como lo son las políticas públicas en general. Estudios recientes (LAPOP) indican efectivamente que el Programa contribuyó a crear entre sus beneficiarios una imagen positiva del Presidente saliente, aun que no es clara la relación entre la imagen del programa y la elección de Juan Manuel Santos como Presidente de la República.

⁷⁴ En el período 2000-2006 el programa tuvo una cobertura de 848 municipios. En ellos, las familias elegibles eran 919.964; las inscritas fueron 777.876.

CAPÍTULO 5

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“... aunque voy a utilizar un término indebido, casi son obligadas a participar por algún tipo de cosas”

(Entrevista a un funcionario del programa Familias en Acción).

Uno de los resultados importantes de las reformas políticas que se produjeron en Colombia a mediados de la década del 80 del siglo pasado fue la institucionalización de la participación ciudadana¹ en la gestión pública. En efecto, el cambio de la arquitectura del Estado erigió a la participación ciudadana como un ingrediente fundamental de la democratización de las decisiones gubernamentales. Así, desde finales de la década del 80 y, luego, con la promulgación de la Constitución de 1991, fueron creados varios espacios de participación cuyo objeto era posibilitar la intervención de la ciudadanía en múltiples ámbitos de la esfera pública, especialmente en la gestión municipal.

Las normas de participación en Colombia abrieron a la ciudadanía la posibilidad de informarse, ser consultada para la toma de decisiones, presentar iniciativas, desarrollar acciones de control social y de fiscalización a la gestión pública, e intervenir en espacios de concertación, decisión y de gestión. La oferta de espacios de participación es significativa tanto por su cobertura como por su alcance, especialmente en el ámbito municipal. En conjunto, la ciudadanía tiene la posibilidad de intervenir en por lo menos 50 espacios de participación relacionados con la planeación, la educación, la salud, la cultura, el control social, el medio

¹ La participación ciudadana es concebida como “el proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso ‘en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, género, de generación) intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política’” (Velásquez y González, 2003: 59).

ambiente, los servicios públicos, la política social, el desarrollo comunitario, el deporte, la paz, el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos poblacionales específicos (mujeres, jóvenes, niños, niñas, comunidades negras y población en situación de desplazamiento) (Foro, 2011).

Aunque esta institucionalidad participativa no se ha traducido necesaria ni permanentemente en dinámicas sociales visibles ni en una mayor democratización de la gestión, son varias las experiencias que dan fe de la movilización ciudadana en torno a asuntos de interés colectivo. La planeación participativa, las veedurías ciudadanas, los comités de participación comunitaria en salud y algunos consejos, como los de juventud y cultura, entre otros dispositivos, han permitido que un número creciente de ciudadanos y ciudadanas se vinculen a la discusión, análisis y toma de decisiones sobre problemas que los afectan social y territorialmente. Esas movilizaciones han incrementado las redes de relaciones, de solidaridad y cooperación entre un número importante de colombianos y colombianas, cosa que hace tres décadas no ocurría con la misma intensidad. Por otra parte, se han creado nuevas organizaciones sociales, se ha densificado el tejido social, aunque de manera desigual, y se han fortalecido los lazos entre las organizaciones sociales y entre éstas, algunas entidades del sector privado y los gobiernos locales en la perspectiva de la construcción de lo público.

Por supuesto, las normas que crean los espacios de participación no garantizan por sí mismas la movilización ciudadana. Se requieren condiciones adicionales: de un lado, la existencia de un entorno social y político que favorezca la intervención ciudadana. De otro, condiciones propias de los actores de la participación que pueden potenciar las dinámicas sociales en ambientes socio-políticos específicos; por ejemplo, los niveles de organización, las redes de compromiso establecidas, los recursos de todo tipo, los liderazgos, las motivaciones para participar, etc.

En Colombia, el diseño y la implementación de las políticas públicas, tanto en el nivel nacional como local, no poseen en general una cuota importante de participación. La mayoría de ellas han sido formuladas y ejecutadas por los políticos y los técnicos, a espaldas de los afectados por esas decisiones. Se registran algunas experiencias de seguimiento y evaluación de las políticas por parte de la ciudadanía en ámbitos como los derechos humanos, la equidad de género, la atención a diferentes segmentos de la población (minorías, desplazados, población en condición de discapacidad, etc.), sin que su incidencia sea notoria. En otros casos, que siguen siendo la excepción, las autoridades públicas han asumido el compromiso de involucrar a la ciudadanía en todo el ciclo de la política. No obstante, la regla sigue siendo la discrecionalidad de las autoridades

públicas en esa materia, en medio de discursos que ponderan la importancia de la participación ciudadana.

El Programa Familias en Acción se insertó en esa lógica, otorgando un lugar central a los temas de capital social y participación, considerados como componentes fundamentales del modelo de gestión. El interés de este capítulo consiste precisamente en examinar el papel que cumplen las madres beneficiarias en la construcción de tejido social y en el manejo y el seguimiento del Programa. Interesa saber si el programa ha propiciado el robustecimiento del tejido social; cuáles son las herramientas que se han diseñado para generar procesos de organización y participación de las madres beneficiarias; cómo se relacionan estas últimas con otros actores; qué tanto ellas poseen herramientas para participar de manera activa en el Programa y en otros escenarios públicos; qué tanto el programa ha mejorado y fortalecido las relaciones entre el Estado y la ciudadanía; y qué nivel de incidencia tienen en la gestión pública en sus municipios.

El capítulo está dividido en tres partes: en la primera se expone el enfoque del Programa en materia de organización social y participación ciudadana. La segunda parte examina qué tanto el Programa ha logrado fortalecer el tejido social de las madres beneficiarias. Finalmente, en la tercera parte, se examina el tipo de participación promovida por el Programa, así como su alcance y consecuencias.

1. LAS APUESTAS DEL PROGRAMA SOBRE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

1.1. El enfoque

Un aspecto central para el desarrollo de procesos de participación ciudadana en lo público es el de las condiciones para su ejercicio, tanto en términos del contexto político-institucional, socio-cultural y económico en el que se desenvuelve como de las características y particularidades de los sujetos que participan. En tal sentido, es importante analizar cuáles son las estructuras de oportunidad que propician o entrablan la participación e identificar las características y capacidades de los sujetos participativos. En el caso del programa Familias en Acción, no necesariamente estos factores fueron tenidos en cuenta en el momento de formular las estrategias de organización y participación del Programa. Su diseño y su aplicación no se basaron en el conocimiento de tales condiciones ni de las particularidades de los agentes participativos.

El modelo formulado por el Programa es único y, por tanto, aplicable a cualquier municipio colombiano. Aunque las estrategias desarrolladas tuvieron en cuenta las diferencias entre contextos urbanos y rurales, no diferenciaron las

condiciones concretas de los diferentes tipos de municipios. No es lo mismo desatar procesos de participación en una ciudad grande que en un municipio pequeño o mediano. En cuanto a la población, el programa se preocupó por construir una estrategia con ciertas particularidades para las comunidades indígenas y para la población desplazada. En el primer caso, su cosmogonía y su cultura fueron referentes esenciales para definir la forma de aproximarse a la población y lograr que las mujeres indígenas y sus respectivos pueblos se involucraran en la puesta en marcha del programa y en el logro los resultados esperados. En el caso de la población desplazada, también se introdujeron algunos cambios metodológicos relacionados con la necesidad de tomar en cuenta las implicaciones psico-sociales del desplazamiento y los efectos de la violencia tanto en el cuerpo de las mujeres como en la integridad de sus familias y de sus territorios.

Tres conceptos son capitales en la construcción del modelo de gestión desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y los beneficiarios del programa: la promoción social, el capital social y la participación. El programa Familias en Acción constituye un componente central de la política social del gobierno nacional, especialmente en el campo de la promoción social para la formación de capital humano. La promoción social es entendida por el Programa como el desarrollo de un conjunto de acciones orientadas a garantizar los derechos de la población vulnerable a través del otorgamiento de un subsidio con criterios de redistribución y con el propósito de generar “capacidades, expansión de libertades y oportunidades de la población objetivo; es decir, van más allá del solo criterio redistributivo y tienen en cuenta a la población para que cumpla un papel activo en su propio desarrollo” (Presidencia de la República, 2010: 73).

La estrategia de promoción toma a la familia como el eje de actuación del programa, concebida como “una unidad de intervención para combatir el carácter multidimensional de la pobreza” (Acción Social, 2010: 73). Se pretende de esta forma romper el círculo vicioso de la transmisión de la pobreza entre las diferentes generaciones. La familia es considerada como el núcleo básico de la sociedad y como componente central en la construcción de la nacionalidad colombiana; es percibida como sujeto de derechos y deberes y, por tanto con responsabilidades explícitas ante la sociedad. Es un sujeto activo que puede y debe contribuir a la construcción de lo público y al mejoramiento de la calidad de vida, especialmente en áreas relacionadas con la salud y el cuidado de los niños, las niñas y los jóvenes.

De acuerdo al Programa, “Familias en Acción se diseña para atender el deterioro de las condiciones de vida que afecta, durante la crisis económica, a la población más pobre y reduce su capacidad para el sostenimiento de los niños y su permanencia en las escuelas. En otras palabras, se busca optimizar y mantener la

inversión que las familias pobres realizan sobre el capital humano de los menores de edad. Para ello, el programa se dirige a complementar el ingreso de las familias, en extrema pobreza, para mejorar la atención en salud y la alimentación de los niños y niñas, además de reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de la educación primaria y secundaria” (Acción Social, 2005: 12).

Las familias deben propiciar cambios en su comportamiento en la mira de asumir responsabilidades colectivas: “Estos compromisos asumidos por las familias o condiciones requeridas por el programa para la entrega de los subsidios se conocen como ‘corresponsabilidad’, entendida como un contrato social entre el Estado y las familias beneficiarias: el primero asume la responsabilidad de entregar los recursos y garantizar la oferta de los servicios de educación y salud, y las familias, por su parte, responden con el compromiso de utilizar los recursos en el desarrollo de sus hijos” (Presidencia de la República, 2010: 88).

Un elemento central de este enfoque consiste en que las madres de familia son concebidas como individuos, más que como parte de una organización determinada. Ellas se representan a sí mismas y deben responder por el bienestar de la familia, en particular por la educación y la nutrición de los hijos mediante el subsidio que reciben del Estado. Además, juegan un papel central como receptoras el subsidio, pues, según el Programa, está demostrado que “la madre hace una mejor distribución de los recursos de acuerdo a la educación, alimentación y nutrición de los niños, son ellas quienes los protegen; en fin, en cualquier tipo de encuesta la madre es fundamental para el sostenimiento de los intereses de la familia, del amor y eso sin excluir a los padres. Ellas están ocupando un lugar muy importante en el programa dado que nosotros hablamos de las mamás de Familias en Acción, en este sentido es que venimos trabajando; no es un programa que va dirigido a la mujer, este es un programa que va dirigido a las familias porque es un subsidio para los niños mayores de siete años y menores de dieciocho”².

Para que puedan cumplir ese papel, las madres beneficiarias deben mejorar sus capacidades, para lo cual el Programa les brinda un conjunto de instrumentos que les permitirán adquirir destrezas y habilidades. Pero también deben cumplir con obligaciones exigidas por el programa. Las madres son, a la vez, sujetas de derechos y de deberes³.

² Entrevista a funcionario de Acción Social

³ Al respecto, una de las personas entrevistadas para este estudio señaló: “primero, que ser ciudadano no es sólo exigir derechos sino cumplir deberes... En lo segundo que entiendan que ellas son parte de una masa social, no sólo receptoras sino participantes activas” (entrevista a funcionario de Acción Social). Esto quiere decir que se asimila a la mujer como sujeto de derechos pero también de deberes y responsabilidades; en esa óptica, asumen un conjunto de obligaciones que aseguran el éxito del Programa.

La concepción de las mujeres como individuos no obsta para que Familias en Acción le apueste a la formación de capital social. En sus inicios, el Programa no poseía una clara apuesta al respecto. A medida que se fue ejecutando se incorporaron algunos planteamientos al respecto. En efecto, algunos documentos proponen una mayor visibilidad del tema por el papel que comenzaron a jugar las mujeres en el Programa y por la necesidad de establecer espacios de discusión sobre aspectos referidos a su desarrollo y sobre las necesidades sentidas por las propias mujeres.

El capital social es entendido como “la mayor confianza entre los beneficiarios, en las instituciones del Estado y en la acción colectiva de ellos mismos” (DNP y otros, 2008: 112). Este concepto está enraizado en la noción de cohesión social que desde hace algunos años se ha venido promoviendo desde diversas entidades internacionales como principio orientador de las políticas públicas. Dicho concepto alude a las visiones compartidas entre los ciudadanos y el Estado alrededor de la justicia, la solidaridad y la igualdad colectiva. La cohesión social se materializa, entre otras cosas, mediante la formulación y ejecución de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en contextos de igualdad, justicia y solidaridad. Esta última es un ingrediente sustantivo en la medida en que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de todos y todas bajo supuestos de igualdad frente a la ley, equidad en el acceso a todo tipo de bienes y participación en las decisiones que atañen al conjunto de la ciudadanía⁴.

El programa pretende contribuir a la creación de capital social promoviendo la multiplicación de espacios de encuentro entre las madres. Los factores ligados a la cultura, que tienen su expresión en formas de actuar, en prácticas y dinámicas específicas, en costumbres, hábitos y formas de expresión, juegan, según el Programa, un rol fundamental en la formación de capital social, pues son motores que aglutinan a las personas, fortalecen el tejido social y contribuyen a la construcción de solidaridades. El programa “impulsa la creación de espacios de encuentro de las familias beneficiarias que fortalecen el tejido social y la integración cultural, mediante la promoción y priorización de las expresiones culturales de la comunidad. Así mismo facilita la interacción cualificada y organizada con las autoridades gubernamentales para fortalecer las mecanismos de participación ciudadana y control social de la institucionalidad colombiana” (DNP y otros, 2008: 90).

Así, el modelo de gestión contempla el funcionamiento de espacios en los cuales la población beneficiada se relaciona entre sí, comparte sus diferentes problemáticas y define sus propuestas y demandas relacionadas con la marcha

⁴ “La cohesión social ha contribuido a crear un sentimiento de pertenencia, de confianza y de seguridad; ha sostenido las aspiraciones y los procesos de mejoría de las condiciones de vida. La posibilidad de pertenecer libremente a un conjunto de sujetos iguales debe necesariamente traducirse, de un lado, en la posibilidad de contribuir a la creación de la riqueza material e inmaterial y, de otra, de acceder a una distribución, la más equitativa posible, de los resultados”. (FLACSO, 2010: 1).

del Programa, que serán dirigidas a la institucionalidad gubernamental tanto nacional como local. Se parte de la idea de que la gestión social del Programa debe generar procesos de cambio social mediante el reforzamiento de los lazos comunitarios y el fortalecimiento de la identidad cultural de los diferentes grupos poblacionales que habitan los territorios.

Cabe preguntarse por el sentido de ese esfuerzo de Familias en Acción por fortalecer el capital social. La documentación analizada y las entrevistas realizadas indican que la construcción de solidaridades, confianzas y redes de reciprocidad entre las madres beneficiarias tiene como propósito incorporar a estas últimas en el Programa para que éste opere adecuadamente y no tanto para brindarles herramientas que les permitan relacionarse con otros actores locales y desarrollar acciones colectivas de beneficio común. En otras palabras, el nexo entre construcción de capital social y participación ciudadana es bastante débil, por lo menos si se entiende que esta última busca la inserción y la incidencia de las madres beneficiarias en las decisiones públicas que las afectan.

¿Cuál es, entonces, la noción de participación que maneja el Programa? Según una de las personas entrevistadas, el programa no tiene una apuesta explícita sobre participación, pero no es ajeno al tema: “En últimas, este programa lo que tiene es ciudadanas y ciudadanos, como tiene que ser, participativos y deliberantes (...) El programa sí tiene que desarrollar otras acciones que le permita llegar a la construcción de madres mucho más deliberantes, más participativas y mucho más conocedoras de la realidad, no sólo del municipio sino de la oferta por la cual se hacen beneficiarias, y eso solamente se adquiere en la medida en que se tiene conocimiento y participo en las mismas”⁵.

Una primera dimensión de la participación, tal y como la concibe el Programa, es la deliberación: las madres deben conversar sobre su condición de tales y su participación en el Programa. Deben desarrollar la capacidad de expresar sus puntos de vista, contrastarlos con los de otros actores, incluidos los agentes estatales, y reclamar cuando el programa no opera correctamente.

La noción, sin embargo, tiene una segunda dimensión: la de corresponsabilidad: “Es así como se ha promovido la participación activa de las madres beneficiarias, al fortalecer la corresponsabilidad, el conocimiento y la apropiación de sus derechos y deberes como ciudadanas colombianas” (Acción Social, 2010: 99). Esta dimensión es de carácter funcional: busca la inserción de las madres beneficiarias en diferentes espacios para que conozcan mejor el programa, lo apropien y garanticen su buen funcionamiento: “La participación social está determinada por el conocimiento de los objetivos perseguidos por el programa,

⁵ Entrevista a funcionario de Acción Social.

en términos de los beneficios que pretende irrigar hacia las familias más pobres y vulnerables para mejorar en forma importante sus condiciones de vida, así como de la interiorización que de los objetivos lleven a cabo los actores y agentes participantes” (Acción Social, 2005, 230).

Finalmente, una tercera dimensión es la de control social, entendido como “el derecho que tiene la ciudadanía, de manera individual o a través de su organización en veedurías ciudadanas o comités de vigilancia, de realizar un permanente seguimiento a la gestión pública, a sus resultados y efectos, de tal manera que pueda denunciar las irregularidades” (Acción Social, 2005: 117).

Los dispositivos creados para que las madres beneficiarias participen buscan motivar conductas en esa triple dimensión de deliberación, corresponsabilidad y control social. ¿Cuáles son esos dispositivos?

1.2. Espacios de organización y participación

Las instancias correspondientes a la participación de las familias en el Programa son los comités municipales de madres líderes, las asambleas municipales, los encuentros de cuidado, el comité municipal de certificación y las veedurías ciudadanas. Estos espacios tienen su radio de acción en los municipios en los cuales se desarrolla el Programa. A nivel regional, se celebran los encuentros departamentales y/o regionales de madres líderes, que congregan a las madres para compartir sus diferentes aprendizajes, experiencias y propuestas, y resolver problemas e inquietudes relacionados con los lineamientos nacionales del programa. Estos espacios también son reconocidos como ámbitos en los cuales las mujeres fortalecen sus lazos de cooperación⁶.

Las orientaciones sobre la operación de dichos espacios son definidas por las instancias nacionales. Lo mismo cabe decir de las estrategias y de los instrumentos utilizados: cartillas, procesos de capacitación y de acompañamiento a las madres beneficiarias. Los enlaces municipales son los responsables de su aplicación y de garantizar que las mujeres beneficiarias puedan intervenir en dichos espacios, tomando en cuenta las características de las madres y del territorio, especialmente en los ejercicios de discusión y de formación. El Programa trabaja con un esquema propio de organización de las madres beneficiarias: son madres titulares aquellas que reciben los recursos entregados por el Programa; del conjunto de estas madres se eligen en asambleas las madres líderes por veredas, corregimientos, barrios, comunas y o localidades; las madres elegidas conforman el Comité municipal de madres líderes. Cada madre líder es elegida por 50 madres titulares, con un sistema de rotación que asegura que todas las

⁶ Vale la pena indicar que no existen espacios de nivel nacional.

madres tengan la posibilidad de integrarlo. Los Comités tienen la responsabilidad de apoyar la operación del Programa en el respectivo municipio y colaborar en la celebración de los encuentros de cuidado y de todas las actividades programadas. Otras responsabilidades tienen que ver con “...facilitar la consulta, el control social, la deliberación en la toma de decisiones y formular recomendaciones a las madres titulares sobre la gestión, avances y funcionamiento del programa en los municipios” (Presidencia de la República, 2010: 111).

La Asamblea Municipal es el espacio más importante de participación de las madres beneficiarias en la medida en que en ellas se eligen las madres líderes en calidad de representantes del conjunto de beneficiarias. En ese escenario las madres comparten y discuten diferentes temas, reconocen las identidades y las diferencias, y se establecen relaciones mutuas, con otros actores y con la administración municipal; intercambian información sobre problemas e iniciativas, y reconocen sus vínculos como parte del Programa; son además escenarios de discusión y de decisión sobre los problemas que aquejan a la comunidad perteneciente al Programa, y espacios por excelencia de rendición de cuentas. De hecho, son los alcaldes municipales quienes tienen la responsabilidad de convocar las Asambleas a petición del Comité Municipal de madres líderes, y quienes las presiden.

La Asamblea es “la instancia política del programa, donde las madres beneficiarias ejercen el derecho a elegir y ser elegidas, es el lugar donde se expresan libremente, se reúnen para compartir ideas, inquietudes, ser reconocidas, hacer que sus voces tengan poder y defender intereses comunes. Así mismo, se recrean las culturas regionales, se reconocen las identidades y las diferencias, se fortalecen las relaciones sociales mediante el juego y con los poderes locales” (Presidencia de la República, 2010: 110)⁷.

Otro dispositivo de participación es el comité municipal de certificación. Es un espacio mixto, de carácter consultivo, conformado por el Alcalde, el Personero, el enlace municipal, el administrador del SISBEN, el Jefe de Control Interno y el representante de la comunidad. La responsabilidad de su creación y funcionamiento recae en la alcaldía municipal. Su principal función es informar al Programa sobre tópicos como la condición de las familias beneficiarias; el retiro de estas últimas cuando es el caso; el cumplimiento de compromisos; la certificación de la residencia en el municipio de las familias inscritas en el Programa; el inicio de los trámites necesarios para dar cumplimiento al debido proceso en las diversas reclamaciones que puedan presentar las familias inscritas, entre otros (Acción Social, 2007-2010: 25).

⁷ Está estipulado que la asamblea se reúna ordinariamente por lo menos dos veces al año. Se contempla la posibilidad de realizar Asambleas extraordinarias de acuerdo a las necesidades del programa y sobre la base de demandas de las madres líderes.

Otro espacio altamente valorado por las madres son los “Encuentros de Cuidado”. Como su nombre lo indica, son espacios de encuentro de las madres titulares de un territorio específico, diseñados con el propósito de “...promover el cuidado de sí mismas, de la salud y de la educación de los menores de edad, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias” (Presidencia de la República, 2010, pág. 117). Los encuentros buscan estrechar los lazos de solidaridad y cooperación entre las beneficiarias; generar sinergias y edificar confianza; discutir y resolver problemas relacionados con la salud, la nutrición y la educación de los hijos y también de las madres; y reconocer y valorar las identidades en el marco de la cultura propia de las comunidades.

Finalmente, el Programa contempla la realización de Jornadas de Incentivos en las que no sólo participan las familias beneficiarias sino los habitantes de un territorio específico. Estas jornadas buscan mejorar la oferta de servicios dirigidos a las familias beneficiadas e incentivar acciones de mejoramiento ambiental, de promoción de la cultura y de la salud: jornadas de limpieza, conservación de cuencas, campañas de alfabetización y vacunación, promoción de la lectura y la escritura, entre otras.

La actividad desplegada por estos dispositivos en el período estudiado es relevante, como lo muestran los datos de los cuadros 1 y 2. Se observa, en efecto, que, a la par con el aumento de la cobertura del programa en el país, se han multiplicado los espacios de encuentro de las madres. En el cuadro 1 se advierte un significativo incremento de las reuniones de asambleas municipales y de la elección de las madres líderes. En el año 2002 se celebraron 693 asambleas municipales en todo el país, en las cuales se eligieron 5.257 madres líderes; en el año 2009 las reuniones de las Asambleas aumentaron a 1.118 y se eligieron 35.720 mujeres. El comportamiento del año 2007 es atípico pues para ese año (de carácter electoral) no se contempló efectuar asambleas ni elegir las madres líderes.

Cuadro 1. Asambleas municipales y elección de madres líderes

Período	Madres líderes	Asambleas
2002	5.257	693
2003	7.442	748
2004	8.549	1.389
2005	9.073	794
2006	10.288	884
2007	3.826	234
2008	21.592	1.118
2009	35.720	1.118

Fuente: Acción Social, *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*, 2010, p. 261

En cuanto a los encuentros de cuidado, se observa un incremento notorio en su utilización (cuadro 2). Las cifras muestran el mismo comportamiento de las asambleas, incluso con un ritmo mayor: mientras en el año 2002 se efectuaron 1.134 encuentros en los que participaron 47.466 personas, en el 2004 se aprecia un aumento bastante significativo, pues se celebraron 22.304 encuentros, en los que participaron 441.169 personas; en el año 2010 aumentó la participación a 2.367.140 personas que asistieron a 54.596 encuentros en todo el país. De igual forma, el número de madres capacitadas fue creciente, aunque con variaciones: en el 2002 se capacitaron 3.501, en el 2005 bajó a 2.542 y en el año 2009 aumentó a 27.860 madres.

Los procesos de capacitación han sido centrales en el programa, según los documentos e informes nacionales, sobre todo para garantizar que las madres tengan los elementos necesarios para cumplir con sus responsabilidades en el Programa. Esta formación tiene que ver con asuntos relacionados con salud, educación, derechos humanos, participación, etc. El programa se ha preocupado por mantener y aumentar el uso de dichos espacios.

Cuadro 2. Encuentros de cuidado y capacitación a madres líderes

Período	Encuentros de Cuidado	Participantes	Madres capacitadas
2002	1.134	47.486	3.501
2003	6.531	268.093	5.275
2004	22.307	441.169	5.830
2005	21.327	408.350	2.542
2006	27.029	725.084	4.068
2007	8.712	228.478	0
2008	52.716	1.658.586	5.130
2009	54.596	2.367.140	27.860

Fuente: Acción Social, El camino recorrido. Diez años Familias en Acción, 2010, pág. 261

1.3. El control social

En el inicio del Programa, especialmente a partir de los primeros pagos del subsidio, se constató que en algunos casos las beneficiarias no recibieron a tiempo el subsidio y procedieron a formular quejas de forma verbal o mediante comunicaciones escritas. Esta situación llevó al Programa a considerar la necesidad de crear instrumentos para que las mujeres tuvieran la posibilidad de presentar sus quejas y reclamos, e hicieran seguimiento a la operación del Programa. En esa medida, fueron diseñados unos formatos en los cuales se podría consignar las quejas o los reclamos, y a además cumplir con las disposiciones legales. El sustento de estas acciones ciudadanas tiene fundamento en la Constitución de 1991, en la Ley 190 de 1999 y en el Código Contencioso Administrativo.

El Programa capacitó a las mujeres para el manejo de los formatos y les aclaró qué significaba reclamo y queja. El primero se define como la solicitud que realizan los beneficiarios para corregir ya sea el incumplimiento de la oferta de servicios que proporciona el Programa o también su operación. Por su parte, la queja es “la expresión de malestar causado por el trato recibido o por la conducta de algún funcionario o entidad relacionada con el programa” (Acción Social, 2005: 114).

Las madres beneficiarias presentan los formatos a los funcionarios encargados o, en su defecto, en las asambleas municipales exponen las quejas o reclamos y se espera que reciban las respuestas correspondientes. El Programa es insistente en indicar la importancia de la transparencia en el manejo de los recursos y en la operación del mismo, por lo cual ha incentivado y facilitado las quejas y reclamos por parte de las beneficiarias, además de capacitarlas en la comprensión y uso de los diferentes instrumentos para la exigibilidad de sus derechos, como las acciones de tutela y los derechos de petición. Dada la proliferación del uso de estos instrumentos, el programa ha desarrollado de manera permanente procesos de formación sobre los derechos fundamentales e incluso publicó una cartilla sobre este tema: “Cuidemos nuestros derechos, biblioteca de la madre líder No. 3”.

Un aspecto tratado profusamente en los documentos de evaluación se refiere a las acciones de veeduría y control social del Programa por parte de las madres beneficiarias. Este es uno de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia que tiene mayor potencia en la gestión pública, en la medida en que a través de él se pueden generar cambios que redundan en la defensa de los derechos ciudadanos y en el mejoramiento de la calidad de vida de la colectividad.

El Programa empezó a promover las acciones de control social atendiendo los postulados de la Constitución de 1991 y de sus desarrollos legislativos. Son las madres titulares, elegidas en una Asamblea municipal, quienes conforman las veedurías ciudadanas. Se eligen cinco veedoras y cinco suplentes y “su labor está dirigida a hacer valer los derechos de las familias beneficiarias, mediante su participación, investigación, estudio, denuncia y la elaboración de recomendaciones constructivas, en cuanto a la operación y la transparencia del programa” (Acción Social, 2005, 138).

Los principales objetos de las veedurías son la prestación de los servicios de salud y educación por parte de las autoridades municipales; la verificación de las normas en el proceso de pago de los subsidios; la correcta verificación de compromisos del Programa; la investigación y denuncia de anomalías en la clasificación de familias en el SISBEN; la presentación de sugerencias para una mayor eficiencia del Programa y la vigilancia para que sean tenidas en cuenta;

la presentación de informes periódicos a las familias beneficiadas sobre la labor desempeñada y sus resultados; y el uso de los mecanismos para la solución de una queja o problema antes de interponer un derecho de petición o acción de tutela. En caso de requerir este procedimiento –una vez agotados otros medios- la veeduría apoya las labores del Personero municipal para la presentación de los derechos de petición y las acciones de tutela.

Otro escenario de seguimiento al Programa es el de los conversatorios municipales, en los cuales se examina la marcha del Programa y se identifican los correctivos a los problemas identificados. En estos conversatorios interviene en algunas ocasiones la administración municipal, las madres líderes y las madres beneficiarias. Se elabora un acta de compromisos en torno a la superación de los problemas detectados.

2. EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL

El programa, como ya se ha reiterado, busca fortalecer el capital humano en lo atinente al mejoramiento de la nutrición, la salud y la educación, pero le apuesta igualmente a la construcción de relaciones de las madres con otras madres y con otros actores del territorio, así como a la participación de las madres en la operación del programa y en el manejo de su entorno. En otras palabras, como lo señalan las evaluaciones efectuadas, el programa no puede ser visto simplemente como una estrategia para asignar un subsidio a la población más vulnerable, sino también como una oportunidad para brindarle un conjunto de habilidades e instrumentos que fortalezcan a las madres como sujetos activos y las conviertan en protagonistas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y las de su familia, y en parte de un colectivo social en su municipio.

¿Qué tanto el Programa ha logrado efectivamente el propósito de construir una base de capital social entre las mujeres beneficiarias, que las fortalezca como mujeres y como actoras del desarrollo? ¿Qué herramientas e instrumentos ha proporcionado a las mujeres beneficiarias para su organización y empoderamiento social? ¿Hasta qué punto el programa ha incentivado y reforzado la autonomía y sentido de pertenencia de las madres beneficiarias a su comunidad? ¿Los diferentes escenarios de encuentro han creado y reforzado lazos de confianza, cooperación y acciones de solidaridad entre las mujeres? ¿Cómo se expresa y cuáles son los resultados de una mayor integración social de las mujeres? ¿Se han propiciado formas de organización de estas últimas o se ha incentivado su incursión en organizaciones sociales en el municipio? ¿Cuál ha sido el papel de las mujeres en los procesos organizativos? ¿Qué tanto se ha posibilitado el relacionamiento de las madres beneficiarias y de las madres líderes con otros actores sociales o con organizaciones sociales?

A partir de la amplia documentación con que cuenta el programa, de los estudios realizados por las entidades a cargo y del análisis de los casos examinados por esta investigación, se intenta brindar a continuación algunas aproximaciones para resolver los interrogantes planteados y contrastar los postulados definidos en el programa con sus resultados y con los testimonios de las mujeres.

Uno de los objetivos del programa es conseguir un mayor desarrollo de las madres beneficiarias y de sus familias. ¿Cómo se traduce ese objetivo en acciones concretas que den como resultado el fortalecimiento individual y colectivo de las mujeres? El Programa plantea la importancia de que las madres beneficiarias afiancen su identidad y su sentido de pertenencia a una comunidad específica. Se pretende que en los diferentes espacios las madres se vayan forjando como personas únicas y valiosas de una comunidad y vayan afianzando su identidad a través del reconocimiento y valoración de sus hábitos y costumbres ligados a su propia cultura.

Compartir con otras mujeres en la construcción de unas mejores condiciones de vida trae consigo, de acuerdo a los planteamientos del Programa, una valoración de ellas como personas que hacen parte de una familia y de una comunidad. En la medida en que los encuentros se configuran como foros abiertos en los que las madres líderes y las beneficiarias discuten diversos asuntos relacionados con su cuerpo, sus relaciones, sus hijos, sus familias, la marcha del programa, los problemas de la vereda, del barrio o del municipio, contribuyen a que se reafirmen como personas y madres, y a valorar el rol que pueden cumplir en el programa e, incluso, en otros escenarios públicos. En últimas, estos espacios contribuyen al afianzamiento de su rol y a su auto-reconocimiento como mujeres. Como lo señala el programa, “en los encuentros de cuidado las personas y las familias actúan sobre su cuerpo y su medio ambiente para fortalecer sus vidas. En estas acciones comprometen su pensamiento, su saber, su afecto y la fuerza de sus colectivos: familiares, comunales, culturales, religiosos, económicos y, por supuesto, la Asamblea municipal de Familias en Acción” (Acción Social, 2007: 18).

Hacer parte del programa abre nuevas posibilidades a las beneficiarias, en el sentido de la construcción de un colectivo social y la generación de identidad y sentido de pertenencia al mismo, a pesar de que el subsidio es otorgado de manera individual. Varios testimonios de las madres beneficiarias dan cuenta de las responsabilidades asumidas al entrar al programa y de los beneficios que el cumplimiento de tales responsabilidades les reportan: “Los compromisos con el Programa son: puntualidad en las reuniones, en los encuentros que son muy bonitos, es donde uno se conoce con sus compañeras y con el que dirige

el programa; puntualidad con los reglamentos del programa sobre educación y salud, primero que todo, llevar a los niños de nutrición a control de crecimiento y desarrollo, las mamás que cumplen con ese control tienen sus pagos puntuales, si no cumplen no les llega pago. Igualmente con los niños estudiantes, si uno cumple con los requisitos que manda el programa entonces le llegan los pagos. Si el niño es estudiante, para que le llegue el subsidio no puede pasar de ocho a nueve fallas (Carmela)" (Acción Social, 2010: 482).

En el caso de las poblaciones desplazadas, el programa ha tenido un énfasis en aspectos relacionados con la identidad de las mujeres, con el reconocimiento y valoración de sus cuerpos, dado que se parte de la premisa según la cual "...éste carga con la historia de la cotidianeidad, pues es allí donde quedan registradas y tatuadas las marcas del desplazamiento, de la violencia cotidiana, en fin, las dificultades propias de la vida" (Acción Social, 2010: 117).

Otro aspecto que sobresale en los desafíos del programa es resaltar y afianzar la cultura de las diferentes comunidades de las que hacen parte las madres beneficiarias. Se aspira a que los indígenas, las comunidades afro, los desplazados, los campesinos, las comunidades urbanas y rurales reconozcan sus hábitos y costumbres a través de las diversas actividades. Por ejemplo, las acciones de promoción en salud y educación de las comunidades indígenas resaltan su identidad, sus formas de organización, su lenguaje, sus costumbres y sus formas culturales. Los diferentes encuentros para discutir la marcha del programa incluyen actividades lúdicas relacionadas con sus hábitos de comidas, de bailes, juegos, etc. De esta forma, se reconocen pero también se contribuye a la recuperación de un conjunto de formas culturales para afianzar sus identidades y su sentido de pertenencia a una comunidad concreta.

De otro lado, uno de los propósitos esenciales es la generación de solidaridades, de cooperación y de apoyos mutuos entre las madres. Este es un punto que genera efectos de amplio alcance en las madres, como lo señala una de ellas: "Familias en Acción me ha cambiado la vida, como persona nos ha enseñado a relacionarnos socialmente con nuestras compañeras, con la madre líder, con la profesora de nuestros hijos porque siempre tenemos que estar comunicándonos con los planteles donde estudian. En lo económico me ha ayudado mucho en la educación de mis hijos. San Cayetano es un corregimiento muy pobre, pero esto nos ha ayudado muchísimo. Había muchos niños que no estaban estudiando porque no tenían cómo comprar un uniforme, un cuaderno. Ahora la mayoría de los niños están ya estudiando gracias al programa" (Acción Social, 2005: 131).

Precisamente, la información aportada por el testimonio de las madres y de otros actores en los cuatro estudios de caso reafirman de manera notoria

que el programa ha logrado la creación y promoción de lazos de solidaridad y de confianza, así como el intercambio de vivencias y de experiencias entre las madres. Este es un factor clave en la mayoría de las actividades que realizan, especialmente en los diferentes encuentros vivenciales y en las instancias de participación del programa. Con base en esa experiencia, una madre beneficiaria argumenta que “... el programa es bueno, pues ahora se ha visto más comprensión, más unión, tanto para las madres del campo como para las que vivimos en el pueblo. Tenemos más experiencia, más dinámica”⁸.

En el municipio de Sasaima, una madre indicaba que “...el programa nos ha ayudado a ser solidarias. Nosotras por lo menos ayudamos. En la última reunión ayudamos a una señora embarazada... a conocerse más y cómo superarse; nos ayuda a tratar mejor a los hijos”⁹. El programa ha permitido “...compartir con otras los problemas...uno escucha lo que le pasa a esa persona.... Le alza el ánimo a uno y uno puede ser solidario para ayudar...hay esperanza de que las cosas mejoras”¹⁰.

Estas acciones enfocadas a fortalecer los lazos entre las madres y a intercambiar opiniones, vivencias y problemáticas contribuye a una mayor autoestima, las motiva a jugar papeles más protagónicos y a trascender los espacios en los cuales se venían desempeñando. El hecho de encontrar otros escenarios en los cuales participan y juegan un papel les ayuda a reafirmarse como mujeres y como posibles líderes de una comunidad y -por qué no- como gestoras de acciones que conducen al mejoramiento de sus condiciones de vida y de otras personas de su comunidad. Allí también se puede advertir algunas semillas de liderazgos sociales que pueden potenciarse. De igual forma, se ha promovido un sentido de pertenencia a una comunidad específica y lo que esto significa para su vida como parte de ella.

Algunas evaluaciones realizadas por el Programa indican que la pertenencia a éste ha abierto nuevos horizontes para las madres no sólo en términos de su rol como mujeres, madres o esposas, sino como ciudadanas con derechos y obligaciones, y como integrantes de una comunidad que requiere el esfuerzo de todos y todas para mejorar su calidad de vida. Por ello, valoran en alto grado la posibilidad que tienen las madres de aglutinarse y organizarse para defender sus derechos; para promover nuevas formas de generación de ingresos, y para ejercer control social en la perspectiva de garantizar óptimos resultados del Programa. Se afirma que las acciones de empoderamiento de la mujer no sólo aumentan las probabilidades de incrementar los niveles de educación y nutrición de sus hijos sino que le permiten adquirir mayores habilidades en el manejo de los recursos,

⁸ Entrevista a una madre beneficiaria del municipio de Roldanillo.

⁹ Entrevista a una madre beneficiaria del municipio de Sasaima.

¹⁰ Entrevista a candidata al Concejo municipal de Sasaima

en la toma de decisiones y en la relación con otras madres y con agentes públicos del programa y del municipio.

En ese sentido, el programa ha propiciado cambios en las familias beneficiarias mediante la generación de nuevas relaciones entre la población y con las autoridades municipales; en la habilitación para cumplir con los propósitos del programa (corresponsabilidad), en la valoración de su cultura, etc. Pero, es indispensable profundizar más para tratar de identificar si esos cambios han contribuido a fortalecer el papel de las madres como ciudadanas activas, con posibilidades de incidencia en lo público. De otro lado, también valdría la pena examinar qué tanto el Programa ha propiciado dinámicas colectivas que lo trascienden y originan iniciativas que logren algunos efectos en la gestión pública y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Según la encuesta realizada a 231 alcaldes del país, el 59,7% de ellos consideran que el programa si ha sido beneficioso en la medida en que ha contribuido a fortalecer la capacidad organizativa de las mujeres, y el 27,3% respondieron estar parcialmente de acuerdo (cuadro 3). Solamente el 3,0% afirma que no se ha logrado fortalecer la organización de las mujeres. Habría que preguntarse qué entienden por fortalecer la capacidad organizativa y si está referida al hecho que las mujeres beneficiarias del programa cuentan con formas organizativas para garantizar la recepción del subsidio.

Cuadro 3. Programa Familias en Acción fortalece la capacidad organizativa de las mujeres

	No.	%
Totalmente de acuerdo	138	59,7
Parcialmente de acuerdo	63	27,3
Parcialmente en desacuerdo	8	3,5
En total desacuerdo	7	3,0
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Estudio Familias en Acción, 2011.

Sin embargo, si bien el Programa logra propiciar redes de solidaridad y confianza entre las madres beneficiarias, éstas no logran trascender a la generación de un capital social fuerte. Siguiendo a John Durston y su tipología sobre capital social¹¹, los niveles de confianza y cooperación producidos por el programa Familias en Acción se quedan básicamente en lo que él ha denominado capital social grupal. Éste se caracteriza por la creación de vínculos entre diferentes miembros de un grupo en el que todos se conocen, se interrelacionan y tienen

¹¹ Durston plantea seis tipos de capital social: individual, grupal, comunitario, puente, escalera y societal.

la capacidad de actuar como conglomerado para cumplir con unos objetivos que se han propuesto. Son personas que han construido confianza mutuamente a partir de las diferentes vivencias y experiencias compartidas. Según Durston, estos grupos generalmente tienen un sólo líder que establece relaciones desiguales con los otros. De igual forma, son los grupos por excelencia para desarrollar emprendimientos económicos (Durston, 2002: 40).

Desde nuestro punto de vista, los grupos creados, formados y acompañados en el programa Familias en Acción no logran construir un capital social comunitario, entendiendo por éste el generado por un grupo de personas de una comunidad territorial o funcional que tienen unos intereses comunes. El capital social comunitario es producto de las relaciones interpersonales pero también del sistema sociocultural específico de la comunidad que define unas estructuras de gestión y de sanción.

El capital social grupal se restringe al círculo de las madres beneficiarias, en el cual se desarrollan relaciones de confianza y de colaboración que no logran trascender el grupo. Ese capital tampoco permite que las madres establezcan relaciones con otros actores o con organizaciones sociales, ni reproduzcan esas relaciones de confianza y de cooperación en grupos más grandes (capital social puente). Y, mucho menos, alcanzan niveles de capital de mayor cobertura, a nivel del conjunto de la sociedad, lo que Durston llama el capital social societal.

Esta no es, sin embargo, la versión de los alcaldes encuestados. Según ellos, sí se han producido articulaciones y sinergias entre las organizaciones de madres y otras instancias de participación: dos de cada cinco alcaldes son de esa opinión, mientras que uno de cada tres opinan que esos lazos se han creado, así sea parcialmente. Este es un punto que debe ahondarse mucho más tratando de dilucidar la naturaleza y el alcance de esas articulaciones, es decir, si trascienden los intereses particulares y logran generar procesos de escala colectiva. Es posible que el Programa proyecte a las mujeres hacia actividades colectivas (eventos lúdicos, participación en celebraciones del municipio, visitas a la alcaldía, reuniones, etc.) pero no parece ser que esa proyección se exprese en formas de incidencia en la construcción de lo público.

En contraposición, algunos actores sociales entrevistados, que están por fuera del programa, señalan que no existe ningún tipo de organización de las madres beneficiarias del programa; indican que, fuera de las reuniones que realizan, no hay un propósito claro de inducir la creación de un tejido fuerte de madres que interactúen con otros sectores de la sociedad local. Un miembro de la organización de pescadores del municipio de Dibulla aduce que en el programa “... no hay una orientación, vuelvo y te repito no hay una orientación, hacia dónde van

esas mujeres cabezas...”. Además, por parte de las mujeres no existe un interés por promover acciones de organización en la mira de incidir en lo público.

Algo similar se desprende de la información analizada en Roldanillo. Las mujeres no se han preocupado por organizarse y por tener un rol que trascienda las quejas y reclamos sobre el programa, y las proyecte hacia la definición de los destinos colectivos del municipio.

Cuadro 4. Familias en Acción contribuye a la articulación de las organizaciones con otras instancias de participación

	No.	%
Totalmente de acuerdo	95	41,1
Parcialmente de acuerdo	77	33,3
Parcialmente en desacuerdo	26	11,3
En total desacuerdo	18	7,8
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Estudio Familias en Acción, 2011.

No existe, pues, evidencia de que, como consecuencia del paso por Familias en Acción, las madres hayan cultivado un interés hacia lo público estatal, tal y como se plantea en diversos documentos del Programa. Las menciones al contacto con la administración, más allá de la relación con el enlace local, fueron casi nulas¹². Fueron pocos los casos en los que algunas participantes en el programa desarrollaron cierto protagonismo o un liderazgo que les permitió lanzarse como candidatas a cargos de representación política en la coyuntura electoral de octubre de 2011. Son casos poco representativos. Por ejemplo, en la pasada contienda electoral algunas pocas mujeres de Sasaima y de Castilla La Nueva participaron como candidatas al Concejo Municipal.

Algunos entrevistados sostienen que el Programa les ha dado herramientas a las mujeres para fortalecerse como líderes y para emprender acciones comunitarias: “Esas madres líderes se han empoderado. Ahora hay como 4 para el concejo... la forma como se maneja el programa Familias en Acción hace que esas mamas líderes crezcan en liderazgo y crezcan en trabajo comunitario....”¹³.

El informe de evaluación de impacto del año 2008 (DNP, 2008) examinó los alcances del programa en materia de empoderamiento de la madre, específicamente preguntándose si se producían cambios en el rol de la mujer como

¹² Cabe mencionar dos excepciones, una de una madre no beneficiaria que sostuvo que las madres “han dejado como ese legado de estar en la casa y vienen a hacer sus vueltas y están en contacto con la administración municipal”, y otra relacionada con el papel de las madres líderes. Al respecto se señaló que ellas “pasan de ser el ama de casa normal a ejercer un liderazgo”, que el programa les da esa importancia que tiene el ser humano.

¹³ Entrevista a representante de un partido político del municipio de Castilla La Nueva.

sujeto activo en la pareja, la familia y la comunidad, en particular en lo referente a su injerencia en la toma de decisiones sobre la educación y salud de los hijos, el conocimiento de prácticas saludables, el uso de métodos anticonceptivos y la intervención en espacios de participación distintos a los del programa.

Según el informe, no existe evidencia total sobre cambios en los comportamientos y en las decisiones asumidas por las mujeres. Se encontró que, aunque las decisiones son cada vez más tomadas de manera consensuada y compartida con el padre de los hijos, la adquisición de nuevos conocimientos no tiene repercusión en sus prácticas cotidianas. De otra parte, la evaluación encontró que las mujeres incrementaron su participación en otros grupos comunitarios y religiosos, aunque no en cargos de dirección o liderazgo. Los alcaldes encuestados creen que las mujeres han desempeñado un rol mucho más activo en el municipio desde que pertenecen al programa Familias en Acción. El 91.8% de los alcaldes señalan que las mujeres juegan un papel más visible en sus municipios.

Pero dicho papel está más ligado al ámbito productivo. Algunas mujeres han trabajado en proyectos que les pueden brindar cierta sostenibilidad económica a sus familias. Una madre líder indica que “cuando el programa se acabe, con mis compañeras pensamos continuar de todas maneras. Nosotras tenemos pequeños proyectos que hemos montado en nuestra comunidad. Tenemos un proyecto de plantas aromáticas, bastante avanzado. No pensamos que se acabe el programa y se acabó. No, nosotras con lo que hemos aprendido, pensamos continuar, si Dios quiere, así no nos llegue la platica. Lo que nosotros hemos aprendido lo vamos a poner en práctica” (Acción Social, 2005: 178).

Un ejemplo importante de estos esfuerzos colectivos, producto de lazos de cooperación y solidaridad, es el proyecto de la Asociación para el progreso y bienestar comunitario de las familias de San Vicente de Chucurí (Asprobien). Esta asociación fue creada inicialmente por cuatro madres beneficiarias en el año 2003; en 2005 participaban en el proyecto 878 familias vinculadas a Familias en Acción. Cuentan con una tienda comunitaria de mercadeo de alimentos y un fondo de ahorro que provee los recursos para desarrollar diferentes proyectos productivos.

En varios documentos del programa se indica que algunas acciones han estado encaminadas a organizar a las madres líderes en grupos asociativos para posibilitar mejores condiciones de sostenibilidad económica y, de esta forma, mejorar sus condiciones de vida. En ninguno de los cuatro casos estudiados se evidenció la existencia de proyectos productivos. Ha habido la intención de crear formas asociativas mediante procesos de capacitación a las madres en huertas caseras y en crianza de animales en la perspectiva de generar proyectos productivos. Pero, más allá de la formación no se identificó un apoyo para incentivar la

agrupación, ni tampoco un interés marcado de las mujeres beneficiarias por este tipo de iniciativas.

La presidenta del Concejo Municipal de Dibulla, madre beneficiaria del programa señaló que “... cuando fui madre líder tuve la intención y les decía acompañénme y hagamos una asociación entre nosotras que nos permita empoderarnos de esto, capitalizarnos. Con el poco recurso que nos caen aportamos en la educación y en la alimentación de nuestros hijos; nosotras tenemos un recurso para seguir trabajando y ayudamos a otras madres; pero no surgió su efecto porque cada cabeza es mundo y a veces de pronto hay personas que le da pavor trabajar en equipo...”. Este relato plantea una situación muy clara: las madres líderes se organizan dado que es una obligación hacerlo para garantizar el subsidio que reciben, pero no van más allá de lo que exige el Programa. Valdría la pena indagar mucho más sobre el efecto que ha tenido este último en el emprendimiento económico de las mujeres y el peso que ha tenido su historia de vida para incentivar esos procesos organizativos en el campo productivo.

El programa incentiva la organización alrededor de los Comités de madres líderes con unas responsabilidades concretas, orientadas a cumplir con los objetivos del programa. Se crean espacios propios, pero no se tiene en cuenta las organizaciones existentes en los municipios como base para el fortalecimiento del tejido social. El argumento es que esas organizaciones pueden introducir “ruidos” en el diseño del programa y generar costos que podrían ponerlo en riesgo¹⁴. En los municipios estudiados, los enlaces municipales han realizado su tarea de organizar a las beneficiarias. Incluso, en algunos municipios, como por ejemplo Dibulla y Sasaima, ha sido necesario desplegar esfuerzos adicionales para lograr la organización de las madres, por cuanto no existe una tradición de organización ciudadana en esos municipios.

Algunas madres hacen parte de grupos religiosos y comunitarios, incluso antes de pertenecer al programa. Pero, su adscripción a estas organizaciones no implica necesariamente el desempeño de cargos de liderazgo o de dirección, ni su pertenencia a ellas es considerada como un elemento relevante para la formación de capital social. El Programa parece partir del supuesto de que, a pesar de que existan organizaciones en los municipios, éstas no cuentan para empoderar a las madres, por lo que deben ser creados nuevos espacios de organización específicamente orientados a contribuir a la marcha del Programa.

Puede entonces concluirse que las distintas formas de organización y de encuentro creadas por el Programa buscan fortalecer el tejido social de madres beneficiarias en la mira de generar auto-reconocimiento propio y de su cultura, de

¹⁴ Entrevista a funcionario de Acción Social.

afianzar lazos de solidaridad entre ellas y de involucrarlas más activamente en la marcha del Programa. Si ello es así, si la construcción de capital social comunitario busca fortalecer a las mujeres para su auto-reconocimiento y su cooperación ¿qué peso tiene la participación ciudadana en la marcha del programa? En la siguiente sección se brindan algunas reflexiones sobre esa materia.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En esta sección interesa examinar la participación de las madres beneficiarias en los dispositivos de participación creados por el Programa y qué tanto este último ha incentivado la participación ciudadana de las madres para que jueguen un rol protagónico en la vida pública en sus municipios en la mira de fortalecer las instituciones públicas y mejorar la calidad de vida de la población. El foco del análisis es la identificación de las herramientas utilizadas y las experticias creadas por el programa para habilitar a las madres beneficiarias para que intervengan en lo público. De igual forma, se examina el nivel de organización y de apuestas colectivas que se han trazado las mujeres líderes para tener un papel más visible y de incidencia en el ciclo de las políticas públicas de las diferentes administraciones municipales.

El análisis abordará, en primer lugar, la participación de las mujeres del programa en relación con aquellos mecanismos que este último ha dispuesto. En segundo lugar, se planteará en qué medida las mujeres han dado un salto cualitativo hacia la intervención en otros espacios de participación en sus respectivos municipios; por último, se tratará de determinar qué tanto las apuestas del programa en materia de participación se cristalizan en el empoderamiento de las mujeres para su proyección hacia lo público.

En las instancias de participación creadas por Familias en Acción las madres beneficiarias identifican los problemas operativos del Programa y definen los instrumentos y métodos para solucionarlos; se elaboran y socializan iniciativas de las madres; se reciben quejas y reclamos; y se efectúa control social al programa mediante las veedurías ciudadanas¹⁵. El propósito es brindar herramientas a las madres para que, a través de su participación, contribuyan a optimizar el programa, de manera que éste consiga los resultados esperados.

Dado que el subsidio es individual, la intervención de las mujeres debe mantener, según el Programa, ese carácter: las madres participan para poner en común sus problemas y dificultades, y encontrar en la conversación un medio para

¹⁵ Según una de las personas entrevistadas, "...el programa tiene que desarrollar otro tipo de acciones que le permitan llegar a la construcción de madres mucho más deliberantes, más participativas y mucho más conocedoras de la realidad, no solo del municipio sino de la oferta por la cual se hacen beneficiarias".

identificar soluciones. Los escenarios de encuentro y de participación (Comités, Asambleas, encuentros de cuidado) son diseñados en el nivel nacional, sus reglas de juego son previamente establecidas y las madres no tienen otra opción que acogerse y amoldarse a ellas. Como se señala en el epígrafe de este capítulo, uno de los funcionarios entrevistados lo planteó claramente señalando que “aunque voy a utilizar un término indebido, casi son obligadas a participar por algún tipo de cosas”¹⁶.

De otra parte, como los diseños vienen ya definidos desde el nivel nacional, no es posible la creación de espacios alternos distintos a los ideados por el Programa; se correría el riesgo de generar exigencias que éste no estaría preparado ni interesado en responder: “Esto nos ha pasado con la población en situación de desplazamiento: en las mesas departamentales de desplazados reclaman al Programa cosas que no son de su competencia; de hecho hemos recibido tutelas porque no estamos garantizando el derecho a la vivienda y eso no es una competencia del programa Familias en Acción. Pero por la fortaleza y credibilidad del Programa entonces genera ese tipo de cosas; pero a esas mesas nos tocó ir, a todas las mesas; yo particularmente visité doce mesas de desplazados en el país, como las más grandes, y me tocó decirles: mire ustedes no son los voceros de la población para el programa, aquí es una vocería individual porque el subsidio es individual, si hubiera alguna trasgresión por supuesto que tendremos que oírlas, pero mientras no haya ninguna trasgresión a lo que el programa promete o diseña en sus objetivos ustedes no son voceros válidos para nosotros”¹⁷.

Estas palabras son bastante dicientes y retratan el valor que el programa le concede a la participación, sobre todo en términos de acción colectiva. La participación es concebida como un medio para alcanzar unos fines estrictamente instrumentales; no es vista como una herramienta para que las madres generen dinámicas propias y busquen la transformación de situaciones que pueden redundar en el mejoramiento de sus condiciones de vida en el territorio. Esto produce una especie de “cooptación” de las madres, mediante el otorgamiento del subsidio, de manera que su energía participativa se canalice hacia el funcionamiento del Programa y no produzca situaciones que puedan originar cambios en los parámetros establecidos nacionalmente.

En los municipios estudiados la participación se asimila a la posibilidad que tienen las mujeres de encontrarse, de interactuar, de opinar y discutir sobre diversos temas y de que se respete su opinión, pero no necesariamente que ésta sea un valor para tener en cuenta en la toma de decisiones. No se la relaciona

¹⁶ Entrevista a funcionario de Acción Social.

¹⁷ Ibíd.

con la posibilidad que pueden tener las mujeres de intervenir en lo público en la defensa de sus intereses y en la lucha por mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Un poco menos de la mitad de los alcaldes a los que se aplicó la encuesta (48,9%) creen que las madres beneficiarias han tenido incidencia en el programa. Los restantes opinan lo contrario. Las opiniones están divididas. La incidencia es entendida como la posibilidad de presentar quejas y reclamos relacionados con el subsidio, y de participar en los diversos escenarios de encuentro sin necesidad de que se produzcan cambios en el diseño y la operación del Programa. En otras palabras, los alcaldes conciben la participación de las madres como la posibilidad de participar en sus diferentes etapas (47 alcaldes de 113); la atención a reclamos y necesidades de la beneficiarias (37 de 113); y el seguimiento por parte de los beneficiarios.

Cuadro 5. Incidencia de las madres en el Programa Familias en Acción

Tipos de incidencia	No.	%
Los beneficiarios participan en las diferentes etapas del programa	47	41,6
El programa atiende los reclamos y las necesidades de los beneficiarios	37	32,7
Los beneficiarios pueden hacer seguimiento al programa	10	8,8,
Se han creado escenarios de participación (madres líderes, veedurías, encuentros de cuidado)	19	16,8
Total	113	100,0

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Estudio Familias en Acción, 2011

Al respecto un funcionario del municipio de Roldanillo afirmó que “la participación ciudadana son como los encuentros de cuidado que es donde ellas participan e interactúan, igual a veces se va a lo político, a lo económico, entonces se tiene como muchísimos temas alrededor de esos encuentros de cuidado...”.

El hecho de sacar a las madres de su ámbito privado –el mundo doméstico– y llevarlas a compartir y socializar con otras mujeres en espacios en los cuales se relacionan a partir de problemáticas sobre el cuidado y protección de los niños o asuntos de violencia intrafamiliar, es para los funcionarios del programa una manera de participar. Esto, sin embargo, no significa que estén desarrollando propuestas o acciones para la exigibilidad de sus derechos a través de la definición de políticas públicas.

Por ejemplo, los procesos de formación, capacitación y sensibilización de las mujeres no se enmarcan en apuestas encaminadas a fortalecerlas como ciudadanas activas de una sociedad, como mujeres autónomas con derechos y deberes, protagonistas de su propio desarrollo. Son actividades encaminadas a trabajar aspectos más referidos a su salud, al cuidado y respeto de su cuerpo, al cuidado

y protección que deben brindarle a los niños. En ese sentido, la participación como deliberación y como motor de cambio no tiene cabida en la aplicación del programa en los municipios estudiados.

En los cuatro municipios estudiados se advierte que de las instancias de participación ciudadana creadas en el seno del programa las más reconocidas y nombradas son las asambleas de madres comunitarias y los encuentros de cuidado. En algunos municipios resaltan las veedurías ciudadanas como un instrumento que posibilita el control social del programa, especialmente en materia de presentar quejas y reclamos. En Sasaima se informó que no estaba operando esta instancia por cuanto la personería no había dado el aval para que empezaran a operar a pesar de que se realizó el ejercicio de elegir a las madres del comité de veeduría.

No obstante, los espacios creados han sido utilizados de manera frecuente por las madres para canalizar inquietudes, socializar dificultades en desarrollo del Programa y perfilar las soluciones más adecuadas. De otro lado, como se señaló en el apartado anterior, son escenarios de intercambio de experiencias y de instauración de lazos y sinergias entre las madres en cada municipio. Estos espacios han posibilitado la generación de confianzas, de cooperación y de reconocimiento de las problemáticas compartidas. De otro lado, también se argumenta que los espacios de participación son por excelencia ámbitos en los cuales se logra la articulación y contacto con las autoridades del programa y con algunas autoridades del municipio. Por ejemplo, de acuerdo a los documentos nacionales, las Asambleas se han tornado en cierta medida en espacios de diálogo con las autoridades en clave de política social y de reconocimiento como actores esenciales de la vida local.

Sin embargo, al examinar la información sobre el modo en que se surten las Asambleas en los cuatro municipios se colige que en este escenario se abordan las situaciones y problemas más relacionados con el funcionamiento del programa, capacitaciones y programación de actividades. Difícilmente se tocan asuntos referidos con temas propios de la administración pública y su gestión o dificultades de las comunidades en general. Por tanto, no son un escenario en el cual se interactúa con la administración para analizar asuntos públicos específicos y formular propuesta e iniciativas relativas a la vida municipal.

Según uno de los funcionarios nacionales del Programa entrevistado, se ha logrado dar un salto cualitativo en el sentido de que antes las madres estaban circunscritas al mundo privado y no tenían oportunidades ni capacidades para incursionar en la esfera público. Uno de los instrumentos que más ha ayudado a la “salida” de las mujeres a lo público ha sido la formación que el programa les

ha brindado. Gracias a Familias en Acción, las mujeres “hoy salen a las calles a participar, van a los espacios públicos, tanto así que en los consejos comunales era bastante frecuente ver como vocera de la comunidad a una madre de Familias en Acción que en otras circunstancias no habría tenido esa vocería”¹⁸.

Esta afirmación podría ser aplicada a algunos municipios, especialmente aquellos que tienen un alto componente rural y con conglomerados importantes de población vulnerable, pero no es generalizable al Programa. En efecto, como se indicó al comienzo de este capítulo, existen dificultades derivadas del marco normativo y de la cultura política que impiden que las autoridades y algunos segmentos de la población hagan uso de los espacios existentes para tener una incidencia que trascienda los objetivos de Familias en Acción.

Por ejemplo, en los cuatro municipios examinados existe poca apertura de las administraciones públicas para generar procesos de participación de la ciudadanía y, adicionalmente, un bajo interés de la ciudadanía para hacer uso de los pocos espacios existentes. Las madres beneficiarias no cuentan con una cultura de inserción en organizaciones sociales y mucho menos de participación en espacios públicos. Su “salto” hacia lo público consiste en salir de su ámbito familiar y local para relacionarse con pares y trabajar en otras escalas (municipal, por ejemplo) para garantizar la salud y la educación de sus hijos.

Es un hecho que para los sectores más pobres de la población, el subsidio es una oportunidad que no se puede desaprovechar y que infortunadamente no estimula necesariamente en las madres, por lo menos en un comienzo, el deseo de reivindicar su autonomía, su capacidad de decidir e intervenir en determinados escenarios y de reafirmarse como ciudadanas deliberantes. Ellas cuentan con escasas oportunidades para conocer y reconocer sus derechos y reivindicar su rol como miembros de una comunidad que debe ser reconocida y valorada en la definición del desarrollo de un territorio. Una vez que se involucran en el Programa, las madres empiezan a intervenir en diferentes escenarios, a relacionarse con otros actores y a compartir vivencias y experiencias; se originan cambios que abren nuevos horizontes en sus vidas y las ayudan a ser conscientes de su rol como madres y esposas. Ese es el valor agregado del Programa, más que el estímulo a intervenir en ámbitos distintos al programa y en procesos de incidencia en la gestión pública.

En síntesis, se ha incrementado la participación de las madres en espacios propios del Programa y en algunos pocos espacios municipales, incluso en

¹⁸ Ibíd.

instancias políticas¹⁹, pero no se puede afirmar con certeza que la participación promovida por Familias en Acción haya logrado convertir a estas madres en líderes activas en otros escenarios de participación municipal. Por lo menos, no parece ser su apuesta central. Se abre espacio a la participación ciudadana pero se la limita en la medida en que, de un lado, pre-establece los canales, su alcance y sus resultados y, de otro, se cuida de no propiciar procesos organizativos y dinámicas participativas externas al Programa, dado que esto podría ocasionar tensiones que afectarían la marcha este último.

Probablemente, el escenario que más se acerca a un concepto de participación incidente es el del control social sobre el funcionamiento del Programa. Para el Programa, esa práctica debe tener como objetivo “vigilar que todos los procedimientos relacionados con su ejecución se realicen con la debida eficiencia, eficacia y transparencia, en los diferentes niveles de implementación, a través de mecanismos de participación formales e informales” (Acción Social, 2007-2010: 42).

Las veedurías ciudadanas constituidas en el seno del Programa tienen el rol de vigilar el cumplimiento de los estándares establecidos en términos de los subsidios, la capacitación, el apoyo a procesos, la recepción de quejas y reclamos, etc. Desafortunadamente, no se cuenta con información suficiente para identificar cómo ha sido su conformación, su estructura, los procedimientos utilizados para realizar el control, los resultados obtenidos o los tropiezos con los que se han encontrado. Esta información sería clave para evaluar qué tanto las veedurías están ayudando mejorar el programa y a obtener los resultados esperados.

Las veedurías no logran convertirse en fuente de generación de iniciativas que conduzcan a empoderar a las madres para incursionar en el mundo de lo público. Más aún, de manera paradójica, algunas madres beneficiarias entrevistadas indicaron que no conocían ningún comité de veeduría ni a madres líderes que hicieran parte de él, como en los municipios de Sasaima y Dibulla. Esto contrasta con las opiniones esbozadas por los funcionarios y el enlace municipal. Quizás esta situación está reflejando la desinformación de las madres sobre asuntos distintos a los relativos al subsidio, o simplemente que las veedurías se crearon en el papel y no están operando.

En los municipios de Castilla La Nueva y de Roldanillo, si bien las madres conocen las veedurías del Programa, las reconocen como espacios para quejas y

19 Según una de las personas entrevistadas para este estudio, se ha logrado “...pasar de la participación al desborde de la participación, hay madres líderes que se han convertido en enlace municipal, entonces por supuesto ya nos ayudan con las decisiones del programa, hay madres que han llegado a ser concejalas de sus municipios. O sea ese tipo de cosas, que no es un efecto perverso, es un efecto positivo (...) Hace un par de años venimos tratando que se incorpore una representante de las madres líderes del municipio en el concejo municipal de política social, en algunos se ha logrado, en otro no ya que es un tema que confronta también la institucionalidad de los municipios” (Entrevista N° 1).

reclamos sobre los subsidios, antes que como espacios que están atentos a velar por el cumplimiento de los condicionamientos del subsidio por parte de las madres beneficiarias (cuidados en materia de educación y nutrición).

Esta situación reafirma la idea de que la participación ciudadana en el programa se reduce a los espacios de relacionamiento y de intercambio de conocimientos, vivencias y problemas relativos al Programa y sus resultados. Su interés consiste en que las mujeres asuman su responsabilidad con los subsidios entregados, es decir, el cumplimiento de las obligaciones para que sus hijos permanezcan en la escuela y mejoren sus condiciones de salud y alimentación.

En suma, el Programa no logra posicionar a la participación como un instrumento necesario y vital para que las madres beneficiarias se proyecten a lo público. El discurso propuesto por el Programa de propiciar y crear mecanismos propios de participación ciudadana y de incentivar la proyección de las madres beneficiarias hacia el escenario público se queda corto. El primer objetivo se logra parcialmente en la medida en que el Programa crea espacios propios en los cuales las madres intervienen, pero dicha participación no logra jugar un rol mucho más activo y de mayor protagonismo en sus apuestas estratégicas.

En segundo lugar, si bien el programa en su discurso pretende empoderar a las madres beneficiarias para que ejerzan una ciudadanía más activa y se proyecten hacia lo público, lo que señalan los estudios de caso es precisamente que no se logra dar ese salto. Las madres no se perfilan como actores sociales empoderadas y con incidencia en lo público. Incluso no tienen las herramientas y el conocimiento necesario para que puedan incursionar en sus territorios en la mira de democratizar las decisiones públicas. El cuidado de lo público no está definido en la práctica como un valor esencial del Programa. Por el contrario, lo que se observa es una mirada muy tradicionalista y pasiva del rol de las mujeres como ciudadanas; su relación con el Estado está atravesada fundamentalmente por el asistencialismo, en la medida en que ellas esperan el otorgamiento del subsidio y el cumplimiento de las condiciones establecidas. La participación en esa escala no forma parte del imaginario de Familias en Acción.

CAPÍTULO 6

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

“Nosotros nunca hemos considerado el Programa en género (....).

No, el que sean las mujeres las focalizadas para pagar no implica que esto sea un programa de género, de hecho así lo dicen todos los documentos”

(Entrevista a un funcionario de Acción Social).

Tanto la documentación examinada como las entrevistas realizadas a funcionarios del Programa Familias en Acción señalan que éste no tiene una orientación centrada en el género. Como se ha mencionado, su propósito es preservar el capital humano de las familias más pobres del país a través de subsidios orientados a la educación y a la salud y nutrición de niños y niñas beneficiarios. Pese a este reconocimiento explícito, o quizás debido a él, parece importante preguntarse sobre la pertinencia de analizar el tema en el marco de esta investigación.

Al respecto, la respuesta es que la inclusión de un análisis de este tipo es pertinente tanto en términos de los efectos que determinada política social pueda o no tener en mantener las inequidades de género o en avanzar hacia su superación, como por el hecho de que en los programas de TMC las madres adquieren un rol central no solo en la recepción de subsidios sino como un recurso humano indispensable para garantizar que todo el engranaje operativo de este tipo de programas funcione.

En este sentido, el presente capítulo plantea un acercamiento al análisis del tema, el cual, más que ahondar en posibles deficiencias al respecto, tiene como propósito generar una reflexión y proporcionar información sobre la conveniencia de involucrar el enfoque de género en programas como Familias en Acción. Para ello, el texto se ha estructurado en torno a tres apartados principales. En primer lugar, se hace una aproximación general de orden conceptual, en la cual

se pretenden recoger una serie de debates existentes en América Latina sobre la relación entre la búsqueda de la equidad de género y las políticas públicas y sobre la lectura que se hace del problema dentro de los programas de TMC. La pregunta sobre el efecto de éstos últimos en el incremento de la sobrecarga de trabajo no remunerado y en la afectación de las posibilidades de las mujeres más pobres de desempeñar ocupaciones remuneradas es central en el marco de este debate.

A continuación, teniendo como trasfondo una serie de dimensiones que debería considerar una política basada en justicia de género¹, el segundo apartado analiza cuál es el enfoque planteado en el Programa sobre la materia. Se incluyen allí dos aspectos considerados medulares: los conceptos sobre la mujer y la familia que se derivan del papel que juegan las madres en Familias en Acción, por una parte, y el tipo de organizaciones fomentadas y su capacidad para promover intereses estratégicos de género, por otra.

Un tercer y último apartado tiene como objeto indagar de manera exploratoria sobre los efectos del programa en las madres beneficiarias. Tres ejercicios se realizaron al respecto. En primer lugar, se analizan posibles cambios en los patrones ocupacionales y de uso del tiempo, así como en la carga de trabajo que asumen las mujeres para recibir el subsidio y para cumplir con las contraprestaciones que les exige Familias en Acción. A continuación, el concepto de empoderamiento -utilizado en documentos oficiales y en otras perspectivas derivadas de la literatura de género que le dan un mayor alcance- sirve de marco para analizar otros posibles efectos del Programa, tales como las transformaciones en las madres en su condición de mujeres, en el rol cumplido dentro de la familia y frente a su pareja, y en la posibilidad de ejercer liderazgo o de proyectarse hacia el espacio de lo público. Finalmente, se presentan los hallazgos de la investigación en relación con dos temas que han causado polémica: eventuales aumentos de embarazos y de eventos de violencia intrafamiliar, propiciados por los subsidios recibidos.

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La respuesta a la pregunta de por qué la política social en general y un programa como Familia en Acción, en particular, deberían contemplar un enfoque de género se relaciona con la constatación de que una de las fuentes permanentes

¹ Como Anne Goetz lo señala, el uso cada vez más frecuente entre activistas y académicas del concepto de justicia de género se debe a “la preocupación por que varias expresiones como ‘igualdad de género’ o ‘integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas’ no dan un sentido contundente o un tratamiento adecuado a las continuas injusticias basadas en el género que sufren las mujeres” (Goetz, 2007: 13). Después de hacer hace un juicioso análisis de las diferentes visiones sobre el concepto, la autora lo define como “el final de las desigualdades entre mujeres y hombres, así como el tomar medidas para reparar la subordinación de las mujeres ante los hombres” (pág. 25), con lo cual plantea que el mismo puede verse como resultado y como proceso.

de desigualdad en América Latina está relacionada con los sistemas de género existentes en la región (Arriagada, 2007: 1)².

Lo que se observa al respecto es que pese al proceso de incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral y a las tasas importantes de participación laboral de las mujeres, la división sexual del trabajo y las concepciones patriarcales tradicionales al respecto no se han modificado en la misma proporción. Así, la mujer afronta una doble carga consistente en continuar cumpliendo las tareas de trabajo doméstico y de cuidado de niños, adultos mayores, enfermos y personas discapacitadas, a la vez que asume sus nuevos papeles en la vida pública y laboral³. La situación se da simultáneamente a un envejecimiento de la población, que agudiza las necesidades de cuidado, y a transformaciones en términos de la conformación de la familia, fomentando nuevas realidades que no siempre se adaptan a los modelos ideales previstos en muchas políticas públicas.

Tendencias observadas en encuestas que analizan el tiempo libre y que han sido realizadas en diversos países de América Latina muestran, en general, lo siguiente (Arriagada, 2007: 1):

- El tiempo de trabajo global de las mujeres (remunerado y no remunerado) es mayor que el tiempo global de los hombres.
- Los hombres tienen una menor participación e invierten menos tiempo en las actividades domésticas y de cuidado.
- El mayor tiempo dedicado por las mujeres se incrementa notablemente en los tramos del ciclo vital asociado a la tenencia de niños y niñas.
- La jornada laboral de las mujeres es inferior a la de los varones debido a la necesidad de atender las necesidades domésticas y familiares.
- Aún cuando las mujeres trabajan de manera remunerada, el trabajo doméstico y de cuidado sigue siendo desigual entre varones y mujeres.

En el caso colombiano las encuestas de uso del tiempo libre no han sido desarrolladas de manera sistemática, y aunque el DANE incluyó una pregunta

² La autora señala que otras fuentes que hacen que la desigualdad sea histórica y se repita de generación en generación son la clase social y el patrimonio y la pertenencia étnico-racial.

³ Ver al respecto el Panorama Social de América Latina 2009, especialmente el capítulo IV Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad. En dicho documento se plantea que el cuidado y la reproducción humana han sido tratados como una externalidad del sistema económico, frente a lo cual la literatura feminista ha desarrollado el concepto de “economía del cuidado” que todavía está en construcción y tiene alcances y límites difusos. Dicho concepto alude a “un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores que atañen a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas” (CEPAL, 2010: 174). <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Cap-IV-genero.pdf>

en agosto del 2006 en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, ha sido poco divulgada. Un estudio realizado por la CEPAL tomando como referencia el módulo sobre actividades adicionales no remuneradas de esta encuesta para los terceros trimestres de 2007 y 2008 encontró tendencias muy similares a las señaladas líneas arriba. Entre ellas vale la pena destacar las siguientes:

- “A nivel nacional el 90,4% de las mujeres que participaban en el mercado laboral declaró haber realizado actividades no remuneradas, frente al 54,8% de los hombres” (Villamizar, 2011: 28)
- “Respecto al tipo de actividades no remuneradas realizadas, se observan igualmente grandes diferencias entre hombres y mujeres. En 2008 la población femenina que reportó haber realizado oficios en su hogar fue cerca del doble que la masculina a nivel nacional y urbano, y más del doble en el área rural” (Villamizar, 2011: 29).
- “Con relación al cuidado de los(as) niños(as), en el 2008 a nivel nacional y urbano la proporción de mujeres que realizó esta actividad fue más del doble que la de los hombres, y a nivel rural fue más del triple” (Villamizar, 2011: 29).
- “La proporción de mujeres que cuidaron personas mayores y/o con discapacidades es más de tres veces que la proporción de hombres” (Villamizar, 2011: 29).
- “A nivel nacional y urbano en el tercer trimestre del 2008, los hombres dedicaban 8 horas semanales promedio más que las mujeres a las actividades remuneradas y 11,6 horas más en el sector rural (...) Con relación a las actividades no remuneradas, el tiempo semanal promedio de las mujeres es, en todos los niveles, más del doble que el de los hombres” (Villamizar, 2011: 30).

A nivel nacional, la carga global de trabajo de las mujeres fue de 11,6 horas más en promedio que la de los hombres. “Sin embargo debido a los sesgos de género en la valoración del trabajo reproductivo este trabajo no es conocido ni valorado socialmente” (Villamizar, 2011: 30).

En la medida en que la sociedad latinoamericana es altamente desigual, esta situación afecta particularmente a los quintiles más pobres de la población, precisamente aquellos atendidos por programas como Familias en Acción: “El cuidado y el trabajo doméstico realizado por las mujeres más pobres constituye un eslabón en la reproducción de la pobreza y la desigualdad” (CEPAL, 2010). Para el caso colombiano se ha encontrado que “son las mujeres, independientemente

del área geográfica y del quintil de ingresos, las que tienen mayor carga de trabajo global frente a los hombres. Sin embargo, en los estratos más bajos, la diferencia en horas promedio de trabajo entre hombres y mujeres es sustancialmente mayor y va disminuyendo a medida que se incrementa el nivel de ingresos” (Villamizar, 2011: 40).

Los cambios socioeconómicos observados generan también una situación de crisis del cuidado para la sociedad en general y de tensión sobre las mujeres, quienes deben enfrentarse a cumplir los dos roles y, en muchas ocasiones, a aceptar trabajos informales y sin prestaciones sociales, pero que les permiten un mejor manejo del tiempo que deben dedicar al trabajo no remunerado. Esto genera aumentos en la vulnerabilidad frente a la pobreza y exclusión de las mujeres y los niños. De otro lado, se plantea que en materia de desigualdad, el género no es un tema accesorio ya que influye en la asignación de recursos y oportunidades para todas las personas y en particular para las mujeres, que son más de la mitad de la población (Martínez y Voodord, 2008).

1.1. El enfoque de género en la política social

Incluir el enfoque de género en el análisis de las políticas públicas es relevante porque éstas son “un terreno privilegiado para analizar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores sociales, entre ellos las mujeres, y por ende un buen indicador del grado de democratización de la sociedad” (Guzmán, 1998: 14). De la misma forma se plantea que “las políticas con justicia de género asumen que las instituciones estatales son partícipes activas en la construcción social de los géneros” por lo que tienen un papel central en la reversión de las situaciones de inequidad y desigualdad entre hombres y mujeres (Faur, citada por Ochoa, 2010: 104).

Aunque claramente el tema de redistribución del trabajo doméstico y de las responsabilidades sobre el cuidado no ha entrado completamente en las agendas políticas ni en la cultura y las prácticas de los latinoamericanos (Arraigada, 2007: 11), se esperaría que los programas sociales consideren este tipo de fenómenos, para evitar su reproducción o, más aún, para no contribuir a fomentarla.

Se plantea también la importancia de conocer “si la política pública asume los cuidados como una responsabilidad privada o, por el contrario, tiene un papel activo en delegar el cuidado, desde las familias a distintos ámbitos colectivos”, así como determinar si el acceso de las mujeres a transferencias y servicios públicos contribuye o no a crear grados de autonomía y promover su acceso al mercado laboral (Martínez y Voodord, 2008: 25).

1.2. La consideración de la mujer en los programas de subsidios condicionados

Adicional a las consideraciones generales, que pueden incluirse en el análisis de cualquier política pública, es necesario tomar como foco las características propias de los programas de subsidios o TMC, como Familias en Acción, ya descritos en otro capítulo de esta investigación⁴. Al respecto puede señalarse que no solo en Colombia sino en otros países de América Latina donde existen programas de subsidios condicionados, se ha definido que las receptoras de los recursos sean las madres “en el entendido de que utilizarán los recursos monetarios pertinentes para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Así mismo las madres se encargan del cumplimiento de las condiciones y frecuentemente actúan como promotoras de los programas” (CEPAL, 2010: 116). Esta definición puede considerarse un acierto de este tipo de programas.

Aunque algunos autores y el propio Programa en Colombia plantean que con esto se busca promover la autonomía y empoderamiento de las mujeres, y fortalecer su rol dentro de la familia y la comunidad (León, 2008 citado por CEPAL, 2010 y Núñez y Cuesta, 2006) otros han realizado críticas y cuestionamientos, relacionados por una parte con el hecho de que las mujeres “deben asumir el costo que representa la sobrecarga de sus funciones, puesto que a las tareas domésticas tradicionales (y a veces laborales) deben sumar las responsabilidades vinculadas al desarrollo eficiente del programa” (CEPAL, 2010: 121).

Martínez y Voodord, por su parte, indican que el centro del debate está en determinar si es “apropiado”, “justo” o “necesario” “que movilicen el tiempo y la energía de millones de mujeres madres, sin que ellas sean a la vez sujetas y no solo instrumentos de la política” (2008: 3). A su vez llaman la atención sobre cómo este incremento en la demanda de trabajo de las mujeres desde el Estado tiene lugar en un momento en que se presenta un aumento considerable de la fuerza laboral femenina, mucho mayor que la masculina y que es generado no por elección y deseo de realización personal sino presionada por necesidades económicas.

2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

Además de lo planteado en los documentos del Programa y en las entrevistas realizadas en el nivel nacional, fácilmente se concluye que Familias en Acción no tiene una perspectiva de género, en la medida en que no es una política pública que exprese “una voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de asignación de recursos, derechos

⁴ Ver al respecto el capítulo 2.

civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres" (Guzmán, 1998: 9).

Ahora bien, si se considera que desde el punto de vista del volumen de familias que beneficia y del nivel de expansión mostrado a partir del año 2006 Familias en Acción ha sido la iniciativa más importante de lucha contra la pobreza emprendida en el país en los últimos años, parecería importante analizar las implicaciones que puede tener el programa en materia de género. Más aún, este interés en el análisis se relaciona no solo con la omisión que se hace del enfoque en este tipo de iniciativas gubernamentales, sino además en razón del papel predominante que se asigna dentro del Programa a las mujeres como receptoras de los recursos y como responsables –desde diversos roles- del cumplimiento de las metas previstas.

En este sentido, la indagación en este apartado analiza dos variables centrales. De un lado, los posibles efectos que la recepción del subsidio por parte de las mujeres pueda tener en las concepciones que se manejan sobre la mujer y sobre la familia. Como se sabe, estas concepciones son la base de construcciones socialmente aceptadas que están en el origen de la inequidad de género. De otro lado, una segunda variable incluida se relaciona con el fomento y el fortalecimiento de organizaciones que reivindiquen el tema de género desde una perspectiva estratégica.

Es de señalar que inicialmente se planteó una variable para verificar qué tanto el Programa producía información discriminada por sexo, que permitiera avanzar en la comprensión de posibles inequidades derivadas del género y en su tratamiento diferenciado a través de definiciones de política pública; sin embargo, en la medida en que esta información no existe o no está disponible, se decidió suprimir el análisis de este aspecto⁵. En esta como en otras variables vinculadas con el análisis de género es evidente la inexistencia de indicadores de línea de base que permitan conocer el punto de partida del Programa e ir monitoreando sus desarrollos.

2.1. El Programa y la concepción sobre la mujer y sobre la familia

¿Qué implicaciones tiene el hecho de que sean las mujeres quienes reciban el subsidio en el programa Familias en Acción? Aunque en principio esta definición

⁵ Contar con información desagregada por sexo resulta esencial en términos de una política pública con enfoque de género para poder apreciar las diferencias entre hombres y mujeres, y anticipar las consecuencias de los programas y proyectos (Guzmán, 1998, 10). Aunque Familias en Acción cuenta con "un robusto sistema de información (SIFA) en el cual se condensa la información de cada una de las familias, avances y resultados en los diferentes niveles territoriales" (DNP, 2010, 33), su principal propósito es soportar la ejecución de los procesos internos del Programa, por lo cual tiene restricciones para servir como fuente de investigaciones sociales. En este sentido se encontraron limitaciones para poder ahondar en las características de las mujeres beneficiarias en el Programa y en posibles impactos diferenciales en niños y niñas como efectos de la acción del mismo. La ausencia de información en esta perspectiva impide contar con indicadores específicos de entrada, de proceso, de resultados y de impacto, que permitan evaluar la evolución de las relaciones de género en un momento dado y a lo largo del tiempo.

puede considerarse un acierto en la medida en que reconoce la labor que usualmente está a cargo de las mujeres con sus hijos en los sectores a los que el Programa le apunta⁶, preocupa el papel que pueda jugar en mantener estereotipos de género y en no motivar cambios en la distribución de roles dentro de la familia.

A este respecto claramente se resalta dentro de la concepción manejada por el Programa la condición de madre, tal como se plantea en la mayoría de documentos oficiales y como lo testimonia una alta funcionaria del nivel directivo del mismo: "...no hablo de mujeres, hablo de madres porque el programa está diseñado básicamente para que el apoyo monetario lo reciban las mamás, porque hay muchos estudios según los cuales la madre hace una mejor distribución de los recursos de acuerdo a la educación, alimentación y nutrición de los niños, son ellas quienes los protegen, en fin en cualquier tipo de encuesta la madre es fundamental para el sostentimiento de los intereses de la familia, del amor" (Entrevista a una funcionaria de Acción Social).

Esta mirada planteada implícitamente por el programa se refleja claramente en la encuesta realizada a los alcaldes y en las percepciones de participantes en grupos focales y en entrevistas en los cuatro municipios donde se realizaron estudios de caso. A la pregunta sobre si consideran adecuado que sean las mujeres quienes reciben el subsidio, 220 de los 231 alcaldes encuestados respondieron que sí. Argumentando esta consideración en las razones que se presentan en el cuadro 1⁷.

Cuadro 1. Razones por las cuales alcaldes y alcaldes entrevistados consideran adecuado que las mujeres sean quienes reciban el subsidio

Razones	No.	%
La mujer administra mejor el subsidio	141	64,1
La mujer está más pendiente de las necesidades de los hijos	41	18,6
La mujer es más responsable que el hombre	31	14,1
En el municipio la mayoría de madres es cabeza de hogar	7	3,2
Total	220	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

La información cualitativa derivada de los estudios de caso permitió constatar que todas las opciones incluidas en la encuesta a los alcaldes fueron expuestas por habitantes de los municipios estudiados. Sin embargo, se plantearon allí otro tipo de explicaciones que permiten clasificar en tres categorías los

⁶ De hecho en el seminario nacional de presentación de resultados de la investigación, un funcionario del gobierno central responsable del Programa señaló que no existe recarga de actividades para las madres y que con la entrega del subsidio a ellas, se le da un precio a su trabajo, de tal forma que éste se hace visible.

⁷ Las respuestas a esta pregunta fueron abiertas y se codificaron con las opciones que aparecen en la tabla.

argumentos de quienes se mostraron a favor de que el subsidio sea entregado a las mujeres. La primera de estas categorías corresponde a cualidades o condiciones en las que las mujeres serían “mejores” que los hombres. Uno de los temas en que las opiniones coinciden con lo expresado en la encuesta de alcaldes es en la consideración de que ellas serían mejores administradoras del subsidio, pues “llevan las riendas en la economía de los hogares⁸”, “saben distribuir”, “son más cuidadosas”, “mejores controladoras de los gastos” más conocedoras de lo que pasa en la casa y de las necesidades existentes, más ahorradoras y manejan de forma más consecuentes los recursos. Otras cualidades que se plantean en relación con las mujeres es que son más responsables y más organizadas.

La anterior percepción se refleja en otra pregunta realizada en la encuesta a los alcaldes, en la que un 74% de ellos se mostró totalmente o parcialmente de acuerdo con la afirmación de que el buen manejo que las mujeres dan al subsidio que reciben facilita el ahorro en el hogar.

Cuadro 2. El buen manejo que las mujeres dan al subsidio de Familia en Acción facilita el ahorro en el hogar

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	85	36,8
Parcialmente de acuerdo	86	37,2
Parcialmente en desacuerdo	24	10,4
En total desacuerdo	21	9,1
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

A excepción de Roldanillo, donde no se hizo mención al tema, en los otros tres municipios se asoció la irresponsabilidad o el grado menor de responsabilidad de los padres a la eventualidad de gastarse la plata en licor o a tener hijos con varias mujeres. En Castilla La Nueva, por ejemplo, se sostuvo que si en todos los casos los recursos estuvieran en manos de los hombres, existiría una mayor posibilidad de que éstos no fueran dedicados a sus hijos y que se gastaran “doblando el codo”, en la cantina o en la gallera. En Dibulla, por su parte, se mencionaron casos existentes en diversas veredas de padres titulares que no invierten adecuadamente los recursos. Allí también se entregó el siguiente testimonio ilustrativo de lo planteado: “el papá de pronto tiene ganas de tomarse una cerveza y tiene \$100.000 pesos en el bolsillo, obviamente que se lo va a tomar, pero yo como mamá que sé que una cerveza vale \$2.000 y mi hijo necesita una libreta de 2.000 pesos, yo no me voy a tomar una cerveza, yo voy a comprarle esa libreta”.

⁸ Se transcriben entre comillas, citas textuales de entrevistados o participantes en los grupos focales en los diferentes municipios. Solo cuando se considera relevante se explicita la fuente y el municipio del cual procede.

Un segundo bloque de respuestas resalta atributos derivados de la condición de madres, en la medida en que se considera que ellas tienen un mayor conocimiento de las necesidades de los hijos, una mayor dedicación para con ellos y el compromiso por sacarlos adelante. La idea de que “el papá se consigue a la vuelta de la esquina pero la madre no”, que estaría en la base de estas percepciones, fue mencionada en los municipios. Testimonios relacionados con la tenacidad, el espíritu de lucha y el sacrificio de las mujeres fueron también planteados, atribuyendo esta condición de la mujer al hecho de que los niños salgan del vientre materno, así como a que son las madres quienes más tiempo les dedican y por tanto conocen mejor las necesidades de sus hijos. En Castilla la Nueva en su calidad de municipio petrolero, se resaltó el hecho de que hay muchas madres cabeza de familia que tienen bajo sus hombros las responsabilidades del hogar y en últimas son “quienes ponen el pecho por los hijos”, “son más débiles” o “se quedan sufriendo en la casa cuando ellos (los maridos) se van”.

Finalmente, una tercera categoría de razones aducidas para sustentar la conveniencia de que sean las mujeres quienes reciban el subsidio se deriva de falta de tiempo y de disposición de los hombres para participar y para hacerse responsables de los compromisos derivados del Programa (ir al cajero a cobrar, asistir a los encuentros de cuidado, llevar los niños a los controles, etc.) Se considera en este caso que la mujer sí cuenta con tiempo disponible y que es a ella a quien corresponden las tareas relacionadas con sus hijos.

Pese a que tanto en la encuesta a los alcaldes como en el trabajo de campo se argumentó mayoritariamente a favor de entregar los recursos a la mujer por las razones ya aducidas, también se presentaron algunas opiniones en sentido contrario. Once de los 231 alcaldes entrevistados (4,8% del total) no consideraron adecuado que sean las mujeres quienes reciban los subidos. Arguyeron para ello las siguientes razones:

Cuadro 3. Razones por las cuales alcaldes y alcaldes entrevistados no consideran adecuado que sean las mujeres quienes reciban el subsidio⁹

Razones	No.	%
Los padres también pueden manejar el subsidio	4	36,4
Las madres han sido irresponsables con el manejo del subsidio	4	36,4
Hay padres que son cabeza de hogar	3	27,3
Total	11	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

⁹ Las respuestas a esta pregunta fueron abiertas y se codificaron con las opciones que aparecen en la tabla.

La información cualitativa derivada del trabajo de campo da cuenta en mayor profundidad de los motivos por los que algunas personas consideraron discriminatoria la entrega de los recursos solo a las mujeres. En esencia se pueden resumir en la percepción de que hay madres que no entran dentro de la caracterización señalada en los apartados anteriores y padres que muestran la misma dedicación y responsabilidad con respecto a sus hijos que la que se le ha atribuido a la madre. En Sasaima, donde existen 20 padres beneficiarios, y en Castilla, donde hay ocho, se reafirmó esta situación mencionando que los problemas que pueden presentarse con ellos son similares a los que se viven con algunas madres.

De igual forma, en prácticamente todos los municipios se plantearon casos de mujeres que no hacen una adecuada utilización de los recursos, pues los gastan en actividades como tomar, comprar celulares, maquillaje o ropa, ir al salón de belleza o a fiestas, o que son ellas quienes han abandonado el hogar o conseguido otro esposo. Sin embargo, sobre este particular es necesario tener en cuenta que son casos aislados en relación con el total de mujeres beneficiarias. Así mismo, se sostiene que cuando es el padre quien tiene la custodia, son viudos o han sido abandonados, deberían acceder al manejo de los subsidios¹⁰.

2.2. Las implicaciones de esta concepción en materia de género

Implícita en lo planteado anteriormente se esconde una noción de familia que reproduce estereotipos y roles derivados de la función que cumpliría cada uno de los miembros. Tal y como lo ha señalado Arriagada (2003) “tradicionalmente la mayoría de políticas gubernamentales se han construido a partir de un concepto de familia ‘funcional’, donde hay presencia de padre y madre vinculados por matrimonio con perspectiva de convivencia de larga duración, hijos e hijas propios y en donde los roles de género están perfectamente definidos: las mujeres responsabilizadas de los trabajos domésticos y los hombres de los extra-domésticos. Este modelo de familia presupone derechos y obligaciones tácitamente definidos y una interacción constante entre los miembros del grupo familiar, donde subyace un modelo de responsabilidades asimétricas y con relaciones poco democráticas (Arriagada, s.f.: 8).

El balance de los diez años de Familias en Acción plantea como un avance de la Red Juntos¹¹ y de los diferentes programas de la política social el haber precisado la unidad de intervención al cambiar la focalización de individuos aislados hacia

¹⁰ Vale la pena mencionar que en Castilla La Nueva dos entrevistados plantearon la posibilidad de no entregar los subsidios a las madres sino hacerlo bien directamente a los niños mayores de 14 años (propuesta de un concejal), previa la implementación de una serie de controles, bien pensando en alguna forma colectiva, como las asociaciones de padres (propuesta de funcionarios de la Secretaría de Educación).

¹¹ Ahora Red Unidos.

la familia, con lo cual ésta se percibe “como célula del manejo social del riesgo, de la unidad de demanda de los servicios sociales y como garante del principio de corresponsabilidad para su propio desarrollo” (DNP; 2010). Sin embargo, este cambio en la unidad de focalización no implica cambios en la concepción de la familia de tal forma que se cuestione de alguna manera la asignación de roles reproductivos para las mujeres y productivos para los hombres y que se involucre más activamente a éstos últimos en las labores de cuidado relacionadas con sus hijos. La consideración de que existe un padre proveedor y una madre que dispone de tiempo para todas las demandas del Programa, no tiene en cuenta, de otro lado, el alto porcentaje de mujeres que son cabeza de hogar, que en la última encuesta de demografía y salud realizada en el año 2010 por Profamilia fue calculada en un 34%, mostrando una tendencia al aumento¹².

Retomando la clasificación de Sunkel y Arriagada, Puyana (2008) plantea que Familias en Acción hace parte de políticas públicas *sobre las familias*, “encaminadas a establecer programas que favorezcan las condiciones materiales y de socialización de los miembros del hogar” y a entregar subsidios focalizados a los sectores más pobres de la población (Puyana, 2008: 33). Entre otras, este tipo de políticas pretenden “fortalecer las funciones que cumplen las familias destacándose entre ellas la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantía de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes” (Arriagada, 2006: 23).

Esta concepción se contrapone a la de las denominadas *políticas para las familias*, entendidas como “un conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y que producen como resultado la igualdad de hombres y mujeres tanto en la esfera pública como privada” (Montaño, citada por Puyana, 2008: 38). Este tipo de políticas incluyen características que son completamente ajenas al Programa; tal es el caso de reconocer la inequitativa distribución de roles entre hombres y mujeres en el hogar, tener en consideración el cuidado de niñas y niños, y partir del supuesto de que el trabajo de la mujer fuera del hogar es inevitable. Así mismo, estas políticas “representarían una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo doméstico y la provisión de bienestar por parte del Estado” (Arriagada, 2006: 23).

De otro lado, en las políticas para las familias está presente la pregunta por las relaciones de poder dentro del grupo, acogiendo las luchas del feminismo en el sentido de mirar las particularidades de las relaciones endógenas de las familias y no idealizarlas como un ente abstracto, asocial o consensual. Además de ser políticas ligadas al goce de derechos, reconocen el carácter plural, cambiante y

¹² Ver: <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/>

diferenciado de las variadas formas de familia: monoparentales, homosexuales, hogares sin núcleo, hogares extensos, etc. (Puyana, 2008)¹³.

Como lo hacen buena parte de los programas de subsidios condicionados, se asumen las tareas relacionadas con el cuidado como una responsabilidad privada, que más que a las familias corresponde exclusivamente a las madres (con lo cual, de otro lado, el Programa en Colombia no hace honor a su nombre, en cuanto lo que corresponde más con la realidad es la idea de “mujeres madres en acción”). En este sentido una iniciativa gubernamental de las dimensiones de la analizada en este estudio podría aprovecharse para impulsar nuevas fórmulas destinadas a involucrar a distintos ámbitos colectivos de la sociedad y el Estado como corresponsables del cuidado. Sería importante también impulsar campañas relacionadas con el papel que puede cumplir el hombre dentro del hogar, en la perspectiva de contribuir a la consolidación de relaciones más equitativas entre sus miembros.

Derivada de la situación anterior, parece importante reflexionar sobre las implicaciones que puede tener esta concepción para las mujeres participantes en el programa a la luz de planteamientos que pretendan subvertir una realidad que se presenta como injusta. Dos rasgos complementarios parecen destacarse al respecto. En primer término, se contribuye a mantener la idea de que la división sexual de roles es natural y necesaria, con lo cual se conservan estereotipos y se considera también natural que frente al propósito de lograr el bienestar de sus hijos y de cumplir su rol de madre, las mujeres sacrifiquen otras dimensiones de su vida. De hecho, defensores del Programa consultados en diversos momentos, así como participantes de los eventos realizados en el marco de la investigación han enfatizado en el hecho de que el objeto del mismo es que los niños y jóvenes de hoy no vivan en el futuro las mismas condiciones de sus padres, asumiendo así de alguna manera la idea de que las condiciones de estos últimos y particularmente de las madres no pueden ser objeto de mejoramiento como parte de una acción intencional de la política. De esta forma, cualquier logro observado en la vida de las mujeres, se ve como una externalidad positiva, aunque no prevista, derivada de su participación en Familias en Acción.

Ahora bien, es de señalar que aunque un alto porcentaje de los alcaldes y alcaldesas encuestados no piensan que la participación de los hombres en el hogar haya disminuido como consecuencia del programa, un 6,9% y un 10,8% del total de la muestra están total o parcialmente de acuerdo respectivamente con la idea de que esto sí ha sido así (cuadro 4). Esta situación indicaría que no solo se mantienen roles y estereotipos predefinidos, sino que, además, en algunas

¹³ Sobre los cambios en las familias en América Latina ver Arriagada, s.f.

circunstancias se podría estar liberando a los padres de responsabilidades que deberían ser compartidas, para cargar con éstas a las madres.

Cuadro 4. Familias en Acción disminuye la participación de los hombres en el hogar

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	16	6,9
Parcialmente de acuerdo	25	10,8
Parcialmente en desacuerdo	49	21,2
En total desacuerdo	126	54,5
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Un segundo rasgo, ligado al anterior, está relacionado con el hecho de que el mecanismo del subsidio riñe, en su propia esencia, con la posibilidad de manejar un enfoque de derechos en la concepción y operación del Programa que busque eliminar la discriminación y exclusión a la que tradicionalmente se han visto sometidas las mujeres, y dentro de ellas, las mujeres más pobres.

La concepción señalada aumenta la carga de trabajo no remunerado de las mujeres no sólo en el propio hogar sino por el tiempo que el Programa les demanda. Tal y como lo plantean Arriagada y Mathieve, detrás del diseño de los programas de TMC “subyace una concepción tradicional de la familia, de rasgos patriarcales, según la cual las mujeres deben encargarse del cuidado de los niños, de las labores domésticas, y más encima, administrar los recursos y el cumplimiento de las contraprestaciones del programa” (CEPAL, 2010: 121). Lo anterior puede implicar un uso instrumental de las mujeres: en la medida en sobre ellas recaen múltiples actividades como contraprestación a los subsidios percibidos, su papel en los programas se reduce a ser una especie de vehículo entre los objetivos institucionales y la población objetivo, necesario para el cumplimiento de las metas previstas (Ochoa, 2010). De igual forma, surge un interrogante en términos de la posibilidad de realización de un trabajo productivo, el cual se ha considerado necesario en la perspectiva de empoderar a las mujeres y poder modificar su situación. Sobre estos tópicos se volverá más adelante.

2.3. Las organizaciones de mujeres como vía para lograr equidad o justicia de género

Además de contemplar medidas orientadas a superar las inequidades que se presentan en razón al género, planteando propuestas alternativas para equilibrar las cargas entre los integrantes de la familia, un enfoque de género en la política

pública debería incluir disposiciones orientadas a fomentar la organización y la vinculación de asociaciones de mujeres con otras organizaciones sociales.

Este aspecto ha sido considerado relevante dentro del fomento de políticas que propendan por la equidad de género porque sólo en el marco de grupos de mujeres organizadas se podrán “elaborar las necesidades y demandas y desde allí enriquecer la agenda de género (...) Una mayor participación de ellas redunda positivamente en su capacidad para reconocer sus intereses, elaborar demandas y proponer mecanismos de articulación con otros actores sociales y con las instituciones privadas y estatales. El mayor perfil de las mujeres como sujetos sociales facilita la detección oportuna de los problemas e intereses que ellas comparten en sociedades sometidas a permanente cambio. Al mismo tiempo, favorecen el desarrollo de una actitud ciudadana crítica y responsable frente a la gestión de las instituciones del Estado” (Guzmán, 1998: 7 y 13).

Si bien el análisis del tema de la organización y la participación en el Programa hace parte de otro capítulo de este estudio¹⁴, interesa realizar acá una reflexión sobre las posibilidades abiertas por éste en materia organización, a la luz de promover o no avances en cuanto a la definición de intereses de género y la expresión de estos intereses en el espacio de lo público.

Claramente el programa Familias en Acción se vincula directamente con las madres y no contempla la articulación con ningún tipo de organizaciones, bien sean éstas de mujeres o de cualquier otra forma de agrupación social¹⁵. De igual forma tampoco hace parte de sus propósitos el fomentar organizaciones de mujeres y mucho menos hacerlo desde una visión que se oriente a modificar condiciones de inequidad existentes.

Ahora bien, es cierto que el Programa ha generado un importante nivel de reuniones, que se expresa en asambleas municipales de madres, encuentros de cuidado y ejercicios de capacitación de madres líderes. De igual forma se ha avanzado en la conformación de redes de madres, lo que, de acuerdo a información del Programa, les permite compartir experiencias, formular proyectos productivos y obtener capacitación “en temas relacionados con el programa y con el desarrollo local y regional” (DNP, 2010: 33).

Sin embargo, estos esfuerzos y los ejercicios organizativos que de allí se hayan derivado responden a la misma concepción ya mencionada de considerar

¹⁴ Ver capítulo 5.

¹⁵ De hecho, como ya se mencionó en otro capítulo de este documento, un funcionario de alto rango del programa manifestó en una de las entrevistas realizadas que esta situación podría “generar ruido” y distorsionar los objetivos del programa, como ya ocurrió en el caso de las mesas departamentales de desplazados (Entrevista 1).

a la mujer prioritariamente en su rol de madre cuidadora y reproductora y de asignarle estos roles casi de manera exclusiva dentro de la familia. En esta medida la principal conclusión que puede arriesgarse al respecto es que el Programa motiva capacitaciones y encuentros que responden a las necesidades prácticas de las mujeres, es decir, aquellas relacionadas con el bienestar de la familia y el hogar, pero no aborda el tema de las necesidades estratégicas que permitan cuestionar y desnaturalizar la situación de inequidad vivida por ellas.

Esta afirmación puede sustentarse en el análisis de las fuentes principales que alimentaron la investigación y que se detallan a continuación. De un lado, mediante el análisis de los contenidos de los encuentros del cuidado y de las actividades programadas en el marco de Familias en Acción, que, aunque no constituyen propiamente organizaciones, podrían tender a fomentarlas. De otro, a través de la información derivada de los estudios de caso y de otras experiencias detalladas en la literatura existente.

Como se sabe, en los Encuentros del Cuidado suele trabajarse en torno a una pregunta que responde a los siguientes diez temas: a) ¿Cómo cuidar a nuestros niños para que crezcan sanos, fuertes y felices? b) ¿Cómo cuidarnos como mujeres? c) ¿Cómo cuidar la educación para que nuestros hijos tengan buen rendimiento escolar? d) ¿Por qué el afecto es importante para la familia? e) ¿Cómo evitar la diarrea y la deshidratación? f) ¿Cómo evitar los accidentes en nuestra casa? f) ¿Cómo actuar juntos para vacunar a todos los niños de nuestro municipio? g) ¿De qué manera nos cuidamos cuando tenemos gripe? h) ¿De qué manera actuar juntos para cuidar el agua y manejar los desechos? i) ¿Cómo podemos preservar los beneficios que ha generado el programa Familias en Acción?

Sumado a este énfasis en aspectos relacionados con la familia y el cuidado de los hijos, diverso tipo de información del Programa da cuenta de que los esfuerzos de capacitación y organización de las madres se orientan a la búsqueda del bienestar social y comunitario, así como a mejorar y hacer seguimiento a su funcionamiento mediante temas que van desde el manejo del subsidio hasta la operación del mismo y la organización de veedurías para garantizar el control especialmente en la prestación de los servicios por parte de entidades de salud y centros educativos locales. Los estudios resaltan, igualmente, el componente lúdico y recreativo ofrecido por estos espacios, que no solo permiten asistir a eventos culturales y tener un rato de esparcimiento, sino que también incentiva el desarrollo de actividades artísticas que ayudan a mejorar la autoestima y la participación.

La información recopilada en campo refleja esta orientación del Programa, en tanto los temas a los cuales se hizo mención responden todos a necesidades prácticas de las mujeres, relacionadas con sus responsabilidades frente a los niños

y la familia, celebraciones o fiestas de integración o actividades manuales o del hogar. Quizás se presenta alguna excepción en cuanto a capacitaciones en género y violencia intrafamiliar o con talleres de salud sexual y reproductiva, los cuales sin embargo no están ligados a ningún trabajo organizativo que permita darles continuidad y alterar la situación que al respecto se vive en los municipios.

Cuadro 5. Temas y actividades trabajados en el marco del programa y mencionados en el trabajo de campo

ROLDANILLO	SASAIMA	DIBULLA	CASTILLA
Primero auxilios, enfermedades de transmisión sexual, drogadicción, nutrición y recreación de los niños, maltrato y la equidad de género. Preparación de los desfiles y las comparsas, que se presentan en el municipio.	Nutrición, cuidado de los niños, enfermedades como el dengue, brigadas de salud y educación. Reinado de vejez, fiesta de los niños, caravanas, fiesta de la Palma, día de la madre, amor y amistad, fin de año. Capacitaciones en cocinar, cerámica, artesanías, huertas caseras, cursos de pastelería.	Salud sexual y reproductiva, cuidados de los niños, presentación personal de éstos en el colegio y educación.	Huertas, cuidados, niños, sexualidad, actividades lúdicas.

Fuente: entrevistas y grupos focales en los municipios.

Testimonios en el mismo sentido, que no hablan en ningún momento de acciones orientadas a modificar su condición como mujeres, han sido documentados en diversos escritos del Programa y sobre él, y en entrevistas realizadas por esta investigación a nivel nacional¹⁶, con lo cual se hace evidente que toda la actividad de capacitación y organización que se está realizando en Familias en Acción, si bien es importante y útil, no se orienta en la dimensión que le atribuye a la organización una perspectiva basada en el enfoque de género.

Ahora bien, más allá de las actividades derivadas directamente del Programa, en los municipios incluidos en el estudio no se encontraron expresiones organizativas surgidas de éste y que mostraran cierta vocación de permanencia. Si bien se hizo referencia a algunas organizaciones de mujeres, por ejemplo en el campo productivo, en general la constante fue la referencia a reconocer la importancia del tema y la expectativa de concretarlo, así como a la dificultad que se presenta para mantener estos esfuerzos, debido al desinterés de las propias mujeres, a la debilidad del tejido social o a fenómenos como la violencia.

Como variable complementaria al análisis de las organizaciones fomentadas por el Programa, el diseño metodológico del presente estudio había considerado el análisis de variables relacionadas con la promoción de la interacción entre organiza-

¹⁶ Solo a manera ilustrativa, se puede mencionar que en una entrevista realizada a un funcionario nacional del programa se resaltaron las denominadas jornadas de atención, a través de las cuales las mujeres se han organizado para “*atender su entorno (...) limpiar las malezas alrededor de la cancha de basquetbol del parque, se han metido a hacer un gran movimiento por ejemplo en torno al tema del reciclaje, de limpieza, del cuidado de las cuencas, pues por supuesto propiciado también por acciones que hay también dentro del municipio.* (Entrevista a funcionario de Acción Social).

ciones de mujeres y otras organizaciones sociales. Ello se planteó en el entendido de que como lo señala Guzmán (1998: 13) estimular este tipo de interrelación es importante para aumentar la visibilidad de las organizaciones femeninas, mejorar su capacidad de interlocución y profundizar el conocimiento de sus integrantes sobre el funcionamiento de la institucionalidad pública y privada.

Las indagaciones realizadas en este sentido permitieron identificar menciones a iniciativas de carácter individual de vinculación de mujeres del Programa, no necesariamente representativas de intereses estratégicos de género, con instancias de participación o con organizaciones sociales¹⁷. Sin embargo, el conjunto de información recabada por otras vías sugiere que al no existir organizaciones de mujeres o al evidenciarse dificultades con las que existen, no se presenta ningún tipo de articulación más orgánica entre actores sociales heterogéneos.

3. LOS EFECTOS DEL PROGRAMA EN LAS MADRES

La concepción sobre la mujer en el marco del Programa indica que, en aras de invertir en el capital humano de niños y niñas indígenas, desplazados y de los estratos más bajos de la población, las madres beneficiarias deben destinar parte de su tiempo a garantizar y demostrar mediante certificaciones la asistencia escolar y los controles de nutrición y salud de sus hijos, así como a asistir a actividades demandadas por el Programa, como los encuentros del cuidado o los eventos de capacitación¹⁸. Eso de por sí constituye un incremento del trabajo no remunerado y una carga adicional que no está equilibradamente distribuida entre los miembros de la familia. Al respecto se señala que con los programas de TMC “el Estado reconoce una práctica histórica: la feminización de la responsabilidad y la obligación del manejo de la pobreza. Esta responsabilidad es una carga mayor para las madres: como las niñas incrementan su asistencia a la escuela, la cantidad de trabajo en el hogar recae más en ellas, pero además el programa demanda de las mujeres tiempo, por ejemplo para asistir a talleres y a controles de salud” (Molineux, 2006, citado por Martínez y Voodord, 2008: 8).

¿Hasta dónde la pertenencia a Familias en Acción ha alterado patrones relacionados con la vinculación laboral de las madres y hasta dónde el Programa les han generado mayores demandas de tiempo y cargas de trabajo no remunerado? Este a nuestro modo de ver es un interrogante central que, pese a las limitaciones en materia de información, no puede ser soslayado en este tipo de programas en

¹⁷ Por ejemplo se puede hacer mención al esfuerzo que ha hecho el Programa para incorporar una representante de las madres líderes del municipio en el Consejo Municipal de Política Social y a la vinculación de mujeres con juntas de acción comunal en Planeta Rica, Córdoba (Díaz, 2009)

¹⁸ La asistencia a estos últimos no hace parte de las condicionalidades exigidas a las madres titulares, como bien lo planteó el funcionario responsable del programa en el evento de socialización de los resultados de la investigación.

la medida en que, como se planteó en la primera parte de este texto, es el plano de la inequidad de género que más puede verse afectado y que es determinante para superar otro tipo de fenómenos que explican la desigualdad. Una segunda pregunta se relaciona con otros aspectos que directa o indirectamente el Programa pueda estar afectando en la vida de las mujeres. La formulación en este sentido puede ser la siguiente: ¿Qué otros efectos ha tenido la participación en el mismo en términos de cambios en el reconocimiento de derechos, en el empoderamiento como mujer en el espacio de lo público y en su rol como ciudadana?

Es de señalar que el análisis se hace con base en información secundaria proporcionada tanto por el Programa y sus evaluaciones, como por estudios independientes, los cuales se han complementado con los resultados de la encuesta a alcaldes y los estudios de casos en los cuatro municipios. La inexistencia de información sobre mercado laboral y uso del tiempo, así como sobre la importancia relativa de los ingresos femeninos en el total de ingresos del hogar que pueda ser referida exclusivamente a las mujeres vinculadas al programa¹⁹ no permite en este punto realizar generalizaciones o conclusiones definitivas. En tal sentido, este ejercicio puede entenderse como exploratorio y orientado a proponer líneas de aproximación y esquemas de análisis para abordar un tema que debe ser objeto de mayor indagación.

En todo caso la información revisada permite plantear de manera hipotética que el impacto en las variables arriba mencionadas debe afectar de forma diferenciada a las madres según su ubicación urbana o rural, el tipo de población de que se trate (desplazadas, indígenas o mujeres pertenecientes al nivel 1 del SISBEN), el estado civil o su vinculación o no al mercado formal o informal de trabajo. De igual forma, claramente se presentan diferencias entre las madres líderes y las madres receptoras del subsidio, sobre todo en relación con la segunda de las preguntas esbozadas.

3.1. Efectos en los patrones de vinculación laboral y de trabajo no remunerado de las mujeres beneficiarias del Programa

Algunas características ocupacionales de las mujeres vinculadas al programa

Las evaluaciones del programa y otros estudios realizados coinciden en la caracterización laboral de las mujeres y/o de los hogares receptores del subsidio²⁰.

¹⁹ Aunque la información sobre el mercado laboral proporcionada por el DANE está disponible a nivel municipal y es discriminada por sexo y estrato, no es posible extraer la información a las madres de nivel 1 del SISBEN que hacen parte del programa.

²⁰ Para la descripción de las condiciones laborales de las mujeres vinculadas al Programa, se hará referencia básicamente a los siguientes estudios: 1. DNP (2004), que incluye la línea de base y la primera evaluación de impacto del programa a través de la cual se buscó medir sus efectos sobre 362.403 familias beneficiadas, utilizando una metodología cuasi-experimental basada en la comparación de los resultados entre una muestra de 10.000 hogares en 122 municipios de “tratamiento” (beneficiaria-

Indudablemente, se está haciendo referencia a una población con bajos niveles de ingresos, con altos niveles de desempleo y caracterizados por la precariedad e informalidad del empleo, en los casos en que éste se da. De igual forma se observan las inequidades en la materia en las condiciones de hombres y mujeres, ya que la situación de esta últimas en el mundo del trabajo es peor en todas las variables consideradas en uno u otro estudio: personas mayores de 10 años que han tenido alguna vez un trabajo remunerado en su vida, edad promedio del primer trabajo, tasas de participación, tasas de desempleo y duración media del mismo, índices de formalidad en el empleo, total de horas trabajadas por semana, ingreso laboral por hora trabajada, etc. (DNP, 2004).

No extrañamente se observa que en todos los estudios revisados las mujeres dedican buena parte de su tiempo principalmente a labores domésticas y los porcentajes de mujeres dedicadas exclusivamente al hogar siguen siendo altos. Aproximadamente un 50% de todas las categorías de mujeres que participaron en la encuesta para construir la línea de base en el año 2002 afirmaron que su principal ocupación durante la semana anterior había sido la realización de oficios del hogar, porcentaje que aumentó considerablemente para las mujeres del sector rural.

En el caso de las madres beneficiarias del barrio Jerusalén en Ciudad Bolívar incluidas en la tesis de Ochoa (2010), la situación es incluso peor. Ninguna se encuentra vinculada al mercado laboral o recibiendo algún tipo de ingreso derivado de un trabajo remunerado. Las posibles explicaciones a esta situación, según las respuestas obtenidas en grupos focales, están relacionadas con dificultades que se presentan para compatibilizar el rol de cuidadora con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado, en un contexto socio económico de barrios caracterizados por fenómenos como la delincuencia común, la presencia de grupos alzados en armas, pandillas o expendios de droga, que les plantea a las mujeres la realidad de que trabajar implica dejar en manos de otra persona el cuidado de niños y niñas o que éstos queden sin supervisión. A ello se suma la subsistencia de percepciones relacionadas con visiones patriarcales que mantienen la idea de que para preservar la estabilidad del hogar y la tranquilidad del hombre es mejor que las mujeres permanezcan en la casa (Ochoa, 2010).

La participación de los cónyuges o compañeros en labores del hogar y del cuidado es mucho menor y en el caso del estudio realizado a propósito de la bancarización, ninguno de ellos respondió a la categoría de “hogar”, cuando se

rios) y de control (no beneficiarios). 2. Maldonado y Moreno (2010), donde se entrevistan 73 madres beneficiarias (30 de ellas madres líderes) de Bogotá, Cali, Pasto, Montería, Sincelejo y Valledupar, para conocer temas relacionados con el proceso de bancarización iniciado en el 2009, con los ingresos de las familias y con la forma como se preparan para enfrentar shocks. 3. Ochoa (2010) quien trabajó con 30 mujeres madres con mínimo un año de pertenencia al programa y habitantes del Barrio Jerusalén en Ciudad Bolívar. 70% de estas mujeres eran desplazadas y el otro 30% receptoras vulnerables.

indagó sobre su ocupación. Paradójicamente, las mujeres entrevistadas en la línea de base del Programa realizada por el DNP no califican el oficio ni el cuidado como trabajo, sino que relacionan éste solamente con la actividad productiva fuera del hogar, percibiendo esta situación como una obligación, debido a que no generan ingresos²¹ (DNP; 2004).

A su vez, las mujeres con una ocupación laboral tienen un nivel de ingresos bajo. Los estudios han encontrado que el ingreso de la población beneficiaria del Programa es menor al salario mínimo legal vigente. Según la evaluación efectuada en el año 2004, las mujeres ganaban en promedio la mitad de un salario mínimo legal del año 2002, mientras que el ingreso promedio por hogar fue un poco menos del 82% de éste en el mismo año. Por su parte, en el estudio realizado más recientemente a 74 madres por Maldonado y Moreno (2010) se encuentra una situación similar en cuanto a los hogares de las madres entrevistadas: se caracterizaban por recibir ingresos cercanos al salario mínimo legal vigente, siendo Bogotá la ciudad que más ingresos reportó, seguida en su orden por Cali, Sincelejo, Valledupar, Montería y Pasto.

En términos de las características de la ocupación laboral de las mujeres beneficiarias del programa, en general realizan actividades ligadas al servicio doméstico (ocupación casi inexistente entre los hombres) u otro tipo de trabajo dependiente en el sector productivo. Sin embargo la mayoría de trabajos son de carácter informal, caracterizados por la precariedad, la inestabilidad y la ausencia de seguridad social²² bien sean en la categoría de trabajos independientes o con algún tipo de negocio propio. Entre ellos se pueden mencionar pequeños negocios ambulantes o a domicilio, venta de alimentos, minutos de celular, artesanías, ropa, cosméticos, gasolina y alquiler de lavadoras, cuidadores de carros, recolectoras de cosecha, etc.

Lo anterior tiene una clara relación con la pobreza, reconociéndose que son precisamente las mujeres quienes más afectadas se ven por esta situación y más aún cuando son jefes de hogar. Ahora bien, la pobreza no puede ser considerada solamente como carencia de ingresos o de bienes y servicios, deben incluirse también dimensiones no materiales que generen capacidades para “ser y hacer” y lograr la vida que se deseé, tal y como ha sido planteado por Amartya Sen.

²¹ Algunos testimonios dan cuenta de ello: “los oficios de la casa siempre yo, porque como no trabajo me toca”. “Aquí los hombres no ayudan a nada, a uno le toca hacer todo, más si uno no trabaja”; “en la totalidad de los trabajos los oficios domésticos son de la mujer” (DNP, 2004, 140).

²² La línea de base realizada en el 2004 reconoce la concentración del Programa en sectores informales de la economía. En ese estudio se encontró que “si se toma como representativo del grado de formalidad en el empleo, la proporción de dependientes que reciben prestaciones sociales (7,3%) y se considera que el empleo independiente (sin patrono) es todo informal, el grado total de formalidad en el empleo total de este grupo de la población es de solo 3,5% (7,3% de 48,1% de dependientes en la población total) por lo tanto el 96,5% del empleo de este grupo es empleo informal” (DNP, 2004, 82).

Cambios en materia del trabajo de las mujeres como consecuencia del Programa

¿Cuáles pueden ser los efectos de un programa de TMC como Familias en Acción frente a la situación descrita? Algunos estudios han planteado que éste ha aumentado el ingreso promedio de los hogares, les ha permitido a las madres convertirse en aportantes de recursos a sus familias, y en algunos casos ha contribuido a modificar su situación laboral. El segundo informe de seguimiento, por su parte, plantea que “los subsidios del Programa no tuvieron el efecto indeseable de reducir la participación laboral de adultos, aunque tampoco tuvo un efecto muy significativo de aumentarla” (DNP, 2008: 13). Arazio Atanasio, experto invitado a reflexionar sobre el Programa coincide en este mismo planteamiento (Acción Social, 2010), al igual que la mayor parte de los alcaldes consultados, pues como se observa en el cuadro siguiente, un 59,3% está en total desacuerdo con la afirmación de que el programa puede estar estimulando el que las mujeres abandonen sus actividades laborales.

Cuadro 6. Familias en Acción estimula a las mujeres para que abandonen su actividad laboral

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	13	5,6
Parcialmente de acuerdo	25	10,8
Parcialmente en desacuerdo	40	17,3
En total desacuerdo	137	59,3
No responde	16	6,9
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Cuadro 7. Familias en Acción ha sobrecargado las labores cotidianas de las mujeres beneficiarias

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	12	5,2
Parcialmente de acuerdo	18	7,8
Parcialmente en desacuerdo	31	13,4
En total desacuerdo	155	67,1
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Coincidiendo con lo anterior, una de las funcionarias del nivel directivo del Programa, señaló que los bajos montos del subsidio impedían que se generara dependencia ya que estos recursos son de carácter complementario, de tal forma que las familias requieren generar otro tipo de ingresos. Este argumento, coincide, como se verá más adelante, con opiniones y percepciones expresadas en los municipios analizados.

Por su parte, la gran mayoría de alcaldes encuestados tampoco consideran que se hayan recargado las labores cotidianas de las madres beneficiarias. Un 67,1% estuvo en total desacuerdo con esa afirmación, mientras un 13,4% estuvo parcialmente de acuerdo y quienes consideran que sí se presenta esa recarga constituyen sólo un 5,2% sobre el total.

En los municipios incluidos en el trabajo de campo las observaciones al respecto estuvieron divididas. Quienes sostuvieron la idea de que no se han afectado las posibilidades de vinculación laboral de las mujeres, ni el programa les ha significado un sacrificio o una carga adicional demasiado importante, soportaron esta percepción en las siguientes razones:

- En la medida en que el recurso que se entrega es mínimo, las madres saben que deben trabajar para poder cumplir con las obligaciones con sus hijos. Se argumenta que los dineros recibidos no alcanzan y que por ello se busca contar con otro trabajo que complemente el ingreso familiar.
- Quienes no trabajan y dependen exclusivamente del recurso del subsidio, son bien quienes por su edad no lo pueden hacer o bien quienes no encuentran trabajo debido a las condiciones existentes al respecto en el municipio (Sasaima), caracterizadas por el desempleo o por empleo estacionario, informal e inestable. Este último argumento relacionado con las características del mercado de trabajo, también se planteó en Dibulla y en Castilla La Nueva. En el primero de estos municipios se aseveró que en la medida en que la situación de desempleo sigue igual, algunas madres pueden querer trabajar pero no tienen como hacerlo, mientras en Castilla se afirmó que el Programa no se constituía en una limitante porque los trabajos que podían obtener eran de tipo informal.
- Las madres buscan la forma de “ingeníársela”, “de rebuscársela”, para conseguir algún tipo de ingresos extra.
- Algunas madres podían pagar para que les cuidaran los niños.

En oposición a lo planteado anteriormente otras personas entrevistadas y participantes en grupos focales, perciben –y, en ocasiones, justifican– la sobrecarga que se puede generar por el programa. Algunos testimonios ilustrativos dan cuenta de ello:

“Yo no la he detectado (la equidad de género) (...) me parece que no, eso está igual, la mujer es la sumisa la de la casa, la que tiene que velar por los hijos y el marido es el que supuestamente tiene que salir a hacer su trabajo, la mujer es muy sumisa y desde que le den cualquier comida y platica ahí se quedan. Son muy escasas las

que dicen ya, me salgo y me hago cargo de esta familia o se dan cuenta que sus hijos, su familia, necesita otra entrada, algo así”²³.

“Allí es donde yo admiro siempre la mujer, la mujer, controla su tiempo, (...) ellas inician su labor a las 5:30 a.m. despachando sus hijos para el colegio, preparando el desayuno, atendiendo la casa, realizando el almuerzo, llegan sus hijos, los atienden y ya cuando la mujer va a tener un ‘espaciecito’ para ellas, por ahí a las 5:00, llega el marido, ya tienen que volverlo a atender. Ellas sacan más tiempo y pueden acomodar todo el tiempo, acomodan todo menos para ellas mismas”²⁴.

Esta descripción de la rutina de las madres que no laboran se asimila como natural, como parte de lo que corresponde hacer a las mujeres. Este mismo argumento explica otras intervenciones que señalan que las acciones derivadas del programa y de responsabilidad de las madres no constituyeran una carga para ella. Se plantea por ejemplo que el que estén pendientes del estudio o de la salud de los hijos es algo normal, que hay que hacerlo con o sin el programa, que no constituye una responsabilidad adicional, sino que es una carga como cualquier otra y que es una especie de contraprestación por lo que reciben. Nuevamente un testimonio de una madre líder resulta bien ilustrativo: “yo le digo a todas la mujeres: pero ese fue el oficio que nos dejó mi Diosito a nosotros, que le hagamos, porque que tal ponerle también todo al hombre, si ellos no lo quieren hacer, pues bien, personalmente no sería una carga, simplemente porque así nos hizo Dios, decía un sacerdote, Dios nos hizo fue para perdonar”.

Por su parte, un funcionario del nivel nacional, así como madres participantes en el evento de presentación de los resultados de la investigación, sostuvieron que en algunos casos los recursos percibidos por el Programa les permitían a las mujeres dejar de trabajar para dedicar su tiempo a actividades del hogar y de la atención de los hijos, lo cual valoraban como una opción válida. Las preguntas que surgen al respecto son ¿cuántas mujeres se benefician de esta posibilidad? y ¿qué cantidad de hijos debe tener un hogar para que el subsidio se convierta en la única opción de subsistencia? Es de notar que el argumento riñe con otros presentados por el Programa, según los cuales los recursos del subsidio son exclusivamente complementarios, con lo cual no desaparece la obligación de generar otro tipo de ingresos.

En este punto parece adecuado resaltar cómo la concepción del Programa y su propio esquema de manejo no permite excluir la consideración de que las exigencias a las madres para convertirse en beneficiarias pueden tender a reforzar los patrones de ocupación y de uso del tiempo planteados en el apartado anterior. Además de los testimonios locales, un buen ejemplo de ello lo presenta un funciona-

23 Entrevista con funcionaria del hospital local en Castilla La Nueva.

24 Entrevista con antiguo enlace municipal en Castilla La Nueva. Una de las madres asistentes al taller de socialización, mencionó que la observación era acertada, pero que había cierta desinformación en ella, pues la hora de levantada para las madres es mucho más temprano.

rio de alto rango del Programa quien en entrevista señaló que la evaluación de impacto ha mostrado que en población rural hay una disminución de las horas de trabajo infantil, que han sido sustituidas por trabajo adulto focalizado en la mujer, mientras que en los centros urbanos, hay una mayor dedicación de la mujer a los hijos, lo cual, en su opinión no implica menor participación laboral, “*sino mayor dedicación a los hijos*”.

En la medida en que el recurso “tiempo” es limitado, tanto el asumir labores realizadas anteriormente por niños y niñas (trabajo doméstico y del campo, por ejemplo) como el dedicar mayor tiempo a sus hijos pueden reforzar la consagración de la mujer a actividades relacionadas con la reproducción del hogar e ir en contra de la posibilidad de obtener un trabajo remunerado²⁵. Adicionalmente las contraprestaciones que la madre beneficiaria debe asumir para recibir el subsidio implican para éstas bien aumentar la carga de trabajo no remunerado, bien disponer de un tiempo para trámites, gestiones y reuniones, que la vinculación a un empleo formal difícilmente les permite mantener. Ochoa (2010) realiza una buena descripción de las dificultades prácticas de madres de zonas urbanas marginales para responder a estas obligaciones.

Los efectos “perversos” del subsidio

Ahora bien, si bien existieron opiniones divididas en los municipios frente al interrogante sobre qué tanto la participación en el Programa afecta las posibilidades de vinculación laboral de las mujeres y su carga de trabajo no remunerado, en todos ellos hubo una cantidad importante de declaraciones relacionadas con los efectos perversos del subsidio en términos de la dependencia que podría estar creando. De hecho 180 de los 231 alcaldes encuestados incluyeron la generación de dependencia económica de las familias como uno de los efectos negativos del programa.

En el trabajo de campo se planteó como una opinión bastante frecuente que muchas madres han perdido incentivo para progresar pues se quedan esperando los recursos del subsidio, ya que con ellos la gente tiende a relajarse, a no trabajar y a perder la iniciativa para su propia superación.

Las críticas en este sentido se dieron en todos los municipios con igual contundencia. En Roldanillo se planteó que este asistencialismo “genera pobreza intelectual, pobreza de espíritu en la comunidad” o se convierte en “alcahuetería” o

²⁵ En Sasaima al menos dos de los entrevistados e integrantes del grupo focal de madres, sostuvieron que los niños han cambiado sus patrones de ocupación pues antes trabajaban más, mientras que ahora dedica la mayor parte de su tiempo al estudio. En este sentido es de suponer que algunas de las obligaciones relacionadas con el trabajo doméstico en las que anteriormente colaboraban, han pasado a ser asumidas por las madres.

en mendicidad. En Sasaima algunos incluso sustentaron que se estaba generando una situación en la cual las familias terminaban convirtiéndose en “limosneras” o “mendigas”. En Dibulla se señaló que antes las madres “se ocupaban de algo”, o que las familias “tenían algún oficio” pero que ahora prefieren esperar el subsidio a buscar empleo, que el programa genera “facilismo” y “asistencialismo”, y que en últimas busca con ello “mantener a las familias ahí para cuando lleguen las épocas electorales tener ese voto seguro”.

Finalmente en Castilla La Nueva la preocupación al respecto no sólo se ligó a Familias en Acción, sino a otros programas y políticas públicas que han venido funcionando en su calidad de municipio petrolero y con acceso a regalías, que también brindan subsidios a diferentes poblaciones, que coinciden en la mayoría de los casos con la población beneficiaria de Familias en Acción²⁶. En opinión de pobladores de este municipio la situación descrita crea varios inconvenientes. De un lado se percibe al Estado con una actitud paternalista esperando que resuelva -“porque es su obligación”- diferentes situaciones a las que se ven abocadas las familias. De otro se desincentiva el interés de estudiar y de trabajar, dejando esta última posibilidad exclusivamente ligada a una vinculación con ECOPETROL.

En todos los casos se registró la preocupación con respecto a lo que pueda ocurrir una vez que el subsidio desaparezca. De un lado, en la medida en que estos recursos se convierten en el único ingreso de la familia, pueden presentarse dificultades cuando la gente no reciba el recurso, por una u otra circunstancia, o cuando deban salir del programa, pues no sabrán qué hacer para llenar el hueco que queda en sus finanzas. De otro lado se plantean preocupaciones en relación a si, en ausencia de los subsidios, se mantendrá la asistencia escolar y los controles de salud de los niños. En el caso de Castilla La Nueva, adicionalmente surgió la preocupación sobre lo que pueda ocurrir a futuro en un contexto en que las regalías que ha venido recibiendo el municipio sean disminuidas notablemente debido a los recientes cambios constitucionales y legales.

Finalmente, en relación con este tema en Roldanillo no dejó de señalarse el contrasentido para el municipio de creer que se mejoran los indicadores de desempeño si más gente hace parte del SISBEN como población vulnerable, situación que también fue señalada en Sasaima, donde resaltaron la incongruencia que se presenta frente al hecho de que una familia no aspire a progresar o a realizar mejoras en su vivienda por el temor de ser clasificada en un nivel más alto del SISBEN. De forma acertada, el coordinador de salud del municipio puntualizó que es una concepción errada considerar que entre más familias del nivel I del

²⁶ Entre ellos se puede mencionar el proyecto materno infantil, la gratuidad escolar, incluso hasta la educación universitaria, el transporte escolar, la alimentación en la escuela (desayuno y almuerzo) y el paquete estudiantil.

SISBEN hay, mejor ha sido la gestión del municipio. Finalmente, se cuestiona si el Programa va a lograr el objetivo de “sacar a la mayor población de la pobreza”.

Como resultado de las apreciaciones anteriores, diversos actores locales sugirieron la necesidad de considerar alternativas productivas de generación de ingresos para las mujeres y sus familias. Adicionalmente, no dejó de lanzarse el cuestionamiento sobre si los recursos entregados a las familias de manera individual no podrían servir mejor para la creación de empresas y empleo estable para trabajadores de los estratos más bajos.

Las observaciones mencionadas coinciden con miradas críticas según las cuales el subsidio termina percibiéndose como una especie de ayuda o favor de parte del gobierno de turno, impidiendo la construcción de la ciudadanía y de una mejora en la condición de sujeto dentro de la sociedad por parte de las mujeres beneficiarias. Faur describe bien la situación al respecto:

“...a diferencia de los sistemas de protección social y de los servicios públicos institucionalizados, basados en derechos sociales y económicos y en el principio de universalidad, estos programas se focalizan en el tiempo, el espacio y en grupos beneficiarios específicos, y dentro de estos últimos o en mujeres jefes de hogar o en familias. Las estrategias en el marco de estos programas no constituyen derechos, sino que son beneficios temporales otorgados a grupos bien delimitados, sujetos a criterios de elegibilidad y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. Así, muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como “recursos”, más que como beneficiarias, generando en ellas el compromiso de la participación social” (Faur, citada por Ochoa, 2010: 105).

Como lo señala una investigadora entrevistada para este estudio, la situación planteada frente al subsidio en los municipios está vinculada con el problema que genera mantener por tiempos prolongados un mecanismo que, como los subsidios, debería ser temporal, destinarse a contrarrestar situaciones de emergencia y complementarse con programas de capacitación y autogestión. Recuérdese que Familias en Acción lleva ya más de diez años de ejecución y que la presión de sus beneficiarios tiende a dificultar su desmonte. Puyana (2008) plantea al respecto el interrogante sobre por qué la política económica se dirige a mantener las personas en situación de pobreza creando subsidios, en vez de buscar erradicarla creando mejores condiciones de empleo que brinden la oportunidad a padres y madres de los niños y niñas a generar ingresos estables. Tal y como lo plantea esta autora sustentada en las propuesta de Sen, este tratamiento de la pobreza como la simple carencia de una renta genera un efecto negativo a largo plazo en la capacidad de las personas de desarrollar su propias posibilidades.

La permanencia-más aún ahora a través de una ley de la República de un programa que se planteó como respuesta a un entorno de crisis, puede estar generando una situación de dependencia, en un contexto de precariedad

del empleo donde la vinculación laboral puede ser mucho más incierta que la percepción mensual o bimensual de un ingreso proveniente del subsidio. “El énfasis en los subsidios sitúa a las personas como incapaces, como si la única medida contra la pobreza fuera la asistencia y la protección. Se fomenta así una posición mendigante, de recepción del dinero que avoca a desvalorizarse para tener el mérito de recibir el cheque y no para desarrollar iniciativas en calidad de gestora o gestor de iniciativas sociales que les permitan la autogestión, o por lo menos el aprendizaje de proyectos de vida alternativos” (Puyana, 2008: 37). El subsidio crea igualmente una percepción paternalista frente al Estado y al gobierno donde difícilmente puede tener cabida una visión basada en la idea de derechos y el fortalecimiento de la ciudadanía.

Igualmente se observa que las actividades con los niños que se dan en contraprestación al subsidio recarga los quehaceres diarios de las mujeres, lo que es un obstáculo para generar empoderamiento, pues para que éste se dé “es necesario reducir las cargas productivas y domésticas de las mujeres a la par que se incrementa su autonomía financiera” (Stomquist, citada por Ochoa, 2010: 101). “El componente económico del empoderamiento requiere que las mujeres tengan la capacidad de comprometerse con una actividad productiva que les brindará algún grado de autonomía financiera” (Stomquist, 2000: 81).

Si bien el cambio sustancial de la situación implica generar posibilidades de empleo estable para las mujeres y proporcionar simultáneamente alternativas en materia del cuidado para sus hijos y para otros familiares que se encuentren a cargo de éstas, programas sociales como Familias en Acción deberían garantizar esquemas de manejo que no refuercen situaciones de inequidad de género. Surge de otro lado la inquietud sobre si los bajos costos de implementación del Programa que han sido valorados como una fortaleza, no son producto de una utilización instrumental de miles de mujeres colombianas, entre ellas unas treinta y seis mil madres líderes.

Algunas observaciones derivadas de los estudios de caso así lo indican. En Roldanillo, por ejemplo, tanto el enlace anterior como la actual se pronunciaron sobre la importancia de las madres líderes para el cumplimiento de su labor. La primera plantea que éstas fueron de gran apoyo para organizar las tres grandes actividades que estuvieron a su cargo: la Asamblea, el proceso de bancarización y la ampliación de la cobertura. Por su parte, la actual enlace resalta el papel de las madres líderes en el manejo de la información y las concibe como la única organización existente: “A mí me hacen llegar la información de Acción Social, entonces yo cito al comité de madres líderes, entonces todas las 43 madres líderes nos reunimos y lo que hago es capacitarlas, igual así como yo recibo capacitaciones, igual yo retribuyo esa divulgación de esa información, a su vez ellas se reúnen

con esa madres titulares y divulgar la información (...) Esa es pues como la única organización”²⁷.

Otra posible entrada al tema lo ofrecen testimonios en Dibulla, donde se hizo evidente la carga de trabajo que para las madres líderes constituye su participación en el Programa y las implicaciones que puede tener para sus posibilidades de obtener un empleo estable. Las voces de dos mujeres líderes, así lo testifican: “Bueno, digamos yo me paro a las 3:30 de la mañana, hago desayuno y almuerzo para mi esposo, (él) se va para el monte a esa hora; enseguida me pongo a lavar, lavo, después salgo, un recorrido; cuando me llaman que hay reunión, que hay que hacer algo en Dibulla, yo salgo un momentico y camino todo el pueblo, todo el pueblo, de allí vengo, termino de lavar, atiendo mis hijos, les hago almuerzo o me voy para el restaurante, a las de 10:00 de la mañana o 11:00, yo estoy en el restaurante hasta la 1:00 p.m. de allí, regreso y ya mis hijos tienen el almuerzo acá, porque yo antes de irme, yo les dejo su comida acá, eso sí una madre responsable. De ahí regreso y si hay que salir, la lavada queda para el día siguiente y entonces... salgo”²⁸.

Se plantea igualmente el esfuerzo que se les demanda frente a las retribuciones esperadas: “Bueno si a nosotros nos dicen: bueno madres líderes, les toca reunión de 8 hasta 3 de la tarde, es que más bien le dedicamos más tiempo a Familias en Acción que a la propia casa, al propio marido, hay veces que ... el marido mío no es digamos que empieza a pelear, pero dice: ‘¿Mija tú qué haces tanto? si tú a la verdad, tú como madre líder, tú no estás ganando nada, porque si estuvieras ganando un sueldo, digamos iqué carajo!, no importa, pero es que tú más dedicas allá que acá, lo que recibes por mucho que tu ayudas, porque tú eres una líder, un ejemplo, para como ayudar a convocar algo, tú recibes insultos. Y es verdad, nosotras las madres titulares como madre líder, uno, recibimos puros insultos a la hora de la verdad ellos creen que uno no hace nada y nosotros hacemos el trabajo, para ellos ahorita una madre titular no está haciendo nada, nosotras las madres líderes somos las que hacemos el trabajo para quien, para ella y nosotras no nos tamos ganando un ... es que ni para una gaseosa, si nos pasamos todo eso, a si sean cinco horas, cuatro con las madres o cuando nos toca reuniones nosotras no llevamos los mil pesos, dos mil pesos para uno tomar una gaseosita, una bolsa de agua quién nos la da”²⁹.

²⁷ Entrevista a la enlace actual.

²⁸ Testimonio madre líder 2.

²⁹ Testimonio de madre líder 1. Es de mencionar que una líder comunitaria, representante de población desplazada y veedora del Programa se pronunció en el sentido de que en reconocimiento al trabajo que hacen las madres líderes debería dárseles una remuneración o un incentivo, sobre todo teniendo en cuenta que ellas deben transportarse de un lugar a otro, muchas veces dejando a sus hijos solos y sin comer en la casa. Esta misma tesis fue sostenida por la enlace del municipio nombrada por la nueva administración local (2012-2015) en el seminario realizado para socializar los resultados de la investigación. Más aún, planteó que algunas madres líderes debían sacrificar la comida o el recurso de su hogar para poder cumplirle al Programa.

3.2. Otros efectos del Programa

El análisis de otros efectos del Programa está muy ligado a la idea de empoderamiento³⁰ que logra generar en las mujeres a él vinculadas. Uno de los funcionarios entrevistados señaló que, además de mejorar el capital humano representado en niños y niñas, la entrega de los dineros a las madres busca “equilibrar el papel de la mujer en la familia, hacerla autónoma dentro del núcleo familiar”.

A su vez desde la primera evaluación del Programa se afirma que uno de los supuestos de Familias en Acción en términos de efectos es que la entrega del subsidio favorece el empoderamiento, entendiéndolo como “el resultado de cambios en las condiciones familiares y sociales en las que vive la mujer y las relaciones de poder que mantiene con su entorno social y al interior de su familia” (DNP, 137). Este mismo concepto es retomado en la evaluación del año 2008, señalándose que en ese caso “el análisis realizado buscó ser más específico con respecto a lo que esta categoría implica para la mujer en lo que concierne a cambios en su rol como sujeto activo dentro de la pareja, la familia y la comunidad” (DNP, 2008, 96).

Si bien estas dimensiones son importantes, se consideran de alguna manera limitadas, en tanto no tocan otros aspectos que en la literatura feminista han sido percibidos como requeridas para lograr transformaciones sustantivas. Salta a la vista, en primer término, la ausencia de cualquier mención al tema del empoderamiento económico, al cual ya se hizo referencia en el apartado anterior. Tal y como lo señala Stromquist, “aun cuando el trabajo de las mujeres por fuera del hogar significa con frecuencia una doble carga, la evidencia empírica apoya la idea de que el acceso al trabajo incrementa la independencia económica de las mujeres, lo que genera un mayor nivel de independencia en general. Como lo plantea Hall (1992), la subordinación económica debe ser neutralizada para que las mujeres puedan ser empoderadas” (Stromsquist, 2000: 81). En Familias en Acción la dimensión económica se asume ligada a los eventuales beneficios que puedan derivarse del subsidio –que muchos actores reconocen en los municipios- y no en una idea más amplia orientada a fortalecer la capacidad de participar en algún tipo de actividad productiva que ofrezca independencia económica y mejor estatus.

En segundo término, y siguiendo los planteamientos de Stromsquist (2000), a quien trascribimos de manera textual en los siguientes párrafos, deberían considerarse igualmente otros componentes del empoderamiento así:

³⁰ Aunque el término de empoderamiento tiene implicaciones similares al de justicia de género que fue reseñado en la introducción de este capítulo, este último se diferencia porque agrega un elemento de compensación y restitución, que no se analizará acá (Goetz, 2007).

Componente cognitivo: “Hace referencia a la compresión que tienen las mujeres sobre su condición de subordinación, así como a las causas de ésta en los niveles micro y macro de la sociedad. Involucra la comprensión del ser y la necesidad de tomar opciones, que probablemente vayan en contra de las expectativas culturales y sociales (...) La adquisición de un nuevo conocimiento es necesaria para crear un nuevo entendimiento diferente de las relaciones de género, así como para abolir creencias antiguas que estructuran ideologías de género, con gran fuerza” (p. 80).

Componente psicológico: “incluye el desarrollo de sentimientos que las mujeres pueden poner en práctica a nivel personal y social para mejorar su condición, así como el énfasis en la creencia que pueden tener éxito en sus esfuerzos por el cambio” (p. 80). Se requiere al respecto la modificación de niveles de autoestima y confianza en sí mismas, de tal forma que, entre otras, eviten tolerar situaciones de maltrato y violencia doméstica.

Componente político: “supone la habilidad para analizar el medio circundante en términos políticos y sociales; esto también significa la habilidad para organizar y movilizar cambios sociales” (p. 82).

Si bien el Programa, no toca estos niveles, o lo hace de variadas formas, a continuación se intenta precisar en qué medida ha habido otros efectos en las mujeres madres participantes en el programa. Como se verá, este ejercicio se hace de manera exploratoria, en tanto se trata de un tema abierto y que debe ser objeto de mayor investigación, así como de discusión pública.

Con la información disponible se presentan a continuación observaciones en relación con posibles efectos en las madres como mujeres, efectos en su vida familiar y en su relación de pareja y efectos frente a su participación en el espacio de lo público y su capacidad de liderazgo. Se abordan también dos problemáticas que han sido vinculadas al Programa como efectos negativos: posibles aumentos en las tasas de natalidad y en los niveles de conflictividad y violencia dentro de las familias.

Efectos en las madres vinculadas al Programa en su condición de mujer

Algunos de los efectos más positivos mencionados en la literatura sobre el Programa son de carácter psicológico y emocional y se relacionan con mejoras en la autoestima derivadas de contar con espacios para socialización con otras mujeres, para mostrar habilidades que en su hogar son desvalorizadas, o para compartir relaciones que impulsen intereses o ideas mutuas que promuevan un fin común (Ochoa, 2010), así como con el reconocimiento de que los recursos de

que disponen les ayudan a estar más tranquilas, con menos estrés y a sentirse más incluidas (Díaz, 2009). Se destaca también el hecho de que los Encuentros del Cuidado son espacios para el disfrute de lo lúdico y que ayudan a cambiar la rutina, aunque en ocasiones no cumplen su objetivo formativo³¹.

Aunque en unos se hizo más énfasis que en otros en el tema, los estudios de caso validaron en general estas afirmaciones. En ellos se planteó que Familias en Acción incentiva a las mujeres-madres a salir del espacio doméstico y a contar con espacios de encuentro donde pueden recibir varios beneficios, entre los cuales:

- Intercambiar experiencias, departir con otras personas.
- Conocer gente y generar lazos de cooperación y solidaridad entre mujeres.
- Salirse de la rutina, tener espacios de esparcimiento y diversión, donde las madres “se integran a través del juego, del canto, de la lúdica”.
- Tener amigas y crear lazos afectivos entre ellas.
- Aprender a trabajar en grupo y llegar a acuerdos.
- Dejar el estrés de la casa y de la vida cotidiana.
- Arreglarse y aprender sobre su propio cuidado.
- Lograr mayor integración con los vecinos.
- Conocer qué le pasa a las otras y compararlo con su propia situación, lo que puede ayudar a alzar el ánimo y a saber que pueden apoyarse en otras.
- Fomentar liderazgos y el interés en participar.
- Acceder a espacios y servicios con los que no cuentan usualmente como son psicología o recreación.

De la misma forma se sostiene que “el programa hace que se conozcan ellas mismas como mujeres”, con lo cual de un lado pueden superarse más, y de otro,

³¹ Por ejemplo, según el segundo seguimiento al Programa realizado en el año 2008, se encontró que “en la adquisición de nuevos conocimientos que aporten a tener un mejor control y manejo de asuntos cotidianos relacionados con la salud, no hay diferencias con el grupo control por más que un componente fuerte del programa es la capacitación y la divulgación permanente de estas cuestiones” (DNP, 2008). Ochoa (2010) por su parte insiste en el hecho de que los encuentros de cuidado están lejos de promover evaluaciones críticas de los contextos familiares y sociales en relación con el lugar que ocupa la mujer, con lo cual el Programa no genera cambios significativos en las madres beneficiarias en su condición de mujer.

se hacen conscientes de la importancia de aspectos vitales para su salud, como son la citología o el auto examen de seno.

Efectos en la vida familiar y en la relación de pareja de las madres vinculadas al Programa

Quince de los alcaldes encuestados consideraron que uno de los efectos positivos del Programa es que mejora el ambiente familiar. De igual forma un 75% se mostraron respectivamente total o parcialmente de acuerdo en que Familias en Acción lleva a que las mujeres sean más autónomas respecto a los hombres (cuadro 8). Sin embargo pese a estas percepciones, la información existente no permite hacer afirmaciones conclusivas sobre posibles cambios en materia de mayor autonomía con respecto a la pareja y en cuanto a la toma de decisiones en el hogar por parte de las mujeres titulares del Programa.

Cuadro 8. Gracias a Familias en Acción las mujeres son más autónomas con respecto a los hombres

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	80	34,8
Parcialmente de acuerdo	93	40,4
Parcialmente en desacuerdo	24	10,4
En total desacuerdo	18	7,8
No responde	15	6,5
Total	230	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Por ejemplo, el informe del Segundo Seguimiento, que precisamente se proponía observar cambios en el rol de las madres como sujeto activo dentro de la pareja, la familia y la comunidad, señala que no se encontraron “efectos apreciables en las decisiones y el comportamiento de la mujer” (DNP, 2008: 96); a su vez, se observa que la información derivada de las cifras descriptivas no permite profundizar suficientemente en el tema. Así por ejemplo, en relación con la toma de decisiones en la pareja y en el hogar, las únicas afirmaciones que se encuentran son las siguientes: “en la toma de decisiones, la pareja tiene un gran valor y existen diferencias entre el grupo tratamiento y el grupo control cuando se trata de consultar con el padre asuntos del hogar. En lo referente a la compra de alimentos existen diferencias significativas con el grupo de control, pues las beneficiarias toman menos las decisiones solas” (DNP, 2008, 96).

En las entrevistas y los grupos focales realizados en los cuatro municipios incluidos en la investigación se realizaron indagaciones al respecto, pero tampoco se encontraron evidencias que permitan realizar conclusiones contundentes en

ningún sentido. En Roldanillo, Dibulla y Sasaima, las propias madres beneficiarias entrevistadas señalan que en sus casos particulares y en el de otras madres titulares por ellas conocidas, no han observado ningún cambio, si bien en este último municipio también se mencionó que sí se han presentado transformaciones porque “ya la mujer no es tan sumisa”, y participar en el programa “da mayor seguridad y permite tomar más decisiones”. En Castilla La Nueva, más que respuestas a las preguntas indicadas, se hizo referencia al alto número de madres cabeza de familia y a la descomposición familiar generada, entre otras, por el entorno petrolero, que –según varios de los informantes- lleva a que los hogares se separen, los hombres abandonen el hogar y se presenten innumerables casos de adolescentes embarazadas.

Ahora bien, un aspecto donde sí se mencionaron posibles cambios derivados del Programa se dio en relación a la generación de conocimientos y herramientas sobre salud y educación de los hijos, lo que en últimas llevaría a tener mayor conciencia sobre los derechos de los niños por parte de las madres y a aumentar su responsabilidad frente a ellos.

Ligado con este aspecto de cambios en la relación con los hijos se destaca lo planteado en Sasaima y en Dibulla. En el primer caso hubo dos observaciones principales. De un lado, se señala que el programa puede eventualmente ayudar a que los niños hagan caso pues consideran que si no colaboran pueden llegar a perder el subsidio. Como son conocedores de la existencia de ese recurso están pendientes del mismo, proponiendo opciones sobre cómo debería ser invertido. De otro lado, en el grupo focal de madres líderes se señaló que el Programa refuerza el sentido de que a los niños y niñas no se les puede corregir ni castigar, con lo cual contribuye a que no participen de las labores domésticas. Esto podría eventualmente disminuir la autoridad de la madre frente a los hijos, pero es en todo caso un fenómeno que no puede ligarse exclusivamente a la pertenencia al programa. En Dibulla, por su parte, se hizo referencia a que los niños más grandecitos inciden en la definición de la destinación del subsidio, bien sea para cosas que ellos necesitan, bien para invertirla (en una rifa, por ejemplo) o para contribuir con artículos del hogar.

Efectos sobre la participación en el espacio de lo público y la capacidad de liderazgo

Indudablemente y como lo señalan prácticamente todos los estudios consultados, en mayor o menor medida las actividades generadas por el Programa y las responsabilidades que las mujeres asumen dentro del mismo han propiciado en mayor o menor grado una proyección de la mujer hacia lo público. Como lo ilustró gráficamente uno de los entrevistados parodiando una frase de un video del Programa, dichas madres pasaron de estar “metidas entre las cenizas de un

fogón” a contar con espacios de encuentro y socialización y a relacionarse con la institucionalidad pública y privada, a través tanto de la vinculación con las instituciones municipales educativas y de salud, o con otras del nivel nacional, como del proceso de la bancarización que permitió a algunas de ellas por primera vez en su vida contar con una cuenta de ahorros.

En ese sentido se reconoce el protagonismo que algunas de ellas logran tener en sus municipios, bien sea a través de responsabilidades asumidas con el Programa, como es el caso de aceptar ser madre líder o de participar en veedurías, o bien porque a través de su experiencia dentro del mismo logran proyectarse hacia la comunidad y ganar un rol en actividades muy diversas que pueden ir desde una mayor participación en grupos comunitarios y religiosos (DNP, 2008)³² hasta la postulación o elección al concejo municipal, pasando por actividades de formulación e incidencia en política pública, participación en movilizaciones y campañas políticas, o realización de tareas de seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los servicios de salud y educación (Díaz, 2009). Se reconoce igualmente la participación de madres de Familias en Acción como voceras de la comunidad en los Consejos Comunales que promovió el Presidente Uribe, y como defensoras del Programa en los acuerdos para la prosperidad que viene promoviendo el Presidente Santos (Entrevista 1).

Los alcaldes entrevistados, también reconocen esta situación. Como se muestra en la tabla 11, un 69,3% de ellos se mostró totalmente de acuerdo con la afirmación de que el Programa ha generado un papel activo de las mujeres en el municipio.

Cuadro 9. Familias en Acción genera un papel activo mujeres en el municipio

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	160	69,3
Parcialmente de acuerdo	52	22,5
Parcialmente en desacuerdo	2	0,9
En total desacuerdo	2	0,9
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Ahora bien, la información con que se cuenta es toda de tipo cualitativo, alguna de ella referida a casos muy puntuales, y no permite hacer ninguna afirmación en cuanto al porcentaje de mujeres a las que esta situación se aplica,

³² Es de señalar que a diferencia de este hallazgo, la evaluación publicada en el 2006 encontró que “el capital social representado como la participación de la mujer en las juntas de acción comunal, cooperativas, sindicatos, grupos religiosos y agremiaciones no tuvo aumento como consecuencia del programa”.

ni en cuanto al grado de participación en lo público alcanzado por las mujeres, que bien puede ir solo desde una gestión en una entidad oficial hasta el liderazgo político. Además se ha encontrado que las actividades lúdicas y los festejos organizados por las mujeres, se asimilan en ocasiones en los municipios a participación e incidencia en lo público. De otro lado, aparece como evidente una diferencia sustancial al respecto entre las madres líderes y las madres titulares.

Los estudios de casos realizados no mostraron en general que en esos cuatro municipios se hubieran dado ejemplos de mujeres que hubieran desarrollado un liderazgo destacado con proyección en la vida pública local, pese a que algunas mujeres señalaron que su participación en Familias en Acción les permitió ganar en habilidades como hablar en público o vencer la timidez³³. Madres líderes también destacaron que desarrollaron su liderazgo en el desempeño de su rol dentro del Programa.

Sin embargo, en muchos casos la cercanía con la administración municipal por parte de las madres titulares se da principalmente a través del enlace local. En plena coyuntura electoral, sólo en Castilla la Nueva se encontraron casos de mujeres que se hubieran lanzado a cargos de elección popular, además de que los enlaces locales enfatizaron, siguiendo la orden dada desde el nivel nacional, en que la participación en la actividad política era incompatible con el programa, pues se podía aprovechar el liderazgo y la incidencia en las madres para soportar aspiraciones personales. De igual forma solo en este municipio se hizo alusión a casos en que las mujeres han empezado a participar como directivas en otras instancias (juntas de acción comunal, Asojuntas, colegios).

3.3. Aumentos de embarazos y de violencia intrafamiliar: ¿Posibles efectos indeseados del Programa?

Aumentos de embarazos

Al respecto el segundo seguimiento al programa, realizado en el año 2008, señala las siguientes tendencias: a) se presenta una sistemática reducción en las tasas de natalidad de los grupos de tratamiento y control, en los subgrupos urbano y rural tratamiento, y en la zona urbana control; b) se observa una disminución claramente mayor en las poblaciones tratamiento; c) la razón niños/mujeres, igualmente se redujo sin excepción en los grupos y subgrupos comparados entre línea de base, primer seguimiento y segundo seguimiento. La explicación a por lo menos los dos primeros de estos fenómenos, según el documento de evaluación,

³³ Un funcionario del nivel nacional también sostuvo que el mejor indicador del avance de las madres en materia de su proyección a lo público era “la posibilidad de hablar en público sin sentir vergüenza”, habilidad que muchas mujeres aparentemente logran adquirir con su participación en el Programa.

estaría dada por el hecho de que existe una menor probabilidad de que los hogares que ya tenían uno o más niños de 0 a 6 años, tengan un niño adicional en los años inmediatamente siguientes (DNP, 2008, 23).

Un experto internacional coincide con la tesis anteriormente expresada, al señalar que “las evidencias muestran que las TMC no han tenido efecto significativo sobre (...) las tasas de fecundidad. Esto se siente en México y se siente en Colombia”³⁴. A su vez plantea la necesidad de que los montos de las transferencias a las familias tengan topes máximos para que no se incentiven las tasas de fertilidad.

En general, esta información fue corroborada en los estudios de caso, donde una buena parte de los entrevistados, asistentes a grupos focales y participantes en eventos de socialización de resultados coincidieron en afirmar que el hecho de que la inclusión de los niños no sea inmediata y que una madre embarazada no pueda tener la seguridad de que será beneficiaria del subsidio, desincentiva la probabilidad de embarazarse pensando en un posible beneficio por parte del programa. Lo anterior se refuerza, además, por el hecho de que los recursos de nutrición son por familia y no por niño y que los de educación se otorgan para los menores en edad escolar –y no para los bebés.

Se añade que los recursos son muy pocos para atender las necesidades de los niños y se reciben solo cada dos meses para toda una familia. En palabras de una madre líder en Castilla La Nueva, “las mamas son más conscientes; para criar un niño no es con \$15.000, ni \$100.000”. Un argumento similar se encontró en Dibulla, donde se sostuvo que como resultado de los esfuerzos de concientización y educación impulsados por el Programa, se ha aprendido a que “no es conveniente tener esa cantidad de hijos que tenían anteriormente”, en tanto ello tiene una relación con los niveles de pobreza existentes. En Sasaima se mencionó igualmente que “se debe ser muy ignorante para asumir esa postura”, sobre todo teniendo la claridad de que el programa se va a acabar y que al niño hay que seguirlo sosteniendo. Estas posiciones coinciden con planteamientos hechos por funcionarios del nivel nacional en el seminario de socialización de resultados de la investigación, en el sentido de que Familias en Acción expone a los beneficiarios a mayores niveles de educación que se traducen en diversos aspectos de su vida, entre otros relacionados con la planificación familiar.

En los cuatro municipios se considera que hay un número alto de embarazos adolescentes derivados de factores diferentes al subsidio de Familias en Acción.

³⁴ Arazio Atanasio. Opinan los expertos. Aciertos y desaciertos de Familias en Acción. En: DNP-Presidencia de la República. Acción Social, 2010: 83)

Por ejemplo, en Dibulla se sostiene que la situación se debe a condiciones de orden cultural, basadas en la creencia errónea, según el entrevistado, de que “donde come uno comen diez”. Se plantea igualmente que la mayor parte de los embarazos son de “jóvenes que no se saben cuidar. En Castilla La Nueva, por su situación particular, se atribuyó el nivel de embarazos en adolescentes y el alto número de hijos por mujer, al hecho de ser un municipio petrolero donde los valores se han visto afectados y la familia se encuentra en descomposición. En todo caso se mencionó que el Programa debería contemplar formación en temas relacionados con planificación familiar, pues algunos consideran que en la desinformación y en la falta de educación podría estar la explicación a este fenómeno. Ahora bien, las razones planteadas, muchas de las cuales son objetivas, no son óbice para que una cantidad destacada de actores locales consideren que sí se presentan incentivos para el aumento de embarazo.

Paradójicamente, esta mirada se apoya en la visión de que existe ignorancia y falta de conciencia por parte de algunas madres. Por ejemplo, en Dibulla un entrevistado afirmó que hay madres que “son irresponsables, hacen eso porque a medida que tengas más hijos o sea la rentabilidad es más, lo tienen como negocio, bueno yo he notado, yo he visto como dos casos de eso”.

De otro lado se arguye que los programas de subsidios envían un mensaje negativo. Para un concejal de Castilla La Nueva, los subsidios crean una idea “subconsciente” de que los niños van a ser atendidos a través de estos programas: “Así como están, les estamos diciendo a la mamá ‘tengan chinos’, ‘tengan chinos’ ‘tengan chinos’, porque si usted es madre cabeza de familia o madre soltera esta priorizada para acceder al programa de vivienda; ‘tengan chinos’, porque si usted es prioridad le dan su tiempo para el trabajo; ‘tengan chinos’, no importa que si tienen chinos le dan subsidio y la meten en Familias en Acción y le dan una plata mensual; ‘tengan chinos’, no importa que no tenga cómo alimentarlos, que lo metemos aquí en el proyecto materno infantil del municipio”. En su opinión, programas como Familias en Acción podrían estar creando “alcahuetería”, a la vez que señala que hay muchos programas para ayudar a las madres cabeza de familia y a las solteras, pero pocos para evitar que más madres solteras sigan apareciendo.

Violencia intrafamiliar

Otro tema que ha sido pobremente explorado en la literatura sobre el Programa tiene que ver con posibles efectos de violencia intrafamiliar y en eventuales aumentos de los conflictos dentro de los hogares, generados tanto por la recepción de recursos por parte de las mujeres, como por el incentivo a la participación en el espacio de lo público. Como algunos estudios lo han señalado, la mayor violencia se ejerce contra la mujer, a la vez que se encuentra en todas

sus formas (física, sexual y psicológica) y entraña “graves riesgos para la salud y bienestar de las mujeres y de sus hijos” (Arraigada, s.f: 17).

Utilizando información cualitativa en la primera evaluación se concluyó que en ese momento de desarrollo del programa esta relación no se daba ya que las mujeres consultadas no reconocieron el conflicto como una posibilidad generada por el subsidio, a diferencia de otros actores municipales como enlaces municipales o secretarios de gobierno, que sí lo vieron como una fuente potencial de contradicciones. La conclusión se sustenta aludiendo a testimonios de madres titulares que señalan que la mayoría de conflictos en el hogar son por falta de recursos económicos. Sin embargo estas conclusiones están referidas a la expectativa de recibir el subsidio, que en el momento de la evaluación aún no se había hecho realidad, lo que podría constituir un sesgo en las respuestas.

Los alcaldes encuestados también parecen apoyar esta opinión. En una pregunta abierta sobre los principales efectos negativos del programa, solo 6 (de 231) consideraron la violencia intrafamiliar como uno de ellos. A la vez, un 67.1% se mostraron totalmente en desacuerdo con la afirmación de que el Programa incrementaría la violencia contra las mujeres que reciben el subsidio.

Cuadro 10. Familias en Acción incrementa la violencia contra las mujeres que reciben el subsidio

Opciones	No.	%
Totalmente de acuerdo	6	2,6
Parcialmente de acuerdo	25	10,8
Parcialmente en desacuerdo	30	13,0
En total desacuerdo	155	67,1
No responde	15	6,5
Total	231	100

Fuente: Encuesta a alcaldes, 2011.

Ahora bien, las cifras sobre violencia de género en los estratos bajos de la población, de las cuales son ilustrativos los testimonios de la tesis sobre el tema en el barrio Jerusalén de Ciudad Bolívar, así como los problemas que se presentan a las mujeres para participar, llevarían a plantear una duda razonable sobre este aspecto.

La información obtenida en los cuatro municipios da cuenta de realidades de violencia intrafamiliar que no pueden necesariamente atribuirse al Programa. En Roldanillo es preocupante la situación de maltrato infantil, abuso sexual y violencia que ocasiona deserción escolar, así como los enfrentamientos derivados de entornos ligados a la drogadicción, el pandillismo, la rebeldía y la falta de ocupación de los jóvenes. Situaciones relacionadas con alcoholismo o violaciones no son tampoco ajena al contexto que viven las familias en Sasaima, lo cual se

explica, según el personero municipal, por la alta proporción de población flotante en el municipio, originada en lo llamativo que resulta el lugar por su cercanía a Bogotá y por su clima, lo que genera intercambios regionales que terminan en choques entre parejas. En Castilla La Nueva, un grupo importante señaló que dichos problemas de violencia están vinculados con el hecho de ser zona petrolera; falta de valores, espiritualidad y temor a Dios; descomposición familiar y alcoholismo, drogadicción y dependencia económica.

Sin embargo, aunque no parece ser una problemática generalizada, se hizo referencias también a casos concretos en donde sí se puede constatar una relación entre el fenómeno de la violencia intrafamiliar y el Programa. Los problemas se asocian, en primer lugar, con disputas por los recursos económicos. Aunque éstos no necesariamente degeneran en violencia, se encontraron testimonios concretos de intentos de quitárselos a la mujer que han llegado incluso a situaciones de maltrato físico³⁵. Otra manifestación del fenómeno, señalada por actores locales, es que algunos padres, aunque dejan a las mujeres manejar los recursos, no contribuyen con otros gastos del hogar³⁶.

En segundo término, se mencionaron conflictos vinculados directamente con la custodia de los niños y la negativa del padre, en casos de separación, a entregar la cuota de alimentos o de hacerlo en dinero, amparado en el argumento de que la mujer está recibiendo los recursos del Programa. El personero de Sasaima señala que en ocasiones el subsidio es causa de rencillas internas dentro del núcleo familiar; cuando éste se divide resulta siendo una especie de trofeo: “si está en cabeza de la madre, con el nuevo padre y viceversa”. Se mencionan también problemas entre las personas que efectivamente cuidan los niños y quienes reciben el subsidio, a la vez que se presentan conflictos por cambios de titularidad que en ocasiones involucran otros miembros de la familia (como los

35 Algunos testimonios obtenidos en Dibulla son dicientes: “También vi una pareja que se dieron una vez una puñera por esa plata, porque es que ella, no le quiso prestar 20 mil a él” (entrevista candidato al concejo municipal); “Se presenta por motivos, por asuntos de la plata, porque por otra cosa no. Sin embargo hubo una compañera, eso fue hace ya dos meses, que sí explicó que ha tenido esa señora o el ese señor ha tenido conflicto con la señora... cada vez que va a cobrar” (entrevista madre líder 1); “La violencia se vino a dar porque quien lo maneja, quien recibe es el señor, no ella... la violencia vino por ella porque él... ella no es la titular, entonces ellos quieren hacer el cambio de titular y no se ha podido porque no se lo conceden, también se lo tienen que conceder en el programa” (entrevista con la actual enlace municipal); “hace como dos o tres días supimos de un caso de violencia, de una mujer golpeada por ese dinero, ese caso está en Comisaría y se han presentado casos de violencia pero ellos no lo reportan” (Testimonio de la psicóloga de apoyo al programa, quien relató que la situación se presentó debido a que cuando la mujer fue al cajero, el dinero ya había sido retirado por su compañero. Ella le hizo el reclamo y él, con tragos, respondió golpeándola fuertemente).

36 Es de señalar que en Sasaima los subsidios entregados a las madres “van de todas formas a pasar a los bolsillos de los hombres”, debido a la “cultura netamente machista” del municipio. Una madre líder reforzó esta opinión haciendo referencia a mujeres a las que el esposo les define la forma como deben ser gastados los recursos. El personero, por su parte, señala igualmente casos que se presentan particularmente cuando está dividido el núcleo familiar, ya que en ocasiones “la plata se dividía, para trago, u otras cosas o iba al nuevo núcleo familiar”.

suegros). En tercer lugar se mencionaron situaciones de celos y restricciones a la participación de las mujeres en las actividades y encuentros organizados por el Programa. Finalmente, se hizo referencia a un tipo de violencia asociado al mal uso que se hace de los recursos y que en ocasiones comprometen a las madres.

En general estos casos son tramitados ante la Comisaría de Familia del respectivo municipio, aunque en Roldanillo se hizo especial énfasis en el papel que juegan las psicólogas y las trabajadoras sociales. En Dibulla, personal del Programa informó que los casos de violencia intrafamiliar superan el número de denuncias realizadas, lo cual se explica debido a que existe temor de que la mujer sea retirada del Programa o a que el cónyuge vuelva y la maltrate³⁷. Sin embargo sostienen también que se ha ido perdiendo el temor de denunciar ante la Comisaría de Familia debido a que existe más información y conciencia sobre los derechos³⁸. Según las propias funcionarias del Programa, no se denuncia ante Familias en Acción, pues las mujeres saben que hay obligación de reportar esos casos.

37 Esta afirmación fue sostenida por la Secretaría de la Alcaldía, anterior enlace municipal y por la psicóloga de apoyo al Programa, que en el caso señalado previamente de la mujer golpeada por su marido, mencionó que no había denuncia porque la “muchacha... está acostumbrada a resolver ella, ellos mismos, sus problemas”. En la medida en que Familias en Acción estaba informada del hecho, el agresor estaba desaparecido, pero al no existir denuncia, la situación más probable era no solo que no recibiera ningún castigo, sino que la situación se volviera a repetir: “si el la agredió la primera vez, va a seguir recibiendo el subsidio, va a seguir agrediéndola....”

38 Información del enlace municipal actual. Esta afirmación la sostiene también una madre líder, enfatizando que las capacitaciones han incidido en disminuir el maltrato hacia los niños, que anteriormente era muy usual.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Reconociendo el peso que el programa Familias en Acción ha tenido en la orientación de la política social en Colombia, en la asignación presupuestal y, sobre todo, en la formación de capital humano de los sectores más pobres del país, el presente estudio pretendió ofrecer una mirada diferente y complementaria a los análisis realizados a través de las evaluaciones de impacto del Programa, promovidos por el Gobierno nacional. En la medida en que tales evaluaciones han tenido como propósito central mejorar el diseño e implementación de esta iniciativa, es usual que el análisis se realice desde su propia lógica, es decir, esbozándole preguntas que obedecen a la definición previa de sus objetivos y de los efectos esperados. La presente investigación optó por una fórmula distinta: plantear una serie de interrogantes “desde afuera”, en una perspectiva más amplia, sobre el papel que un programa de este tipo puede cumplir como instrumento de políticas sociales orientadas a buscar equidad social y territorial, y una mejor calidad de vida para sus beneficiarios, así como a contribuir a fortalecer la democracia y la descentralización en el marco del Estado Social de Derecho.

En este sentido, las preocupaciones de este estudio estuvieron orientadas, como se señaló en la Introducción, a dar respuesta a los siguientes interrogantes: a) ¿qué tanto el gobierno nacional tuvo en cuenta las desigualdades socioeconómicas entre los municipios colombianos como criterio para definir la focalización territorial del Programa y qué tanto los resultados mostrados por el Programa, especialmente en materia educativa, atacan diferencias municipales en la materia? b) ¿Familias en Acción se atuvo en su esquema de relaciones intergubernamentales al modelo de Estado descentralizado consagrado en la Constitución colombiana?, c) ¿cuál es el alcance de los conceptos de capital social y participación dentro de su diseño y, como éstos se refleja en el funcionamiento del Programa?; y, por último, d) ¿cuál es el enfoque de género subyacente en Familias en Acción y cuáles sus implicaciones

para las mujeres, receptoras directas del subsidio y encargadas de cumplir varios roles para garantizar los resultados y la operatividad de esta iniciativa?

Si bien se considera que el Programa no equivale al conjunto de la política social del gobierno colombiano ni al conjunto de políticas de lucha contra la pobreza, sí representa uno de los principales instrumentos de esas políticas, a la vez que con la expedición de la ley que le da continuidad tiende a convertirse en una política de Estado. En este sentido se espera que la reflexión sobre las conclusiones y la incorporación de las sugerencias que se esbozan a continuación puedan contribuir a mejorar su eficiencia –que es relativamente alta– y su eficacia hacia el futuro.

Teniendo en cuenta los hallazgos de la investigación descritos en los capítulos anteriores, en éste se recogen las principales conclusiones y recomendaciones del estudio. En una primera parte del texto se incluyen por separado las conclusiones en torno a cada una de las cuatro preocupaciones medulares que concentraron la reflexión del equipo, haciendo énfasis en las especificidades propias de las cuestiones tratadas. Este ejercicio permite abordar, en un segundo apartado, una serie de conclusiones que pueden aplicarse al conjunto de temas analizados y que se resumen en la existencia de una tensión entre una operación en general adecuada de diversos elementos técnicos definidos para el funcionamiento del Programa, de un lado, y una serie de limitaciones de carácter socio-político inherentes a cada una de las dimensiones abordadas por la investigación, de otro. Al final se recogen algunas reflexiones sobre dilemas y nuevos temas que quedan abiertos para investigaciones futuras.

Un segundo apartado del texto aborda las recomendaciones generales que se derivan del ejercicio investigativo. Al respecto, se analiza en primera instancia los cambios introducidos en materia de política social por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, ubicando en el marco de este nuevo contexto el papel que ocupa el programa Familias en Acción. Esta descripción sirve como base para la formulación de propuestas, enfocadas en dos planos: de un lado, estrategias complementarias al Programa para que pueda contribuir a la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza en el país; de otro, mejoras que podrían hacerse en el diseño actual del Programa, a la luz de los testimonios recogidos a través de la encuesta a los alcaldes y de los estudios de caso.

1. CONCLUSIONES

1.1. En sus inicios y luego de una serie de definiciones en materia de diseño institucional, Acción Social implementó el proceso de focalización territorial para seleccionar los municipios que fueron incorporados al Programa en diferentes oleadas. En este proceso, se combinaron criterios operativos e indicadores de condiciones de vida para lograr niveles de eficiencia en la entrega de los recursos estatales, generar mayor equidad y mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país.

Pese a lo anterior, el análisis realizado permite concluir que Familias en Acción no partió de un reconocimiento de la realidad que desde hace décadas se fue configurando en términos de la brecha socioeconómica entre las distintas regiones del país. El *ranking* de municipios derivado del Índice de Condiciones Sociales y Económicas, diseñado para este estudio, así lo confirma. La evidencia empírica examinada demostró que el Programa no incorporó dentro de los primeros años de expansión a más de la mitad de los municipios que deberían haber sido incluidos. De hecho, en las primeras fases de focalización territorial (2000-2002 y 2003-2006), cuando se incluyeron 848 municipios beneficiados, se priorizaron aquellos ubicados en la Región Andina, zona tradicionalmente reconocida como la de mayor generación de riqueza e ingresos en el país. La acción del Programa se concentró así en municipios con capacidad institucional que garantizaran la oferta de educación y nutrición, aunque ese tipo de estrategia incumpliera indirectamente un principio fundamental de la focalización, el de privilegiar la acción en los sectores y territorios con mayores condiciones de pobreza.

Como resultado de lo anterior, el error de exclusión afectó a tres de cada cinco municipios que debieron haber sido considerados como prioritarios. Un porcentaje importante de estos municipios pertenecen a los departamentos más pobres y con peores indicadores en materia de salud y educación: Chocó, Cauca y La Guajira. En contrapartida, los errores de inclusión beneficiaron a municipios ubicados en departamentos de mayor desarrollo del país, como Caldas¹, Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca.

De esta forma, el Programa no contempló, en la práctica, la necesidad de una acción estatal que privilegiara a aquellos municipios y departamentos que más requerían su apoyo. Y, aunque en 2009 Familias en Acción prácticamente había llegado a la totalidad de los municipios del país, convirtiéndose en un Programa de cobertura universal en materia territorial, la mayoría de los municipios del

¹ Resulta llamativo que este departamento tan pequeño y con niveles importantes de desarrollo, producto del auge de la economía cafetera desde finales del siglo XIX, tenga un porcentaje tan alto de municipios incluidos desde un inicio en el Programa. Resulta coincidente que quien fue director del Programa durante el periodo 2002-2009 era un dirigente proveniente de ese Departamento.

conglomerado bajo-bajo, que requerían de una pronta acción del Estado, fueron incluidos en los últimos años, con lo cual los municipios más necesitados tuvieron que esperar hasta ocho años para recibir los beneficios del Programa.

Dado que se siguió un criterio de focalización básicamente técnico, el acceso al programa dejó amplio margen para que en la decisión pública se produjera un sesgo a favor de los territorios con mayor capacidad institucional, en detrimento de las zonas más pobres y desprotegidas, caracterizadas precisamente por tener menores grados de organización y altos niveles de pobreza. Incluso, existen algunos indicios que llevan a pensar que la variable político-partidista tuvo algún grado de influencia, así no haya sido un factor determinante, en la decisión del ingreso de municipios al programa, afectando con ello la prioridad del gasto social.

En síntesis puede afirmarse que el Programa trató de ocuparse de la pobreza de los municipios, pero no se propuso considerar la desigualdad entre ellos. De igual modo, al no tomar en cuenta la brecha económica y social entre los municipios, el Programa contribuyó parcialmente a ampliarla, como se desprende de la información analizada^{2 3}.

1.2. La adopción del SISBEN como herramienta para la identificación de los beneficiarios potenciales de Familias en Acción y como mecanismo exclusivo de focalización poblacional es una muestra de la concepción que ha ido adoptando la política social en el país. En efecto, puede señalarse la existencia de dos visiones contrapuestas, coexistentes en el ámbito público: por un lado, un nuevo contrato social de corte progresista, que propuso reformas incluyentes en todos los órdenes, políticos, sociales y económicos, atendiendo a la diversidad regional del país. Es el modelo que quedó plasmado en el espíritu de la Constitución de 1991. Por otro, la agenda de modernización adoptada por diferentes gobiernos, que dio prioridad a la implementación de programas de asistencia directa a los hogares

2 No habiendo asumido el Estado esa función de reducir las distancias socioeconómicas entre los municipios, a través de un programa de la envergadura de Familias en Acción, fueron las fuerzas del mercado las que de hecho siguieron marcando la pauta en materia de dinámica socio-económica regional. Sabido es que, por su propia lógica, el mercado tiende a ampliar, no a reducir, la brecha entre regiones.

3 Según Atanasio, Trías y Vera-Hernández (citados por Cechinni y Madariaga, 2011), “en Colombia un año de participación en Familias en Acción disminuye un 1% la prevalencia de desnutrición crónica” (p. 120). Este es un alto costo social para los municipios que fueron objeto de “errores de exclusión” al prevalecer por principio lo técnico, post-poniendo la garantía del derecho a la alimentación. Estos municipios tuvieron que esperar hasta 5 años para entrar al programa con consecuencias tal vez irreversibles sobre el bienestar de su población infantil. A pesar de que sea tan sólo un 1% anual, la prevalencia en desnutrición crónica afecta para toda la vida a los niños (as) que la padecen, ya que ésta se produce por efectos acumulativos de años de deficiencia en la alimentación en calidad y cantidad. Se genera una “bola de nieve”, pues para empezar las primeras secuelas que se materializan en el corto plazo sobre el individuo son: retraso en el crecimiento (talla baja); daños cognitivos y sociales (problemas de aprendizaje y socialización), bajo desempeño escolar. En el mediano y largo plazo, encuentran serios obstáculos para el desarrollo de sus potencialidades, trayendo entre muchos otros, bajos ingresos. Y en términos del desarrollo económico para el país, bajo desempeño y productividad laboral.

más pobres, bajo el esquema de la focalización y que riñe con el enfoque de prestación de servicios universales, soportado por valores de igualdad, solidaridad y no discriminación.

El estudio permitió ratificar las deficiencias, percibidas por muy diversos sectores de la sociedad y de las autoridades locales, en cuanto al SISBEN como herramienta para la identificación de los beneficiarios potenciales de Familias en Acción. Dos aspectos son relevantes a ese respecto: de una parte, el SISBEN no fue diseñado específicamente para el Programa y no ofrece información específica, relacionada con los objetivos de este último en materia educativa y nutricional, que permitan identificar con certeza y exactitud sus beneficiarios. De otra, la pérdida de precisión en la asignación de subsidios guarda correspondencia con las dificultades y deficiencias en la aplicación de este instrumento en el escenario local: su implementación muestra, en efecto, problemas de cobertura y de calidad de la información, y está sometida a riesgos derivados de manejos y presiones políticas. En ambos casos, tienden a incrementarse los errores de inclusión y exclusión de la población más pobre⁴.

Los problemas se agudizan con la nueva actualización de la encuesta. Aunque las cifras del DNP hablan del avance en este proceso, en cerca del 95%, en los municipios investigados no se conoce todavía la encuesta en su real dimensión, ni cómo será su aplicación para la identificación de beneficiarios de programas sociales como Familias en Acción. A lo anterior debe sumarse el hecho de que los problemas de focalización de estos programas se agravan con la falta de metodologías que complementen los dispositivos existentes para la identificación de la población pobre, beneficiaria de la política social. Esto resulta particularmente claro en el mundo rural, en donde se concentra la pobreza extrema.

1.3. Debe señalarse que la baja disponibilidad de información fue uno de los obstáculos más relevantes que debió enfrentar este estudio para evaluar los resultados de Familias en Acción a escala agregada municipal en cuanto a las materias que cubre. Así, aunque las exigencias del Programa para otorgar los subsidios a los beneficiarios buscan garantizar que el crecimiento y talla de los niños sean monitoreados, esta información no se sistematiza o al menos no se encuentra disponible. La información en materia nutricional es precaria, lo cual explica el que no haya sido posible indagar por el tema de los resultados en materia nutricional en esta investigación. En relación con educación, debe mencionarse que no existen las estadísticas previas al año 2004 en materia educativa, para el caso de la retención,

⁴ Para el gobierno nacional, el SISBEN es la única herramienta que tiene en sus manos para la toma de decisiones en materia de política social. Sería costoso diseñar un dispositivo para cada Programa, lo cual es muy razonable. Sin embargo, la encuesta podría incluir variables ad hoc relacionadas con el objetivo de cada Programa, o bien ser complementada por algún dispositivo que permita una mayor precisión en la selección de los beneficiarios.

así como para lo relacionado con cobertura educativa, dado que la reforma educativa alteró la secuencia de varios años que las entidades encargadas habían trabajado. En ambos casos puede concluirse que no existe una línea de base que dé cuenta clara de la situación inicial y de la evolución de las condiciones de salud, nutrición y educación de los niños y niñas beneficiarias del Programa.

En estas condiciones, el análisis que se puede realizar sobre los resultados de Familias en Acción, en especial su contribución a la acumulación de capital humano en los menores beneficiados, es necesariamente incompleto. No existe el conjunto de información requerida para poder realizar un balance amplio de resultados. Pese a lo anterior, la presente investigación abordó el tema y aportó algunos hallazgos que se detallan a continuación.

De entrada, es importante señalar que los estudios evaluativos realizados hasta la fecha analizan las familias y los menores que han recibido el beneficio y las comparan con familias y menores que no lo han recibido. A partir de ese ejercicio, dichos estudios han comprobado que los niveles educativos y de nutrición de los niños beneficiarios han mejorado sustancialmente. El enfoque adoptado en esta investigación es diferente, en el sentido de que se interesa por un análisis territorial, no poblacional. De esta forma se analiza el impacto del Programa no en los menores, sino en los indicadores generales del municipio. Esa diferencia en el enfoque metodológico explica las diferencias en los resultados obtenidos con los estudios previos a los que se ha hecho mención.

En efecto, la evidencia muestra que, al menos con la información disponible y teniendo en cuenta que el Programa no es el único factor que interviene e incide en el desempeño de las variables analizadas, éste ha tenido un efecto visible en materia de cobertura, mas no de retención escolar. En ese sentido la presente investigación encuentra que las tasas de retención escolar no avanzan lo suficiente en los municipios de algunos conglomerados a pesar de que el Programa Familias en Acción define esa como una de las condiciones para la recepción del subsidio. Dos hipótesis podrían formularse al respecto: o bien la cobertura del programa es insuficiente y no logra impactar al conjunto de la población pobre en cada municipio, y/o bien Familias en Acción requeriría de otras acciones gubernamentales complementarias que hicieran posible que el impacto del Programa en el conjunto de la población sea contundente.

Los estudios de caso brindan algunas pistas respecto a problemáticas que afectan la permanencia de los menores en el ciclo escolar y frente a las cuales el Programa no contempla ningún tipo de acción. Entre ellas se encuentran el embarazo temprano de las jóvenes, la necesidad de acceder al mercado laboral, las expectativas o deseos de los alumnos con respecto al ambiente y situaciones que los rodean,

la inexistencia de redes de apoyo que les permitan salir adelante, la distancia de las escuelas a los lugares de residencia de las familias, el comportamiento demográfico, las migraciones poblacionales y el desplazamiento generado por la violencia.

1.4. La operación de Familias en Acción se ha apoyado en un esquema institucional que en la intención de quienes lo concibieron debería cumplir con dos requisitos básicos: de un lado, asegurar que el Programa operara de manera eficiente y cumpliera sus metas (que los subsidios llegaran a los municipios y a las familias donde la urgencia de formación de capital humano fuera mayor en aras de superar la pobreza presente y futura); de otro, blindarlo contra el asedio de actores de toda índole que pretendieran eludir los criterios técnicos de asignación del recurso para obtener algún beneficio económico, social o político.

Para los encargados del Programa, la única forma de satisfacer esa doble exigencia era elaborar un diseño estrictamente técnico que, además, pudiera ser controlado en todas sus dimensiones y momentos de operación por el Gobierno central. La defensa de un esquema altamente centralizado (“autocráticamente descentralizado”) por parte de sus gestores es prueba de que por ninguna circunstancia podría modificarse el rol de los distintos actores, especialmente de las autoridades locales como operadores de decisiones tomadas por el Gobierno Nacional. Pero a diferencia de los programas similares llevados a cabo en otros países, por ejemplo en México, los gastos de operación no estarían solamente en manos del gobierno central, sino que serían compartidos con los municipios, los cuales deberían financiar el enlace municipal. Así, como lo señaló uno de los entrevistados, el gobierno nacional manda y los gobiernos municipales pagan.

El análisis del esquema de relaciones intergubernamentales de Familias en Acción realizado en este estudio hace evidentes dos aspectos centrales para la comprensión de dicho esquema. En primer lugar, que el diseño ha operado bien en términos generales, adaptándose progresivamente a nuevas circunstancias (por ejemplo, la incorporación de los desplazados o de grandes ciudades al programa) y garantizando que el programa gane notorios niveles de eficiencia (vistos, por ejemplo, a través del alto grado de ejecución de los recursos en cada vigencia) y de eficacia en la entrega de recursos y en la ampliación de las coberturas.

El programa ha funcionado tanto desde el punto de la coordinación de las entidades nacionales concernidas, como de la articulación entre distintos niveles de la administración pública. En efecto, los Ministerios y las demás entidades gubernamentales involucradas en el Programa lograron una relación aceptable con Acción Social para su diseño, implementación y monitoreo. Esa fluidez ha dependido no sólo del liderazgo de Acción Social sino también de la buena disposición de las demás entidades y de sus directivos y funcionarios para atender

de manera solícita los requerimientos del Programa en todas sus dimensiones. Aunque algunos testimonios expresan un cierto recelo por el peso –en su opinión excesivo– que tiene Acción Social en la orientación y en la gestión del Programa, ello no ha sido óbice para que la colaboración entre las instituciones haya sido uno de los rasgos sobresalientes en la operación de Familias en Acción durante el período de estudio.

Lo mismo puede decirse de la articulación vertical, es decir, entre distintos niveles de gobierno. Bajo el liderazgo y la conducción de Acción Social, las UCR departamentales y los enlaces municipales aplicaron los protocolos elaborados en el nivel nacional y asumieron sin muchos problemas su respectivo rol. Los testimonios recogidos a través de los estudios de caso apuntan en la misma dirección: las relaciones entre los enlaces y la UCR respectiva han sido muy fluidas. La relación de los enlaces con la UCN, aunque menos frecuente, también ha sido armónica y funcional a los objetivos del Programa. Este consenso es compartido en los tres niveles de operación del Programa. Los instrumentos empleados por Acción Social para relacionarse con el nivel departamental y con los enlaces en los municipios han sido, en general, bien manejados (cursos de capacitación y actualización, uso de tecnologías de la información y la comunicación, circulares, protocolos, etc.), lo que contribuyó a que el programa, desde el punto de vista operativo, cumpliera su cometido.

Aunque los estudios de caso permitieron detectar algunas quejas e inconformidades de sectores de la población o de potenciales beneficiarios, relacionadas con la no inclusión de familias que, en su opinión, deberían hacer parte del Programa, o con trámites y solicitudes que no obtuvieron respuesta ágil, puede decirse que durante el período analizado el Programa aplicó correctamente los protocolos diseñados y logró cumplir la meta de hacer llegar los subsidios a cerca de tres millones de familias en prácticamente todos los municipios del país.

Sin embargo, el doble argumento de un diseño técnico y de un control centralizado del Programa, si bien se fundamenta en consideraciones de eficacia y blindaje contra la corrupción (ambos objetivos legítimos) parte de una serie de supuestos, entre los cuales se destaca una noción acerca de las bajas capacidades de las entidades territoriales para manejar el programa, y de los riesgos en que éste incurría si su gestión se entregase a los municipios y los departamentos. A unos y otros, sin distinción, se les califica de técnicamente ineptos y políticamente inmaduros para manejar los recursos del Programa, y, sobre todo, de proclives al clientelismo y a la corrupción.

Como se analizó en el respectivo capítulo, el argumento construido por las entidades del nivel nacional encargadas del Programa tiene una cierta base

factual, pues los propios actores locales manifiestan su temor ante la posibilidad de que el programa se descentralice, arguyendo peligros de manejo político, riesgos de corrupción e, incluso, bajas capacidades técnicas para el manejo de un programa como *Familias en Acción*. Ese es quizás un aspecto destacado de los estudios de caso, así la encuesta a los alcaldes revele que en la mayoría de los casos no hayan conocido presiones políticas en torno al Programa. Que las autoridades públicas y los líderes comunitarios coincidan en que la entrega del Programa a los municipios traería más problemas que soluciones significa mucho en el sentido de que se trata de una percepción que denota una inmadurez del proceso de descentralización y una cierta convicción sobre el predominio –por lo menos en ese tipo de municipios- de viejos modos de gestión de los asuntos públicos.

No obstante, es necesario señalar que no todos los municipios y departamentos tienen baja capacidad de gestión, ni todos ellos pueden ser identificados como nichos de clientelismo y corrupción. En las últimas dos décadas ha habido importantes avances en materia de desarrollo institucional, no sólo en ciudades grandes e intermedias, sino en municipios pequeños y medianos que han incorporado innovaciones técnicas y se han abierto a la participación ciudadana para mejorar sustancialmente la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia de la gestión pública. Lo mismo puede decirse de algunos departamentos que ya han superado fases de ineptitud técnica y hoy manejan sistemas de planeación y monitoreo similares e, incluso, mejores a los del Gobierno Nacional. Los Índices de Desempeño Fiscal y de Desempeño Integral que publica anualmente el Departamento Nacional de Planeación muestran efectivamente que no son pocos los municipios que han venido mejorando sustantivamente su desempeño en el manejo de los recursos y de los procesos administrativos.

Por supuesto, hay entidades territoriales que siguen mostrando debilidades protuberantes en el manejo de los asuntos administrativos y financieros a su cargo. Pero ello no puede dar lugar a una generalización como la que hicieron varias de las personas entrevistadas, pertenecientes a entidades del orden nacional. Es muy probable que el Gobierno Nacional tenga mejores aptitudes que las entidades territoriales para el manejo de programas como *Familias en Acción*. Pero la baja capacidad relativa de los municipios y los departamentos en ese campo tiene que resolverse con políticas de fortalecimiento institucional y con instrumentos de seguimiento y control institucional y ciudadano y no con la centralización total de los programas.

Además, que algunas entidades territoriales no tengan hoy la capacidad de manejar *Familias en Acción*, no significa que no la puedan tener en el futuro mediato o inmediato, si median políticas gubernamentales de fortalecimiento de

capacidades y de estímulo al control ciudadano de la gestión pública, amén del fortalecimiento de los organismos de control y de la promoción de la vigilancia ciudadana a la gestión pública. De lo contrario, la supuesta inmadurez, en los casos en que ella existe, nunca podrá ser superada, lo que incrementará aún más las razones para seguir centralizando programas que por su naturaleza y por su campo de competencias deberían desarrollar las entidades territoriales.

En lo que respecta al clientelismo y la corrupción, cabe señalar dos razonamientos: de un lado, que no es adecuado insinuar que las entidades territoriales casi por naturaleza tienden a cultivar relaciones de clientela y a propiciar hechos de corrupción. La información suministrada por los Índices de Transparencia Municipal⁵ y Departamental así lo sugiere: hay municipios y departamentos que han optado por criterios de visibilidad de sus actos y de inclusión en sus políticas, que difícilmente podrían ser catalogados como escenarios de clientelismo y corrupción. Seis municipios de la Categoría 1 (Pereira, Pasto, Chía, Bucaramanga, Envigado y Rionegro), otros seis de categoría 2 (Madrid, Tocancipá, Los Patios, Sabaneta, Yopal y Facatativá) y otros dos de categoría 3, de los 148 municipios incluidos en la medición de 2008-2009, registran riesgos moderados de corrupción. En cuanto a los Departamento, nueve de ellos (en su orden Santander, Caldas, Boyacá, Risaralda, Quindío, Cundinamarca Atlántico, Norte de Santander y Nariño) poseen puntajes que los clasifican en la categoría de entidades territoriales con riesgo moderado de corrupción⁶.

De otro lado, las entidades del gobierno nacional también están expuestas a ese doble riesgo. Más aún, algunas de ellas siguen siendo calificadas como entidades con riesgo medio o alto de corrupción, como lo demuestra el Índice de Transparencia Nacional⁷, de la Corporación Transparencia por Colombia. En efecto, a pesar de que la calificación promedio de las entidades nacionales (75,3 sobre 100) se incrementó con respecto a la anterior medición (2007-2008), un

⁵ Los Índices de Transparencia Municipal y Departamental evalúan las características institucionales del proceso administrativo, identificando el nivel de transparencia de la gestión y la exposición de las entidades a los riesgos de corrupción administrativa. Se evalúan tres factores: visibilidad, institucionalidad y control y sanción. Las calificaciones van de 0 a 100, siendo 0 la peor calificación (menos transparencia y más riesgo de corrupción) y 100, la mejor. <http://www.transparenciacolombia.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=E52Zz05G7pA%3d&tabid=36&language=es-ES> (consultado el 11 de marzo de 2011)

⁶ <http://www.transparenciacolombia.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=sG26DjD5NrQ%3d&tabid=36&language=es-ES#14> (consultado el 11 de marzo de 2011).

⁷ El Índice de Transparencia Nacional mide los riesgos de corrupción administrativa en los procesos de gestión de las entidades del Estado a nivel nacional. El índice se construye con base en información objetiva suministrada por las entidades evaluadas y por órganos de control del Estado, con base en tres parámetros: visibilidad de los asuntos públicos, sanciones (fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria) y cumplimiento de normas (institucionalidad). En la medición de 2008-2009 cubrió 158 entidades (entre ellas 21 de entidades de naturaleza especial).

44% de ellas continúan mostrando niveles de riesgo alarmantes⁸, especialmente en materias de cumplimiento de normas y visibilidad. Entidades relacionadas con el Programa Familias en Acción, como el Ministerio de Protección Social y Acción Social, recibieron en la última medición de Transparencia una calificación de riesgo moderado. Acción Social obtuvo una calificación de 77,7 en la medición 2008-2009, contra 78,3 en la anterior medición.

Así, los supuestos que fundamentan la argumentación en pro de un diseño técnico y centralizado del Programa, si bien tienen algún fundamento en la realidad, revelan una cierta aprehensión con respecto al diseño descentralizado del Estado colombiano contenido en la Constitución, y al esquema de relaciones gubernamentales que de él se desprende, que es un modelo de equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, con primacía del nivel central en el diseño de macropolíticas y con autonomía relativa de las entidades territoriales para formular sus planes y políticas y para ejecutar sus recursos propios, los del Sistema General de Participaciones y los de regalías.

El diseño de la descentralización en Colombia no es probablemente el mejor (hay problemas, por ejemplo, en la distribución de las competencias, en la generación de recursos propios, y en los estímulos para incrementar la eficiencia administrativa y fiscal) y puede ser perfeccionado en su operatividad, pero es claro en los principios que lo inspiran: autonomía de las entidades territoriales, relaciones equilibradas entre los niveles de gobierno, planificación en diferentes escalas y apertura a la participación ciudadana y al control social de la gestión pública. El Programa Familias en Acción parece no tomar en cuenta esa estructura estatal y, por el contrario, está diseñado sobre un modelo jerárquico de relaciones que se aviene mucho más a un proyecto centralista que descentralizado de la acción pública.

Podría aceptarse que el proceso de descentralización en Colombia ha evolucionado y hoy es algo muy diferente a lo que fue hace un cuarto de siglo. Es cierto. Hoy la autonomía territorial se ha visto seriamente afectada por múltiples causas (Velásquez, 2010) y asistimos a una dinámica muy fuerte de re-centralización de recursos y de algunas competencias en manos del gobierno nacional. Más aún, como se sustentó en el capítulo correspondiente, el Programa Familias en Acción nació en un contexto de debilitamiento de la autonomía territorial de los municipios y departamentos, y de reestructuración de las relaciones intergubernamentales bajo un modelo de equilibrio jerárquico.

⁸ <http://www.transparenciacolombia.org.co/>, consultada el 11 de marzo de 2011. La calificación promedio de las 158 entidades en materia de institucionalidad fue de 73,0, mientras que la de visibilidad fue de 76,8 puntos.

Sin embargo, lo que muestra el análisis de esta dimensión del estudio es que el diseño del programa no tuvo en cuenta la estructura descentralizada del Estado. Esa no fue una pregunta relevante que fuese necesario responder. En este sentido, desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, Familias en Acción es un programa del gobierno nacional para invertir en los territorios. La descentralización del Estado, diseñada para asegurar una mejor prestación de los servicios a la población y mejores condiciones de vida en el territorio, no hizo parte del horizonte de quienes imaginaron el esquema institucional del Programa.

Lo que aquí está en juego es no sólo una apuesta en materia de política social sino el propio esquema descentralizado del Estado colombiano y, más concretamente, el ejercicio de competencias y el manejo de recursos por parte de las entidades subnacionales. El Gobierno central es el encargado de definir las grandes orientaciones de las políticas públicas, en este caso de las políticas sociales y, específicamente, de la atención a los segmentos más pobres de la población. Así lo señala la Constitución y las leyes correspondientes. Se supone que esas directrices, en el marco de un Estado unitario, deben servir de referente para la definición de políticas públicas en el nivel departamental y municipal. Esa función del Gobierno nacional, sin embargo, debe ser ejercida en el marco de la estructura descentralizada del Estado, que no sólo entrega competencias y recursos a las entidades territoriales, sino que les otorga constitucionalmente una autonomía relativa para el manejo de programas de desarrollo en sus campos de competencia.

La colaboración entre el gobierno nacional y las entidades territoriales para el manejo de las políticas públicas y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo no sólo es conveniente sino deseable, en aras de la coordinación de políticas y del uso eficiente de los recursos. Sin embargo, esa colaboración no puede traducirse en imposición de un Programa por parte del Gobierno Nacional, así las propias autoridades y algunos sectores sociales avalen ese diseño. Sería ideal, en tal sentido que programas de esa naturaleza, impulsados por el gobierno nacional, sean concertados con las entidades territoriales e incluyan incentivos para que las autoridades de estas últimas asuman responsabilidades y desarrollen capacidades para su gestión. Así, la cuestión de fondo es cómo hacer compatible el Programa Familias en Acción con el esquema descentralizado del Estado colombiano⁹ y cómo pensar el Programa desde una óptica de mayor presencia de los municipios en la orientación del mismo, tratando de adecuarlo a las circunstancias propias (una cosa es el Programa en Bogotá o Medellín, y otra en pequeños municipios rurales de menos de 10.000 habitantes).

⁹ Este planteamiento se hace aún reconociendo el debilitamiento de la descentralización en la última década en el país, tal y como lo referencian la mayoría de los analistas sobre el tema (Ver RINDE, 2006).

1.5. Otra de las dimensiones del presente estudio tuvo relación con el alcance dado por el Programa Familias en Acción a los conceptos de capital social y participación dentro de su diseño y su funcionamiento. Al respecto, una primera constatación que deja este estudio es que el Programa no contaba con una apuesta clara en clave de estos importantes temas en su enfoque inicial y que incluso no tuvo en cuenta las condiciones de oportunidad política y de los actores de la participación para definir sus apuestas y establecer un modelo adecuado a las condiciones específicas del contexto político, económico y social, acorde con las circunstancias y capacidades de los sujetos de la participación. En la formulación y la aplicación inicial del Programa no se habían definido claramente dispositivos institucionales para promover la organización de las madres beneficiarias y su participación. Más bien, el programa fue perfilando apuestas en la materia sobre la marcha, a partir de las experiencias vividas y como producto de las evaluaciones realizadas.

Hoy día ese enfoque se ha nutrido con algunos conceptos, cuyo contenido básico se expuso en el capítulo correspondiente. En todo caso, se puede mencionar que esa apuesta conceptual plantea una mirada relacionada con la promoción de una ciudadanía activa y propositiva centrada en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en su incidencia en lo público. Los temas de capital social y de participación ciudadana se perfilan como instrumentos vitales para la construcción de una ciudadanía activa que pretende ir más allá del Programa y que contribuye a la creación de tejido social fuerte y de procesos de intervención en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el municipio.

La información acopiada sugiere que los dispositivos previstos en materia de organización y participación ciudadana se establecieron más o menos en la forma como el Programa los había diseñado. Los comités de madres líderes, las asambleas municipales, los encuentros de cuidado y las veedurías de madres fueron implementados y, en buena parte de los casos, se encuentran funcionando. Las administraciones municipales y los enlaces locales, también han seguido al pie de la letra el modelo establecido desde el nivel nacional para la creación e instauración de dichos dispositivos¹⁰.

Sin embargo, el análisis ha mostrado que existe una distancia importante entre el enfoque tardío del Programa en materia de organización y participación ciudadana y lo que realmente se tradujo en la práctica. Lo que se advierte es que los diseños participativos fueron pensados de manera instrumental, para garantizar la correcta operación del Programa, no para empoderar a las madres y articularlas

¹⁰ Pese a lo anterior, es necesario mencionar que en algunos municipios los comités de veeduría no se han creado, caso Sasaima, o no están operando de manera adecuada, como ocurre en Dibulla. Llama la atención que de cuatro casos estudiados, dos presentan dificultades en la instauración y funcionamiento de un espacio de participación central como es el control social que deben ejercer las madres beneficiarias sobre los subsidios condicionados.

a otros actores de su entorno local y regional. En otras palabras, “...del dicho al hecho hay mucho trecho”. El capital social que el Programa promueve toma como única referencia los grupos de madres beneficiarias, sin definir horizontes más amplios que permitan a las madres salir de su medio y articularse con iniciativas de otros actores en el territorio. En materia de participación ciudadana el Programa crea las instancias ya señaladas, pero bajo un concepto endogámico (operan sólo para los asuntos del Programa) que impide que el aprendizaje logrado con la participación estimule a las madres a involucrarse, por ejemplo, en la identificación y la solución de problemas distintos al Programa, o a fortalecer los lazos con otras instancias de participación, o con funcionarios de la administración pública diferentes a los enlaces locales.

Lo que se pretende con la formación de capital social y el estímulo a la participación de las madres beneficiarias es afianzar su identidad, su sentido de pertenencia a una comunidad, multiplicar los lazos y el sentido de solidaridad, facilitar el intercambio de experiencias y la conversación sobre las dificultades enfrentadas, siempre dentro de los límites del Programa. Esto no deja de ser importante. Sin embargo, el propósito de fortalecer a las madres beneficiarias para que se reconozcan como ciudadanas y cuenten con las herramientas que les permitan jugar un rol más protagónico en sus diferentes ámbitos de la vida privada y pública se vuelve inalcanzable por la manera como el Programa entiende el alcance de la organización y la participación. Una de las evaluaciones realizadas a Familias en Acción, que examinó factores ligados a estos asuntos señala precisamente que no existen indicios contundentes de un mayor empoderamiento de las madres más allá de los límites establecidos por el propio Programa.

En efecto, el Programa se queda corto en la generación de un capital social fuerte, en los términos definidos por Durston (2002), que ayude a las madres relacionarse e integrarse con otros grupos comunitarios, organizaciones sociales e instancias de participación ciudadana. Incluso, el Programa muestra un cierto temor a que las madres puedan relacionarse con otro tipo de actores externos. En palabras de sus gestores, esto puede ocasionar “ruidos” en el Programa.

Por su parte, la participación que promueve el Programa tiende a ser pasiva e instrumental: pasiva, en el sentido de que las madres se van amoldando a su condición de receptoras de un beneficio y de co-responsables de la buena operación del Programa. Instrumental, por cuanto las beneficiarias terminan convertidas en vehículos del programa y en medios para el cumplimiento de las metas propuestas.

La conjunción de estos factores actúa en detrimento de las potencialidades del Programa. El empoderamiento que efectivamente logra generar en las madres

beneficiarias se reduce a lo personal y micro-grupal, limitando la inserción de las madres en otros escenarios colectivos o en el ámbito público. Este capital grupal de algún modo se desperdicia, negando la posibilidad a las madres de ascender en la escala de capital social hacia formas más amplias e incidentes de conformación de tejido social (Durston, 2002).

De otro lado, las autoridades municipales y, en particular, los enlaces -así lo quisieran- poco pueden hacer para promover esa proyección. Como ya se ha señalado, la capacidad de maniobra del municipio en el Programa es reducida, lo que los obliga a cumplir estrictamente los protocolos diseñados a nivel nacional. Pierden, así, las autoridades locales una oportunidad para fortalecer el tejido social y promover la participación de las madres beneficiarias en las decisiones sobre política pública. No sobra señalar, sin embargo, que para algunas autoridades municipales esa condición es vista con buenos ojos, pues es funcional a su estilo cerrado y vertical de gestión.

En últimas, los municipios pueden estar perdiendo un potencial humano y colectivo para el desarrollo local. Es previsible que una ciudadanía organizada, con un tejido social fuerte, haciendo uso de los espacios de participación ciudadana para incidir en lo público, puede llegar a jugar un rol esencial en el mejoramiento de la gestión pública y, por ende, de la calidad de vida en el territorio. El programa Familias en Acción debe entender que el esfuerzo realizado en este campo no es suficiente y que está perdiendo una oportunidad de oro en la construcción de una ciudadanía activa y deliberante. Madres deliberantes, participativas y con capacidad de promover y construir sinergias son un ingrediente esencial en la edificación de una democracia participativa. Con su diseño y, en parte con sus temores¹¹, el Programa está frenando de alguna manera la posibilidad de reforzar las relaciones entre las autoridades municipales y las madres beneficiarias, por ejemplo, a través del uso de los espacios públicos de encuentro, factor fundamental en la construcción de una democracia participativa fuerte y sostenible.

1.6. Aunque Familias en Acción no es un programa centrado en el tema de género, no pueden dejar de analizarse las implicaciones que tiene al respecto. Ello debido tanto a la importancia de esta iniciativa gubernamental dentro de la política social del Estado, como al papel que tiene la mujer como beneficiaria del programa y como recurso indispensable para garantizar que éste opere y cumpla sus cometidos. En su operación durante más de una década, Familias en Acción ha tenido incidencia en la vida de miles de mujeres pobres en el país, materia en

¹¹ Por ejemplo, aquello de evitar la relación con el tejido de organizaciones existentes en el territorio para potenciar el Programa es una muestra evidente de los temores infundados del Programa, que incluso contradice todos los enfoques sobre la formación de capital social y su papel en el desarrollo social.

la cual se le reconocen logros por parte de las propias madres beneficiarias y de diversos actores e instituciones a nivel local, nacional e incluso internacional. Sin embargo, como se desprende de este estudio, ello no necesariamente implica que sus acciones fomenten una perspectiva basada en el género y que trabaje por la justicia o la equidad en esta materia.

Considerando la importancia del enfoque de género tanto en la política social en general como en los programas de transferencias condicionadas en particular, esta investigación analizó el tema en el programa Familias en Acción, encontrando, en primer lugar, que el mismo no solo no se plantea este tipo de inequidades como objeto de su reflexión y operación, sino que puede tender a reforzarlas en la medida en que contempla una concepción de la mujer y de la familia que refuerza ideas tradicionales y patriarcales respecto a la distribución de roles en la sociedad. Mientras la mujer es vista exclusivamente en su rol de madre, el tipo de políticas sobre familia implementado no permite cuestionar las desigualdades de poder dentro de ella, ni contemplar nuevos esquemas de familia, a la vez que no propicia el ejercicio de nuevas masculinidades que se comprometan en las labores de cuidado y de crianza de la progenie.

Tampoco el Programa contempla el fomento de organizaciones de mujeres que cuestionen el *status quo* vigente y que tengan como propósito el impulso de reivindicaciones estratégicas de género. En la medida en que no se apunta a cuestionar situaciones que generan inequidades de género, a fomentar organizaciones sociales de mujeres donde se precisen intereses y se profile una agenda común, o a impulsar su participación en la vida pública, el Programa toca solamente aspectos aislados, vinculados con necesidades prácticas de las mujeres, sin llegar a afectar cuestiones de carácter más estratégico que podrían contribuir a aminorar la inequidad.

Así mismo, el Programa produce poca información diferenciada por sexo, e indicadores de diversa índole que den cuentas de estas realidades, situación que toca no sólo lo relacionado con las características específicas de las madres, sino también con las de los niños y niñas beneficiarios en áreas de interés del Programa. Sin información y sin indicadores de género es imposible valorar efectivamente el impacto que se pueda estar logrando en materia de equidad de género, en uno u otro plano, a la vez que se limita el alcance que puedan tener los ejercicios de evaluación auspiciados por el propio Programa, así como otros de carácter independiente en la valoración del avance de la situación.

Junto a concepciones que fomenten la equidad entre los sexos y que revalúen roles al interior de la familia, el fomento a organizaciones de mujeres y la producción de información e indicadores de género, son considerados en la

literatura sobre planeación con perspectiva de género como esenciales si se piensa en políticas públicas tendientes a contrarrestar, o por lo menos a no ahondar, inequidades o injusticias producidas en razón al género. Ninguno de ellos hace parte de la concepción de Familias en Acción ni es considerado en la aplicación práctica del Programa.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el aumento de tiempo de trabajo no remunerado que el programa demanda de las mujeres está en el centro del debate sobre las consecuencias del esquema de los subsidios condicionados en la equidad de género, se analizaron los patrones de ocupación y de tiempo libre de madres beneficiarias, así como la información proporcionada por estudios e informes que han abordado parcialmente los efectos al respecto.

Más allá de la constatación de las dificultades en materia laboral y de la precariedad e informalidad del empleo de las madres en los casos en que éste se da, no existen conclusiones definitivas sobre si el Programa ha aumentado o disminuido sus posibilidades laborales. Sin embargo, la evidencia encontrada permite sostener que efectivamente Familias en Acción aumenta la carga de trabajo de las mujeres, lo cual agudiza las condiciones en que éstas pueden obtener un trabajo remunerado, manteniendo las condiciones de inequidad previamente registradas. Esta situación es particularmente importante en el caso de las madres líderes, quienes realizan una serie de tareas y tienen bajo sus hombros un conjunto de responsabilidades sin las cuales el Programa no podría lograr el alcance que hoy muestra.

Mientras aspectos relacionados con mejoras en la autoestima y en su capacidad de interrelacionarse y con el incentivo a algunas mujeres a ejercer liderazgo y a participar más activamente en la vida del municipio pueden contarse dentro de los efectos favorables del Programa, existen limitaciones en términos del alcance del empoderamiento que el subsidio otorga a las madres beneficiarias. No se puede negar que en las condiciones prevalecientes en materia de género y familia es importante que se haya priorizado la entrega del subsidio a las mujeres, las cuales estarían garantizando en su gran mayoría un buen uso de estos recursos. No obstante, apartándose de lo que plantean los informes del Programa, los resultados de este estudio permiten sostener que el mecanismo del subsidio resulta contrario a una idea de ciudadanía, creando dependencia y la percepción de que con la entrega del dinero el Estado está otorgando un favor. Así mismo, no se involucran diferentes componentes del concepto de empoderamiento que lleven a pensar que éste permite a las mujeres convertirse en actores sujetos de derechos y modificar sustantivamente la situación que viven. Es de destacar que en todos los cuatro municipios

incluidos en la investigación se plantearon fuertes críticas a la permanencia de este mecanismo de entrega de recursos a la población más pobre.

Aunque existían algunas dudas sobre efectos negativos del Programa referidos básicamente a posibles incrementos en embarazos ligados a la expectativa de recepción de recursos, este fenómeno se descartó, pues además de los informes y observaciones nacionales, en los municipios incluidos en el estudio se aportaron argumentos validos al respecto, que parecerían indicar que no es una situación relevante. Por el contrario, y si bien no puede plantearse que sea un caso generalizado, sí se encontraron evidencias de aumentos en fenómenos de violencia intrafamiliar, los cuales están ligados a la distribución de los recursos del subsidio, la descomposición del núcleo familiar, las disputas sobre la custodia de los niños y el incremento de actividades de la mujer en el espacio público.

Por último, es de señalar que modificar la situación de inequidad de género existente en nuestra sociedad implica un conjunto de medidas que van más allá de lo que puede plantear una política social específica como Familias en Acción. Estas medidas incluyen desde transformar los sistemas de protección social, de tal forma que los temas de cuidado no recaigan solo en la solidaridad familiar y se logre disminuir las desigualdades sociales, hasta cambios en las normas laborales e incrementos en materia de responsabilidad social de las empresas. De igual forma es necesario luchar contra resistencias y modificar pautas culturales para que no se refuerce la distinción entre lo económico y lo doméstico.

Sin embargo un programa de la envergadura del analizado y que involucra de tal manera a las mujeres como instrumentos de su operación sí debería contemplar una apuesta por la justicia de género a fin de evitar que sus acciones terminen profundizando la ya de por si preocupante situación de inequidad que padecen mujeres de los sectores más vulnerables de la sociedad. Convendría que un objetivo tan importante como la preservación del capital humano de niños y niñas no se hiciera a costa del sacrificio de sus madres. Ésta debería ser una tarea compartida en la familia, la sociedad, el sector privado y el Estado y tendiente a la búsqueda de mecanismos que contribuyan a cooperar en las acciones de cuidado. Así mismo, dispositivos como los subsidio deberían ser de carácter temporal y estar restringidos a verdaderas situaciones de emergencia, caminando así hacia el establecimiento de políticas orientadas a generar empleo estable en las mujeres más pobres. Estas medidas deberían ir acompañadas de fortalecimiento en componentes cognitivos, psicológicos y políticos del empoderamiento. De no modificarse los problemas mencionados, pocos serán los cambios en materia de equidad de género que se observen una vez el programa Familias en Acción desaparezca.

Si se acepta la consideración de que el género -junto con otras variables como la clase social, el patrimonio y la pertenencia étnico-racial- juega un papel predominante en el mantenimiento de la inequidad prevaleciente en América Latina y que esta inequidad afecta primordialmente a las mujeres más pobres de la población, se puede afirmar que los programas de subsidios condicionados -entre ellos, Familias en Acción- han perdido una oportunidad valiosa para avanzar en materia de equidad y de justicia de género. Queda de esta forma inalterada la posibilidad de fomentar ejercicios de ciudadanía y empoderamiento de las mujeres, así como de replantear el desbalance existente en la sociedad en tanto que las tareas de reproducción y del cuidado siguen recayendo en los hombros de las mujeres a pesar de grandes transformaciones sociales, entre las que se incluyen nuevas modalidades de familia y la incorporación femenina en el mercado laboral, muchas veces en condiciones de informalidad y de desventaja.

Debe también señalarse que un objetivo tan importante como la preservación del capital humano de niños y niñas no se logrará a costa del sacrificio de sus madres. Ésta debería ser una tarea compartida en la familia, la sociedad, el sector privado y el Estado y tendiente a la búsqueda de mecanismos que contribuyan a cooperar en las acciones de cuidado. De no tomarse en cuenta estas sugerencias, pocos serán los cambios en materia de equidad de género que se observen una vez el programa Familias en Acción desaparezca.

1.7. Las conclusiones sobre cada de las dimensiones del estudio planteadas en las páginas anteriores generan una reflexión de carácter general: en todos los casos Familias en Acción ha logrado definir un esquema operativo de carácter técnico que le ha permitido funcionar de manera adecuada y obteniendo una serie de logros que han sido reconocidos en los propios municipios, a nivel nacional e incluso en el contexto internacional, donde su alcance ha sido bien ponderado¹². Sin embargo, en todos los casos se han documentado diversas limitaciones que no pueden desconocerse y que permiten formular la existencia de una especie de “tensión” entre los diseños institucionales definidos con un alto componente

¹² Por ejemplo, el grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial realizó un estudio de evaluación de impacto sobre programas de seguridad social en varios países y concluyó que el programa Familias en Acción ha mostrado avances en la disminución de la pobreza, menor exposición al impacto de grandes desastres naturales y aumentos en los indicadores de educación. El análisis también concluyó que fueron pocos los países que estaban preparados para la crisis con redes permanentes de protección social pero resaltó que Colombia fue uno de los casos de éxito en este aspecto. Por su parte, Helena Ribe, Gerente del sector de protección social para América Latina y el Caribe del Banco afirmó que “el desarrollo de programas de protección social en los últimos seis años demuestra que cuando se hacen inversiones específicas en este tema los resultados, aunque toman tiempo, son muy buenos y cuestan menos del 1 por ciento del PIB de un país. Al igual que Colombia, Brasil y México tienen iniciativas parecidas y la conclusión es que los países que los tienen responden mejor cuando hay que enfrentar una crisis”. Ver: Portafolio. “Familias en Acción, modelo para exportar, dice BM”, Junio 22 de 2011. Último acceso: Febrero 1 de 2012. <http://www.portafolio.co/economia/familias-accion-modelo-exportar-dice-el-bm>

técnico y sus alcances en materia socio política, pensados en relación con el impacto que un programa de la importancia de Familias en Acción podría lograr.

Los criterios técnicos empleados en el diseño del Programa quedaron reflejados en cada una de las dimensiones analizadas en este estudio. En materia de focalización territorial, por ejemplo, la progresiva incorporación de municipios a Familias en Acción se ciñó a parámetros de éxito del Programa, tanto en aspectos operativos (presencia de un banco en los municipios, compromiso de los alcaldes para financiar el enlace municipal, etc.) como de oferta de servicios de educación, salud y nutrición, lo que permitió incrementar significativamente la cobertura del Programa entre 2007 y 2010 y garantizar un uso eficiente de los recursos.

Algo similar puede decirse en el campo de las relaciones intergubernamentales: los diseños institucionales, los protocolos, los instrumentos y procedimientos estandarizados definidos por Acción Social soportaron una adecuada y fluida relación entre las entidades nacionales, los departamentos y los municipios. La centralización del manejo operativo en Acción Social blindó de manera eficaz al Programa contra posibles influencias administrativas o políticas, a la vez que evitó que decisiones tomadas en éstos últimos se alejaran de las orientaciones definidas en el orden nacional. Por su parte, los diversos dispositivos previstos para promocionar la organización y participación de los beneficiarios en el Programa fueron promovidos y, en buena parte de los casos, se encuentran operando conforme a lo previsto, con lo cual el Programa ha desplegado un importante nivel de actividad que ha incentivado lazos de confianza, reciprocidad y cooperación entre las madres beneficiarias y entre éstas y las instituciones del Estado.

Aunque en el tema de género Familias en Acción no cuenta con una apuesta específica, su diseño operativo en los municipios se asienta en el condicionamiento a las madres beneficiarias para que cumplan labores asociadas al logro de objetivos del Programa en materia de salud y educación, a la vez que soporta el desarrollo de sus actividades en el trabajo de las madres líderes. Ambas, madres beneficiarias y madres líderes, han contribuido al uso eficiente de los recursos y han disminuido innumerables costos al Programa.

De esta forma los diseños y dispositivos técnicos previstos por el programa Familias en Acción en materia de focalización, relaciones intergubernamentales, organización y participación e involucramiento de las mujeres en su operación, han permitido una serie de logros que el programa puede ostentar después de 12 años de funcionamiento. Sin embargo estos logros se han desarrollado a un costo alto en aspectos sociales y políticos que el Programa no logra impactar y que, por el contrario, en ocasiones puede estar afectando de manera negativa.

En el caso de la focalización social y territorial la eficiencia se logra a costa de sacrificar un modelo de desarrollo basado en la universalización de derechos, la inclusión social y la equidad territorial. A la vez, aunque se supone que la focalización resuelve el problema de la eficiencia y equidad en el gasto social, las percepciones de alcaldes consultados y habitantes de los municipios muestran que no en todos los casos ello ocurre de esta forma. Los errores de inclusión y exclusión no sólo tienen una base factual, sino que siguen en boca de diferentes actores locales. Por su parte, la eficacia del esquema de relaciones intergubernamentales adoptado se contrapone a la apuesta que en materia de descentralización y autonomía de las entidades territoriales realizó el país desde mediados de los años ochenta.

Las definiciones en materia de organización y participación no logran un empoderamiento de las mujeres involucradas en el espacio público, ni contribuyen a la formación de un capital social autónomo que incida en la gestión local, revalúe las relaciones con los gobernantes locales y contribuya al fortalecimiento de la democracia participativa. En fin, el paso por el Programa de mujeres titulares y madres líderes, tampoco constituye un avance en materia de equidad o justicia de género, pues la recarga de actividades que éste les demanda no involucra acciones que permitan cuestionar estratégicamente su condición y empoderarse en planos económicos, psicológicos, cognitivos y políticos. Por el contrario, se podría estar favoreciendo una recarga en materia del trabajo no remunerado y en labores del cuidado, y generando, a su vez, dependencia en torno a recursos monetarios que no van a generar capacidades para salir de la pobreza.

Esta tensión deja entrever que una intervención estatal de la magnitud e importancia como la analizada en este estudio ha perdido una oportunidad valiosa para afectar de manera positiva aspectos relacionados con la superación de la pobreza en términos de capacidades, la equidad regional, la autonomía y la descentralización territorial, la democracia participativa y la equidad de género.

1.8. ¿Qué factores externos a la lógica del Programa explican esta tensión entre lo técnico y lo socio-político? En materia de focalización territorial la priorización de entidades territoriales que contaran con infraestructura y capacidad operativa para garantizar que el Programa pudiera ser exitoso primó sobre la necesidad de incluir los municipios donde más se requería focalizar una acción estatal de las características de Familias en Acción. Esto se realizó en detrimento de los municipios y los departamentos más pobres. Y ocurrió de ese modo pues la decisión del gobierno no encontró en las autoridades municipales afectadas ninguna resistencia: en lugar de presionar a las agencias nacionales para emplear otros criterios de incorporación de municipios al Programa, se quedaron esperando el turno de inclusión, así fuera tardía, o bien realizaron un cabildeo individual que, al final, no tuvo ninguna

influencia en las decisiones nacionales. Esto pone en evidencia la debilidad política de los alcaldes frente al gobierno nacional y su conversión paulatina en operadores territoriales de decisiones del gobierno central.

De otra parte, el argumento sobre las debilidades institucionales de los municipios como razón principal para centralizar el Programa puede ser cierto en el caso de los municipios de categoría 4, 5 y 6, pero no necesariamente en los demás, es decir, en ciudades pequeñas, intermedias y grandes. En estas últimas, ya se ha ido acumulando una capacidad institucional que les permitiría administrar el programa, incluso con reglas de juego generales establecidas por el Gobierno nacional y adaptadas por las propias autoridades municipales a las particularidades de su territorio. En cuanto a los riesgos de manejo político y de corrupción, el argumento no es generalizable a todas las entidades territoriales, como lo muestran los índices de transparencia, desarrollados y medidos por Transparencia por Colombia y a los que ya se hizo mención. De todos modos, de existir tales riesgos, sería necesario afinar los controles, como ya ocurre por parte de las personerías municipales, acompañándolos de controles políticos (lo cual, de paso, involucraría a los Concejales en la marcha del Programa) y de controles sociales.

Ahora bien, no puede negarse que un número importante de municipios presentan déficits en su capacidad de gestión y mayores riesgos de corrupción que en otras instituciones gubernamentales. Después de 25 años de descentralización ese sigue siendo uno de los problemas más preocupantes de la administración pública en los entes sub-nacionales, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo vigente. La apropiación del sentido de autonomía por parte de los actores locales (estatales y no estatales) no parece tener una base factual suficiente, lo que sin duda genera asimetrías con respecto al gobierno nacional y una cierta desconfianza de este último en la capacidad de los gobiernos locales de manejar el Programa Familias en Acción.

A ello se suma el hecho de que otros programas nacionales de fortalecimiento de capacidades (el PDI, por ejemplo) no lograron el objetivo de dejar capacidades instaladas que, acumuladas, permitieran un mejor desempeño de los municipios. Tampoco ha habido una presencia ciudadana visible que presione por una mejor calidad de la administración pública (tenemos “una descentralización sin pueblo”, dice el ex ministro Jaime Castro) y un mejor desempeño de sus autoridades. En esas circunstancias, la estructura descentralizada se debilita y las entidades territoriales pierden capacidad de ejercer sus competencias y hacer uso de sus recursos. Es lo que ha ocurrido con el Programa “Familias en Acción”: las manifiestas debilidades de un buen número de municipios para manejar el Programa llevaron al Gobierno Nacional a diseñarlo con base en un esquema

piramidal, centralizado, con el argumento de que el Programa peligraría en manos de las autoridades locales.

En lo que respecta a la organización y la participación ciudadana, los factores explicativos por fuera de las lógicas del Programa son de diversa índole. Algunos de ellos, están referidos a la baja tradición participativa que todavía prevalece en Colombia, a pesar de la existencia de una amplia gama de mecanismos de participación ciudadana, especialmente, en el ámbito local. En Colombia, desde mediados de la década del ochenta y, en especial, a partir de la promulgación de la nueva Constitución en 1991, se amplió la oferta de espacios institucionales para que la ciudadanía interviniere en los asuntos públicos. Muchos de esos espacios no han tenido una óptima utilización por parte de la ciudadanía, debido a la escasa organización de la población para intervenir en lo público, al desconocimiento de su derecho a participar y a una apatía generalizada frente al cuidado de lo público.

De otra parte, a pesar de la regulación normativa que existe en Colombia, las autoridades locales todavía no han asimilado esos espacios como escenarios valiosos para la gestión pública, lo que se refleja en el escaso número de espacios que operan adecuadamente. También existen algunas dificultades emanadas de la Ley, que le restan posibilidades a la participación ciudadana: la norma no sólo es dispersa, sino que es amplia en su espíritu pero corta en los instrumentos para el ejercicio del derecho a participar (Velásquez y González, 2003).

Otros factores relacionados con la dificultad de las madres de proyectarse al escenario público aluden a la existencia de una cultura de dependencia de algunas organizaciones y de ciudadanos no organizados con respecto a la institucionalidad estatal para la obtención de bienes y servicios. En algunos territorios es visible una alta demanda de diferentes sectores de la población a las entidades del Estado para que resuelvan sus problemas y carencias; no es claro un esfuerzo de la ciudadanía para ser parte de las respuestas a los problemas. Esa dependencia se expresa en el caso de las madres beneficiarias del programa. No solo se constata una baja autonomía en términos de las decisiones que toman en el marco del Programa, sino que muchas de las acciones y relaciones que se tejen entre ellas son producto de las iniciativas y las decisiones de los enlaces municipales, más que de ellas mismas.

En relación con la perspectiva de género varios aspectos explican la tensión entre un programa que con su diseño logra efectivamente involucrar un número significativo de mujeres de escasos recursos económicos, tanto en el cumplimiento de sus propósitos sociales de preservación del capital humano de los niños, como en una serie de actividades formativas y lúdicas, por un lado, y el hecho de que este esfuerzo no consigue impactar de modo significativo a esas mismas mujeres, sus familias y su entorno social en transformaciones conducentes al logro de

mayor equidad de género, por otro. En primer término, es notoria la ausencia de la consideración de la perspectiva de género dentro del Programa, pese al rol tan relevante que se le da a la mujer dentro del mismo y a que de alguna manera éste “utiliza” el aporte prestado por las madres beneficiarias y por las madres líderes en la búsqueda de un propósito que no las beneficiará directamente a ellas, sino a sus hijos, y que no es necesariamente de carácter inmediato sino que se difiere en el tiempo. La ausencia de una perspectiva de género contribuiría a mantener una situación de inequidad, al partir de una concepción de la mujer primordialmente como madre y como cuidadora, que naturaliza los roles que tradicionalmente le han sido asignados y que no permite pensar en la posibilidad de transformarlos. Más aún, la propia acción del programa podría, por omisión, tender a profundizar diferencias derivadas del género.

En segundo término, otro elemento con indiscutible peso en la tensión existente entre la articulación y movilización de las mujeres que hace el programa y el poco impacto observado en el empoderamiento de éstas está relacionado con la utilización del mecanismo de subsidio. Éste lleva a crear una relación de gratitud y de pasividad frente al Estado que en poco contribuye al fortalecimiento de su condición de ciudadanas sujetas de derecho. Así mismo, su propio carácter hace cuestionar la posibilidad de aportar herramientas para contribuir a que las mujeres involucradas logren superar la pobreza y alcanzar algún grado de empoderamiento económico.

Por último, se observa igualmente la persistencia de concepciones de tipo patriarcal y de fenómenos culturales relacionados con el machismo prevaleciente en la sociedad latinoamericana, que justifican la actual división de roles existentes y el hecho de que la mujer asuma con exclusividad la responsabilidad frente a los hijos y las posibles sobrecargas que la obtención del recurso económico pueda generarle. Así mismo, el hecho de que se valore en tal alto grado la posibilidad de estas madres de salir del espacio de lo privado para tener contacto con otras mujeres y disfrutar de recreación y momentos lúdicos, ofrece indicios de cuál es la condición de las mujeres beneficiarias y hasta dónde las concepciones ligadas a la idea de empoderamiento resultan alejadas de su vida cotidiana.

Puede sostenerse, en síntesis, que en todas las dimensiones analizadas en este estudio es evidente la tensión entre los aspectos técnicos y las posibilidades de lograr un impacto que contribuya a profundizar la equidad territorial y de género, la descentralización y la democracia. Si bien, buena parte de las explicaciones a esta tensión pueden estar asociadas al propio Programa, no es posible negar que existen condiciones de contexto que también contribuyen a la comprensión de las situaciones descritas.

1.9. Adicional a lo planteado en los apartados anteriores y como antecedente de las recomendaciones que se presentarán a continuación, se ha querido finalizar estas conclusiones resaltando una serie de temas complementarios que buscan alimentar el debate sobre el Programa. Se trata de tópicos específicos, algunos de ellos planteados como dilemas y otros como retos, que surgen de los hallazgos mencionados y que conectan lo que se deriva del análisis del Programa hoy con lo que se proyecta del mismo por parte del gobierno nacional actual, si bien esto último se trabajará en mayor profundidad en el apartado de recomendaciones desarrollado a continuación¹³.

En primer lugar se observa que familias en Acción ha actuado hasta el momento sin establecer vínculos con otros programas públicos o privados, con los que obligatoriamente debería relacionarse a través de los respectivos Ministerios. Esto es notorio en lo que respecta a otros programas del sistema de protección social, lo que se explica no sólo por el peso que Familias en Acción ha tenido en la práctica dentro de la política social y dentro de las políticas de lucha contra la pobreza, sino porque dentro del diseño institucional del gobierno nacional anterior, e incluso del actual no se ha llevado a cabo el ejercicio de tender lazos de articulación con otras políticas y programas sociales, y mucho menos con programas ofrecidos desde el sector privado. De esta forma se generan escasas sinergias y se desaprovechan potencialidades, actuando como rueda suelta y no como parte de una estrategia articulada de desarrollo y de lucha contra la pobreza. En este sentido el Programa no debe entenderse como un sistema autárquico sino como un subsistema articulado dentro de la Red de Protección Social y con claras relaciones con otros programas vinculados, por ejemplo, con la estrategia de justicia y reparación, la formación técnica y superior, la generación de empleo e ingresos, la familia y el género, entre otros.

En segundo término, no puede dejar de mencionarse el papel de la iniciativa analizada en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo. Al respecto surge el debate sobre qué tanto el Programa se enmarca dentro de una apuesta por el asistencialismo o qué tanto promueve la promoción y la corresponsabilidad. El peso que el Programa da al subsidio y la falta de articulación con proyectos que le den continuidad a las labores de preservación y formación del capital humano, tienden a convertirlo en asistencialista, pese a la apuesta que se hace por la promoción en diversas conceptualizaciones del Programa. En este punto el tema del subsidio es relevante. Aunque funcionarios y defensores del Programa insisten en que éste no es lo más importante dentro del conjunto de esfuerzos que despliega Familias en Acción, las evidencias encontradas en terreno parecerían

¹³ Es de mencionar que muchas de las ideas aquí presentadas surgieron del seminario Nacional en el que fueron presentados los resultados de la investigación y de los aportes de funcionarios y expertos que participaron en él.

apuntar a lo contrario. Según las propias expresiones de los actores consultados, esos recursos constituyen el aspecto más importante del Programa y, aunque logran resolver problemas inmediatos, no consiguen por sí mismos sacar a la gente de su condición de pobreza, a la vez que generan dependencia y clientela, que luego propicia réditos electorales y políticos.

Adicionalmente, no se puede desconocer que han pasado más de 10 años desde el inicio del Programa y que, más que balances sobre los logros alcanzados en materia de lucha contra la pobreza, las perspectivas a la vista implican la continuidad de los subsidios. En este sentido es importante para el Programa superar su carácter asistencialista y potenciar su condición de programa promotor para lo cual cuenta con elementos que debe articular con otras políticas y programas sociales, que van más allá de su propio accionar. Nuevamente, la idea de un programa muy centrado en sí mismo y autárquico, riñe con sus posibilidades de proyección amplia.

Unido con lo anterior, se encuentra, en tercero y último lugar, el tema de hasta dónde se está garantizando que se cumplan los propósitos centrales del Programa como son la formación de capital humano y social. Como se mencionó anteriormente en relación con este punto existe una limitación derivada de la imposibilidad de contar con una línea de base, con indicadores sólidos y con verdaderos sistemas de evaluación que permitan analizar hasta dónde se ha aportando a esa formación de capital.

Aunque se valoran los logros del programa, ha habido evidentes problemas con las condiciones para determinar la salida del proceso para cada familia, lo cual reduce el impacto potencial y puede generar efectos perversos. Así mismo, no existe un claro balance sobre las capacidades que se generan, éstas son más bien difusas y dejan de lado aspectos que van más allá de lo cognitivo (incluyendo la agencia). Las evaluaciones de impacto que se conocen dejan preguntas sin contestar en relación con aspectos esenciales como la real posibilidad de vinculación laboral de jóvenes “egresados” del Programa o con sus capacidades para entender los retos y oportunidades que genera la globalización. No es solo importante el acceso a la educación y la culminación de procesos de escolarización (que según los hallazgos de este estudio no se está garantizando del todo) sino la calidad de la educación que se recibe.

De alguna manera el programa debería tratar de que las capacidades por él generadas contribuyan a insertarse conscientemente en los procesos de globalización y respondan a exigencias del mundo de hoy tales como la creatividad, la adaptabilidad a los cambios permanentes y la resiliencia o capacidad de reaccionar de manera adecuada y oportuna a los impulsos provenientes del exterior. De otro lado, las capacidades generadas deberían ir más allá de la concepción del individuo y de las

familias como agentes económicos y de reproducción social, para darles herramientas para escoger su forma de vida, y crear capital social y ciudadanía activa.

Recapitulando y sintetizando lo planteado en estas conclusiones, se podría sostener que el Programa Familias en Acción cuenta con un amplio potencial en diversas materias, que podría aprovecharse de mejor manera. En esa perspectiva, algo que resulta central es evitar una mirada endogámica, que lo posicione como centro de la política social y de lucha contra la pobreza. Resulta necesario también fortalecer las articulaciones con otros componentes de la política del gobierno nacional, tal y como se sustenta en las recomendaciones que se presentan a continuación.

2. RECOMENDACIONES

El diseño de recomendaciones para el Programa Familias en Acción debe atender a un doble referente: de un lado, los hallazgos del estudio presentado en las páginas anteriores; y, de otro, el análisis del nuevo entorno social y político del Programa, en particular de las estrategias en materia económica y social formuladas por el Presidente Santos en su programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo. A continuación se realiza una breve reseña de los cambios de énfasis introducidos por el nuevo gobierno en el diseño de la política social, luego de la cual se presentarán algunas recomendaciones para alimentar la discusión sobre el Programa Familias en Acción

2.1. Un cambio de énfasis

El gobierno del Presidente Santos ha introducido algunos cambios de énfasis en el diseño de la política social ¿En qué consisten? El Programa Familias en Acción nació en un escenario de crisis económica. A finales de los noventa, el comportamiento del sector productivo cayó a niveles negativos, la banca sufrió una de sus peores quiebras y el gobierno no pudo contener los efectos negativos de esa situación en el empleo y en las condiciones de vida del país, lo que hizo cada vez más evidente la vulnerabilidad de los grupos más afectados, contribuyendo también a aumentar la aceptación y viabilidad política de las reformas económicas¹⁴.

Desde los primeros años de su implementación, Familias en Acción se convirtió en uno de los principales instrumentos –si no el más importante- de

14 “La crisis económica, sumada a la precariedad de los mecanismos de protección social, ha llevado a muchas familias a desacumular activos productivos y a interrumpir sus inversiones en capital humano, lo que, sin duda, afectará sus vidas mucho más allá de la coyuntura actual.” (...) “Para alcanzar el objetivo de una sociedad más equitativa en la que todos los ciudadanos se beneficien de los frutos del crecimiento económico, la política social del gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados, b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan por completo, las posibilidades futuras de los grupos vulnerables.” (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, pág. 165- 166).

la política social del gobierno nacional durante el período de análisis. Incluso, el Programa terminó opacando las redes de protección social, como marco de acción integral para enfrentar la pobreza. Varias fueron las causas de este hecho. En primer lugar, el “Estado comunitario”, promovido por el gobierno del Presidente Uribe, consideró a los pobres como agentes inactivos que tenían que serias dificultades para afrontar los riesgos en situaciones de crisis y generar su propio desarrollo, lo que podía reducir de manera irreversible su capital humano y perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza. Bajo esta concepción el programa Familias en Acción se presentó como la gran innovación en el manejo de la política social, con menores costos y mayor eficacia e impacto del gasto público social.

Partiendo del supuesto de que el crecimiento económico es un motor del desarrollo, se consideró que la economía contaría con las herramientas necesarias para lograr avances significativos en la generación de empleo si se garantizaba su conversión productiva y aumentaba su eficiencia. Con esto, se avanzó en la tesis de la política social restrictiva, dirigida a los segmentos de la población que estaban fuera del mercado, por lo cual quedaban relegadas a un lugar secundario las acciones estructurales integrales para enfrentar la desigualdad que históricamente había vivido el país¹⁵.

Un aspecto clave en ese sentido fue el impulso, durante los dos períodos de gobierno del Presidente Álvaro Uribe, a la inversión extranjera en sectores estratégicos que requieren una cantidad intensiva de capital, como la minería. Se dio, además, énfasis a la ampliación de convenios y tratados de política comercial, la reforma a la empleabilidad, la simplificación de trámites y la implementación de estructuras tributarias especiales para los interesados en traer dinero al país. De ese modo se insertaría la economía nacional en la economía mundial, con base en la reducción de las trabas que supuestamente generaban impedimentos a la iniciativa privada.

Esas políticas tuvieron dos soportes: de un lado, la estrategia de seguridad democrática, fundamentada en la presencia de las fuerzas armadas en todos los puntos cardinales del país, en busca de control territorial y de seguridad frente a los actores ilegales, bajo el supuesto de que la seguridad es pre-requisito de la política social y de que ella sería la base para la generación de confianza inversionista. De otro, un ordenamiento institucional que privilegiaba la acción del gobierno central como determinador del gasto público y que se enfocaba en la intervención directa del Estado en asuntos netamente territoriales a través de programas como Familias en Acción.

¹⁵ “La política social necesita un ambiente macro-económico y social más estable y seguro. (...) La superación de la pobreza en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados y la recuperación del crecimiento. Esto exige las implementación de ajustes regulatorios en los sectores de infraestructura y servicios públicos, inversiones del capital privado en ciencia, tecnología, educación y salud” (PND 2002-2006, pág. 103).

Desde el año 2006, el Programa Familias en Acción adquirió una mayor importancia, al ser considerado como la estrategia principal para el incremento del capital humano, físico y social, y el uso sostenible del gasto social. Esa fue la prioridad del gobierno ante la necesidad de generar acciones directas en favor de la población vulnerable. Al mismo tiempo, se profundizó en el país la percepción sobre las bondades de la focalización social. El argumento básico era que “el crecimiento, acompañado con buenas políticas de gasto focalizado, permite romper los diversos círculos que perpetúan la pobreza”¹⁶. El gobierno nacional asignó a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema “Juntos” un papel central en la generación de condiciones para el desarrollo de las familias más pobres; sin embargo, su acción estuvo sujeta a la implementación del programa Familias en Acción; se la consideró como un complemento, más que como una estrategia central de lucha contra la pobreza.

Estos mismos componentes aparecen en la propuesta del Presidente Santos, pero con énfasis diferentes. En efecto, el nuevo gobierno ha venido introduciendo algunas modificaciones en la política social, enmarcadas en su deseo de encaminar al país hacia la prosperidad democrática. Ese fue el eje de su campaña electoral y de su programa de gobierno. La prosperidad democrática articula tres componentes: la generación de empleo, la lucha contra la pobreza y la garantía de seguridad para todos los colombianos. Para efectos del análisis de la política social interesan los dos primeros componentes.

Para la generación de empleo el gobierno decidió dar impulso a diferentes sectores de la economía que en el Plan Nacional de Desarrollo se conocen como las “locomotoras” del crecimiento: el minero-energético, la vivienda, la infraestructura de transporte, el agropecuario y la innovación. Entre más dinamismo muestren esos sectores, mayor será la generación de empleo formal, la producción de riqueza y mejores las condiciones de vida de la población¹⁷.

En tal sentido, desarrollo económico y desarrollo social deben aparecer como dos procesos articulados, para lo cual el gobierno ha de enfrentar varios desafíos: i) incrementar la eficiencia del gasto social; ii) mejorar su focalización para beneficiar prioritariamente a los más vulnerables; iii) consolidar un Sistema de Protección Social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y iv) lograr la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como la igualdad de género.

¹⁶ DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Bogotá, pág. 31-32.

¹⁷ La propuesta no se refiere, sin embargo, a políticas de distribución del ingreso y la riqueza. El plan de desarrollo no da suficiente importancia a temas de distribución y crecimiento “pro-pobre”, ni por el lado de los impuestos ni por el del gasto.

La lucha contra la pobreza implica garantizar la igualdad de oportunidades, uno de cuyos principales instrumentos es el Sistema de Protección Social. Este debe incluir, a ojos del actual gobierno, tres elementos: la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante); la promoción social y un conjunto de políticas y programas de formación de capital humano. Una de las principales herramientas del SPS es la Red para la superación de la pobreza extrema, UNIDOS (anteriormente JUNTOS), la cual debe enfrentar varios retos para lograr su propósito, entre ellos fijar condiciones claras de salida de la Red y los mecanismos de transición, suplir la falta de focalización geográfica, fortalecer los mecanismos de asignación, definir mejor las competencias de las entidades vinculadas a la Red y superar las debilidades en la capacidad de gestión de las entidades territoriales¹⁸.

En contraste con posturas precedentes, el gobierno del Presidente Santos propone un criterio de corresponsabilidad de los pobres en la tarea de superar su condición. Con ese planteamiento se busca abandonar el esquema de asistencialismo y, más bien, generar condiciones de auto- subsistencia en vez de dependencia con respecto a los programas gubernamentales: “defendemos la creación de una serie de incentivos que hagan viables conductas que en el inmediato presente parecen poco rentables para las comunidades pobres, tales como asistir a controles médicos, sustituir cultivos ilícitos o mantener a sus hijos en el colegio, en vez de enviarlos a trabajar. Así, el Estado se compromete a proveer los bienes y servicios adecuados y la población se compromete a hacer uso de los mismos”¹⁹.

Se cambia así la visión de “beneficiarios” por la de “participantes”, ya que las personas que entran en los programas del gobierno deben reconocer su situación y hacer uso de las herramientas que se les proporcionan para gestionar su propio desarrollo. Con este cambio de visión el gobierno pretende al mismo tiempo formar ciudadanos que conozcan y exijan sus derechos y se conviertan en personas activas dentro de sus comunidades²⁰.

Este nuevo concepto le ha quitado peso a Familias en Acción dentro del conjunto de la política social. Aunque los estudios ponderan los impactos del Programa y el propio Presidente Santos habla de él como el eje de su política

¹⁸ Como puede verse, los desafíos planteados por el gobierno concuerdan bastante con los resultados de este estudio.

¹⁹ Diego Molano. “Acción social en Colombia: del asistencialismo a la corresponsabilidad”, Blog de Pensamiento Social Estratégico, Fondo España-PNUD, Disponible en: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/04/accion-social-en-colombia-del-asistencialismo-a-la-corresponsabilidad-articulo-del-alto-consejero-presidencial-para-la-accion-social-y-la-cooperacion-internacional/>, último acceso: Enero 30 de 2012.

²⁰ Este punto también concuerda con las conclusiones de este estudio.

social²¹, la realidad parece ser otra. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo Familias en Acción no aparece como programa bandera de la política social, y en el diagnóstico no se realizó un análisis concienzudo sobre sus avances y retrocesos en el tiempo que lleva implementado. El programa es mencionado esporádicamente para articularlo al logro de otras metas de protección social como las correspondientes a la primera infancia. Incluso, se propone la revisión de las condicionalidades para articularlo con otras estrategias como la “de cero a siempre” que busca atender de manera más comprehensiva a la primera infancia.

Recientemente, el Senador del Partido de la Unidad Nacional, Juan Lozano, impulsó el proyecto de ley 220 de 2011 por medio del cual se regula el funcionamiento del Programa, proyecto que fue sancionado en junio de 2012 como ley de la República (Ley 1532 de 2012). Con esta iniciativa se espera elevar a rango legal el Programa para convertirlo en política de Estado y generar así mayor seguridad jurídica a sus beneficiarios en la continuidad de los subsidios. El proyecto define las condiciones de ingreso, el desempeño del mismo y establece las condiciones de retiro. Respecto a este último, el artículo 9, señala: “Hasta tanto no se completen los ciclos de educación y nutrición iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa. El Estado garantizará las apropiaciones necesarias para tal propósito”²².

Otra de las modificaciones introducidas por el gobierno actual con respecto a la política social tuvo lugar en el ámbito institucional. La Ley 1444, de mayo de 2011²³, en su artículo 18 le otorgó al mandatario facultades extraordinarias por seis meses para “(...) reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre éstas y otras entidades y organismos del Estado (...) señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladan las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la defensa jurídica del Estado (...)”.

²¹ “Familias en Acción contribuye con ese objetivo de darles más seguridad a los colombianos, mejorando la calidad de vida de los niños, niñas y jóvenes que hoy reciben en su etapa escolar el subsidio condicionado. Es un programa estrella no sólo a nivel nacional sino internacional. Ya en 40 países del mundo tienen programas parecidos pero solamente a tres los señalan como casos exitosos: México, Brasil y Colombia” (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Palabras del Presidente Santos durante la Asamblea de Beneficiarios de Familias en Acción, Montería, 11 febrero de 2011. <http://www.acionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=5572&catID=127>. Último acceso: Enero 31 de 2012.

²² Esta condición de retiro parece sin embargo ser un arma de doble filo pues puede incentivar a las familias a demorar los procesos educativos y los niveles de nutrición para no perder el beneficio del programa; además, no se especifica cómo se abordará el tema con la población beneficiaria al darles a conocer la decisión de salida.

²³ “Por la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

En el marco de estas competencias el alto gobierno determinó la creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS (Decreto 4155 de 2011), y la desaparición de Acción Social, antigua entidad responsable del Programa Familias en Acción. El nuevo Departamento Administrativo se encuentra adscrito a la Presidencia de la República y con él se pretendió institucionalizar los programas que estaban dependiendo del Ejecutivo. Su función es formular e implementar de manera directa o a través de las entidades adscritas las políticas públicas y los programas para la superación de la pobreza, la reparación de las víctimas de la violencia y la atención a la población vulnerable.

En términos de la política social es de destacar que la entidad encargada del tema de la inclusión social es la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, en el marco del cual se adscribe la Red Unidos. Ésta, que puede considerarse la segunda fase de Red Juntos y que maneja un esquema similar al de Chile Solidario, consiste en la firma de acuerdos de corresponsabilidad en los que el gobierno se compromete a dar acceso preferencial a los servicios del Estado, y las personas a cumplir con las metas planteadas por el cogestor social²⁴.

La Red es coordinada por el Departamento Administrativo para la prosperidad Social, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación, y está conformada por los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; Educación Nacional; Interior y Justicia; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Defensa. También hacen parte de la Red, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el ICBF, FINAGRO, el INCODER, el SENA, Bancoldex, la Policía Nacional y el ICETEX. En esta nueva estructura institucional, el Programa Familias en Acción es manejado directamente por el DPS en cabeza de su director, pues no está inscrito en ninguna de las entidades adscritas al Departamento.

Los cambios introducidos por el Gobierno del presidente Santos abren nuevos horizontes a la política social y constituyen un nuevo marco para la formulación de propuestas relacionadas con el programa de transferencias condicionadas. Tales propuestas pueden ser ubicadas en dos planos complementarios: aquellas que pueden contribuir a la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza en el país, y aquellas que buscan introducir mejoras en el diseño actual del Programa. Partimos de la consideración de que toda política social y sus programas son perfectibles. Las recomendaciones que se esbozan a continuación no tienen otro propósito que contribuir a mejorar las apuestas vigentes.

²⁴ Dichos co-gestores son responsables de asumir el acompañamiento a las familias vinculadas durante un periodo no mayor a cinco años. Su papel es el de motivar las familias para que movilicen sus propios recursos, sus conocimientos, sus habilidades y sus decisiones en la consecución de 45 logros básicos que se plantea la estrategia.

2.2. Un concepto integral de la política social

El país aún enfrenta un desafío muy importante en la asimilación -y en congruencia con esto, en la puesta en marcha de acciones concretas- de los cambios conceptuales y teóricos involucrados en la noción de desarrollo con equidad, en particular en lo relativo a la política social. Después de 21 años del dictamen constitucional sobre el Estado Social de Derecho en pro de la garantía de los Derechos Humanos y de la priorización del orden social, se continúa evidenciando la ambigüedad entre este precepto y la aplicación de los modelos económicos que han relegado a la política social a un plano secundario. Se le ha dado a ésta, en primer lugar, un carácter remedial, en tanto su función se restringe a dar respuesta a los posibles efectos nocivos que la implementación de las políticas económicas pueda tener sobre la población, en especial la que queda marginada de la dinámica de los mercados. Pero también posee aún un cierto tono asistencialista que pone el acento en la entrega de un subsidio monetario que, como se analizó en este estudio, genera fuerte dependencia de la población más pobre con respecto al Estado.

El programa Familias en Acción debe ser entendido como un instrumento, entre varios, de la política social. Dicha política abarca otros componentes y debe ser concebida de manera integral, de forma que se articulen y complementen los diferentes programas, adoptando un enfoque de derechos. En ese sentido, un primer aspecto tiene que ver con la necesidad de promover un cambio estructural en la concepción de la pobreza que tenga efectos en el diseño de estrategias para superarla. Tales estrategias deben buscar la integración de los programas gubernamentales de asistencia a los más pobres con iniciativas que promocionen sus capacidades y “funcionamientos”, con el fin de que puedan expandir sus libertades humanas²⁵ y logren ser autogestores de su propio desarrollo y bienestar, los cuales no son necesariamente los mismos para todos.

En primera instancia ya se ha avanzado en la realización de cambios conceptuales sobre el fenómeno de la pobreza y pobreza extrema –por ende, su forma de medición- con una visión más amplia que la de la simple carencia de los ingresos. Actualmente, se ha consolidado en el país la definición de pobreza multidimensional que hace alusión al grado de privación de las personas en varias dimensiones²⁶, con lo cual se busca hacer comparaciones entre grupos poblacionales, que permitan determinar no sólo la incidencia de la pobreza sino la brecha

²⁵ Amartya Sen concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades de los individuos: libertad para participar en el mercado y la economía, libertad para participar en la política, libertad de expresión, oportunidades sociales (educación, servicios sanitarios), protección social, entre otras.

²⁶ El DNP definió 5 dimensiones y 15 variables. Las dimensiones son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda

y la severidad. Partiendo de este importante avance, es necesario adecuar y/o reformular los objetivos y las metas de los programas dirigidos a la superación de la pobreza para evitar quedarse en el reduccionismo cuantitativo –predominante hasta ahora- de fenómenos complejos que involucran al ser humano en su relación con el entorno y con la sociedad.

El actual gobierno nacional ha empezado a avanzar por este camino trabajando en el rediseño de una tercera fase de Familias en Acción. En la formulación de esta nueva etapa se han tenido en cuenta los resultados de medición de pobreza dentro del enfoque multidimensional, lo que ha producido cambios que deben ser incorporados en el desarrollo del programa. Se pretende por ejemplo, reforzar aspectos como la corresponsabilidad²⁷, y la ampliación del programa para incluir a los jóvenes, muchos de los cuales ya han hecho parte del programa como niños. El gobierno ha contemplado la opción de darles subsidios para la continuación de sus estudios una vez concluyan la educación media. Se reconoció como un aspecto esencial brindarles apoyo y acompañamiento para que no interrumpan su proceso de desarrollo. Sin embargo, no se perciben cambios conceptuales que se reflejen en una reorientación de la finalidad del programa. Se continúa adoptando el enfoque de acumulación de capital humano cuyo alcance se puede considerar limitado.

La intención de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de inversiones en la salud y la educación de los menores de edad se ha reducido a un propósito netamente economicista –sin desconocer que es un componente común a la mayoría de programas de TMC y no sólo a Familias en Acción-. Se asume, por un lado, que las personas saludables están más aptas para su desempeño académico y laboral; y, por otro, que la educación es un factor clave para que el individuo se convierta en una herramienta útil y contribuya a la producción y productividad del país. En contraposición a esta forma restringida de considerar la educación, es urgente –tanto desde el programa como por fuera de él- mejorar su calidad, en especial su pertinencia dentro del contexto nacional, en la búsqueda de una formación más adecuada para la vida y el trabajo.

Se considera que el programa y, en general, la política social deberían descansar sobre los principios de la garantía de los derechos humanos, pues, por ejemplo, se han dejado de lado los propósitos fundamentales de la educación como derecho. Bajo este enfoque, ésta tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona-

²⁷ La corresponsabilidad se refiere al papel que cumplen las personas en el proceso de superación de su condición de pobreza a través de los programas auspiciados por el Gobierno Nacional. Con este planteamiento se quiere abandonar el esquema de asistencialismo para contribuir a generar condiciones de auto subsistencia en vez de perpetuar las conductas de dependencia. Sin embargo, trabajar bajo el principio de generar condiciones de “auto subsistencia” no parece ser un esfuerzo suficiente para que las personas dejen de ser dependientes. Subsistir es lo mínimo para la dignidad humana, por lo que el eje del asunto consistiría en propiciar las condiciones para el desarrollo de las capacidades básicas dentro de las potencialidades de las personas.

lidad, el fortalecimiento de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la identidad cultural. Dentro de una visión más amplia, la educación es un instrumento fundamental para el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, por lo que es necesario asumirla como un fin en sí mismo y no exclusivamente como un medio para lograr los propósitos anteriormente mencionados.

Otro elemento trascendental es la consolidación de acciones sostenidas para estimular la generación de empleo e ingresos a través, por ejemplo, de la promoción y el apoyo a proyectos productivos asociados a formas comunitarias. Este fue un reclamo reiterado de diferentes personas y grupos en los municipios en los que se realizó un trabajo de campo. En particular, los alcaldes municipales fueron insistentes en señalar que sin ese tipo de Programas, que algunos de ellos han apoyado de manera reiterada, Familias en Acción puede generar efectos contrarios a sus “loables propósitos”. Pero también fue una demanda de las madres beneficiarias y de diferentes actores locales que son conscientes de que el subsidio por sí mismo no afecta las causas estructurales de la pobreza y que, en el mediano plazo, la ayuda del Estado podrá desaparecer²⁸.

Por lo demás, esta recomendación se plantea con el propósito de buscar instrumentos que den mayor injerencia a los gobiernos locales para el mejor desempeño del programa, la superación de la visión asistencialista mediante la generación de programas complementarios y el reforzamiento de su papel dentro de la acción pública descentralizada. Sin embargo, se reconoce que en un marco más amplio al de Familias en Acción los proyectos de generación de ingresos en muchos casos no han coronado con éxito sus propósitos, pues se ha presentado alta mortalidad en los emprendimientos, y los que han sobrevivido han pasado en alta proporción a formar parte de la informalidad -pues en su mayoría son parte de proyectos de subsistencia- y a las formas de empleo no digno.

Por ello, es urgente diseñar e implementar una vigorosa política de empleo desde el nivel central, asunto que ha estado rezagado por muchos años dentro de la pública nacional. El actual gobierno ha enfocado la política de empleo a la reducción de los costos laborales, dejando de lado alternativas que implican medidas desde la demanda y/o la creación de una estrategia de fortalecimiento de

²⁸ En este aspecto hay que reconocer que la Red Unidos tiene dentro de sus estrategias la de brindar acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo, estableciendo un mecanismo para generar una transición de un sistema de transferencias monetarias condicionadas a un escenario donde la población en situación de pobreza y desplazamiento pueda generar ingresos de manera autónoma y sostenible. Falta evaluar los resultados de esta estrategia

la educación para adaptarla al trabajo. Esto refleja una visión bastante corta de la política, que claramente no va dirigida hacia el pleno empleo²⁹.

También es fundamental garantizar una mayor articulación en el seno de la política social para conseguir un engranaje más dinámico dentro de los programas de la red de protección social y los demás sectores que la integran. Mientras sus programas sigan funcionando de manera desarticulada, la política social seguirá desperdiando el potencial que pueda tener en su ejecución lo cual se ve reflejado en lentos avances sociales expresados en los indicadores tradicionales.

La aplicación de la política a través de programas, muchas veces aislados, hace parte de una tendencia, que se presenta no sólo en el país sino a nivel mundial. Esta se caracteriza por la transformación de la concepción e implementación de la política social desde un nivel macro y central –en particular las estrategias de reducción de pobreza a través de los “*safety nets*”- hacia una visión de proyectos específicos (*project approach*), con el argumento de que focalizando la intervención se pueden alcanzar resultados más eficientes. Aunque no se niega que en el país la aplicación de este enfoque ha tenido impactos positivos, no se debe ignorar el rol que el Estado debe jugar en la configuración de una política social más amplia que consiga resultados de mayor impacto y de más largo plazo.

Adicionalmente, es preciso aunar mayores esfuerzos para integrar la política económica y la política social a fin de producir efectos más contundentes de una y otra. En esa dirección es necesario considerar por lo menos dos aspectos: en primer lugar, una reforma tributaria que modifique la estructura impositiva del país bajo criterios de progresividad y capacidad contributiva. Tal reforma debe reconocer las potencialidades de los tributos al suelo y al desarrollo urbano como fuente de recursos para la ejecución de programas redistributivos. Desde el punto de vista productivo, es importante aprovechar los recursos generados por las industrias extractivas para potenciar otras actividades intensivas en mano de obra y encadenamientos como la agricultura, la industria y los servicios inteligentes, el turismo y las comunicaciones.

En segundo lugar, la política social y la política económica deben dar prioridad a la distribución de la tierra, reconociendo que la concentración puede incidir negativamente sobre la productividad, teniendo en cuenta que la concentración de la riqueza es mucho mayor que la del ingreso. En este aspecto es importante resaltar las nuevas normas vigentes en el país, relacionadas con la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto que fueron despojadas.

²⁹ En el plan de desarrollo “Prosperidad para todos” (2010-2014) se reconoció que el país tiene la tasa de desempleo más alta en América Latina, empero, se propuso una modesta meta de disminuirla a 8,9% en 2014; si se compara con otros países de la región esa tasa seguiría siendo alta: Argentina 7,9%; Brasil 7%; Chile 8,7% en 2011.

dos de sus tierras. Constituyen sin duda un avance importante en la devolución de sus propiedades y una medida de justicia para los colombianos víctimas de la violencia, por lo menos en su intención. Sin embargo, no contemplan ningún tipo de reforma agraria o cambios en la propiedad de la tierra, importantes para dinamizar la producción agraria y reducir los niveles de conflicto social y político.

Finalmente, la visión integral de la política social debe contemplar una estrategia tendiente a modificar la situación de inequidad de género existente en nuestra sociedad. Dicha estrategia implica, por supuesto, un conjunto de medidas que van más allá de lo que puede plantear un programa social específico como Familias en Acción. Incluye transformar los sistemas de protección social, de tal forma que las tareas de cuidado no recaigan sólo en la solidaridad familiar, así como cambios en las normas laborales e incrementos en materia de responsabilidad social de las empresas. De igual forma es necesario modificar pautas culturales para que no se refuerce la distinción entre lo económico y lo doméstico.

El cambio hacia un concepto integral de la política económica y social requiere también transformaciones institucionales y en los sistemas de gobernanza. La primera de ellas tiene relación con el modelo de descentralización. Hoy día, la estructura descentralizada del Estado colombiano está expuesta a varios riesgos, entre los que se destacan su propia debilidad institucional de un número importante de departamentos y municipios, la presión de los actores armados sobre la gestión municipal y departamental (Velásquez, 2009) y las estrategias recentralizadoras implementadas por el gobierno nacional en los últimos quince años. La política social no sólo debe encontrar un marco equitativo de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, sino que puede contribuir a incrementar su eficacia, mediante la implementación de programas que tengan como principio fundamental el respeto de la autonomía de las entidades territoriales, las relaciones equilibradas entre los niveles de gobierno, la planificación en diferentes escalas y el control social de la gestión pública. Uno de los argumentos que se ha esgrimido para la centralización del gasto social es la supuesta inmadurez técnica y política de los municipios y departamentos. Aceptando que muchos de ellos poseen ese tipo de debilidad, lo cierto es que nunca podrá ser superada si se sigue con la tendencia a concentrar en el gobierno nacional las decisiones sobre los programas que por su naturaleza y por su campo de competencia deberían desarrollar las entidades territoriales.

En esta misma línea, es necesario pasar de una participación pasiva e instrumental de la sociedad en la política social a un escenario en el que se preste mayor atención al potencial individual y colectivo que se puede estar perdiendo en materia de desarrollo local. Es previsible que una ciudadanía organizada, con un

tejido social fuerte, con la utilización de espacios de participación ciudadana y con incidencia en lo público puede llegar a jugar un rol esencial en el mejoramiento de su calidad de vida y, por ende, en el mejoramiento de la gestión pública y el desarrollo en el país.

2.3. Mejorar el Programa

El Programa Familias en Acción puede ser mejorado en varios aspectos de su diseño técnico, sobre todo en la mira de reducir las tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico, descritas en la primera parte de estas conclusiones. Un primer asunto es el de focalización social, considerado central en la medida en que las intervenciones gubernamentales deben privilegiar a los más pobres. La cuestión es cómo garantizar que los subsidios lleguen a la población que realmente los necesita. Ello depende en parte de la noción de pobreza que dé soporte al diseño de la focalización. Un enfoque centrado en las capacidades de las personas antes que en aspectos relacionados puramente con el ingreso, obliga a que los programas de asistencia social sean relativos en los satisfactores y absolutos en las capacidades. En otras palabras, el punto clave es la provisión eficiente de bienes y servicios y su impacto en el incremento de las capacidades de la población beneficiaria.

En ese sentido, resulta clave mejorar los mecanismos de focalización, pues los actuales son percibidos como débiles o superficiales por la población beneficiaria. El SISBEN puede ser un instrumento básico de clasificación para determinar prioridades en la asignación de recursos en programas de carácter asistencial. Sin embargo, no es conveniente depender exclusivamente de ese instrumento³⁰, sino que se requieren reglas de acceso e instrumentos adicionales de clasificación o acceso, que dependen de la naturaleza del Programa y de los contextos específicos en los que se va a ejecutar. Es necesario que la focalización tenga en cuenta, además, indicadores territoriales que orienten a los programas en sus decisiones de inversión.

A ese respecto, es necesario compatibilizar de mejor manera el Programa con la estructura descentralizada del Estado, de modo que los municipios – incluso los departamentos- puedan tener una mayor injerencia en la conducción del Programa. Una tarea que podrían cumplir los municipios sería la de seleccionar los potenciales beneficiarios. Es importante recoger la sugerencia de varios actores locales, planteada durante la realización de los estudios de caso, de que sea el municipio, a través de sus autoridades, el encargado de identificar los beneficiarios del Programa. Esto se haría de acuerdo a un procedimiento como el siguiente:

³⁰ La ley 1532 ratifica al SISBEN como el instrumento de focalización del Programa

- La aplicación de la encuesta SISBEN³¹ sería hecha por personal ajeno al municipio, a fin de evitar interferencias locales y sesgos (políticos, de amistad, etc.) en la aplicación del instrumento.
- Con base en los resultados de la encuesta, el municipio, siguiendo pautas definidas nacionalmente, en particular los puntos de corte, identificarían el listado de beneficiarios potenciales del Programa. Podrían eventualmente corregir parcialmente los resultados arrojados por el SISBEN, siempre y cuando se aportara la debida justificación.
- El listado de beneficiarios potenciales sería enviado al Gobierno Nacional para que dé el visto bueno.
- Con base en ese visto bueno, el municipio haría la convocatoria correspondiente y recibiría la documentación para la inscripción de las familias beneficiarias.

La condición para realizar ese procedimiento es que se ejerza un control local en cabeza del Concejo Municipal, de las Personerías municipales (y de las contralorías donde ellas existan) y de la propia ciudadanía a través de ejercicios de vigilancia o auditoría ciudadana. El municipio, por su parte, mantendría su función de verificación del cumplimiento de las condiciones del subsidio y asumiría igualmente la función de determinar la salida de Programa de las familias beneficiarias. Para tal efecto, aplicaría los principios y criterios definidos por el Gobierno Nacional en cuanto a la salida de beneficiarios, adaptándolos a las condiciones locales³².

Al igual que la participación en la identificación de los beneficiarios, otra tarea que los municipios podrían asumir, en tanto hasta ahora no la han desarrollado, o lo han hecho de manera marginal y/o no articulada, es el diseño e implementación de programas sostenidos de generación de ingresos, que no sólo complementen los subsidios condicionados, sino que además vayan preparando la salida de los beneficiarios del Programa. El rol del gobierno local consistiría en el diseño de programas para los grupos más vulnerables, que les permitan generar de manera sostenible ingresos para la subsistencia y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias. Se trata de programas de tipo productivo que muchos municipios están en capacidad de desarrollar con el apoyo del gobierno nacional, de la cooperación internacional y del sector privado. Los municipios deberían acudir con proyectos de esta índole a los fondos de desarrollo regional y de compensación, creados por el nuevo Sistema Nacional de Regalías. El gobierno

³¹ Mientras no haya otro instrumento de focalización, el SISBEN debe ser empleado como herramienta del Programa, a sabiendas de sus limitaciones, ya demostradas.

³² Ver a ese respecto la ley 1532 de 2012.

nacional podría contribuir con contrapartidas o con apoyo técnico para capacitar a los beneficiarios en el manejo de estas iniciativas y garantizar su sostenibilidad, punto crítico –como ya se mencionó– de este tipo de proyectos.

La implementación de estos programas de generación de empleo e ingresos implicaría una reducción paulatina en la entrega de subsidios y una reorientación progresiva del gasto social hacia proyectos de generación de ingresos y de aumento de la autonomía económica de los beneficiarios. Para ello es preciso orientar las estrategias en el sentido de atacar las causas de la pobreza y de la desigualdad, y no sólo sus manifestaciones, involucrando activamente a los beneficiarios mediante un diálogo ciudadano que los considere como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios y subsidios.

Este cambio en la política pública es de particular importancia en el caso de las mujeres, principales referentes del programa. Su empoderamiento económico debería ser una intención permanente en este tipo de iniciativas, pues, como dice Stromsquist (2000), “el acceso al trabajo incrementa la independencia económica de las mujeres, lo que genera un mayor nivel de independencia en general” (81). Así, al lado de subsidios que deberían ser provisionales y solo para condiciones específicas, el programa y/o la política social gubernamental deberían buscar la forma de generar capacidades que garanticen empleo estable a las mujeres más pobres.

Una recomendación fundamental se refiere a mejorar el enfoque y el alcance que actualmente tiene el Programa en materia de capital social y de participación ciudadana. Es necesario modificar el diseño actual, crear nuevos dispositivos de organización social y participación ciudadana mucho más efectivos y deliberantes, y redefinir las estrategias para el empoderamiento de las mujeres con el propósito de que asuman un rol más autónomo y se inserten activamente en el escenario público.

El Programa debería apostarle a la creación de un capital social fuerte que trascienda los linderos del Programa y estimule la articulación de las madres beneficiarias con otros grupos sociales para generar sinergias en su propio beneficio. Es necesario pasar del empoderamiento individual de las madres a un fortalecimiento colectivo. Debe contemplarse la necesidad de que las madres beneficiarias establezcan relaciones e interacciones con otros líderes sociales, organizaciones de diverso tipo, actores gremiales, académicos, políticos y autoridades públicas, no sólo del municipio sino de otros municipios, del departamento y de la nación.

De igual manera, Familias en Acción debe ampliar el horizonte de los diseños participativos, incluyendo actividades que empoderen a las madres para que se conviertan en factor importante de las decisiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida en su territorio. En esa perspectiva,

se sugiere, a la luz de la nueva Ley Estatutaria de Participación, crear espacios públicos de deliberación y concertación en los que participen activamente las madres líderes y las madres beneficiarias y se construyan acuerdos relacionados con la marcha del Programa y con los programas de desarrollo local en el campo de competencia de los municipios.

De manera concomitante, debe hacerse un esfuerzo de alto calibre para sensibilizar a las autoridades municipales (alcaldes y Concejales) y a los servidores públicos sobre la necesidad de promover la participación ciudadana en sus municipios y de abrir espacios de diálogo con los grupos de madres y con otros actores locales para hacer seguimiento al Programa y tomar las decisiones necesarias que permitan incrementar su impacto.

Por último, considerar el enfoque de equidad de género en un Programa que, como Familias en Acción, involucra de una manera tan considerable a las mujeres, evitaría el carácter instrumental que se le imprime al rol que las madres titulares y las madres líderes adquieren dentro del Programa Familias en Acción. El acumulado de conocimiento y de reflexión sobre conceptos como equidad y justicia de género, de su relación con el desarrollo y de cómo garantizar su aplicación dentro de la política pública, hacen injustificable la omisión de consideraciones al respecto.

La literatura ha hecho énfasis en la importancia de precisar el enfoque para visualizar de antemano la idea que se promueve de familia y del rol de la mujer dentro de ella, y evitar así que la intervención social reproduzca injusticias basadas en el género. De igual forma, la promoción de organizaciones de mujeres y la articulación de éstas con otras organizaciones y con otras instancias y entidades son aspectos que bien podrían impulsarse desde un programa como el analizado, que en últimas y en consideración a la responsabilidad que delega en las mujeres, debería propender por su empoderamiento económico, cognitivo, psicológico y político.

Un aspecto que debe mejorar el Programa es la producción y la entrega de información, tanto para la focalización como para la evaluación de los resultados. Aunque esto tiene que ver con una característica generalizada de falta de información confiable en el país, también es cierto que en las entidades del gobierno encargadas del Programa existen sistemas de recolección de datos que en ocasiones no son de consulta pública. En el caso específico de las condiciones de nutrición y educación, se debe avanzar en la sistematización de los resultados en los municipios, pues hasta el día de hoy no se sabe cuál es el impacto real de Familias en Acción en esos temas. Si bien las evaluaciones institucionales plantean que esta iniciativa contribuye a mejorar las condiciones de vida de las familias y los menores beneficiados, ellas no tienen en cuenta que en los municipios también

existen estrategias locales con propósitos similares a los de Familias en Acción, lo que puede incrementar el riesgo de doble contabilidad o, simplemente, el de adjudicar impactos al programa que en la práctica no los produce.

También es importante que Familias en Acción cuente con información desagregada por sexo y con indicadores específicos de entrada, de proceso, de resultados y de impacto, que permitan evaluar la evolución de las relaciones de género en un momento dado y a lo largo del tiempo. Ello permitiría apreciar las diferencias entre hombres y mujeres y entre niños y niñas en temas centrales como por ejemplo la vinculación al mercado laboral y el uso del tiempo en actividades remuneradas y no remuneradas de las madres, o posibles impactos diferenciales en los menores como efectos de la acción del Programa. Se contaría así con información para anticipar las consecuencias de las acciones previstas y para realizar valoraciones más reales de los impactos del programa en sus beneficiarios. Es imprescindible que esta información pueda estar disponible para efectos de la investigación y la incidencia política.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes bibliográficas

- Acosta, A. (2010). El desarrollo desigual. Obtenido de www.amylkaracosta.net.
- Acosta, O. L., & Ramírez, J. C. (2004). Las Redes de Protección Social: Modelo Incompleto. Santiago de Chile: CEPAL/BID.
- Acosta, O., Rivera, D., & Guerra, J. (2005). Análisis de la encuesta nacional de calidad de vida 2003. Acceso de los hogares a los principales servicios públicos y sociales y percepciones de calidad sobre estos servicios. *Economía* (76).
- Adato, M. (2001). El impacto de progreso sobre las relaciones sociales en la comunidad. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2010). Entre la memoria y el olvido: voces de madres. Bogotá: Acción Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Aguirre, A. (2008). Convergencia: del análisis del nivel de actividad económica a las variables sociales. Una revisión de la literatura del caso colombiano. Documentos de CERAC (8).
- Aguirre, R., García, C., & Carrasco, C. (2005). El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. *Mujer y desarrollo* , 65 (LC/L.2324-P/E).
- Alderman, H., & Lindert, K. (1998). The potential and limitations of self-targeted food subsidies. *The World Bank Research Observer* , 13 (2).
- Amagada, I. (1996). El debate actual de las políticas. *Nueva Sociedad* (144), 57-69.
- Angulo, S. (2005). Focalización: criterios generales para evaluar la pertinencia de los mecanismos de focalización de los programas sociales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Archila, M., & Pardo, M. (2001). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Arrázola, L., Rueda, F., & Fortich, R. (2003). *Disparidades regionales en Colombia. Un análisis del periodo 1985-2000*. Documentos de trabajo sobre economía regional .
- Arriagada, I. (2006). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. Serie políticas sociales , 119. CEPAL.
- Baker, J., & Grosh, M. (1994). *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima. Lima: Consorcio de investigación económica y social (CIES), y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Ediciones Visual Service.
- Banco Mundial. *Informe sobre desarrollo mundial 2001/2002. Lucha contra la pobreza*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Becker, A., Castro, S., & Cárdenas, M. (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ, FESCOL.
- Bitrán, R., & Muñoz, C. (2000). *Focalización en salud: conceptos y análisis de experiencias*. Iniciativa Reforma Sector Salud - USAID.
- Bloom, E., & Mina Rosero, L. (1998). *La eficiencia y equidad en el sector salud colombiano*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo. Misión Social - DNP/PNUD.
- Bonet, J. (2004). *Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana*. Documentos de trabajo sobre economía regional (49).
- Bonet, J., & Meisel, A. (1999). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. Documentos de trabajo sobre economía regional (8).
- Bonet, J., & Meisel, A. (2006). *Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia 1975-2000*. Documentos de trabajo sobre economía regional (36).
- Brodersohn, V. (1999). *Focalización de programas de superación de la pobreza. En Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano del Niño, UNICEF.
- Candia, J. M. (1998). *Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales*. Nueva Sociedad (156), 116-126.
- Cárdenas, e. a. (1993). *Convergencia y migraciones inter-departamentales en Colombia: 1950-1989*. Coyuntura Económica , 23 (1).

- Carnoy, M. (2004). Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina: ¿qué lecciones deja para el proyecto regional de educación para América Latina? PRELAC .
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPALA .
- CEPAL. (1993). Anuario Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1996). Anuario Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000). Anuario Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2006). Anuario Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2009). Anuario Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1994). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1994. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2002). Panorama social de América Latina 2001-2002. Informe anual. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2007). Progreso técnico y cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience. Washington: The World Bank - Regional and sectorial studies.
- Cohen, E., & Franco, R. (2001). Evaluación de Proyectos Sociales. Buenos Aires: Siglo XXI.
- DANE, DNP, PNUD y Ministerio de Agricultura. (1989). La pobreza en Colombia. Bogotá.
- Delgado, O., & Cárdenas, M. (1993). La política social en Colombia: los casos de salud y pensiones. Bogotá: FESCOL.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2003). Encuesta de calidad de vida. Manual del encuestador. Bogotá : DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2001). Creación del sistema de riesgo y protección social, Documentos Conpes 3144. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). Evaluación de políticas públicas. Programa Familias en Acción. Impactos en capital humano y evaluación beneficio costo del programa. Sinergia, Acción Social, BID, BM. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación. (2004). Evaluación de políticas públicas. Programa Familias en Acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). Familias en Acción mejora las condiciones de vida de sus beneficiarios. Reportes de evaluación N° 16. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (1997). Focalización del gasto social. Documento Conpes social 40. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). Informe primer seguimiento. Evaluación de impacto del Programa Familias en Acción. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (1992). Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Cambio para construir la paz. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario, desarrollo para todos. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). Programa Familias en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares. Evaluación de políticas públicas N° 1. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000). Red de apoyo social: Programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos, Documento Conpes 3081. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Red de protección social contra la extrema pobreza, Documento Conpes. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2001). Reforma del Sistema de Focalización individual del gasto social, Documento Conpes social 55. Bogotá: DNP.
- Departamento para la prosperidad social. (2005). Aprendizaje colectivo. Cali.
- Departamento para la Prosperidad Social. (2007). Fortalezcamos la asamblea municipal de Familias en Acción. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2005). Informe a la banca multilateral. Primer semestre de 2005. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2008). Informe a la banca multilateral. Primer semestre de 2008. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2009). Informe a la banca multilateral. Primer semestre de 2009. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2005). Informe a la banca multilateral. Segundo semestre de 2005. Bogotá.

- Departamento para la Prosperidad Social. (2010). Informe de estado y avance, primer semestre de 2010. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2009). Informe de estado y avance. Segundo semestre de 2009. Bogotá.
- Departamento para la prosperidad social. (2007). Prueba piloto para comunidades indígenas. Bogotá.
- Díaz García, C. (2009). Efectos colaterales en participación ciudadana de las madres líderes del programa Familias en Acción en el Municipio de Planeta Rica, Córdoba. Trabajo de grado para optar al título de politóloga, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales., Bogotá.
- Duarte, B. A. (2005). Alfonso López Pumarejo y la Revolución en Marcha. Credencial Historia (192).
- Duhau, E. (2001). Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En A. Ziccardi, Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina (págs. 311-326). Buenos Aires: CLACSO.
- Durston, J. (2002). El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escobal, J., Torero, M., & Ponce, C. (2001). Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza. RED (19).
- Fofack, D. B. Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue. The World Bank Economic Review , 14 (1).
- Forselledo, A. G. (2003). Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas (PPF). Montevideo: Instituto Interamericano del niño.
- Foster, A., & Rozensweig, M. (1995). El crecimiento económico, aumentar la demanda de las escuelas. La evidencia de la India rural, 1960-1990. Perspectiva Económicas (13).
- Fresneda, O. (1991). La pobreza colombiana en el contexto Latinoamericano. En PNUD, Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia. Bogotá: PNUD.
- Fresneda, O., & Vélez Echavarría, C. (1996). El gasto público social : definición, medición y normatividad en Colombia. Coyuntura social (14).
- Fundación Foro Nacional por Colombia. (2011). Trayectorias de la participación ciudadana en Colombia. Bogotá.

- Garay, L. J. (1994). América Latina ante el reordenamiento económico internacional. Bogotá: Universidad Nacional.
- Garay, L. J. (2003). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. *Revista de economía institucional* , 5 (8), 15-31.
- García, N. (1993). Reestructuración económica y mercado del trabajo. Reestructuración económica y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- García, N. (1991). Reestructuración, ahorro y mercado trabajo. Programa regional del empleo para América Latina y el Caribe de la OIT. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo - OIT.
- Gaviria, A. (2004). Del romanticismo al realismo social: lecciones de la década de los 90. Documento CEDE (2004-21).
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos* (14), 2004-237.
- Goetz, A. M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas directrices para la investigación. En M. Mukhopadhyay, & N. Sinch (Edits.), *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo* (págs. 13-45). Bogotá: IDRC.
- González Vega, C. (2003). Deepening rural financial markets: Macroeconomic policy and political dimensions. *Paving the way forward for rural finance: an International Conference on Best Practices*. Washington D.C.
- González, J. I. (2000). Política social e indicadores sociales en Colombia: Una evaluación. *Investigación y desarrollo* , 8 (3), 244-257.
- González, J. (2008). Transformación industrial, autonomía tecnológica y crecimiento económico: Colombia 1925 - 2005. *Archivos de Economía* .
- González, J., & Sarmiento, A. (2003). El ingreso básico universal y la focalización. Bogotá: Programa de Desarrollo Humano.
- Graham, C. (1994). Safety nets, politics and the poor. *Transitions to market economy*. Washington, D.C.: The brookings institution.
- Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (Ed.), *Género en el Estado, estado del género* (27 ed.). Isis Internacional.
- Hernández, M. (2004). La Fragmentación de la Salud en Colombia y Argentina: Una Comparación Sociopolítica, 1880-1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Holzman, R., & Jorgensen, S. (2000). Social protection as social risk management. Conceptual underpinnings for social protection sector strategy paper. The World Bank.
- Holzman, R., & Jorgensen, S. (2000). Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond. En Social protection discussion paper series No. 6. The World Bank.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2010. Resumen ejecutivo. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Jiménez, E. M. (2003). Resultados de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, profundización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario. *Economía y Desarrollo* , 2 (1).
- Klisberg, B. (2002). Inequidad en la educación en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Laguado Duca, A. (2004). La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida? Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Colección Centro de Estudios Sociales CES.
- Larragaña, O. (2005). Focalización de programas en Chile: el sistema CAS. Serie de documentos de discusión sobre la protección social.
- Larrea, C. Educación, equidad y bienestar de los hogares en América Latina. Sistema de información de tendencias educativas. Buenos Aires.
- León, A. (2008). Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y política para el análisis de la primera meta del milenio. Santiago de Chile: CEPAL.
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México. México D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo - Planeta.
- Londoño, J. L. La infraestructura social de la revolución pacífica. *Planeación y Desarrollo* , XXIII (1).
- Londoño, R., & Velásquez, F. (1975). Estructura económica y jurídico-política de Colombia. Bogotá.
- Maldonado, J., & Moreno Sánchez, R. (2010). Estrategias de suavización del consumo y del ingreso de las madres beneficiarias del programa Familias en Acción: Un análisis cualitativo. Documentos CEDE (23).
- Mejía, D. M. (2001). El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales. *Reportes del Emisor, Investigación e Información económica* (20).

- Mkandawire, T. (2005). Targeting and universalism in poverty reduction. Social policy and development programme paper N. 23. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Mora Toscano, O. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y Reformas Económicas y sociales en Colombia (1934-1938 y 1942-1945). Apuntes del CENES , XXIX (50).
- Núñez, J., & Cuesta, L. (2006). Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas. Documentos CEDE , 1-64.
- Núñez, J., & Espinosa, S. (2005). Pobreza y protección social en Colombia. Bogotá: PNUD - Colombia.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social; universalismo vs focalización. Nueva Sociedad (215).
- Ocampo, J. A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Estudios y Perspectivas .
- Ocampo, J. A. (2000). Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa. CEPAL (72), 53-78.
- Ocampo, J. A. (1996). Una década de grandes transformaciones económicas 1986-1995. En J. A. Ocampo, G. Colmenares, J. Jaramillo, H. Tovar, J. O. Melo, J. A. Bejarano, y otros, Historia Económica de Colombia. Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Ochoa Almanza, J. M. (2010). Mujer no, madre: Análisis crítico del impacto generado por el programa Familias en Acción en madres beneficiarias del barrio Jerusalén en Bogotá. Trabajo de grado para optar al título de Maestría en Política Social, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- Palacio, E. S. (1990). Una década perdida para América Latina. Relaciones Económicas Internacionales (9).
- Parada, M. B. (2001). Educación y pobreza: una relación conflictiva. En A. Ziccardi, Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina (págs. 65-81). Buenos Aires: CLACSO.
- Perry, G., López, H., & Maloney, W. (2006). De los círculos viciosos a los círculos virtuosos. En G. Perry, H. López, W. Maloney, O. Arias, & L. Servén, Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Banco Mundial y Mayol Editores.
- Pollack, M., & Villareal, M. (1991). Ajuste estructural, mujer y estrategias de sobrevivencia. Ponencia presentada en el Taller de trabajo sobre familia,

- desarrollo y dinámica de población de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CELADE.
- Programa Famiias en Acción. (2002). Guía del cuidado de la educación y la salud familiar. Documento preliminar.
- Programa Familias en Acción. (2009). Documento técnico del programa. Bogotá: Panamericana.
- Programa Familias en Acción. (2010). El Camino Recorrido. Diez años Familias en Acción. Bogotá: DNP, Acción Social.
- Programa Familias en Acción. (2002). Los encuentros de cuidado - Guía metodológica - Promoción de la educación y la salud familiar. Bogotá: Panamericana.
- Programa Familias en Acción. (2003). Los encuentros de cuidado - Promoción de la educación y la salud familair. Bogotá: Panamericana.
- Puyana Villamizar, Y. (2008). Políticas de Familia en Colombia: Matices y orientaciones. Revista de Trabajo Social (10).
- Ramírez Acosta, E. S. (2008). Industrialización por sustitución de importaciones. Recuperado el 2010, de Zona Económica: <http://www.zonaeconomica.com/isi>
- Ramírez, J. C., Silva, I., & Cuervo, L. M. (2009). Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ravaillon, M., & Lipton, G. (1993). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. Lessons from Latin America. Working papers. (319).
- Ravaillon, M., & Woodcock, J. (1997). World development report 1997: Agriculture for development. Econpapers (32).
- Rentería, C. (2007). Avances y retos de la política social en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Revéiz, E. (2007). El Estado regulador de riesgos. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Javeriana y Centro de Responsabilidad Empresarial.
- Ribe, H., & Carvalho, S. (1990). World Bank Treatment of the Social Impact of Adjustment Programs. Policy, research and Externa affairs. Working paper.
- RINDE - Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial. (2007). Transferencias y equidad. Datos para un debate. Bogotá: CID - Universidad Nacional de Colombia.
- RINDE- Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarollo territorial. (2007). Veinte años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

- Rosenthal, G. (1990). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. *Ciencias Sociales* , XXIX (1 Y 2).
- Sarmiento Anzola, L. (1993). El paquete social del neoliberalismo. *Foro Nacional por Colombia* (20).
- Sen, A. (2000). Social exclusion: concept, application and scrutiny. *Social development papers* (1).
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting. En D. Van de Wallen, & N. Kimberly (Edits.), *Public spending*.
- Sharma, M., & Zeller, M. (1999). Placement and outreach of group based credit organizations. The cases of ASA, BRAC and PROSHIKA. *World Development*.
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (68).
- Stromquits, N. (2002). La búsqueda del empoderamiento: En qué puede contribuir el campo de la educación. En M. León, *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sunkel, O. (1993). Auge, crisis y renovación del Estado. *Foro* (20).
- Sunkel, O., & Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los años 1990. *CEPAL* (42).
- Universidad del Valle, Veeduría Distrital. (2005). Democracia, participación y control social a la gestión pública. Guía para la formación de servidores públicos. Bogotá.
- Velásquez, F. (2010). ¿Recentralizar para pacificar? *Revista Foro* (70), 40-54.
- Velásquez, F. (1995). Antecedentes, desarrollos y perspectivas de la descentralización en Colombia. En *¿Descentralizar en América Latina?* Quito: PGU-LAC y GTZ.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Vivas, R. y. (1998). Crecimiento regional en Colombia: perdiste la desigualdad. *Economía de Rosario* , 1 (1).
- Vivian, J. (1994). Social safety nets and adjustment in developing countries. Ginebra.
- Wodon, H. N. (2001). Protección social para los pobres en América Latina. *CEPAL* , 73.
- Zapata, J. G. (2009). Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia. *División de Desarrollo Social, serie políticas sociales* (148).

Zapata, J. G. (2008). El gasto social en Colombia en el año 2003, su financiamiento y una propuesta de cofinanciación de la política social. Bogotá.

2. Fuentes en formato digital

- Acción Social. (2001). Documento de Focalización Programa Familias en Acción. Obtenido de <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=12684>
- Arriagada, I. (s.f.). Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. Obtenido de http://www.familis.org/conferences/VIFamilia2005Cuba/lostrabajos/conferencia_magistral.pdf
- Arriagada, I. (2007). La desigualdad y diversidad de las familias latinoamericanas. Recuperado el 11 de Agosto de 2010, de Universidad de Caldas: http://www.ucaldas.edu.co/docs/seminario_familia/PONENCIA_IRMA_ARRIAGADA.pdf
- Banco Mundial. (2001). Assessment of the Bolsa Escola Programs, Sector report No. 20208. Recuperado el 2011, de <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Bárcena, A. (2010). Balance de una Década en América Latina: brechas por cerrar y caminos por abrir. Obtenido de: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/Alicia-Barcena.pdf>
- CEPAL. (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe. Recuperado el 16 de Julio de 2010, de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf
- CEPAL. (1999). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999. Obtenido de CEPAL: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/4524/indice.htm#ÍNDICE>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios en programas sociales. Conpes N. 117. Recuperado el 2011, de Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/o/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20 Sociales/117.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Evaluación del Programa Familias en Acción para la población desplazada. Recuperado el 2011, de Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ResultadosImpactodelaGesti%C3%B3nP%C3%BAblica/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/Evaluaci%C3%B3ndeImpactoProgramaFamiliasenAcci%C3%B3n/tabid/712/Default.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Evaluación Programa Familias en Acción. Recuperado el 2011, de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ResultadosImpactodelaGesti%C3%B3nP%C3%BAblica/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/Evaluaci%C3%B3ndeImpactoProgramaFamiliasenAcci%C3%B3n/tabid/712/Default.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Evaluación Programa Familias en Acción en centros urbanos. Recuperado en 2011, de Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ResultadosImpactodelaGesti%C3%B3nP%C3%BAblica/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/Evaluaci%C3%B3ndeImpactoProgramaFamiliasenAcci%C3%B3n/tabid/712/Default.aspx>.
- Departamento para la prosperidad social. (2006). Informe a la Banca Multilateral. Primer semestre de 2006. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/984_FA-Informe_RAS-BIRF_2006-junio.pdf
- Departamento para la prosperidad social. (2007). Informe a la Banca Multilateral. Primer semestre de 2007. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/2361_Informe_a_la_Banca_Multilateral_30_de_Junio_de_2007_.pdf
- Departamento para la prosperidad social. (2006). Informe a la Banca Multilateral. Segundo semestre de 2006. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/2362_Informe_a_la_Banca_Multilateral_31_de_diciembre_de_2006_.pdf
- Departamento para la prosperidad social. (2007). Informe a la Banca Multilateral. Segundo semestre de 2007. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/2484_Informe_a_la_Banca_Multilateral_Dic-31-2007.pdf
- Departamento para la prosperidad social. (2008). Informe a la Banca Multilateral. Segundo semestre de 2008. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: [http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/3742_Informe_a_la_Banca_Multilateral_\(2do_semestre_2008\).pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/docs_FA/3742_Informe_a_la_Banca_Multilateral_(2do_semestre_2008).pdf)
- Departamento para la Prosperidad Social. (2001). Manual operativo. Obtenido de Programa Familias en Acción: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=12684>
- Departamento para la prosperidad social. (2001). Manual operativo 2007-2010. Recuperado el 2011, de Programa Familias en Acción: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=12684>

- Echavarría, J. J., & Villamizar, M. (s.f.). El Proceso Colombiano de Desindustrialización. Obtenido de <http://quimbaya.banrep.gov.co/docum/ftp/borra361.pdf>
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Obtenido de CEPAL: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf
- Garay, L. J. (s.f.). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Obtenido de Biblioteca Virtual del Banco de la República: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/economia/industrilatina/indice.htm>
- Guillén, A. (s.f.). Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina. Obtenido de http://www.centrocelfosfurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf
- Irarrazabal, I. (2004). Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. Recuperado el 2011, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.aciamericas.coop/doctos/ano2006/bidcumbre2005.pdf>.
- Martínez Franzoni, J., & Vooren, K. (2008). (Re) distribución y desigualdad de género en América Latina: Innovando en su conceptualización y medición. Recuperado el 12 de Agosto de 2010, de http://www.iis.ucr.ac.cr/jornadas/ponencias_Jornadas%202008/redistribucionydesigualdad.pdf
- Mejía, D. (2002). Pobreza, distribución del ingreso y desempleo en América Latina. Recuperado el 2011, de Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/32.pdf> Recuperado 20 Junio 2012
- Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. (2006). Ficha familia. Más y mejor focalización en una nueva etapa del desarrollo social del país. Recuperado el 2011, de <http://mideplan.cl/publico/section.php?secid=7>
- Profamilia.(2010).EncuestadeDemografíaySalud. Recuperadoen2011,deProfamilia: http://encuestaprofamilia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=45
- Rawlings, L. (s.f.). Colombia: Reforma de la Red de Protección Social . Obtenido de Banco Mundial. En Breve No. 18: [http://irisppublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E9852576AF006C1AF9/\\$File/18S_Feb03_18_Col_Soc_Safety_sp.pdf](http://irisppublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E9852576AF006C1AF9/$File/18S_Feb03_18_Col_Soc_Safety_sp.pdf)
- Uribe, J. D. (2008). Algunas lecciones relevantes aprendidas de la crisis financiera colombiana de 1998-1999. Recuperado el 2012, de http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/Uribe/2008/Crisis_Financiera.pdf

Villamizar García Herreros, M. E. (2011). Usos del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad. Obtenido de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/42803/S107MD_L3298_P.pdf