

APRENDIZAJE COLECTIVO

Familias en Acción



LA PRESENTE EDICIÓN DE 2.000 EJEMPLARES
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN DICIEMBRE DE 2005
EN LOS TALLERES DE IMPRELIBROS S.A.

SANTIAGO DE CALI, COLOMBIA

APRENDIZAJE COLECTIVO

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

**Agencia Presidencial para la Acción Social y
la Cooperación Internacional**

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Álvaro Uribe Vélez

Presidente de la República de Colombia

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal

Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Diego Andrés Molano Aponte

Director programas presidenciales Acción Social
DT-RSS-FIP

Rita Combariza Cruz

Directora nacional programa Familias en Acción

María del Pilar Cortés Montoya

Coordinadora sistema de información –SIFA-

Nohora Susana Garzón Marta

Coordinadora área de planeación y seguimiento

Jaime Benavides Pinto

Coordinador área de quejas, reclamos y novedades

Carlos Enrique Guerrero

Coordinador área operativa

Irma Lucía Acevedo Carvajal

Coordinadora de área de capacitación

Elaboración de textos

Rita Combariza Cruz, María del Pilar Cortés Montoya, Nohora Garzón Marta, Jaime Benavides Pinto, Carlos Guerrero Ramos, Claudia Leonor León Moreno, María Margarita Montoya Díaz, Margarita Aristizábal Ariza, Delio Atuesta García, Enrique Velásquez Ruiz, Hernando Sánchez Castro y Darío Jiménez

Editora general

Marcela Giraldo

Apoyo editorial

Camila González

Delio Atuesta

Diseño y diagramación

Preprensa Digital Cargraphics S.A.

Impreso por Imprelibros S.A.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Fotografías

Archivo Programa Familias en Acción

Primera edición, noviembre 2005

ISBN 958-33-8586-7

© Programa Familias en Acción

Bogotá, calle 7ª No. 6-54 oficina 215

Teléfonos: (57 1) 3 52 66 00 – 3526623 Ext. 1035 – 1078 - 1932

www.accionsocial.gov.co

Tabla de contenido

Presentación	x
Luis Alfonso Hoyos	
Prólogo	xii
Diego Andrés Molano	
Introducción	xviii
Rita Combariza	
Capítulo 1	
EL CAMINO RECORRIDO	1
A. La Red de Apoyo Social	4
B. Innovaciones en el diseño de Familias en Acción	9
1. Mecanismo de pagos	10
2. Promoción de la educación y la salud	12
a. Características de las familias	15
b. Combinar la atención y el cuidado	18
C. Ampliación de cobertura	21
D. Gestión estatal	24
E. Nueva fase de subsidios condicionados	27
F. ¿Qué es Familias en Acción?	30
Capítulo 2	
PUESTA EN ESCENA DE FAMILIAS EN ACCIÓN	35
A. Estructura y entidades participantes	37
B. Focalización	44
1. Sistema de selección de beneficiarios	46
2. Focalización poblacional	48
3. Focalización territorial	49
a. Priorización de departamentos	51
b. Priorización de municipios	52
C. Evaluación <i>ex ante</i> (previa)	54
1. Criterio de evaluación en educación	55
2. Criterio de evaluación en salud	58
3. Calificación	59

Capítulo 3

¿CÓMO FUNCIONA FAMILIAS EN ACCIÓN?

62

A. Ciclo operativo	63
B. Vinculación de las familias	65
1. Etapa de preparación o alistamiento	65
2. Etapa de ejecución	66
3. Etapa de cierre del proceso	68
C. Resultados	69
D. Aportes del proceso	76
E. Pago de los subsidios	80
1. Modalidades de pago	80
a. Búsqueda de alternativas de pago	82
b. El monedero electrónico	84
2. Flujo de los recursos	88
F. Sistema de información del programa	91
1. Funcionalidades del sistema	91
2. Evolución del sistema	93
G. Verificación de compromisos	96
1. Instrumentos de la verificación	100
2. Comportamiento por tipo de subsidio	103
a. Subsidio de educación	103
b. Subsidio nutricional	108
3. Responsabilidad compartida entre actores	110
H. Quejas, reclamos y novedades	113
1. Instrumentos de apoyo	114
2. Marco legal	116
3. Descentralización de mecanismos	117
I. Control social	117
1. ¿Qué es una veeduría ciudadana?	119
2. ¿Cómo constituir una veeduría ciudadana?	120
3. Las veedurías en Familias en Acción	122

Capítulo 4

FAMILIAS EN ACCIÓN TEJE REDES SOCIALES

125

A. Promoción igual a cuidado más atención	128
B. Acceso a salud y educación	131
1. Logros: más allá de lo esperado	133
2. Madres: cumplimiento a toda prueba	134
C. La asamblea municipal de Familias en Acción	137
1. Las mujeres: invitadas especiales	138
2. Las asambleas: una manera femenina de interactuar	140
3. Se difunden las asambleas municipales	142
D. El rito y los rituales	143
1. La modernidad frente al rito	144
2. El rito en el programa	146
3. El círculo rompe esquemas	146

E. Asamblea municipal: colectivo social	148
F. Comité municipal de madres líderes	152
1. Más de 8.000 madres líderes, el mejor equipo	153
2. ¿Quiénes son las madres líderes?	155
3. Acciones de las madres líderes	159
G. Encuentros de cuidado	161
1. Conseguir las metas	163
2. ¿Cómo hacer los encuentros?	168
3. Las madres se hacen visibles	171
4. Construir vínculos	172
H. La lectura y escritura	179
1. Leer y escribir: puentes con el mundo	180
2. La magia de aprender	183
3. Acceso a las letras	184
4. Habilidades para la vida	185
I. El juego en el programa	188
1. La fiesta	188
2. Juegos infantiles tradicionales	189
3. Los objetos del jugar	190
4. La comparsa, una visión nómada	195
5. El cuerpo	196
Capítulo 5	
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	199
A. Seguimiento interno	202
B. Seguimiento externo muestral	207
1. Verificación de cumplimiento de compromisos	212
2. Proceso de pagos	214
3. Participación social y capacitación	216
4. Sobre las quejas, reclamos y novedades	221
C. Evaluación de impacto	223
1. Métodos de clasificación	227
2. Una mejor calidad de vida	228
Bibliografía	233
Anexos	241
Anexo A. Opinión de expertos en política social	241
Anexo B. Recursos Familiares en Acción	254
Anexo C. Listado de municipios Familiares en Acción	255
Anexo D. Listado de operadores Unidad coordinadora nacional	268
Anexo E. Listado de responsables Unidad coordinadora regional	269
Glosario de siglas	270
Tabla de contenido gráficos, cuadros, recuadros y mapas	271

Presentación



El Presidente Álvaro Uribe Vélez le ha propuesto a todos los colombianos una amplia, democrática y madura discusión para construir unos consensos básicos que permitan avanzar de manera significativa en la construcción de equidad social y en el fortalecimiento y profundización de la democracia.

2019 Visión Colombia II Centenario es un documento para la discusión, preparado por el Departamento Nacional de Planeación que permitirá en los próximos meses recoger aportes de los más diversos sectores de la sociedad colombiana para enriquecer la propuesta gubernamental y lograr convertirla en un punto de referencia que trascienda varios gobiernos y oriente al conjunto de actores sociales y entidades de gobierno.

El 20 de julio del año 2010 al celebrarse 200 años del grito de Independencia se haría un primer gran corte de evaluación y seguimiento. En el año 2015, fecha señalada por todos los Estados del mundo en el seno de las Naciones Unidas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, haríamos un nuevo gran corte y, finalmente, el 7 de agosto de 2019 al cumplirse 200 años de la Batalla de Boyacá, Colombia debe haber logrado avances sustanciales en estos campos y debería tener un nuevo norte definido para las siguientes décadas.

Dentro de ese contexto de Colombia 2019 y metas del Milenio este gobierno se ha propuesto darle el mayor apoyo a los programas y políticas públicas que garanticen la mayor eficacia, el mejor impacto, y aseguren los mejores avances en el cumplimiento de las metas sociales universales y del país.

Familias en Acción responde a estos desafíos ya que ha demostrado en los cuatro años de ejecución unos extraordinarios resultados reconocidos por auditorías internacionales, por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y por el altísimo nivel de legitimidad alcanzado entre los sectores populares de Colombia.

Al iniciar este gobierno encontramos este programa, el cual decidimos mantener y acrecentar con el mayor de los éxitos.

Al comenzar 2005 eran 340.000 familias en el programa, y al terminar el mismo año estamos llegando a 500.000 incluyendo 100.000 desplazadas. Para el primer semestre del 2006 ya tenemos recursos asignados para aumentar la cobertura y llegar a 650.000 Familias en Acción.

Los resultados de los estudios de evaluación de impacto han mostrado que este programa de subsidios condicionados logra importantes resultados en mejora nutricional, acceso a la educación y retención escolar, organización comunitaria, y vinculación de las familias beneficiadas a otros programas del Estado. Estas razones han llevado a preparar la propuesta para que el próximo gobierno, cualquiera que él sea, dé el paso que permita a Colombia llegar a un millón de Familias en Acción de manera rápida, para que Colombia pueda cumplir con sus metas del Milenio con anticipación al 2015 y pueda concentrarse muy especialmente en aquellas regiones de la patria que registran mayores atrasos.

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal

Alto Consejero Presidencial para la Acción Social
y la Cooperación Internacional

Prólogo

La Red de Apoyo Social: bases para consolidar el Sistema de protección social en Colombia

El Plan nacional de desarrollo *Hacia un Estado comunitario* traza tres objetivos principales: la seguridad democrática, la renovación de la administración pública y la reactivación económica y social. En este último se han establecido las *siete herramientas de equidad*, como los principales programas sociales del gobierno. Una de estas herramientas, y tal vez la más amplia en su dimensión, es la protección social en la que se ubica la Red de Apoyo Social (RAS) de la Presidencia de la República.

La crisis económica que vive el país al finalizar la década del noventa expone la población a riesgos de diversa índole que deterioran su nivel de vida. Los riesgos más comunes son la caída de los ingresos, la pérdida de empleo, la disminución del consumo de bienes y servicios básicos, y la reducción de las inversiones en capital humano por parte de las familias más pobres, en particular, en salud y educación. Los efectos negativos de la recesión sobre la población vulnerable son difícilmente reversibles y afectan el desarrollo social y económico de un país.

Ante este escenario el gobierno colombiano gestiona la financiación de un conjunto de programas de política social que configuran la Red de Apoyo Social, formulada en 1999, con el propósito de mitigar los efectos del impacto

de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Se diseñaron tres programas: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. Para su puesta en marcha la Red actuó como unidad ejecutora, adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP), creado por la ley 487 de 1998, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR).

Resultados e impacto de la Red

Los programas de la Red de Apoyo Social constituyen una política pública focalizada en los grupos más pobres de la sociedad, en las regiones y municipios más apartados, sin intermediación de las estructuras clientelares que buscan romper la dinámica de la pobreza, fortalecer la capacidad del ciudadano y *empoderar* a la sociedad civil. Los objetivos, y sobre todo los resultados en protección de la Red brindan una cobertura de amplio espectro para la población más vulnerable del país.

El programa Empleo en Acción se diseñó con la perspectiva de atenuar el impacto provocado por la caída de los ingresos de la población más vulnerable, a través de aportes a la financiación de proyectos intensivos en mano de obra para generar ocupación transitoria a desempleados no calificados. El 80% de los recursos financian proyectos en las zonas urbanas de 78 ciudades de más de 100.000 habitantes que concentran el mayor porcentaje de población desempleada. El otro 20% de los recursos se invierten en las zonas urbanas del resto de los municipios del país. Entre sus resultados se cuenta la generación transitoria de ingresos para 172.000 personas, de los niveles 1 y 2 del Sisben, en 700 municipios del país, con el desarrollo de 3.765 proyectos de infraestructura urbana y social.

Al inicio de la ejecución del programa Jóvenes en Acción las tasas de desempleo de los jóvenes pertenecientes al 20% de la población de bajos ingresos, eran cercanas al 60%, lo cual se explica en la dificultad para competir desde un punto de vista laboral, a su vez relacionada con el bajo nivel educativo, la escasa capacitación técnica y el desconocimiento del medio laboral. El programa se dirige a mejorar la empleabilidad de los jóvenes entre

18 y 25 años, de los niveles 1 y 2 del Sisben, a través de formación para el trabajo, capacitación y práctica laboral en empresas legalmente constituidas, entregándoles un apoyo de sostenimiento para sufragar los gastos de refrigerio y transporte durante las dos fases de la formación.

Durante su ejecución se matriculan 61.682 jóvenes de las ciudades con las tasas de desempleo más altas, es decir, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Estos jóvenes reciben formación en un oficio y posteriormente son vinculados a prácticas laborales en empresas, mejorando sus posibilidades de acceso al mercado laboral. Los resultados preliminares de las convocatorias llevadas a cabo entre julio de 2001 y junio de 2004 muestran que el programa ha sido útil en la vinculación formal de los jóvenes a las empresas. El porcentaje de asalariados formales aumentó de 18 a 41%, y el de asalariados informales descendió de 71 a 51% como resultado de la participación de los jóvenes en el 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 mejorar 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, con menores de 18 años 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.

En el libro *Familias en Acción: aprendizaje colectivo*, que recoge las memorias del programa se presentan ampliamente no sólo los resultados, sino también el camino recorrido para consolidar una alternativa de protección social. Baste decir por ahora que a través del programa se han entregado subsidios condicionados de educación, salud y nutrición a más de 400.000 familias, cubriendo alrededor de un millón de niños en 700 municipios de 32 departamentos del país.

Otros aportes de la Red en la consolidación del Sistema de protección social

A través de los programas Familias, Jóvenes y Empleo en Acción se hizo efectiva la operación de una Red de Apoyo Social, prevista en un comienzo como una medida de carácter transitorio para tres años. Con esta Red se evitaron daños irreversibles producidos por la crisis económica, en el capital humano de más de 1.3 millones de personas en todo el país

Además de los beneficios logrados sobre la población vulnerable, la Red también contribuyó a fortalecer la institucionalidad del Estado en materia de asistencia social. En este sentido, suministra las bases para la consolidación de un Sistema de protección social para articular la oferta de programas sociales del Estado e incrementar la capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos a los que está sometida la población más pobre.

La protección social debe ser entendida como la política pública para: facilitar a la población el acceso al mercado de trabajo, maximizar su capacidad productiva durante su ciclo de vida, garantizar ingresos transitorios en situaciones de inestabilidad laboral, facilitar el desarrollo de una vida sana y productiva y finalmente, debería ser el mecanismo básico para ejercer la solidaridad con los sectores más vulnerables y proteger el capital humano colombiano.

A partir de la experiencia de la Red surgen iniciativas de protección social como los programas de Reconversión sociolaboral, que al tomar como referencia los resultados de Empleo y Jóvenes en Acción, permiten aplicar programas de choque para población vulnerable o involucrada en actividades ilícitas en regiones particulares de Colombia.

De otra parte, al reconocer el efecto positivo de los programas de la Red, se ha comenzado a incluir a población desplazada en el programa Familias en Acción de modo que, la vinculación con este mecanismo de protección, facilite su estabilización socioeconómica y el acceso a los servicios sociales

básicos que presta el Estado colombiano. Se trata de respuestas concretas que hacen eficientes los esfuerzos y programas sociales del gobierno para atender a poblaciones afectadas por la violencia y con altos niveles de vulnerabilidad.

Retos en la consolidación del Sistema social de riesgo¹ hacia 2019

Los resultados y enseñanzas de cinco años de operación de la Red de Apoyo Social permiten prever que en las discusiones acerca del Sistema de protección social en Colombia, se deben considerar los siguientes retos:

1. *Convergencia de programas sociales hacia Familias en Acción.* En la *Visión Colombia 2019- II Centenario* uno de los principales objetivos es la erradicación de la pobreza y el establecimiento de un programa de subsidios condicionados que permita llegar a todas las familias nivel 1 del Sisben. Este es un desafío del país que requiere de una pronta definición de funciones, competencias, responsabilidades y financiación de las instancias y programas del Sistema de protección social. Demanda hacer converger y concentrar varias iniciativas hoy dispersas dentro de un programa consolidado de subsidios condicionados, como Familias en Acción que permita al gobierno acciones estructurales para erradicar la pobreza y, a la vez, con potencial para activarse como acción de choque en situaciones de crisis.

2. *Construcción de sostenibilidad y generación de ingresos para población vulnerable.* La experiencia de la Red de Apoyo Social y de la Red de Solidaridad en materia de generación de ingresos obliga a repensar un sistema complementario a la protección de la población vulnerable. Ello implica la concentración de esfuerzos para garantizar que la población vinculada a Familias en Acción pueda manejar sus riesgos de modo que se asegure su acceso a servicios básicos y al tiempo pueda “graduarse” y entrar a hacer parte de programas de sostenibilidad económica y generación de ingresos.

¹ Conpes 3144, “Creación del Sistema social de riesgo y Fondo de Protección Social”, Bogotá, diciembre 06 de 2001.

3. *Descentralización y coordinación de programas sociales locales.* Dados los niveles de pobreza extrema rural y urbana, para el gobierno nacional es imposible consolidar un Sistema de protección social sin el concurso, coordinación y financiación de los gobiernos locales y departamentales. Para ello se requiere ofrecer programas sólidos, de amplia cobertura, con resultados demostrados y que focalicen los recursos hacia los sectores más pobres.

En conclusión, la Red de Apoyo Social ha hecho aportes concretos en la construcción de nuevos mecanismos para el manejo del riesgo y aunque aún son grandes los problemas de pobreza, las reflexiones y discusiones de este *Aprendizaje colectivo* permiten avanzar de forma articulada en la consolidación de políticas y programas sociales de largo plazo que permitan la creación de una verdadera red de protección social en Colombia, de modo que se mejore la calidad de vida y las oportunidades económicas y sociales de todos aquellos colombianos que sufren las realidades de una pobreza agobiante en todos los rincones de la patria.

Diego Andrés Molano Aponte

Director Programas Presidenciales Acción Social

DT RSS-FIP

Introducción

El presente libro es una creación colectiva de quienes participamos a lo largo de cinco años en la puesta en marcha del programa Familias en Acción. Los lectores encuentran las huellas de un trabajo arduo y comprometido; sus contenidos muestran el fruto de una experiencia que ha sido el insumo para la construcción de un proyecto innovador, en el seno de la política social.

Los escritos e ilustraciones reflejan los rostros, miradas y testimonios de las madres, hombres, mujeres, niños y niñas de casi todos los rincones de Colombia; también irradia la esperanza y alegría de un futuro más promisorio, así como la de ser partícipes de la construcción de una sociedad más justa y equitativa que les permita ver realizado un sueño de una vida política y social distinta.

Este escrito contiene las evidencias, el enfoque y la puesta en marcha del programa, en él se encuentra de manera sencilla la narración de cada uno de los procesos y de cómo se construyeron y ajustaron para garantizar su ejecución. También refleja la huella de los participantes que son el elemento básico y útil para crear este testimonio de historia institucional. Nada queda oculto sobre el quehacer a lo largo de estos años, cada capítulo hace énfasis en las lecciones aprendidas y se espera que éstas puedan aportar a futuros diseños de programas que beneficien a las familias pobres de Colombia.

La espontaneidad de la narración muestra las experiencias vividas a lo largo y ancho del país, desde las distintas fronteras hasta las empinadas regiones del altiplano, de los llanos orientales hasta la Amazonía, donde la diversidad étnica y cultural de la población beneficiaria brinda en cada momento lo mejor de su terruño expresado en la música, la danza, el teatro y otras expresiones que hacen de Colombia un mosaico diverso matizado por las poblaciones campesinas, colonas, afrocolombianas e indígenas.

Al nacer el programa Familias en Acción, no faltó la crítica y la desconfianza acerca de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias nivel I del Sisben. Múltiples fueron las discusiones por parte de expertos en el tema de los subsidios y la política social. Había que correr el riesgo para dar pasos importantes en la mitigación de los efectos de la crisis económica sobre la población más pobre, con un nuevo esquema de subsidios de salud, nutrición y educación condicionados a la realización de controles de crecimiento y desarrollo y la asistencia escolar de los menores.

De manera conjunta con las administraciones municipales, los beneficiarios y el gobierno nacional, se logró romper el escepticismo que generaba la entrega de dinero en efectivo a las familias pobres y vulnerables de los municipios menores de 100.000 habitantes. Es así como el programa opera de manera ágil y transparente en alrededor de 700 municipios de Colombia y favorece a 500.000 familias, con un millón de niños beneficiarios.

En la primera parte del libro el lector encuentra una breve reseña del programa: el surgimiento, los aciertos y desaciertos en que se incurrió para su funcionamiento, desde los procesos de negociación y concertación con las instituciones públicas y con los organismos privados hasta lograr que a las familias se les pague el subsidio en las entidades bancarias.

De igual modo, se hace referencia al desarrollo del programa y de las diferentes fases del mismo, desde el diseño y ejecución de la prueba piloto hasta las diferentes etapas de la ampliación de cobertura. También contiene los principios fundamentales para el ingreso a grandes y medianos centros urbanos, las experiencias de pago en pequeños municipios sin entidad bancaria, otros bajo la modalidad de caja extendida. Todo esto ajustado a las políticas y estrategias del gobierno del Presidente Uribe quien sostuvo el programa y solicitó al Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda recursos para ampliar su cobertura.

Los demás apartes del libro ilustran los diferentes procesos que abarcan tanto la focalización como el pago de los subsidios, incluidos análisis específicos que se refieren a la evaluación de impacto, y los seguimientos interno y externo realizados.

Así mismo, el lector podrá recrearse al sentir cuál ha sido el papel que ha desempeñado la familia en este programa, cómo se transformó la estrategia de promoción de la salud y educación, evidencia que sólo puede asegurarse con la lectura detenida de estos textos, que le imprimen el carácter que tomó la promoción de salud y la educación con el aporte indiscutible de los encuentros de cuidado que realizan las madres líderes en los veredas, barrios y esquinas donde el programa existe.

Sin duda, los testimonios que se encuentran en el libro afirman la conformación de las asambleas de madres beneficiarias, los comités de madres líderes y los demás espacios de encuentro y diversión para las familias. Los espacios familiares, juveniles e infantiles, donde los instrumentos lúdicos, las comparsas y los talleres han enriquecido no solo la estrategia del programa en cuanto a lo lúdico, festivo y recreativo sino que aglutina alrededor de estos aspectos a toda una población carente de estos espacios.

También deseamos manifestar nuestro sensible agradecimiento a todos aquellos que de manera directa o indirecta han intervenido en el diseño y ejecución del programa:

A los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, quienes participaron desde sus inicios y jamás han perdido de vista el programa desde el lugar donde estén.

A los Consejeros y Consejeras Presidenciales Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Sandra Suárez Pérez y Olga Isabel Echeverri Iregui, pues su respaldo y conducción siempre han sido el punto de mejor sostenimiento y fortaleza para la ejecución y resultados.

Al Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo por el soporte y acompañamiento durante todos estos años.

A los enlaces municipales en todo el país por su tesón, trabajo incondicional, mística y compromiso para sacar adelante este programa.

A las madres beneficiarias y líderes, en conjunto con sus niños y niñas que serán los colombianos del mañana.

Y, muy en especial, a todo el equipo nacional y regional de Familias en Acción, que como una gran familia asumimos el reto de luchar contra la pobreza con firmeza y compromiso. ¡Gracias Colombia!

Rita Combariza Cruz

Directora nacional Familias en Acción

Capítulo

1

El camino
recorrido

En Colombia la pobreza y más propiamente la exclusión a la que han sido expuestas las familias más vulnerables, se evidencia en el escaso nivel de ingresos y las dificultades en el acceso a los servicios de salud y de educación. Esta situación se incrementó con la crisis económica de la década de los años noventa.

El producto interno bruto, que desde el último trimestre de 1996 empezó a mostrar signos de desaceleración, decreció 4% en 1999. Los impactos de la crisis fueron particularmente adversos sobre la población pobre. Mientras que en el orden nacional se registraron las más altas tasas de desempleo urbano en la historia reciente –cercas al 20%–, la población del quintil de más bajos ingresos enfrentó tasas de desempleo superiores al 40%. Este incremento en el desempleo creó el círculo vicioso de reducción en el ingreso de los hogares, menor participación laboral, mayor desempleo e informalidad.

En términos reales, los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos experimentaron una disminución de 21% en su ingreso promedio. Como consecuencia de lo anterior, en el área urbana, la población por debajo de la línea de pobreza pasó de 42,8% en 1996 a 51% en 2000, mientras que la proporción bajo la línea de indigencia creció de 7,8 a casi 18%. Al mismo tiempo, en el área rural, la proporción de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia pasó de 77 a 82% y de 40,3 a 43,4%, respectivamente (Sinergia-DNP, 2004:10; DNP-Conpes No. 3144, diciembre 6 de 2001).

A. La Red de Apoyo Social

Como respuesta a esta crisis el Estado colombiano se comprometió con el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos para mitigar el impacto económico y los ajustes fiscales sobre la población más pobre y vulnerable, y favorecer la expansión de la infraestructura física y social de los sectores más desamparados del país.

La crisis generó nuevos focos de vulnerabilidad y problemas estructurales exacerbados, con un impacto combinado todavía patente en las altas tasas de desempleo, el prolongado aumento de la pobreza, la erosión del entramado social y el incremento de la vulnerabilidad (Rawlings, 2002:623).

Se hizo necesario crear un mecanismo enmarcado dentro de la política social que respondiera de manera ágil, integral y oportuna a las demandas de la población más afectada. Con este propósito se creó una red de protección social para articular los programas y entidades del sector y generar intervenciones que atendieran a la población afectada por la crisis y de esta forma disminuir los niveles de pobreza.

El diseño y puesta en marcha de la Red de Apoyo Social (RAS) respondió a la necesidad de contar con programas temporales, entre ellos Familias en Acción, para la atención de la población en estado de pobreza, gravemente afectada por las crisis económicas.

La RAS como mecanismo de protección de la población vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares, se orienta por el concepto de manejo social del riesgo. Se entiende el riesgo como un evento externo o un conjunto de hechos inciertos, de origen natural (terremotos, inundaciones, enfermedades), o de origen antrópico (crisis económicas, desempleo, guerras, deterioro ambiental), que pueden afectar el bienestar o la calidad de vida de los individuos y amenazan su subsistencia. La exposición al riesgo mide la probabilidad de ocurrir en una de esas amenazas y la vulnerabilidad puede medir la capacidad, o bien la debilidad, propia de un individuo, o colectivo, para que al ocurrir ese evento o conjunto de hechos se tenga por resultado, o no, una disminución del bienestar (Banco Mundial, 2001:139; Fosis,

2002: 16-19). El manejo social del riesgo asume que todos los individuos son vulnerables a riesgos, pero este marco señala que los pobres están más expuestos a estos riesgos y tienen mayores probabilidades de ser afectados en su bienestar dada su mayor vulnerabilidad.

Este manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000) entiende la protección social como intervenciones públicas para "i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza". En esta forma de intervención la protección social tiene, entre otras, las siguientes características:

- » Aunque acude a las intervenciones públicas las entiende no como acciones sectoriales sino como partes que conforman una red de protección social
- » Esa red se centra en el manejo del riesgo
- » No está condicionada a la relación salarial
- » Implica ayudar a las personas pobres a mantener el acceso a los servicios sociales básicos.

A partir de esta concepción se diferencian las medidas adoptadas para el manejo de los riesgos y la supervivencia¹, entre ellos se identifican los mecanismos públicos para asegurarse contra los riesgos y hacer frente a la crisis. El Estado ayuda a los pobres a enfrentarse a los riesgos mediante programas de seguridad social y de asistencia social. La protección social está evolucionando, pero incluye programas de asistencia social y, al menos algunos, elementos de programas de seguridad social (Rawlings, 2003:625). Los mecanismos públicos constituyen las redes de protección social a través de: sistemas de pensiones; seguro obligatorio contra riesgos de desempleo, enfermedad y otros; asistencia social; ayuda laboral; subsidios; fondos sociales; microfinanciamiento y transferencias en efectivo. Dentro de esta última forma de las transferencias en efectivo se encuentra Familias en Acción.

¹ La diferenciación de las medidas adoptadas para mejorar la mitigación de los riesgos y la supervivencia a raíz de la crisis incluye mecanismos informales y formales. En estos últimos identifica primero los basados en el mercado y luego los mecanismos públicos (Banco Mundial, 2001:141, 152-159).

La entrega de recursos monetarios por parte del Estado directamente a sus ciudadanos, tiene una historia, tiene un contexto (Baumann, 2002).

Un primer antecedente se remonta al siglo XVIII con Thomas Paine y su propuesta de separar de una parte la subsistencia esencial del individuo y, de otra, el ingreso por empleo. Luego Fourier y Charlier hacia 1848 ya plantean un dividendo territorial, una pequeña renta pagada por el municipio a los ciudadanos como expresión del derecho de todos a la tierra, a los recursos naturales. Desde la década de 1930 ha sido recurrente la iniciativa en toda Europa y ya más cerca a nuestro contexto, las referencias se ubican en México y Brasil. La idea reaparece una y otra vez bajo diferentes nombres: "renta vital", "ingreso por ciudadanía", "bolsa escolar" o como lo presenta Philippe Van Parijs, de "distribución universal" o "renta básica universal" (Van Parijs, 2002:23-29)

Se han registrado diversas argumentaciones para justificar la transferencia de recursos en forma de ingreso básico. En un primer momento, desde la necesidad, se reconoce que cada individuo puede hacer con su vida lo que considere mejor aunque tiene la obligación de obtener los recursos necesarios para concretar su decisión, pero el derecho a la vida es un derecho inalienable: el ingreso básico es el derecho mínimo de subsistencia de todos los seres humanos. Otro argumento justifica la transferencia de recursos porque no hay suficiente trabajo pago para garantizar la supervivencia de todos; y así se llega al reconocimiento de un ingreso básico garantizado por el Estado como una política social necesaria que contribuye a cumplir con sus obligaciones.

La RAS como mecanismo de protección de la población vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares, se orienta por el concepto de manejo social del riesgo.

En Colombia no se puede hablar, ni actuar, por medio de un sistema universal de transferencia de recursos². Al respecto Sarmiento y González

² Van Parijs (2002:24-27) describe cuatro mecanismos para implementar la transferencia de recursos: en Alaska se usan los beneficios de la explotación de petróleo en la creación de un fondo del cual se paga a los ciudadanos un dividendo anual. Otra forma es un ingreso mínimo de tipo condicional, es decir, no se otorga a los ricos y tampoco es un derecho individual, es sólo para las familias que tienen un ingreso inferior al nivel oficial de pobreza. Este sistema está en trece de los quince países de la Unión Europea: el último en incorporarlo fue Portugal en 1997 y los que no lo tienen en este régimen son Grecia e Italia. La tercera forma de renta básica universal es la entrega por grupos de edad, para los mayores de 65 años, o bien se otorga a los jóvenes. La cuarta especie es más reciente, se trata de sistemas de crédito de impuesto reembolsables. Consiste en una reducción uniforme, individual, del impuesto aprovechable también por parte de aquellos que no pagan gravámenes o que pagan una pequeña cantidad.

(2002:151-184) anotan cómo las sociedades que tienen un alto ingreso per cápita y dónde se ponen en práctica los principios distributivos del liberalismo clásico pueden aplicar el ingreso básico universal, pero la situación es muy distinta en el país donde no se cumple con ninguna de estas condiciones. A pesar de estas limitaciones el ingreso básico universal –se podría hablar de un subsidio básico universal– puede ser concebido como una propuesta para ayudar a la sociedad colombiana, pero la limitación de recursos obliga a seleccionar a los beneficiarios que estén en situación más desventajosa. A partir de allí los autores revisan las modalidades de focalización. Familias en Acción focaliza a la población que va a recibir estos subsidios y la decisión es entregarlos a familias del nivel 1 del Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales (Sisben), en municipios con menos de 100.000 habitantes, que no sean capital de departamento³.

Referirse a Familias en Acción es hablar de un ingreso familiar, que constituye una acción de protección social, no ligada a la relación salarial. Es necesario subrayar que se usa la modalidad de un subsidio condicionado al cumplimiento de compromisos, para que el ingreso induzca la demanda de servicios de otras entidades. En este caso, se demandan servicios de las instituciones de salud y de educación para lograr acciones intersectoriales y articular las formas de protección social. El programa cumple con las características de las nuevas formas de protección y, por eso mismo, este tipo de subsidios a la demanda⁴ facilita el acceso de las familias del nivel 1 del Sisben a los servicios sociales básicos. Sin embargo, en el caso de la salud, es recomendable que las familias accedan al aseguramiento de los servicios de salud por medio del régimen subsidiado, y aunque tienen esta prioridad por su calificación en el nivel 1 del Sisben, no todas las familias del programa están cubiertas por este régimen.

³ El programa ha iniciado la incorporación de algunas de las capitales de departamento y la inscripción de familias desplazadas, y paralelo a ello se realizan pilotajes para verificar su funcionamiento en grandes ciudades, pero en todo caso, se sigue actuando con criterios de focalización.

⁴ Se definen los subsidios a la demanda como "... el recurso que se entrega directamente a los beneficiarios y que busca facilitar el acceso de la población pobre y vulnerable a servicios que son ofrecidos a través de entidades públicas o privadas, con el fin de aumentar la cobertura y procurar una mayor calidad y eficiencia del servicio prestado a estos grupos" (Misión Social, DNP, PNUD, 2003:24-25).

En suma, Familias en Acción actúa dentro de los criterios de manejo social del riesgo y sus resultados muestran que el programa ha aumentado de manera significativa la probabilidad -de las mujeres mayores de 17 años- para obtener ingresos laborales en las áreas urbanas, y también ha disminuido el riesgo de los niños. (Unión Temporal: IFS-Econometría-SEI, 2004:154 y 162).

Si la RAS fue diseñada para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable (DNP-Documento Conpes No. 3144, diciembre 6 de 2001:5), y dentro de ella el programa Familias en Acción, se propuso mejorar las condiciones de nutrición de las familias más pobres, mejorar el acceso a la atención básica en salud y facilitar la educación a los menores en edad escolar. La revisión de las características de las nuevas formas de protección social, permiten afirmar que Familias en Acción ha demostrado ser una herramienta efectiva para asegurar protección social.

Referirse a Familias en Acción es hablar de un ingreso familiar, que constituye una acción de protección social, no ligada a la relación salarial. Es necesario subrayar que se usa la modalidad de un subsidio condicionado al cumplimiento de compromisos, para que el ingreso induzca la demanda de servicios de otras entidades.

La RAS inicia sus operaciones como unidad ejecutora, adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP) creado por ley 487 de 1998, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR), con varios programas para atender a la población más vulnerable afectada por la crisis económica. Este grupo poblacional presentaba los niveles más altos de desempleo, especialmente en las grandes ciudades, con restricciones en el acceso de los menores a los servicios sociales básicos y con los deciles más bajos de ingresos. Esta estrategia de intervención combinó tres elementos básicos: empleo de emergencia, transferencia de subsidios condicionados y formación laboral de jóvenes.

B. Innovaciones en el diseño de Familias en Acción

Con el esquema establecido de subsidios condicionados se pretende aumentar el ingreso de las familias más pobres, con la entrega de incentivos que permiten reducir la inasistencia escolar y complementar los ingresos para mejorar la alimentación de las familias, a fin de fortalecer la infraestructura social del país. Como política pública de choque, los subsidios condicionados se constituyen en el paliativo, para evitar la profundización de la pobreza y con una especial particularidad los subsidios estarán dirigidos ya no a la oferta institucional sino a la demanda poblacional.

El Conpes (Documento No. 3081, junio 28 de 2000) aprobó el programa de subsidios condicionados y autorizó al gobierno nacional para contratar empréstitos con la banca multilateral con destino a su ejecución. A su vez, solicitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la garantía de los recursos humanos y físicos necesarios para apoyar la puesta en marcha del programa de subsidios condicionados, que más tarde se denominaría Familias en Acción.

Familias en Acción, se propuso mejorar las condiciones de nutrición de las familias más pobres, mejorar el acceso a la atención básica en salud y facilitar la educación a los menores en edad escolar.

1. Mecanismo de pagos

El primer diseño del programa estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), etapa durante la cual intervinieron los técnicos de esta institución, así como consultores del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); entidades que elaboraron un manual operativo que se convertiría en un instrumento valioso para la ejecución del programa (Recuadro 1.1). Esta herramienta, a lo largo de la operación de Familias en Acción ha tenido modificaciones significativas y adecuadas a la puesta en marcha del programa en el país.

Estas transformaciones van desde el proceso mismo de pagos, hasta la promoción de la educación y la salud, y para ello el programa puso en marcha nuevas metodologías y procedimientos acordes con el contexto nacional.

En el tercer trimestre del 2000, el DNP determinó, después de varias consultas y de acuerdo con el BID y BM, que la alternativa más apropiada para el pago de los subsidios a las familias sería mediante un encargo fiduciario. Todos los recursos del gobierno nacional, es decir, recursos de crédito externo y corrientes de la nación, que financiarían el programa, debían ser manejados a través de una fiduciaria. El DAPR-FIP impartiría las instrucciones del caso para que la fiduciaria procediera con el pago: ésta realizaría el recaudo de los recursos mediante traslados directos, que haría el fideicomitente, a las cuentas bancarias por cada una de las fuentes de recursos. Para realizar los pagos, el DAPR-FIP contrataría la fiduciaria para que efectuara las acciones del caso con la red bancaria, instancia que hace los pagos finales a las familias beneficiarias.

Esta propuesta no fue acogida por parte del programa, pues no tenía sentido crear una fiducia para administrar un número reducido de bancos que aseguraban la cobertura a los municipios focalizados. Esta vía incrementaba los costos por la realización de un trabajo que se le podía delegar a un banco líder, como el Banco Agrario, entidad que tiene una cobertura del 83%

Recuadro 1.1

Manual operativo

Constituye la guía general de operación de Familias en Acción, programa financiado por la nación mediante aportes propios y recursos de crédito externo del Banco Mundial (BIRF) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La versión 5.0 del Manual operativo se basa en la experiencia de la ejecución del programa durante el período del 2001 al 2004. Por tanto, excluye actividades previstas en el diseño inicial, realizadas en su momento y que no se encuentran vigentes como la prueba piloto efectuada para evaluar los procesos operativos diseñados. Las versiones anteriores del manual reposan en los archivos del mismo.

Esta versión considera ajustes requeridos para la continuación y ampliación de la cobertura del PFA en cuanto a las metas, la estructura del programa y los criterios de selección de municipios.

Refleja lo estipulado en el contrato de préstamo entre el gobierno de Colombia y la banca multilateral. Nada en él altera los derechos y obligaciones de las partes especificadas en este contrato. A partir de la fecha de su aprobación, el propósito del manual es regular el funcionamiento del programa durante toda su vigencia, y si es necesario modificarlo o ajustarlo, se debe hacer con el mutuo acuerdo de las partes.

El Manual operativo consta de un cuerpo principal y sus anexos describen:

- » Presentación del programa
- » Propósito
- » Objetivos
- » Metas
- » Recursos
- » Componentes
- » Estructura organizacional
- » Ciclo operativo
- » Sistemas de seguimiento y evaluación
- » Auditoría
- » Flujo financiero.

de los municipios en todo el país. Sólo fue necesario hacer un convenio con esta entidad bancaria, unos pocos convenios adicionales con otros bancos para cubrir los demás municipios, y desde el DAPR-FIP se dirigen las gestiones que permiten hacer los pagos a las familias en todo el país mediante el sistema de transferencias de recursos.

2. Promoción de la educación y la salud

Respecto al componente de promoción, las primeras versiones del manual operativo del programa demandaron actividades de capacitación para las madres beneficiarias, con el fin de que hicieran “bien” las operaciones y entregarles una información sobre salud. Se buscaba establecer una práctica educativa basada en charlas magistrales dirigidas a la adquisición de hábitos saludables. De acuerdo con la revisión de experiencias de América Latina y Colombia, se encontró que estos modelos adoptan posiciones normativas donde se consideran de manera tangencial los aspectos culturales, políticos y sociales de un grupo poblacional, características que difícilmente podrían contribuir con el logro de los objetivos del programa Familias en Acción (Atuesta García, 2002:2).

De otra parte, se planteaba la puesta en marcha de este tipo de actividades por medio de visitas familiares ejecutadas por estudiantes de secundaria y, encuentros educativos con madres titulares y familias beneficiarias, operados por agentes locales. Para los dos casos se requerían supervisores, de tal manera que la ejecución con este modelo no se podía incorporar a la operación de Familias en Acción. Con base en estas y otras objeciones identificadas se decidió renunciar a este modelo.

Superado el esquema de supervisores y operadores de capacitación a las familias beneficiarias, se propuso incorporar la estrategia de promoción de la salud, como un componente del programa.

En Colombia, la promoción de la salud se entiende como una estrategia que combina actividades propias del sector salud (intrasectoriales) con acciones de otros sectores (intersectoriales): económicos, ambientales, sociales, etcétera. Se plantea incorporar el concepto de promoción como:

La integración de acciones que realizan la población, los servicios de salud, las autoridades sanitarias y los sectores sociales y productivos, con el objeto de garantizar, más allá de ausencia de enfermedad, mejores condiciones de salud física y psíquica de individuos y colectividades (Ministerio de Salud, resolución 04288, noviembre de 1996).

Las primeras experiencias de la prueba piloto, el contacto con los maestros y sus sugerencias, llevaron a incluir la educación en la propuesta de *promoción*. A partir de ese momento, se definió la promoción de la educación y la salud familiar como un componente del programa (Atuesta García, 2001).

La promoción como componente demandaba por lo menos dos condiciones: la capacitación de las madres para su conformación como voces en el municipio, con habilidad para agenciar sus intereses frente a otros actores; y un operador diferente al *enlace municipal* (EM) para la ejecución de la capacitación. Se consideró un modelo de red de universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG)⁵, con nodos nacional, regional y municipal que permitiera formular, ejecutar y monitorear la promoción de la educación y la salud familiar a través de espacios pedagógicos desarrollados por equipos multidisciplinarios. Se establecieron contactos con representantes de universidades y ONG de todo el país, además se elaboró un plan de trabajo para su conformación y contratación. Sin embargo, no se lograron hacer compatibles los cronogramas académicos con los del programa, y no fue posible, en ese momento, articular las secretarías departamentales de salud con las unidades coordinadoras regionales (UCR); en algunos territorios no se pudo disponer de universidades o de ONG; y finalmente, el montaje de esta red resultaba de muy alto costo. Todas estas dificultades condujeron a renunciar a esta alternativa.

La prueba de estos modelos, sus cálculos y enseñanzas se constituyeron en insumos precisos y, sobre todo, en criterios claves para el diseño de la

⁵ Esta propuesta además de incorporar la estrategia de promoción busca recoger la experiencia de la Red universitaria "Reunirse" que realizó seguimiento y evaluación a la Red de Solidaridad Social (RSS) en años anteriores.



Madres titulares.
Municipio de Providencia y
Santa Catalina - San Andrés

propuesta definitiva. Se hicieron observaciones a los “temas” que harían parte de la promoción de modo que se introdujeron nuevos problemas y se ajustaron otros, pensando en las posibilidades de acción con individuos y colectivos. Se buscó formular un concepto y una forma de operar la promoción que tuviera en cuenta, entre otros, los siguientes puntos:

- » El propósito y forma de actuar del programa
- » Familias en Acción no presta servicios de educación y salud
- » Las características de las familias beneficiarias y su entorno cultural.



Muchas mamás que tenemos tres o cuatro niños, no los teníamos estudiando porque no teníamos con qué, entonces a través del programa Familias en Acción hemos podido ponerlos a estudiar. Los niños se sienten contentos porque tienen todos sus útiles y van con entusiasmo a la escuela. Si tienen los zapatos viejitos, uno cobra y enseguida les compra un par de zapatos y ellos al otro día van alegres a la escuela. Y la salud también ha mejorado porque las mamás llevamos a los niños al médico, comprándoles los remedios y no los dejamos vencer por la enfermedad.

Amalia Jiménez Belaide
Corregimiento Las Boquillas
Municipio de Mompox
Bolívar

a. Características de las familias

Los rasgos generales de las regiones donde se encuentran las familias que hacen parte del programa Familias en Acción son las que en la encuesta del Sisben de 1999 quedaron clasificadas en el nivel 1.

Ser del nivel 1 significa tener unas condiciones económicas de vida bastante precarias, con muy pocas posibilidades de hacer parte del aparato institucional del país (llámese centros educativos, entidades estatales o empresa privada) y con un alto grado de vulnerabilidad frente a la situación de violencia en que Colombia está inmersa.



Familias en Acción me cambió la vida, porque las personas que estamos en el campo vivimos en una rutina de cocinar y trabajar y hasta nos da miedo hablar con personas estudiadas. Pero ahora con el programa nos sentimos en confianza, nos dieron valor y sabemos los derechos que tenemos.

Luisa Herminda Velásquez
Vereda La Estrella
Municipio de Cáqueza
Cundinamarca

Familia beneficiaria
Municipio Montelíbano
Córdoba

Un número considerable de estas familias vive en los centros urbanos, desempeña oficios que se ubican en el sector informal de la producción (ventas ambulantes, servicio doméstico, lavandería, extracción de arena y piedras en los ríos y barrenderos) y con ingresos económicos mínimos.

Las localizadas en las áreas rurales por lo regular cuidan fincas o poseen pequeñas parcelas y, muchos de sus miembros realizan tareas de jornaleros en las fincas grandes en donde prestan sus servicios, bien sea en la recolección de los frutos de temporada o en labores de mantenimiento y

cuidado de las mismas. Los poseedores de pequeñas parcelas usualmente no las laboran pues sus escasos ingresos no les permiten hacer la inversión necesaria para producir, así que se ven obligados a buscar empleo en otras fincas en donde devengan salarios muy bajos.

Si el nivel económico es precario, lo es mucho más su grado de institucionalidad y su capacidad de erigirse como interlocutores del Estado, porque difícilmente pueden acceder a los beneficios que otorgan algunas entidades estatales, no sólo por su bajo grado de escolaridad y de comprensión de esa institucionalidad, sino su histórica situación de campesinado o minoría étnica (indígena, afrodescendiente, raizal).

En lo cultural, y teniendo en cuenta que el programa Familias en Acción hace presencia en todos los departamentos del país y que abarca toda la diversidad cultural que el mismo posee, se encuentra que sus beneficiarios son familias donde su historia está ligada a la cultura regional y local.

Su devenir cotidiano está enlazado con el caribe colombiano, con sus ricas y variadas expresiones culturales traducidas en la música (porros, cumbias, bullerengues, paseos, música de acordeón, etc.), en las danzas, en la literatura, en los instrumentos musicales, en donde se conjugan los ancestros indígenas, europeos y africanos.

Así mismo el litoral Pacífico, en donde los descendientes de los africanos esclavizados se apropiaron de las inhóspitas orillas de los ríos, así como de los manglares, los esteros y la selva; resignificaron el aporte indígena y construyeron una forma de vida capaz de convivir con el medio que la región Pacífica les brindó.

También están ligados a pueblos indígenas que aún conservan ciertas características que los definen como tales, es decir algunas instituciones que rigen su vida, así como un sistema económico y de autoridades propio. Tal es el caso de los pueblos nasa y guambiano en el Cauca y como ellos algunos otros en diferentes partes del territorio nacional.

De igual modo, al altiplano cundiboyacense y buena parte de los santanderes, cuyos habitantes han mantenido vivos los saberes legados por sus ancestros indígenas, que se expresan tanto en las labores agrícolas como en la sofisticada transformación del barro en delicados objetos de cerámica, así como en el arte de la tejeduría del algodón y la lana de oveja.

A los llanos orientales, en donde sus habitantes encontraron la manera de convertir esas inmensas extensiones de llanura casi inhóspita e improductiva en fuente de riqueza apta para la cría de animales, combinando el conocimiento de los habitantes ancestrales del territorio, con el que trajeron los españoles, reflejado en la actualidad en un rico conocimiento tanto en la medicina como en la cría de ganado vacuno, renglón importante en la economía colombiana.

A la denominada zona “paisa”, conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y parte del Valle del Cauca, donde se advierte una lógica de pensamiento que tiene más de occidental que indoamericana, la cual se traduce en la disposición a un manejo empresarial e institucional acorde con el mundo del capital. Y, en fin, a la región denominada por algunos Tolima grande (Huila y Tolima), además a la Orinoquia y Amazonia.

b. Combinar la atención y el cuidado

La propuesta que se construyó para esta diversidad regional poblacional objeto del programa Familias en Acción, se fundamentó en una fórmula sencilla que presenta la promoción como un concepto que combina la atención y el cuidado. La *atención* es la acción del Estado para responder a las demandas de la población y la ejercen las administraciones territoriales (departamentos y municipios), a través de la prestación de los servicios de salud, educación y otros. En otras palabras, el servicio es el efecto útil y visible de la función de atender (Programa Familias en Acción, 2003:5 y 6).

Las madres con Familias en Acción hemos aprendido que tenemos que estar pendientes de la talla, peso, de la vacunación de los niños y de que estén completas las dosis porque no sirven incompletas. Tenemos comunicación con el médico y con la promotora.

Esmerith Rocha de Guloso
Corregimiento Las Boquillas
Municipio de Mompo
Bolívar

Niños beneficiarios
Comunidad wivas
Municipio San Juan
La Guajira



El otro lado de la combinación es el cuidado. En un comienzo se utilizó una idea que lo explica como la acción que corresponde a las madres y a las familias, sobre sí mismas, sobre su cuerpo o su medio ambiente para vivir mejor (Programa Familias en Acción, 2002:9). Esta forma de entenderlo es cercana a las familias y en particular a las madres beneficiarias –toda madre tiene una idea y unas prácticas de cuidado–; sin embargo, en el programa se ha venido elaborando un concepto de cuidado que se orienta al cambio del sujeto, a crear una singularidad⁶. Este concepto de cuidado apunta a la creación de sí mismo y responde a los criterios de una decisión sobre el estilo de vida. El cuidado de sí articula múltiples técnicas, cuyo propósito es permitir al sujeto hacer de la vida su obra más importante. Al asumir el cuidado de esta forma, se busca una manera de articular la creación y las actuaciones individuales con la creación y la conducción de lo colectivo.

⁶ Según Foucault “la palabra sujeto tiene un doble significado: por un lado, estar sometido a otro a través del control y la dependencia y, por otro, estar ligado a la propia identidad a través de la conciencia y del autoconocimiento. Ambos significados sugieren una forma de poder que subyuga y convierte a alguien en un sujeto” (Citado en Schmid, Wilhelm, 2002:79).

Entre los resultados alcanzados por el programa con relación al componente de promoción de la educación y salud familiar, cabe anotar que constituyen la manifestación de la participación social del mismo. Se han consolidado las asambleas municipales de madres beneficiarias, como espacios de encuentro y vínculo organizativo a escala local; en las reuniones de las asambleas se han elegido las madres líderes, quienes tienen como función primordial animar y facilitar la comunicación entre todas las beneficiarias y entre éstas y la administración municipal, así como su participación en los espacios locales. Ellas representan en promedio cincuenta madres beneficiarias por un período mínimo de un año y es una acción solidaria, voluntaria y no remunerada.

A través de los encuentros de las madres líderes el programa promueve y divulga el desarrollo de iniciativas y el fortalecimiento del trabajo colectivo que contribuye a mejorar las condiciones de vida tanto de ellas, como de sus familias.

Los comités municipales de madres líderes tienen como una de sus funciones principales, preparar, organizar y apoyar los encuentros de cuidado; en éstos las madres beneficiarias, de un conjunto de veredas o de barrios cercanos, con funcionarios municipales y del programa promueven el cuidado de la salud y la educación de la familia y, en especial, de los niños. A través de ellos las madres y sus familias revisan su situación de salud y educación, toman decisiones y realizan tareas para ayudar a las familias del barrio o la vereda en la labor diaria de mejorar sus condiciones de vida.

La propuesta que se construyó para esta diversidad regional poblacional objeto del programa Familias en Acción, se fundamentó en una fórmula sencilla que presenta la promoción como un concepto que combina la atención y el cuidado

De manera adicional, el programa desarrolla los espacios familiares, juveniles e infantiles, eventos orientados para las familias beneficiarias y en general a la ciudadanía del municipio. Están dirigidos a todos los miembros de la familia como un espacio para disfrutar. La propuesta consiste en convocarlos en torno a la cultura y, por tanto, realizar un gran acto cultural favorecido por Familias en Acción en el cual tengan presencia las expresiones culturales locales: música, teatro, títeres, bailes, juegos, que permitan la expresión de su sentir y crear su afirmación en la sociedad.

A través de los encuentros de las madres líderes el programa promueve y divulga el desarrollo de iniciativas y el fortalecimiento del trabajo colectivo que contribuye a mejorar las condiciones de vida tanto de ellas, como de sus familias.

C. Ampliación de cobertura

A finales del 2000 el gobierno nacional asignó los recursos para el programa Familias en Acción y se procedió a la selección de los beneficiarios, tanto poblacionales como territoriales; es decir, las familias y los municipios donde se ejecutaría.

Con el propósito de ajustar procedimientos el equipo de Familias en Acción, el DNP, el BID y el BM, efectuaron una prueba piloto que se inició en 3 municipios, y luego se extendió a 19 más, con características específicas que permitieron hacer los ajustes correspondientes para avanzar hacia la primera fase de su ejecución.

En la prueba piloto se validaron los criterios de selección de los beneficiarios y los procesos que conformaron la estrategia general para su puesta en marcha. Este procedimiento fue uno de los insumos básicos que evaluaron los diferentes procesos del programa y se logró con ello tener mayor claridad y comprensión sobre su ciclo, pero se privilegió fortalecer el proceso de inscripciones como punto de partida para que los demás procesos se ajustaran a los requerimientos exigidos.

En la actualidad Familias en Acción cubre 672 municipios, correspondientes a 66% de los menores de 100.000 habitantes y a 60% del total del país, y dos proyectos pilotos en grandes y medianos centros urbanos.



Las operaciones iniciadas en 2000 hasta 2004 arrojaron un máximo de 354.249 familias beneficiarias, correspondientes a 85,96% de las familias inscritas y a 104% de la meta propuesta⁷. Estas familias recibieron, en promedio, cada dos meses y a través de una entidad bancaria 120.000 pesos. Respecto al máximo de niños beneficiarios, 869.126 fueron favorecidos con los subsidios, en otras palabras 91,7% de los inscritos y 86,9% con respecto a la meta establecida. En cuanto al valor de los subsidios liquidados y pagados por el programa a diciembre de 2004, éstos ascendieron a 476.473 millones de pesos.

⁷ Según el Manual operativo las metas a cubrir son: beneficiar a 340.000 familias y un millón de niños con los subsidios de nutrición y educación (Programa Familias en Acción, 2004:5).

Como madre líder me he sentido importante frente a mis demás compañeras. Uno se siente más querido, se reúne con más frecuencia con sus compañeras, aprende uno a conocerlas y a compartir muchas cosas buenas y malas, pero aprende mucho lo de ellas, ellas de uno y esto es importante para la vida de uno y de los hijos también.

Consuelo Rivera
Vereda Mantilla
Municipio de Caldon
Cauca

Encuentro familiar
 Municipio Yacopí
 Cundinamarca

Al iniciar el actual gobierno el compromiso del Presidente de la República con las administraciones municipales y las familias beneficiarias, se reflejó en poner al día los pagos de Familias en Acción que habían soportado serios tropiezos presupuestales. Durante el segundo semestre del 2003 el presidente Uribe solicitó al Congreso de la República una adición presupuestal por 107.000 millones de pesos, la cual fue concedida y se procedió de inmediato a la cancelación de subsidios a más de 340.000 familias a quienes les correspondía tres ciclos de pago. A pesar de las situaciones presentadas se mantuvo la cobertura inicial de los 627 municipios, debido a que en ningún momento, las madres dejaron de verificar los compromisos y de asistir, de manera cumplida, a las actividades generadas por parte del programa, tales como asistencia a las reuniones de las asambleas municipales de beneficiarias y la realización permanente de los encuentros de cuidado.

Los efectos alcanzados por el programa, según la evaluación de impacto realizada por la unión temporal contratada y conformada por las firmas Institute of Fiscal Studies de Londres, Econometría S.A y Servicios Especializados de Información, luego de dos años de trabajo, se resumen en el reporte de evaluación presentado por Sinergia del DNP (en su Boletín No.16 de agosto de 2004), en el que se establece que:

Los resultados del primer seguimiento de evaluación de impacto del programa Familias en Acción, según los cuales las condiciones de vida de los beneficiarios han mejorado gracias a los subsidios monetarios que reciben... de esta forma se registró un aumento en el consumo de los hogares que se refleja en mejor nutrición, salud y educación...

Los criterios de selección para las familias siguen siendo los establecidos como son pertenecer al nivel 1 del Sisben, tener hijos menores de 18 años, la madre titular debe contar con el documento de identidad y ser la responsable de recibir los recursos monetarios que el programa otorga. De otra parte, los niños menores de 7 años no podrán pertenecer a los programas de hogares y jardines infantiles como tampoco a hogares comunitarios del ICBF para poder ser beneficiarios de Familias en Acción.

Los resultados de la evaluación de impacto y la responsabilidad del Presidente de la República con las administraciones municipales y las familias beneficiarias, dieron elementos para aunar esfuerzos con el DNP, el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República. Esto con el fin de solicitar la ampliación de cobertura y los recursos necesarios para mantener el programa hasta diciembre del 2006 y lograr el cubrimiento de 400.000 familias, avanzar en población nivel 1 del Sisben localizada en grandes y medianos centros urbanos, así como en las capitales de los nuevos departamentos.

En el Consejo de Ministros y ante el Congreso de la República realizados el 17 y 20 de julio del 2004, el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, solicitó a los ministerios de Hacienda y Protección Social, DNP y a los congresistas, apoyar la extensión de Familias en Acción hasta diciembre de 2006, puesto que el programa fue diseñado para ser ejecutado por un periodo de tres años comprendido desde enero de 2001 hasta junio de 2004, momento en el cual se terminaron los recursos del crédito asignado.

De igual modo solicitó la ampliación de cobertura en 60.000 familias para alcanzar un total de 400.000 familias beneficiarias en el país durante el año 2005 y hasta diciembre de 2006.

D. Gestión estatal

En el Plan nacional de desarrollo 2002–2006 Hacia un Estado comunitario, el programa se enmarca en el tercer objetivo:

Construir equidad social para mejorar la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Para alcanzar este objetivo, el gobierno define tres estrategias: 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 más vulnerables...⁸.

Además, el gobierno decidió impulsar el Plan de reactivación social para ejecutar la política social del Estado y sentar las bases para la construcción de una sociedad más equitativa. Este plan consta de siete herramientas encaminadas a construir equidad y mejorar la calidad de vida de la población:

- » Revolución educativa
- » Protección y seguridad social
- » Impulso a la economía solidaria
- » Manejo social del campo
- » Manejo social de los servicios públicos
- » País de propietarios
- » Calidad de vida urbana.

Dentro de la herramienta de protección y seguridad social se encuentra el programa Familias en Acción. El objetivo principal de esta herramienta es aumentar la cobertura de los programas de protección y seguridad social para los grupos sociales más vulnerables. Busca mejorar el acceso y la calidad en la prestación de los servicios de salud; mejorar las condiciones de vida de la niñez, la juventud y las familias en el marco de la protección integral; atender a la población desplazada, dar asistencia a las víctimas de la violencia; proteger al desempleado y fortalecer la competitividad del recurso humano.

Los lineamientos impartidos por el gobierno nacional, los resultados de la evaluación de impacto y la experiencia del programa en el desarrollo de

⁸ Ley 812 de junio 26 de 2003, por la cual se aprueba el Plan nacional de desarrollo 2003– 2006 *Hacia un Estado comunitario*.

los procesos operativos que van desde la identificación de los beneficiarios hasta la entrega de los recursos, le permitieron a Familias en Acción asumir con prontitud la ampliación de cobertura, y mantener los criterios de selección establecidos por el manual operativo.

Los criterios de selección para las familias siguen siendo los establecidos, como son pertenecer al nivel 1 del Sisben, tener hijos menores de 18 años, la madre titular debe contar con el documento de identidad y ser la responsable de recibir los recursos monetarios que el programa otorga. De otra parte, los niños menores de 7 años no podrán pertenecer a los programas de hogares y jardines infantiles como tampoco a hogares comunitarios del ICBF para poder ser beneficiarios de Familias en Acción.

El programa sugirió que la ampliación propuesta por el Presidente de la República se dirigiera a aquellos municipios donde las familias potencialmente beneficiarias fueran superiores a mil familias y de igual modo que pertenezcan a las siete zonas prioritarias establecidas por el gobierno nacional. Esta priorización permitió alcanzar un mayor impacto en la población beneficiaria, reducir los costos de los procesos operativos generados por el programa, tales como divulgación, inscripciones y pagos, entre otros.

El programa Familias en Acción ha explorado las posibilidades de realizar los pagos a las familias beneficiarias en aquellos municipios donde no existe entidad bancaria, a través del sistema de *caja extendida*, servicio que será prestado por la entidad bancaria correspondiente y de acuerdo con los costos que la entidad financiera proponga. Esta iniciativa permite que municipios con altos índices de pobreza y vulnerabilidad en el futuro lleguen a ser beneficiados con este tipo de programa de subsidios condicionados.

E. Nueva fase de subsidios condicionados

De acuerdo con las sugerencias del DNP y de los consultores externos, nacionales e internacionales, quienes de conformidad con los resultados de la evaluación de impacto y para responder no solo a la crisis de coyuntura, sino a la situación de pobreza y vulnerabilidad de la población, se propuso adelantar una nueva fase de subsidios condicionados con un proyecto piloto en grandes y medianos centros urbanos. Este procedimiento ha facilitado al gobierno nacional, ajustar el diseño establecido por parte del programa Familias en Acción desde el punto de vista territorial, poblacional e institucional, así como la identificación de nuevos procesos, procedimientos e instrumentos que garanticen cobertura, impacto, cumplimiento de metas, objetivos y acciones integradas con las instituciones responsables de la protección social .

Para estas acciones en centros urbanos se seleccionaron los sectores de Altos de la Estancia y Altos de Cazucá, ubicados en las zonas limítrofes entre Bogotá D.C y el municipio de Soacha. El otro sector seleccionado es el de El Pozón en Cartagena Distrito Turístico.

Los resultados de la evaluación de impacto y la responsabilidad del Presidente de la República con las administraciones municipales y las familias beneficiarias, dieron elementos para aunar esfuerzos con el DNP, el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República. Esto con el fin de solicitar la ampliación de cobertura y los recursos necesarios para mantener el programa hasta diciembre del 2006 y lograr el cubrimiento de 400.000 familias, avanzar en población nivel 1 del Sisben localizada en grandes y medianos centros urbanos, así como en las capitales de los nuevos departamentos.

La decisión de escoger estos sectores para el proyecto demostrativo consideró la situación de pobreza y de alta vulnerabilidad, como lo demostraron los estudios realizados.

Según la Defensoría del Pueblo (en su informe evaluativo No. 5008/02 sobre la problemática social del desplazamiento forzado), se evidenció una difícil situación de derechos humanos y de violencia en los sectores Altos de la Estancia (Bogotá) y Altos de Cazucá (Soacha), que ameritaba una intervención inmediata en la zona.

Algunas consideraciones y características que se encontraron en el área para identificar la necesidad de intervención fueron: el diagnóstico nutricional de los niños entre 6 y 59 meses, habitantes de Altos de Cazucá, en su mayoría desplazados. Este diagnóstico reporta 900 niños en estado de desnutrición crónica (Médicos sin Fronteras, 2001). En relación con la educación se precisó de acuerdo con una encuesta realizada a los docentes, que 80% (10.932) de los menores en edad escolar no asisten a la escuela por falta de cupos, situación económica de los padres, distancias e inseguridad, entre otros aspectos.

La mayoría de sus habitantes solo consumen una comida diaria, casi siempre carente de proteínas. Se presenta escasez de agua para el consumo y las aguas residuales se disponen a cielo abierto. Buena parte de las viviendas están ubicadas en zonas de alto riesgo.

Estos aspectos condujeron a expedir la resolución defensorial regional No. 003 (agosto 14 de 2002) en la que se resuelve requerir la intervención inmediata de distintas instituciones, tanto del orden nacional como municipal para actuar en la zona, a fin de mejorar las condiciones de la población y disminuir la vulnerabilidad.

Respecto al sector de El Pozón en Cartagena (Bolívar) se observó que posee características muy variadas que incluye barrios estructurados, áreas desarrolladas por promotores privados, poblamientos

informales consolidados por el tiempo e invasiones de reciente incorporación a la dinámica urbana, procesos éstos que han convertido al sector en el segundo centro de recepción de desplazados por causa de la violencia en el contexto nacional.

Según el Informe de coyuntura social de Cartagena para el segundo semestre de 2003, las cifras de la RSS de Bolívar, pasó de 12.129 familias en 2002 a 24.286 familias en 2003. De esta población desplazada 9,8% se concentra en este sector. Además 18% de esta población es analfabeta; 46% es menor de 15 años; 21,4% no tienen educación y 44,8% de las mujeres no han trabajado en el último año.

Las gestiones realizadas para la ampliación de cobertura se reflejan en el Documento Conpes No. 3359 del 2005 mediante el cual se autoriza de nuevo a la nación contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por 86.4 millones de dólares, con el fin de financiar parcialmente a Familias en Acción, fortalecer los mecanismos de protección social mediante la consolidación y expansión del programa de subsidios condicionados, así como el mejoramiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación de la protección social.

De esta manera, se aumentó la cobertura a 60.000 nuevas familias, al pasar de 340.000 a 400.000 en 2005 y garantizar su continuidad hasta 2006. La focalización de las familias se realizó mediante las bases actualizadas del nuevo Sisben proporcionadas por el DNP, es decir, las familias deben pertenecer al nivel 1 del Sisben y tener menores de 18 años. De igual modo, el Conpes autorizó la extensión del programa en las zonas urbanas marginales y la realización de pilotos en áreas con altos niveles de pobreza, por lo cual fueron incluidos los ya mencionados sectores de Bogotá, Soacha y Cartagena. Los beneficios y condicionamientos del programa serán ajustados a los nuevos escenarios urbanos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones y se tienen en cuenta las grandes diferencias entre áreas rurales y urbanas en el país.

Así mismo, se realizó un piloto en municipios que no cuentan con entidad bancaria mediante el servicio de caja extendida que presta el Banco Agrario. De acuerdo con las recomendaciones del Conpes No. 3359 el programa realiza trámites y gestiones necesarias para encontrar nuevos mecanismos que permitan el acceso de municipios sin entidad bancaria y para beneficiar a las familias de los municipios más aislados del país.

F. ¿Qué es Familias en Acción?

El PFA es una iniciativa del gobierno nacional y la banca multilateral de transferencias condicionadas que está dirigido a familias del nivel 1 del Sisben, con niños y niñas menores de 18 años. Estas transferencias constituyen un apoyo monetario directo que se le otorga a los hogares, a cambio del cumplimiento de compromisos. Hace acompañamiento a través del componente de promoción de la educación y la salud familiar. El propósito fundamental es mantener y aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores. Permite que los beneficiarios administren sus recursos y los dirijan hacia sus necesidades prioritarias.

El programa entrega dos tipos de subsidios: *nutricional* y *escolar* tanto para primaria como para secundaria.

El subsidio *nutricional* se otorga a las familias con niños y niñas menores de 7 años, sin tener en cuenta el número de menores que pertenezcan a ellas. Su intención es la de complementar sus ingresos para mejorar la alimentación de los menores durante la etapa crítica de su crecimiento y desarrollo. El valor del subsidio es de 46.500 pesos al mes por hogar y se paga durante los doce meses del año.

El subsidio *escolar* se entrega a familias con niños y niñas entre los 7 y 18 años, que se encuentren matriculados y estudiando desde el segundo grado de primaria hasta el once de secundaria. Su objetivo consiste en in-

centivar la asistencia escolar, así como reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria. Este apoyo se entrega por cada menor que se encuentre en estudio activo, y corresponde a un valor de 14.000 pesos por mes para primaria y 28.000 para secundaria, el cual es pagado durante diez meses al año.

La cancelación de cada uno de los subsidios se realiza mediante ciclos de doce meses que corresponden a dos meses del año y se entrega de manera directa a la madre titular quien por lo general utiliza los recursos para la compra de alimentos y útiles escolares de sus hijos menores.

A partir del proceso de inscripciones al programa, las familias beneficiarias se comprometen a cumplir con unos compromisos, condición necesaria para poder recibir el pago. Para obtener el subsidio escolar es necesario enviar a los niños beneficiarios a clases, de manera que no tengan más de ocho fallas injustificadas durante el ciclo de dos meses. Para recibir el subsidio de nutrición el compromiso consiste en llevar a todos los niños menores de siete años a las citas de control de crecimiento y desarrollo, programadas según la edad, en los hospitales o centros de salud del municipio.

En el ejercicio de la *verificación de compromisos* se ha establecido un procedimiento que involucra a diferentes actores: las madres beneficiarias y la administración municipal, con el enlace municipal y los agentes institucionales de salud y educación. Esta práctica se realiza mediante el uso de instrumentos diseñados y probados por el programa, en los cuales se identifica tanto a la familia como a los menores beneficiarios. La madre titular se acerca a los establecimientos escolares y a los hospitales, centros y puestos de salud para que sean los maestros, médicos, enfermeras y promotoras quienes verifiquen el cumplimiento de los niños y niñas bien sea de las actividades escolares o a los controles de crecimiento y desarrollo.

Familias en Acción es un programa innovador en el país por múltiples razones. En primer lugar, los subsidios son monetarios y no en especie. En segundo lugar, los recursos se entregan a las familias beneficiarias y no a las



El subsidio nutricional se otorga a las familias con niños y niñas menores de 7 años, sin tener en cuenta el número de menores que pertenezcan a ellas. Su intención es la de complementar sus ingresos para mejorar la alimentación de los menores durante la etapa crítica de su crecimiento y desarrollo. El valor del subsidio es de 46.500 pesos al mes por hogar y se paga durante los doce meses del año.

El subsidio escolar se entrega a familias con niños y niñas entre los 7 y 18 años, que se encuentren matriculados y estudiando desde el segundo grado de primaria hasta el once de secundaria. Su objetivo consiste en incentivar la asistencia escolar, así como reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria. Este apoyo se entrega por cada menor que se encuentre en estudio activo, y corresponde a un valor de 14.000 pesos por mes para primaria y 28.000 para secundaria, el cual es pagado durante diez meses al año.



Niño beneficiario
Municipio Villeta
Cundinamarca

entidades prestadoras de servicios, con el objeto de que sean las familias quienes administren los recursos con base en su priorización de necesidades. En tercer lugar, el subsidio se entrega a la madre, para fortalecer así su papel dentro de la familia y de la comunidad, y lograr un mejor uso de los recursos por parte de los beneficiarios... El programa involucra la participación de los responsables de la oferta de servicios locales, lo cual genera en consecuencia compromisos por parte de las autoridades municipales (Salazar, 2004:152).

Capítulo **2**

Puesta en escena de Familias en Acción



erca de 400.000 familias serán beneficiarias a diciembre de 2005 del programa Familias en Acción, con un radio de acción en 672 municipios en 32 departamentos, de los 1.114 identificados por el Dane. Los municipios corresponden a 60% de aquellos con menos de 100.000 habitantes y a 57% del total del país.

A. Estructura y entidades participantes

Familias en Acción inició sus actividades a partir de la conformación de una Unidad coordinadora nacional (UCN), como responsable de la ejecución directa del mismo, y de Unidades coordinadoras regionales (UCR) por departamentos, como instancias mediadoras entre los niveles central y municipal (gráficos 2.1 y 2.2).

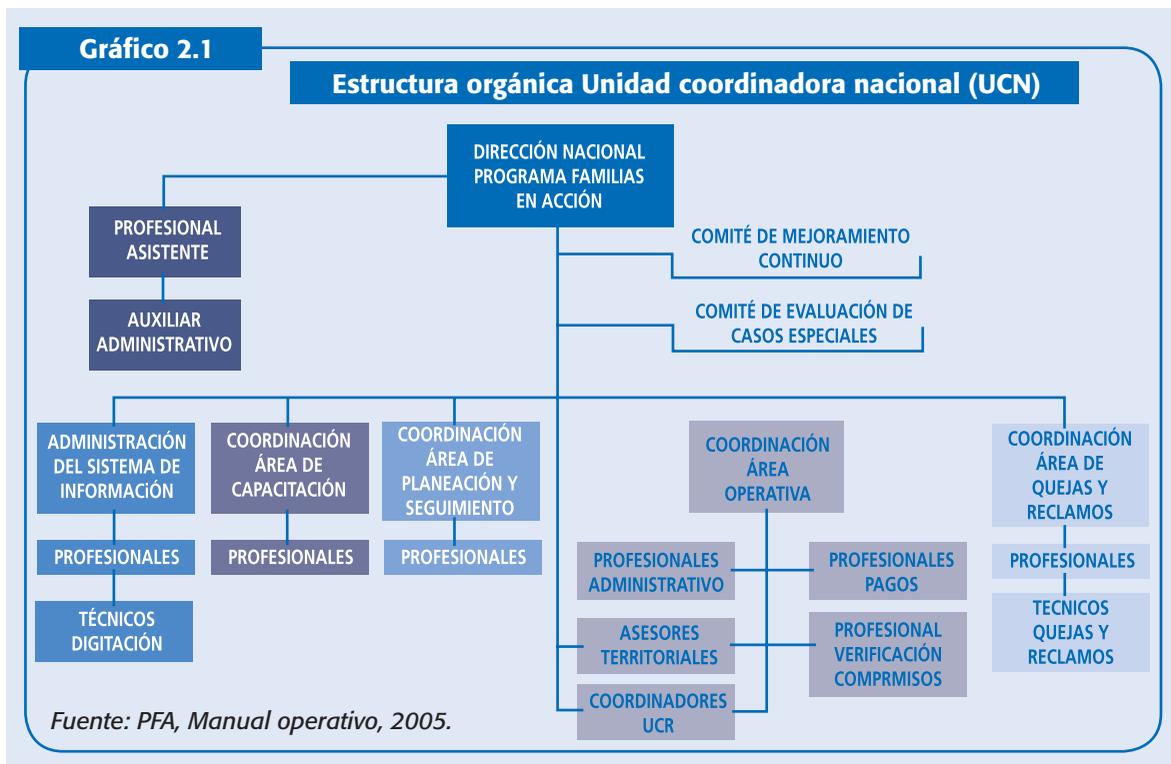
Desde el punto de vista organizacional, la dirección nacional del programa es la responsable de:

- » Orientación conceptual
- » Formulación de políticas de acción
- » Ejecución y administración técnica, operativa y financiera

- » Contratación y adquisición de bienes y servicios
- » Monitoreo y seguimiento.

La UCN cuenta con cinco áreas de trabajo con sus respectivas funciones:

- » Operaciones
- » Seguimiento y evaluación
- » Reclamos y novedades
- » Sistema de información (Sifa)
- » Capacitación.



Para garantizar la operación del programa y evitar la duplicidad de esfuerzos, la UCN suscribió un convenio interinstitucional con el ICBF. Con esta entidad de política social, se estableció este convenio interadministrativo, cuyo carácter misional habría de posibilitar al programa 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 me-

nores 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.

En el ámbito departamental la UCR atiende a los municipios beneficiarios en su jurisdicción, bajo la tutela de un coordinador regional con vinculación directa al programa y funcionarios comisionados de apoyo, en algunos casos, cuya relación laboral es con el ICBF. Aún cuando las competencias de las distintas UCR son similares, la diversidad geográfica, poblacional, número de municipios y familias vinculadas precisaron diferentes tipologías de UCR.

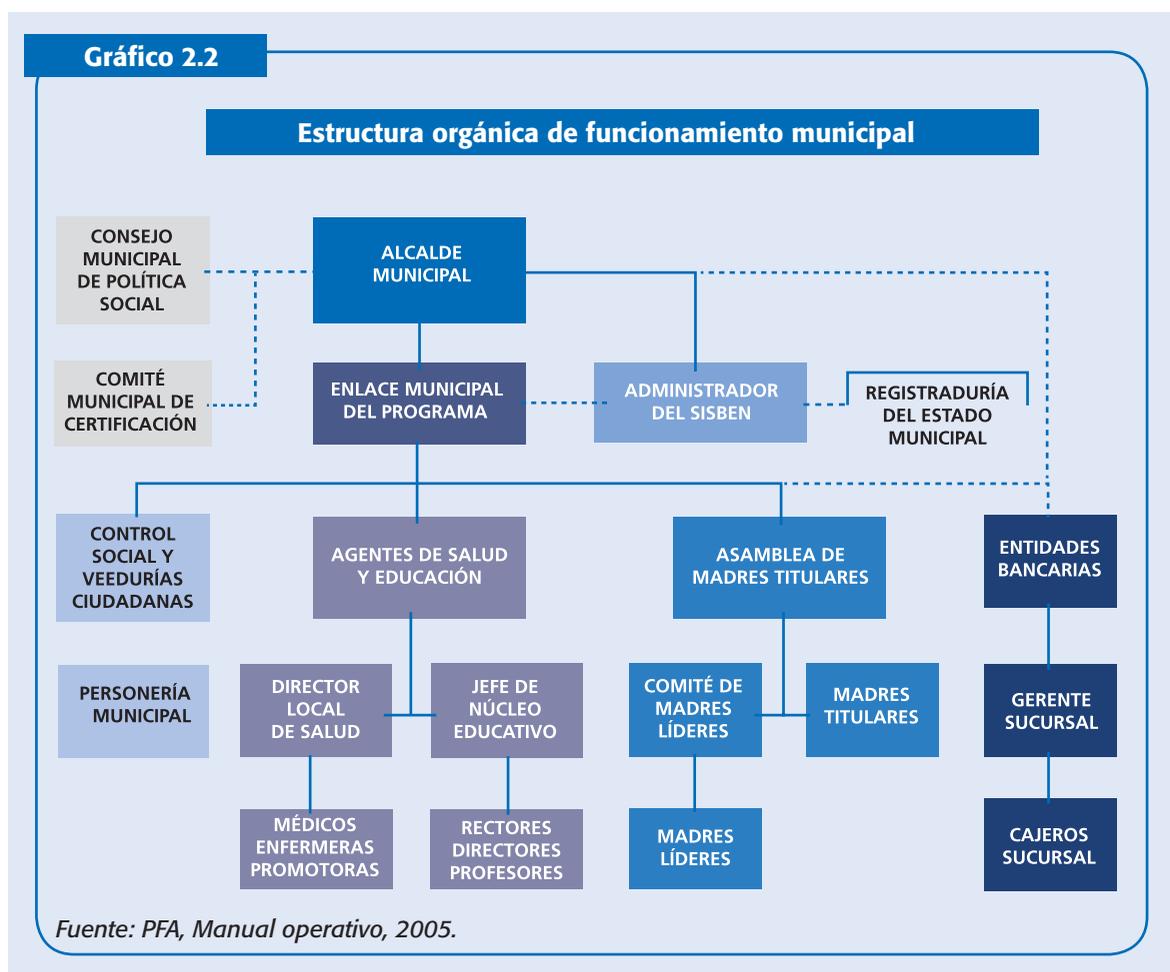
Con una cobertura en 32 departamentos, a la fecha existen 25 UCR ubicadas en las capitales con excepción de Orinoquia, Amazonia y San Andrés, los cuales están orientados directamente por la UCN. El número de municipios es de 672, con una población beneficiaria de 400.000 familias.

En el ámbito municipal, la responsabilidad de la ejecución del programa recae directamente en el alcalde municipal, quien delega en el enlace municipal (EM) la coordinación del mismo (Gráfico 2.2). Esta persona anima la organización y el encuentro de las familias, a través de espacios diseñados por el programa, para tratar aspectos del cuidado de la salud y educación. Como gestor organiza también a las familias para el proceso de pagos de los subsidios, lidera la verificación de compromisos y tramita o resuelve las novedades, quejas y reclamos. Así mismo, realiza acciones de coordinación interinstitucional para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria del programa y promueve el control social.

La figura del *enlace municipal* no sería posible si la misma no estuviera circunscrita en el ámbito de la estructura orgánica municipal, es así como el programa se apoya en todas las instancias con las que cuentan las entidades locales lideradas por el alcalde municipal, quien facilita y permite el desarrollo de las acciones que se adelantan en su territorio. A este nivel concurren no sólo las Secretarías de Salud y de Educación, con presencia de los directores locales de salud, los coordinadores del Plan de atención básica (PAB), los jefes de núcleo educativo y los rectores o directivos de las

instituciones educativas, sino también las oficinas de planeación con sus respectivos administradores del Sisben, los organismos de control, en particular, las personerías y veedurías ciudadanas, las registradurías municipales y las oficinas de notariado y registro. También participan, aún cuando no forman parte de la estructura administrativa local, las entidades bancarias que tienen un papel activo en el desarrollo del programa.

A lo anterior, por efectos del componente de promoción se vinculan otros actores institucionales como las casas de cultura, las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata), así como otros grupos de interés y voluntariados.



La articulación de estos tres niveles de actuación territorial está mediada por el flujo de la información de doble vía, y el establecimiento de responsabilidades y competencias,

dentro de un esquema que garantiza la complementariedad, la reciprocidad y la sincronización de las acciones, retroalimentada de forma permanente por un entorno diverso y complejo, que presenta distintos grados de dificultad. La estructura de los arreglos institucionales formales ha sido, en consecuencia, una tarea compleja cuya confluencia le ha permitido al programa trascender al escenario de la política pública social.

En aras de una mejor coordinación con las diferentes entidades territoriales, Familias en Acción durante el primer trimestre del 2001 se puso en la tarea de realizar la divulgación correspondiente con respecto al avance de sus acciones en los distintos departamentos potencialmente beneficiarios. Para esto, se realizaron 27 foros departamentales donde participaron los gobernadores y 775 alcaldes municipales de los 1.073 existentes a la fecha, con presencia además de funcionarios de planeación y de los sectores de salud y educación, entre otros.

En estos eventos se establecieron los compromisos de las administraciones municipales para con el programa, al suministrar la información técnica necesaria en materia educativa y de salud, que permitiera evaluar la capacidad instalada en los municipios, en cuanto a la oferta de los servicios y sus posibilidades de dar cobertura a la población beneficiaria. Los mandatarios locales a su vez dieron a conocer su interés de participar en el programa.

Finalmente fueron seleccionados 627 municipios por el programa (Cuadro 2.1). A éstos, y por efectos de ampliación de cobertura, a comienzos del 2005 se sumaron 45 nuevas entidades territoriales, para un total de 672 municipios vinculados.

Con una cobertura en 32 departamentos, a la fecha existen 25 UCR ubicadas en las capitales con excepción de Orinoquia, Amazonia y San Andrés, los cuales están orientados directamente por la UCN. El número de municipios es de 672, con una población beneficiaria de 400.000 familias.

Cuadro 2.1 Municipios seleccionados por departamento. Resultados noviembre 2001

	DEPARTAMENTO	TOTAL MPIO	ELEGIBLES	EVALUADOS	SELECCIONADOS	% Selección Mpios	NBI Total Hogares
1	ANTIOQUIA	125	94	113	90	72,00	24,45
2	ARAUCA	7	6	6	6	85,71	47,16
3	ATLÁNTICO	23	9	20	8	34,78	27,36
4	BOLIVAR	45	15	20	11	24,44	48,74
5	BOYACA	123	66	68	63	51,22	32,36
6	CALDAS	27	25	26	24	88,89	22,48
7	CAQUETÁ	16	11	11	7	43,75	51,62
8	CASANARE	19	14	17	12	63,16	44,00
9	CAUCA	41	33	37	26	63,41	50,20
10	CESAR	25	17	19	13	52,00	49,50
11	CHOCO	30	9	30	4	13,33	76,51
12	CÓRDOBA	28	23	23	23	82,14	62,24
13	CUNDINAMARCA	116	77	83	73	62,93	29,18
14	HUILA	37	36	36	36	97,30	34,95
15	LA GUAJIRA	15	8	8	8	53,33	59,46
16	MAGDALENA	30	11	11	10	33,33	49,06
17	META	29	22	23	20	68,97	34,83
18	NARIÑO	63	33	37	26	41,27	48,49
19	NORTE DE SANTANDER	40	28	29	27	67,50	35,37
20	PUTUMAYO	13	6	6	6	46,15	74,46
21	RISARALDA	14	9	10	10	71,43	20,76
22	SAN ANDRÉS	2	1	1	1	50,00	29,77
23	SANTANDER	87	50	46	44	50,57	26,46
24	SUCRE	25	19	23	17	68,00	60,74
25	TOLIMA	47	42	44	42	89,36	32,33
26	VALLE DEL CAUCA	42	23	27	23	54,76	19,69
27	VICHADA	4	2	1	1	25,00	84,67
	TOTAL	1.073	689	775	631	58,81	26,90

Fuente: PFA, Área de planeación y seguimiento, 2005.

Los municipios vinculados al programa, a través de los alcaldes municipales, con rapidez asimilaron las potencialidades de la propuesta, en la medida en que sus lineamientos llenaban en cierto grado alguno el vacío de la política social municipal, en parte por la carencia de recursos y la debilidad de los servicios sociales básicos.

En aras de una mejor coordinación con las diferentes entidades territoriales, Familias en Acción durante el primer trimestre del 2001 se puso en la tarea de realizar la divulgación correspondiente con respecto al avance de sus acciones en los distintos departamentos potencialmente beneficiarios. Para esto, se realizaron 27 foros departamentales donde participaron los gobernadores y 775 alcaldes municipales de los 1.073 existentes a la fecha, con presencia además de funcionarios de planeación y de los sectores de salud y educación, entre otros.



Madre titular
Municipio de Providencia y
Santa Catalina.
San Andrés

En cada uno de los municipios se formalizó legalmente la vinculación mediante la suscripción de un convenio de participación, que contiene las obligaciones de las partes, y designa un enlace municipal como coordinador del programa en el municipio y da lugar al proceso de inscripciones de las familias elegibles.

Las cláusulas del convenio son claras y precisas para los municipios. Les corresponde mantener la oferta de servicios de salud y educación definidos en la evaluación *ex ante*. En materia de salud, contar con los profesionales médicos, enfermeras, promotoras de salud, entre otros, necesarios para atender los controles de crecimiento y desarrollo de la población sujeto, así como la cobertura de vacunación prevista. De otra parte, para la población del régimen subsidiado y vinculados, se estableció el compromiso de dar cumplimiento al PAB del municipio.

Finalmente fueron seleccionados 627 municipios por el programa. A éstos, y por efectos de ampliación de cobertura, a comienzos del 2005 se sumaron 45 nuevas entidades territoriales, para un total de 672 municipios vinculados.

Corresponde a las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), verificar si los niños menores de 7 años cumplieron con las citas programadas con antelación, como requisito previo para que la madre titular reciba el pago correspondiente.

En cuanto a educación las administraciones deben contar con las relaciones máxima de alumno-docente menor de 40 estudiantes y alumno-aula mayor a 1.2 metros cuadrados. A su vez, los agentes de educación, bajo la responsabilidad de las instituciones educativas deben verificar la asistencia escolar y así identificar que el menor beneficiario haya asistido como mínimo al 80% de las clases durante el bimestre.

Estos dos aspectos, capacidad de oferta de los municipios y verificación de compromisos por parte de las familias beneficiarias tienen un espacio relevante en el funcionamiento del programa, cuya expresión ha trascendido de manera progresiva a los planes de desarrollo municipal (PDM).

Pero allí no terminan las actividades de la madre beneficiaria y su familia, el componente de promoción desarrollado por el programa, alrededor de la conformación de las asambleas municipales, los comités de madres líderes, los encuentros de cuidado, los espacios familiares, juveniles, e infantiles y las veedurías ciudadanas. Todos en conjunto son vínculos de participación fundamentales que propenden por ir más allá de la entrega monetaria de un subsidio y buscan complementar los recursos con acciones que permitan a las familias tener otra mirada de su entorno y consigo mismas, para que el cuidado, el juego y el ejercicio de la ciudadanía, articulados a la atención del Estado, se conviertan en el eje dinamizador del crecimiento del capital humano.

B. Focalización

De la crisis socioeconómica y política que experimenta América Latina desde los años ochenta, y los efectos que sobre la política social de

los procesos de ajuste estructural de las economías de la región, surge la aplicación de políticas sociales selectivas o focalizadas. Autores como V. Brodherson definen la focalización como: “Una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa-proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos”. En igual sentido Rolando Franco, se refiere a la focalización como aquella política que permite identificar con la mayor precisión a los beneficiarios potenciales, mediante el diseño del programa de actuación con el objetivo de asegurar un impacto elevado sobre los grupos seleccionados (Bonal y Tarabini, 2003).

De acuerdo con los autores la focalización incorpora el concepto de subsidiariedad, en el que el gasto público debe dirigirse a la población en comprobada situación de pobreza y necesidad, mientras que el mercado será la vía para distribuir los recursos del resto de la población.

La focalización parte de la necesidad de racionalizar el gasto público para que los recursos lleguen a los más necesitados. Es una herramienta dirigida a atender, de manera eficaz, situaciones de exclusión. Es una política de carácter selectivo y es necesario contar con indicadores que midan y establezcan un orden claro de prioridades.

Por su naturaleza, la focalización selecciona a unos y deja por fuera a otros. Esa es su razón de ser. Además (...), en los programas focalizados, el destinatario final de la transferencia es la persona. Y, sin duda, uno de los logros de la focalización es la posibilidad de identificar, aún al interior del hogar y de la familia, cuál es el individuo más necesitado... Si la selección de beneficiarios está acompañada de políticas públicas que mejoren el bienestar del grupo, se pueden generar procesos endógenos virtuosos que favorezcan no sólo al beneficiario directo, sino también a las personas que están cerca de él (González, JI. y Sarmiento, A., 2002:178).

El Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales (Sisben), permitió establecer la identificación de las familias potenciales beneficia-

La focalización parte de la necesidad de racionalizar el gasto público para que los recursos lleguen a los más necesitados. Es una herramienta dirigida a atender, de manera eficaz, situaciones de exclusión. Es una política de carácter selectivo y es necesario contar con indicadores que midan y establezcan un orden claro de prioridades.

rias de las transferencias de subsidios condicionados. Se acordó hacer uso de este instrumento en los municipios, puesto que su aplicación en el país se ha adelantado desde 1994 y, por consiguiente, los municipios potenciales de participar en el programa contaban en su mayoría, con la encuesta que suministrarían las bases de datos para el programa y que serían el insumo para generar la información para realizar las inscripciones de las familias.

1. Sistema de selección de beneficiarios

La Carta Constitucional de 1991 ordena atender bajo el principio de equidad, a los grupos de la sociedad que se encuentren “discriminados o marginados” de los beneficios del desarrollo. Dentro de los grupos en situación de pobreza que son objeto de tratamiento especial se encuentran las mujeres jefes de hogar, los niños, los adolescentes y las personas de la tercera edad.

El Sisben es un modelo de focalización desarrollado por la Misión Social del DNP para responder a los mandatos constitucionales y al artículo 30 de la ley 60 de 1993 sobre distribución de competencias y recursos. “Defínase focalización de subsidio al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables”.

Y atiende también a lo establecido en el marco legal que ampara los subsidios, el Conpes Social (documento N° 22 del 21 de enero de 1994).

El Sisben se considera como el instrumento básico del cual hace uso la política social para lograr que los programas que se diseñen lleguen efectivamente a la población objetivo. Es el orientador del gasto social y es un instrumento de focalización individual que permite la generación de un índice estándar de vida, ampliamente aceptado por la comunidad y por las autoridades locales.

Los alcaldes municipales comenzaron a entender la importancia del Sisben como herramienta de planificación de los programas sociales en sus municipios y las mismas comunidades reclamaron su puesta en marcha.



Familia beneficiaria
Municipio Montelíbano
Córdoba

2. Focalización poblacional

Las políticas focalizadas pueden responder con eficacia a la necesidad de frenar la violencia, armonizar la convivencia social y mitigar la inestabilidad. La estrategia de subsidios condicionados puesta en marcha desde 2000 con el programa Familias en Acción intenta garantizar a la población de mayor pobreza y vulnerabilidad el acceso a bienes como la nutrición y la educación, los cuales se consideran como bienes meritorios, es decir, aquellos que merece cualquier persona por el simple hecho de haber nacido (González, JI, 2001).

El Sisben, se constituye en la base de selección de beneficiarios potenciales para PFA. En esta etapa se determinó que las familias potenciales –en el momento de definir su ingreso al programa- eran aquellas inscritas en el Sisben del municipio antes del 31 de diciembre de 1999 con menores de 18 años y con un puntaje de calificación en la encuesta correspondiente al nivel 1; es decir, sus puntajes deben estar dentro del intervalo de 0 a 18 puntos en la zona rural y de 0 a 36 en la zona urbana.

Ello permitió que la base de datos del Sisben sirviera para darle transparencia al programa y se pudiera llegar sin intervenciones políticas, o de otra naturaleza, y de forma directa a la población más pobre del país.

Los alcaldes municipales comenzaron a entender la importancia del Sisben como herramienta de planificación de los programas sociales en sus municipios y las mismas comunidades reclamaron su puesta en marcha.

Se estableció que no podían ser beneficiarias del subsidio de nutrición, aquellas familias con niños que estaban en los programas de hogares comunitarios, hogares infantiles o jardines comunitarios del ICBF, puesto que se quería comparar la eficiencia y efectividad entre los programas del Instituto orientados a la oferta de servicios y el de Familias en Acción funda-

mentado en la demanda. En este sentido, se dejaba a la familia beneficiaria tomar la decisión de escoger el plan de su preferencia para los menores a su cargo.

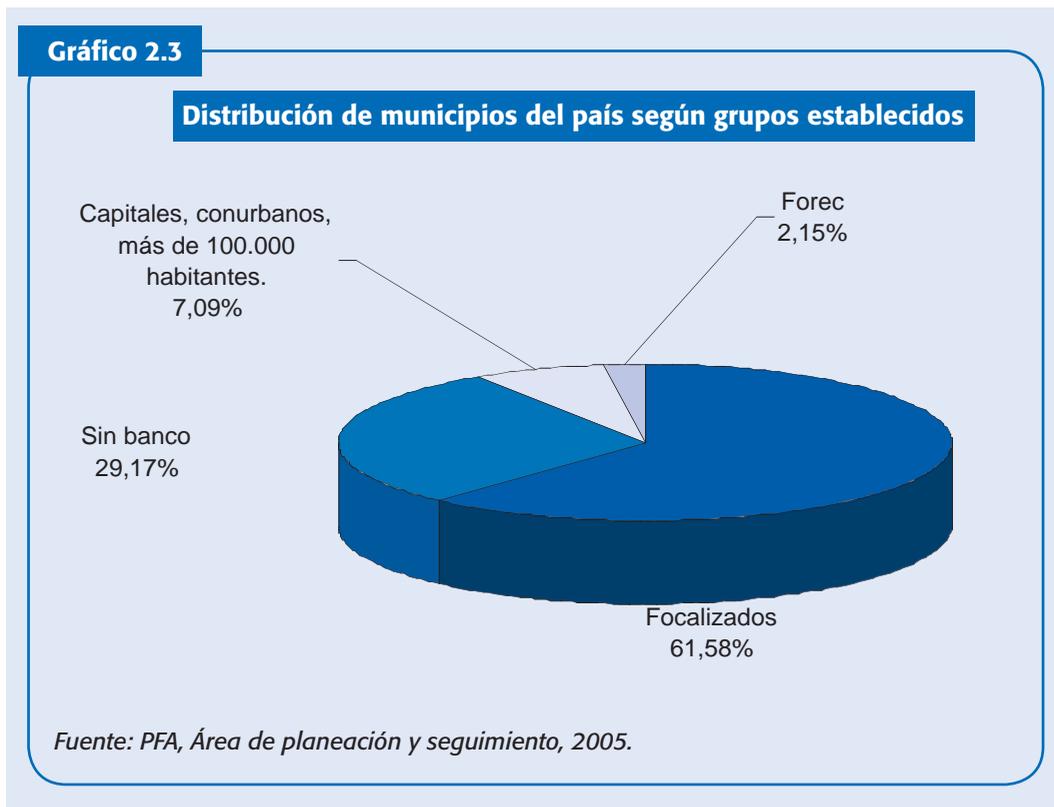
3. Focalización territorial

El programa focalizó sus acciones en municipios menores a 100.000 habitantes, que no fueran capital de departamento, con por lo menos una entidad bancaria, que garantizara la infraestructura necesaria para el pago de los subsidios a las familias y que contaran con la oferta de servicios en los sectores de salud y educación para responder a la demanda adicional de éstos.

Se excluyen los municipios beneficiarios de otros programas del nivel nacional, pertenecientes al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec) y las ciudades capitales de departamento y municipios conurbanos.

En Colombia existen 1.114 municipios identificados por el Dane los que para el programa se han distribuido en cuatro grupos (Gráfico 2.3).

- » El primer grupo se ha denominado *focalizados*, los municipios con menos de 100.000 habitantes y que cuentan por lo menos con una entidad bancaria, estimados en 686
- » El segundo conocido como *sin banco*, lo constituyen los municipios con menos de 100.000 habitantes, pero que no cuentan con una entidad bancaria, son cerca de 325
- » El tercer grupo lo conforman los municipios mayores a 100.000 habitantes, capitales de departamento y conurbanos, para un total de 79
- » El cuarto grupo lo conforman aquellos municipios que han recibido beneficios del Forec y que corresponde a cerca de 24.



A diciembre del 2000 se estableció una base inicial de 686 municipios, cerca del 62% del total del país, los cuales eran menores a 100.000 habitantes y contaban con por lo menos una entidad bancaria. Con un trabajo realizado de común acuerdo entre la UCN, el Grupo de Proyectos Especiales del DNP, la supervisión por parte de consultores de la banca y con la información Sisben de cerca de 300 municipios del grupo *focalizados*, se establecieron topes presupuestales y se estimó el número de familias y municipios por departamento y orden nacional, a los cuales el programa estaba en capacidad de acceder, esto es 342.682 familias para beneficiar y un máximo de 430 municipios.

a. Priorización de departamentos

De acuerdo con la focalización de municipios y las estimaciones de familias a ingresar, se realizó la priorización de departamentos según los lineamientos planteados en el manual operativo, mayor población en el primer nivel de Sisben y agilidad en el proceso de conformación de la UCR (adecuación del espacio físico, asignación de funcionarios, aspectos operativos y administrativos), en dos fases según se observa en los cuadros 2.2 y 2.3.

Cuadro 2.2 Ingreso departamentos. Primera fase expansiva

No. orden Ingreso	Departamentos	Familias potenciales	No. 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	6.166	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: PFA, Área de planeación y seguimiento, 2005.

Cuadro 2.3 Ingreso departamentos. Segunda fase expansiva

No. orden Ingreso	Departamentos	Familias potenciales	No. de municipios potenciales
16	Sucre	21.721	14
17	Cesar	16.282	13
18	Meta	12.623	14
19	Arauca	9.214	4
20	Casanare	6.315	7
21	Caquetá	6.586	7
22	Atlántico	8.469	8
23	Putumayo	4.382	2
24	Caldas	5.631	14
25	Chocó	3.166	8
26	Vichada	836	1
27	San Andrés	SD	SD
	Total	95.225	92

SD: Sin dato

Fuente: PFA, Área de planeación y seguimiento, 2005.

b. Priorización de municipios

De acuerdo con el Manual operativo se establecieron los criterios de priorización así:

- » Municipios que pertenezcan a los centros zonales del ICBF con mayor porcentaje de pobreza relativa (mayor número de población del nivel 1 del Sisben en el centro zonal población total de los municipios comprendidos por la zonal)
- » Municipios con información Sisben en el DNP o en la UCN en el momento de hacer la selección
- » Haber pasado los criterios de evaluación *ex ante* (previa) de la capacidad de oferta de servicios en salud y educación.



Una vez realizada la prueba piloto (diciembre del 2000 a marzo del 2001), se conoció que los resultados de inscripción eran más bajos a los estimados inicialmente; es decir, para cumplir con la meta de llegar a 340.000 familias, era necesario acceder a un mayor número de municipios. El anterior supuesto fue ratificado en la primera fase expansiva (agosto a noviembre del 2001), con motivo de la inclusión de 15 departamentos para llegar a cerca de 371 municipios. Por tanto para cumplir con la meta de familias fue necesario ampliar el número de municipios participantes. Finalmente el programa presentó una cobertura en 627 municipios de 27 departamentos, correspondientes a 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 en estado beneficiario.

No fue necesario aplicar el primer criterio de priorización de municipios en ningún momento. Realmente el aspecto determinante,

Familias en Acción ha logrado que mejore la educación de los niños. Es como un incentivo. Muchos menores que se habían alejado de la escuela, entonces uno les dice: 'Ve niño, tienes que ponerte las pilas para el subsidio'. Y responden: 'No mami, yo estudio, yo hago lo que sea, yo me gano mi subsidio para que me compres los bolsos, los zapatos'. Lo que ha sido muy bueno.

Yomaira Torres
Municipio San Jacinto
Bolívar

una vez se certifica, que el municipio contaba con entidad bancaria, era el hecho de disponer de la información del Sisben.

Según los resultados de la evaluación de impacto y por solicitud del Presidente de la República, el programa amplió la cobertura en 60.000 familias para alcanzar un total de 400.000 beneficiarias en el país, durante el año 2005 hasta diciembre del 2006 en cerca de 672 municipios de 32 departamentos.

C. Evaluación *ex ante*

Una de las preocupaciones iniciales para el desarrollo del programa tuvo que ver con el interrogante de si la demanda adicional generada por los subsidios, sobrepasaría la capacidad de oferta en educación y salud de los municipios participantes. Esta inquietud se resolvió a través de una evaluación *ex ante* (previa) que permitió determinar cuáles municipios estaban en capacidad de cumplir con los requerimientos en oferta del programa y cuáles no, antes de su ingreso definitivo.

La evaluación *ex ante* consistió en calcular si la oferta de servicios sociales en los sectores de educación y salud de los municipios candidatos para entrar en el programa, estaba en capacidad de atender el incremento porcentual de la demanda generada por los subsidios. Por consiguiente, la evaluación evitaría el ingreso de municipios sin las condiciones de oferta que garantizaran el cumplimiento de los propósitos y requerimientos del programa.

Los cálculos de la evaluación *ex ante* comprenden la resolución de los aspectos como :

- » ¿Cuáles son los insumos básicos, así como los indicadores de capacidad potencial, de los servicios sociales de educación y salud en los municipios?
- » ¿Cuáles son los niveles máximos de uso de los insumos de salud y educación en los municipios, de forma que los beneficiarios de los subsidios no puedan cumplir con los compromisos de asistencia escolar y controles médicos por déficit en la oferta?
- » ¿Cuál es el incremento porcentual de la demanda por educación y salud no cubierta previamente que generan los subsidios?

El proceso de evaluación *ex ante* comenzó con la primera fase expansiva durante el primer trimestre del 2001. Los primeros diseños de evaluación tuvieron limitaciones basadas en un exceso de cálculos y datos en el análisis de cada caso, lo que generó fallas reiterativas en los procesos de levantamiento de información municipal.

El problema principal de estos diseños residió en que iban en dirección contraria a los lineamientos de eficiencia en la prestación de servicios sociales exigidos por el gobierno a partir de la aprobación del acto legislativo 012 en 1999¹.

Una de las preocupaciones iniciales para el desarrollo del programa tuvo que ver con el interrogante de si la demanda adicional generada por los subsidios sobrepasaría, la capacidad de oferta en educación y salud de los municipios participantes.

1. Criterio de evaluación en educación

Uno de los principales argumentos del Ministro de Hacienda y del director del DNP durante el debate del acto legislativo 012 era que el incremento de las coberturas en educación y salud, dependía más del aumento de la eficiencia en el manejo del recurso docente y en la gestión de los hospitales territoriales que de nuevas inversiones. En el documento Plan de reorganización del sector educativo del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el DNP (MEN y DNP, 2001), se demostró que en los distintos departamentos del país las cifras de alumnos por docentes y alumnos por grupo estaban por debajo de las tasas de eficiencia mínima establecidas de 31 y 40, respectivamente.

Por el contrario, en ese momento los criterios de la evaluación *ex ante* para fijar los topes máximos de estudiantes y consultas por

¹ El acto legislativo 012 de 1999 redujo el crecimiento de las transferencias a los departamentos y municipios de 5% anual más la inflación a 2% anual más la inflación.

unidad de insumo eran muy inferiores a los pactados por el gobierno. Por ejemplo, se fijó como 20 la proporción de estudiantes por docente máxima para secundaria rural, cuando en realidad esta cifra responde a un criterio de eficiencia técnica mínima y no máxima. La relación de 35 estudiantes por docente en secundaria es aceptable por el MEN. De manera adicional las distorsiones de información arrojadas por los formularios de levantamiento de datos proyectaban tasas de crecimiento porcentual de la demanda exageradas (en algunos casos hasta se presentaron tasas por encima del 45%).

Los resultados de la prueba piloto y la primera fase expansiva mostraron una alta descalificación de municipios en la evaluación *ex ante*. Los resultados de los pilotos iniciales alcanzaron incluso proporciones de diez municipios aceptados por cada seis a siete que eran rechazados por no contar con suficiente oferta en educación o salud.

La mayoría de estos municipios eran aquellos ubicados en zonas deprimidas donde el impacto de los subsidios se esperaba que fuera superior, como fue el caso de Córdoba, Nariño, Boyacá y Magdalena. Toda vez que el propósito del programa era alcanzar la cobertura más alta posible y que se evidenciaban demasiadas inconsistencias en la información diligenciada, sobre todo en el área de salud.

En la práctica se halló que en el sector de educación los requerimientos en infraestructura y capital humano son más costosos que en salud. Las necesidades específicas del programa en cuanto a consultas y controles de crecimiento se limitan a inversiones en horas médicos y horas enfermeras, es decir, por costos marginales de la infraestructura humana disponible, sin que se hagan necesarias nuevas inversiones en infraestructura de consultorios o equipos (Duncan y Castillo, 2004:5-15). Por ejemplo, la infraestructura en el sector salud no tiene que ser especializada, las consultas y

La evaluación ex ante consistió en calcular si la oferta de servicios sociales en los sectores de educación y salud de los municipios candidatos para entrar en el programa, estaba en capacidad de atender el incremento porcentual de la demanda generada por los subsidios.



controles pueden hacerse en un salón comunal adecuado para la ocasión. Además, la mayoría de municipios cuentan con suficiente personal médico para atender las exigencias generadas por las consultas y controles de los niños menores de 7 años.

En el caso de la educación, se acordó que los indicadores para calificar un municipio con suficiente oferta correspondía a una relación máxima de:

- » Alumno-docente menor de 40 alumnos
- » Alumno-aula de más de 1.2 m2 de aula por estudiante.

Familias en Acción es una alegría, es una gran ayuda que me ha servido para educar a mis hijos, para que vayan con su uniforme, su calzado y bien presentados al colegio. A uno le da una alegría cuando viene esa platica. Uno coge su platica y a comprar lo que los hijos necesitan.

Julia Novoa
Municipio San Jacinto
Bolívar

Madre líder
 Municipio Yacopí
 Cundinamarca



2. Criterio de evaluación en salud

La principal crítica al modelo inicial de evaluación *ex ante* en salud fue su concepción de una evaluación global de la capacidad de oferta en salud del municipio (consultorios, unidades móviles) con respecto al incremento porcentual de la demanda, y no una evaluación de las necesidades específicas de la oferta con respecto al incremento porcentual de la demanda, tal y como consta en los primeros formularios diseñados para la recolección de información necesaria para la evaluación *ex ante*.

Las primeras reformas al modelo de evaluación *ex ante* giraron en torno a reducir el número de cálculos y de datos necesarios para determinar el estado de la oferta de los municipios. Se corrigieron en lo posible las limitaciones de información de los formularios diligenciados para la selección de municipios de la primera fase expansiva. Los resultados ampliaron el espectro de municipios con potencial de ingreso al programa.

En la segunda fase expansiva (durante el periodo de junio a septiembre de 2001) el programa rediseñó algunos aspectos de la evaluación, lo que permitió afinar los cálculos y reducir la complejidad de los formularios en los que se capturaba la información de los municipios. Este rediseño al modelo de evaluación, buscó incrementar los topes de servicios sociales por unidad de insumo en niveles de eficiencia máxima y en precisar las tasas máximas de incremento porcentual de la demanda, sin afectar la calidad y viabilidad en la prestación de servicios sociales.

Ese proceso dio como resultado que para el sector salud la capacidad de oferta tope de los municipios se proyectara con el número de médicos y enfermeras. En tal sentido, el potencial máximo de consultas y controles que el municipio era capaz de ofrecer se formuló como:

- » Número de consultas = 5200 x número de médicos
- » Número de controles = 5200 x número de enfermeras.

La cifra de 5.200 proviene del supuesto de que cada médico o enfermera están en capacidad de adelantar 100 consultas o controles semanales, y que trabajan 52 semanas al año.

La demanda de los municipios se proyectó a partir del promedio del quintil de éstos con mayor número de consultas y controles. De forma que la evaluación de la demanda estaba referenciada con los promedios más altos del país. Por lo que el promedio de consultas y controles al año se formuló de la siguiente forma:

» Consultas = $0.327 \times$ población del municipio

» Controles = $0.113 \times$ población del municipio.

Si el potencial de consultas y controles proyectados por el número de médicos y enfermeras era mayor su requerimiento estimado a partir de la población del municipio, entonces se consideraba apto para el programa y se calificaba con la palabra "verde". De lo contrario se consideraba no apto y su valoración era con la palabra "amarillo".

3. Calificación

Para la realización de la evaluación *ex ante* el esquema operativo diseñado por el programa corresponde a tres etapas:

» Recolección y actualización de la información

» Evaluación y calificación

» Informe de resultados.

En la primera etapa, *recolección y actualización de la información*, una vez el municipio manifiesta su voluntad de participar, el programa realiza la capacitación sobre el diligenciamiento y uso de los formatos diseñados para la captura de la información de los sectores de educación y salud a aquellos funcionarios de estos sectores designados por las administraciones municipales.

En la segunda etapa, *evaluación y calificación*, se analiza la información y se calcula la capacidad instalada, a través de indicadores seleccionados. La comparación entre estos indicadores valora la interacción de las variables infraestructura y recurso humano para cada uno de los sectores.

Los resultados son proyectados en forma anual hasta la fecha en que finaliza el programa y de acuerdo con la línea de base establecida, se procede a dar el concepto correspondiente, el cual se resuelve como "suficiente" o "insuficiente" en lo que a la capacidad de oferta se refiere. Esto se expresa en señales de "verde" o "amarillo", respectivamente.

» *Calificación en "verde"*. El municipio cuenta con suficiente capacidad de oferta tanto en salud como en educación, para cubrir la demanda adicional generada por el programa y puede participar durante su vigencia

» *Calificación en "amarillo"*. El municipio cuenta con una capacidad de oferta insuficiente para cubrir la demanda adicional generada por el programa y por tanto no puede participar. La deficiente oferta puede presentarse en uno u otro sector y en cualquier caso queda en amarillo.

En la práctica se halló que en el sector de educación los requerimientos en infraestructura y capital humano son más costosos que en salud. Las necesidades específicas del programa en cuanto a consultas y controles de crecimiento se limitan a inversiones en horas médicos y horas enfermeras, es decir, por costos marginales de la infraestructura humana disponible, sin que se hagan necesarias nuevas inversiones en infraestructura de consultorios o equipos.

La tercera etapa, *informe de resultados*, consiste en comunicarlos por escrito a cada municipio. En el caso de los municipios con calificación "verde", se les solicita cumplir con la documentación requerida para legalizar el convenio de participación entre las partes. Aquellos con calificación en "amarillo", se les considera pendientes y se indican los ajustes que deben realizar a su oferta de servicios para ser evaluados de nuevo.

Una vez se comunica a los municipios la calificación obtenida, se procede a elaborar los convenios de participación (para aquellos donde la calificación fue "verde") con lo cual el municipio se vincula al programa, comprometiéndose a cumplirlo. Familias en Acción brinda asesoría a los municipios con calificación "amarillo", para corregir los problemas presentados en la evaluación dentro de los tiempos establecidos. De esta forma, éstos pueden ser calificados en "verde" y firmar el convenio de participación e ingresar de forma definitiva.

Capítulo **3**

¿Cómo funciona Familias en Acción?

A. Ciclo operativo

El ciclo operativo es la secuencia dinámica de procesos correspondiente a la operación del programa, en función de dos fases: la de su puesta en marcha y la de sostenibilidad.

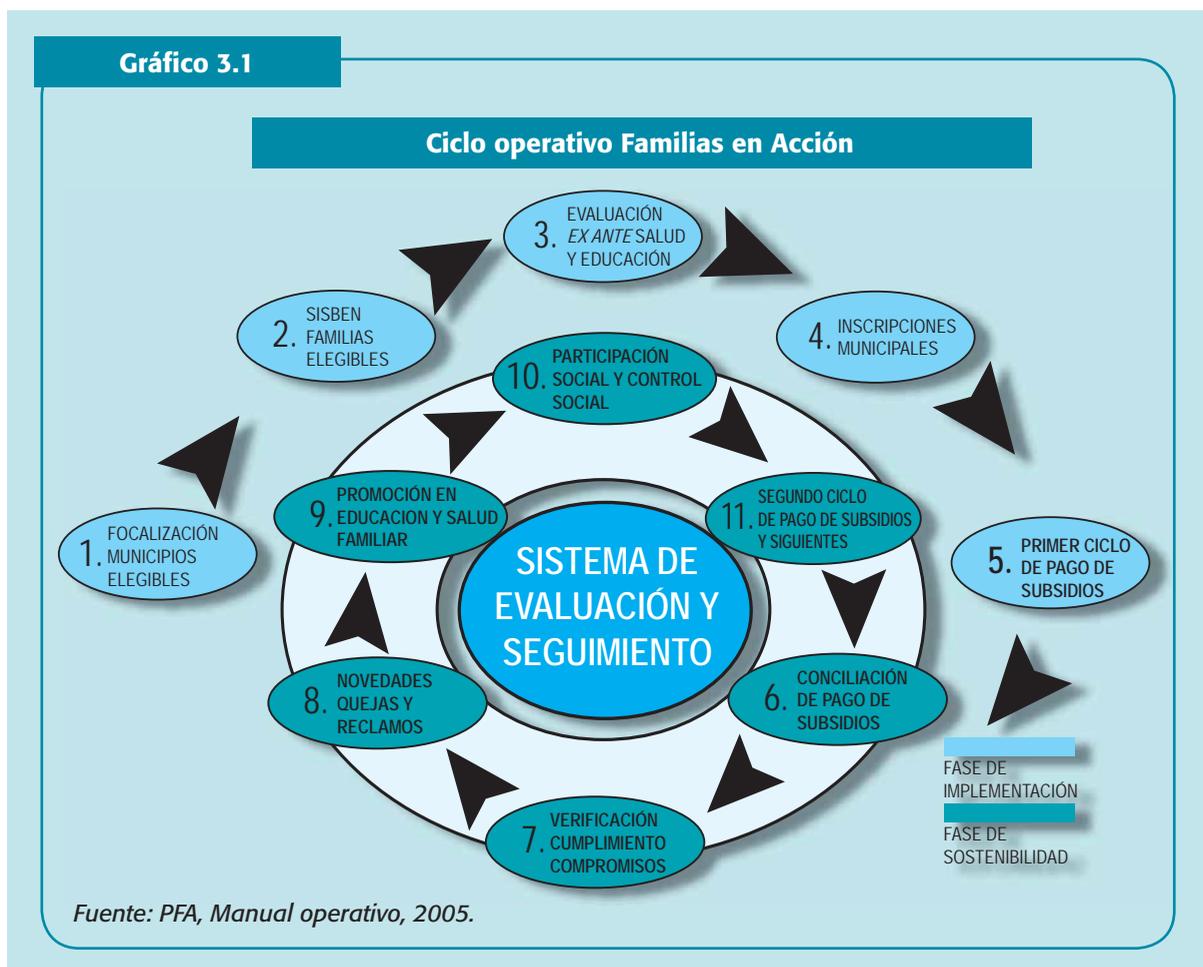
La fase primera se refiere al proceso de vinculación de los municipios y de las familias potencialmente elegibles. Cuenta con cinco momentos:

- » Los dos primeros corresponden a la focalización territorial y poblacional, o a la identificación de los municipios elegibles que cumplen con los requerimientos del programa y a la utilización de las bases de datos del Sisben para delimitar el universo de personas que, al satisfacer también con las disposiciones del programa, demandan su participación
- » Evaluación de la oferta institucional de salud y educación municipal
- » Inscripciones municipales
- » Primer pago de los subsidios a las familias beneficiarias.

La fase de sostenibilidad alude a la permanencia de procesos que garantizan el logro de los objetivos del programa, todos ellos articulados a un sistema continuo de evaluación y seguimiento. Esto supone criterios de eficiencia y eficacia institucional en los diferentes niveles de actuación territorial. A esta fase le corresponden seis momentos articulados:

- » La conciliación de pago de subsidios
- » La verificación de cumplimiento de compromisos
- » El trámite de novedades, quejas y reclamos
- » La promoción de la educación y la salud familiar
- » La participación y el control social
- » El segundo pago de subsidios y los siguientes.

A continuación se presenta el flujograma del mismo en el Gráfico 3.1:



B. Vinculación de las familias

La vinculación es el mecanismo por medio del cual se incorporan o inscriben al programa las familias que llenan los requisitos para ser beneficiarias. Este proceso corresponde a una de las fases del ciclo operativo del programa, mediante el cual se actualizan los datos del Sisben con el fin de conocer e identificar el número de niños potenciales de los subsidios y garantizar que la familia está interesada en participar y cumplir con los compromisos establecidos.

Para la realización de las inscripciones, se definieron tres etapas:

- » Preparación o alistamiento
- » Ejecución
- » Cierre del proceso.

1. Etapa de preparación o alistamiento

Los criterios necesarios para esta *etapa de preparación* o alistamiento se refieren a:

- » Las actividades de concertación con las administraciones municipales y su participación en el programa mediante la suscripción de un convenio interadministrativo
- » La capacitación a las personas que forman parte de los equipos municipales de inscripción
- » La divulgación orientada a las familias potenciales para beneficiar.

Para lograr estas acciones el equipo nacional convoca a través de foros departamentales a los municipios que cumplan con los requisitos de focalización, con el fin de informar sobre las características del programa y los requerimientos de los municipios. De tal forma que en muy corto tiempo se logra la legalización de los convenios que permiten la continuación del proceso.

Al mismo tiempo se trabaja en el diseño de un esquema de inscripciones masivas en los municipios, utilizando como principal herramienta el entrenamiento para funcionarios de las entidades locales, con el fin de apoyar el proceso en tareas específicas.

Esta tarea implica la capacitación operativa para poner en marcha una metodología que permita la apropiación de los lineamientos conceptuales e instrumentales, que garanticen la eficiencia y oportunidad de las inscripciones. Esto demanda la elaboración y producción de materiales para cada una de las respectivas actividades (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1

Materiales de apoyo para la inscripción

» *Para la inscripción.* Listados de familias elegibles, formularios de inscripción, y actas de diverso uso. También se entregó a cada municipio un paquete de materiales de inscripción: cosedoras, huélleros, bolígrafos, reglas, saca ganchos, bolsas plásticas, etcétera.

» *Para la capacitación.* Cartillas, rotafolios y videos para la madre titular (tanto para la inscripción como de información institucional), presentaciones sobre las generalidades del programa, y guías de capacitación como soporte para los equipos municipales de inscripción

» *Para la divulgación.* Diseño de cuñas radiales, pancartas informativas, pasacalles y pendones.

2. Etapa de ejecución

En esta etapa se puso en marcha un esquema denominado *circuito de inscripción*, que permitió en un período corto de tiempo (de 3 a 5 días) y con un número definido de personas (entre 10 y 150, según número potencial de familias para inscribir) realizar sin contratiempos la vinculación de las mismas.

Este proceso está conformado por una serie de puntos o pasos cuyo objetivo fundamental consiste en organizar y agilizar la atención a las familias beneficiarias. Para cada uno de ellos se definieron las funciones específicas y los materiales de trabajo indispensables hacia el normal desarrollo de su actividad. La composición del circuito de inscripción (Gráfico 3.2) se estableció de la siguiente manera:

» *El punto de orientación.* Se encarga de dar información general sobre el programa. A su vez, coordina y controla el acceso al siguiente paso, y verifica que las familias ingresen con la documentación requerida

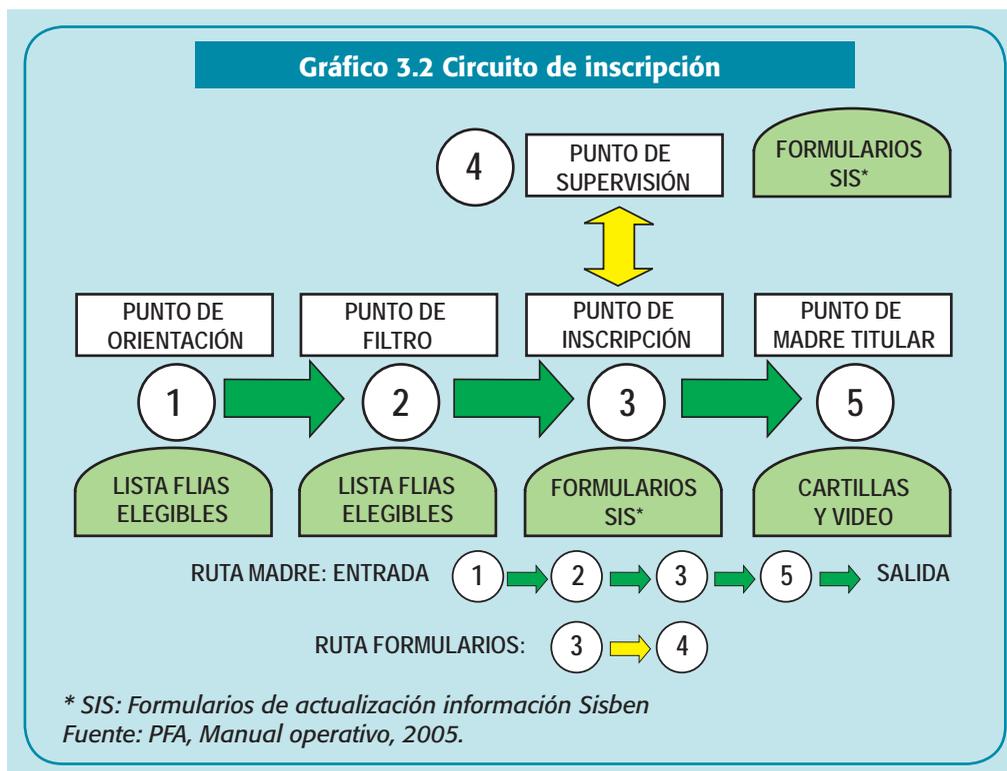
» *El punto de filtro.* En este punto se realiza la verificación de la existencia de la familia en los listados de aquellas que son elegibles y comprueba que la madre titular cuente con documento de identidad. Sobre la base de esta verificación, se permite la continuación de la familia en el proceso

» *El punto de inscripción.* En éste se efectúa la verificación, actualización o corrección de los datos originales de la familia, proporcionados por la base del Sisben municipal

» *El punto de supervisión.* Como su nombre lo indica, tiene como tarea la supervisión o revisión de los formularios diligenciados, de tal forma que durante la jornada de trabajo se puedan realizar los correctivos a que haya lugar

» *El punto de madre titular.* Tiene como objetivo que la representante de la familia reciba información acerca del programa y de los requisitos que debe cumplir para mantenerse como beneficiaria de los subsidios.

Durante la ejecución se puso en marcha un esquema denominado circuito de inscripción, que permitió en un período corto de tiempo (de 3 a 5 días) y con un número definido de personas (entre 10 y 150, según número potencial de familias a inscribir) realizar sin contratiempos la vinculación de las mismas.



3. Etapa de cierre del proceso

Esta *etapa de cierre del proceso* consiste en la recolección de los formularios diligenciados y no diligenciados, su conteo y organización para facilitar su envío desde los municipios hacia la sede central del programa. Allí se realiza la captura de la información en el Sistema de Familias en Acción (Sifa), la cual permite realizar las siguientes fases operativas: liquidación, pago de los subsidios para cada familia y verificación de compromisos.

La identificación de las características del proceso de inscripción municipal es una pieza clave para el desarrollo del programa, al convertirse en punto de partida y de inicio formal para cada uno de los municipios.

Las distintas experiencias de vinculación durante la vigencia del programa evidencian los cambios introducidos en la fase de inscripción, en especial, en el desarrollo y uso de instrumentos para facilitar y agilizar el proceso. Sin embargo, en esencia, en cuanto al circuito se conservan los mismos criterios.

C. Resultados

La vinculación de las familias se realiza en momentos distintos, durante los cuales se amplía la cobertura con el ingreso de nuevos municipios, familias y niños beneficiarios.

En un primer momento, se efectúa una *prueba piloto*, cuyo objetivo fundamental consiste en ajustar los instrumentos y evaluar el comportamiento del proceso. En cuanto al proceso de vinculación, el análisis del potencial de inscripción resultante le permitió al programa identificar que las metas de cobertura tanto territoriales como poblacionales no se cumplirían tal y como estaba previsto. Por esta razón se determinó la inclusión de un número mayor de municipios, lo cual significó la

Madre líder
Municipio Moniquirá
Boyacá

En los encuentros de cuidado las promotoras de salud nos han indicado mucho en lo que es la alimentación porque por acá no se da sino el plátano y la yuca y no sabíamos sino tacerle platazo y yuca a los niños, y ahora ya sabemos cómo se debe repartir la alimentación para que sea balanceada.

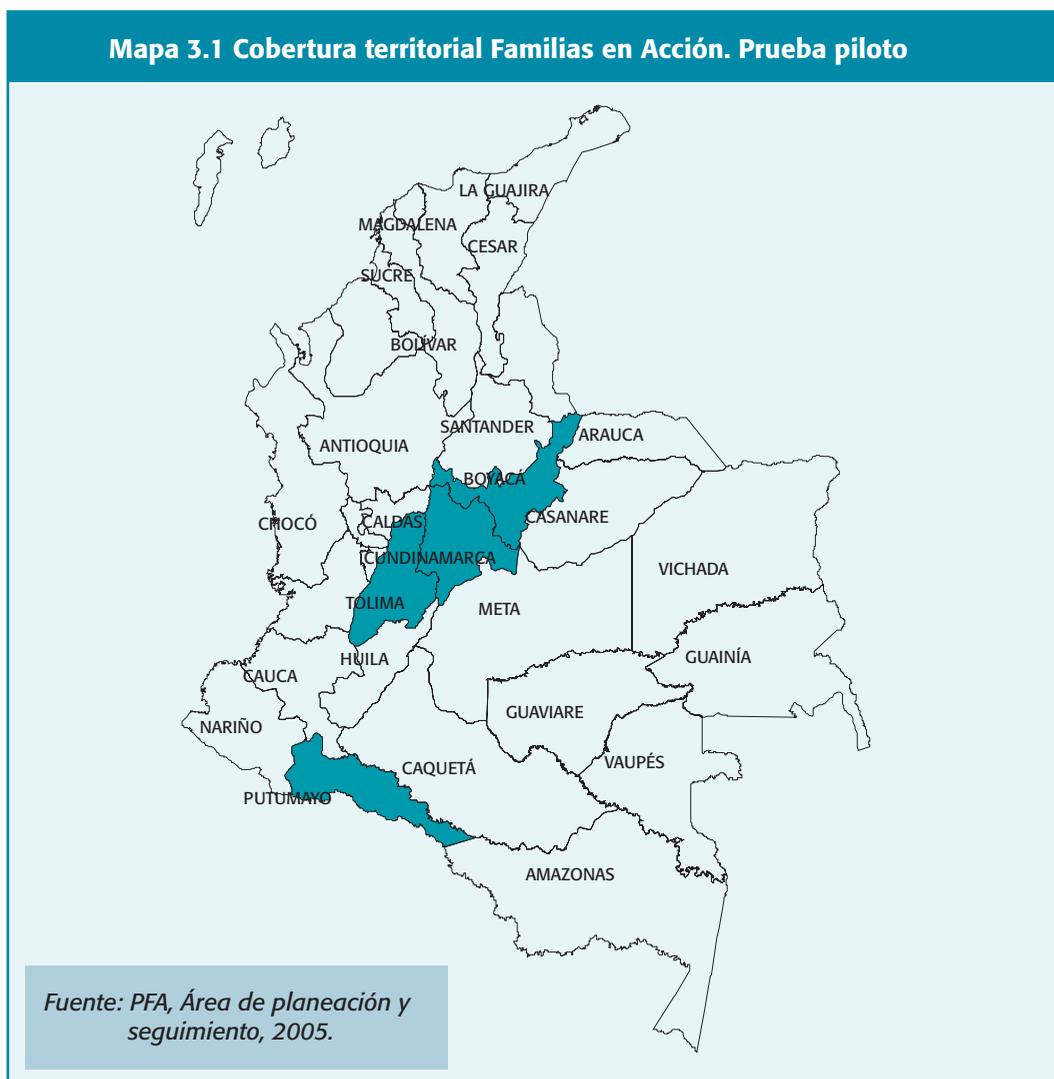
Martha Lucía Campo
Municipio de Caldon
Cauca



modificación al Manual operativo en cuanto a los criterios de focalización y priorización de departamentos y municipios, en particular, lo correspondiente a la agrupación de municipios organizados alrededor de centros zonales del ICBF.

En la *prueba piloto* (Mapa 3.1) se obtienen los siguientes resultados:

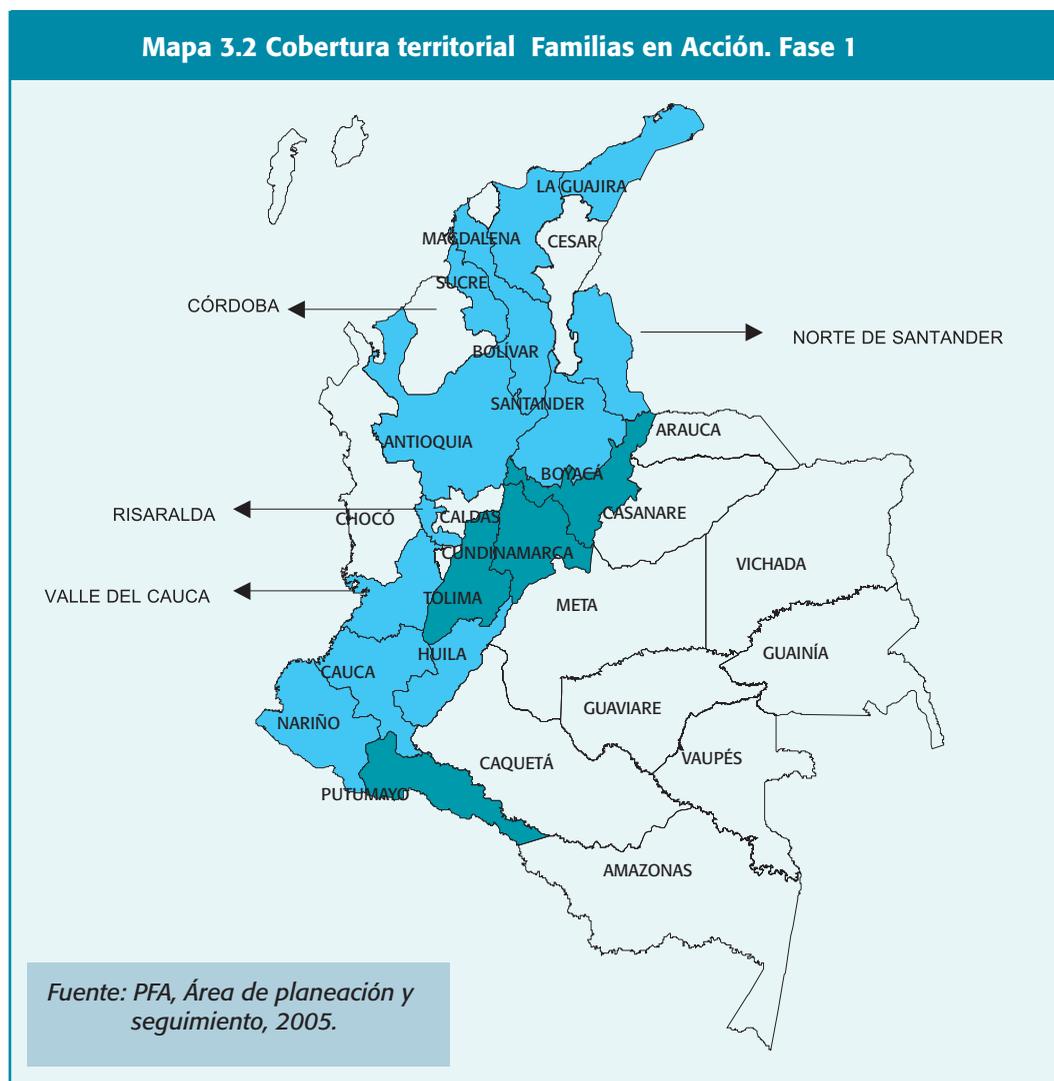
- » Municipios inscritos: 22 de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Putumayo
- » Total de familias potenciales (nivel 1 del Sisben con menores de 18 años): 36.390
- » Familias inscritas: 22.624 (62,17% del total previsto)
- » Número de menores: 52.035.



En el segundo momento o *fase 1* (Mapa 3.2) se presentan los siguientes resultados:

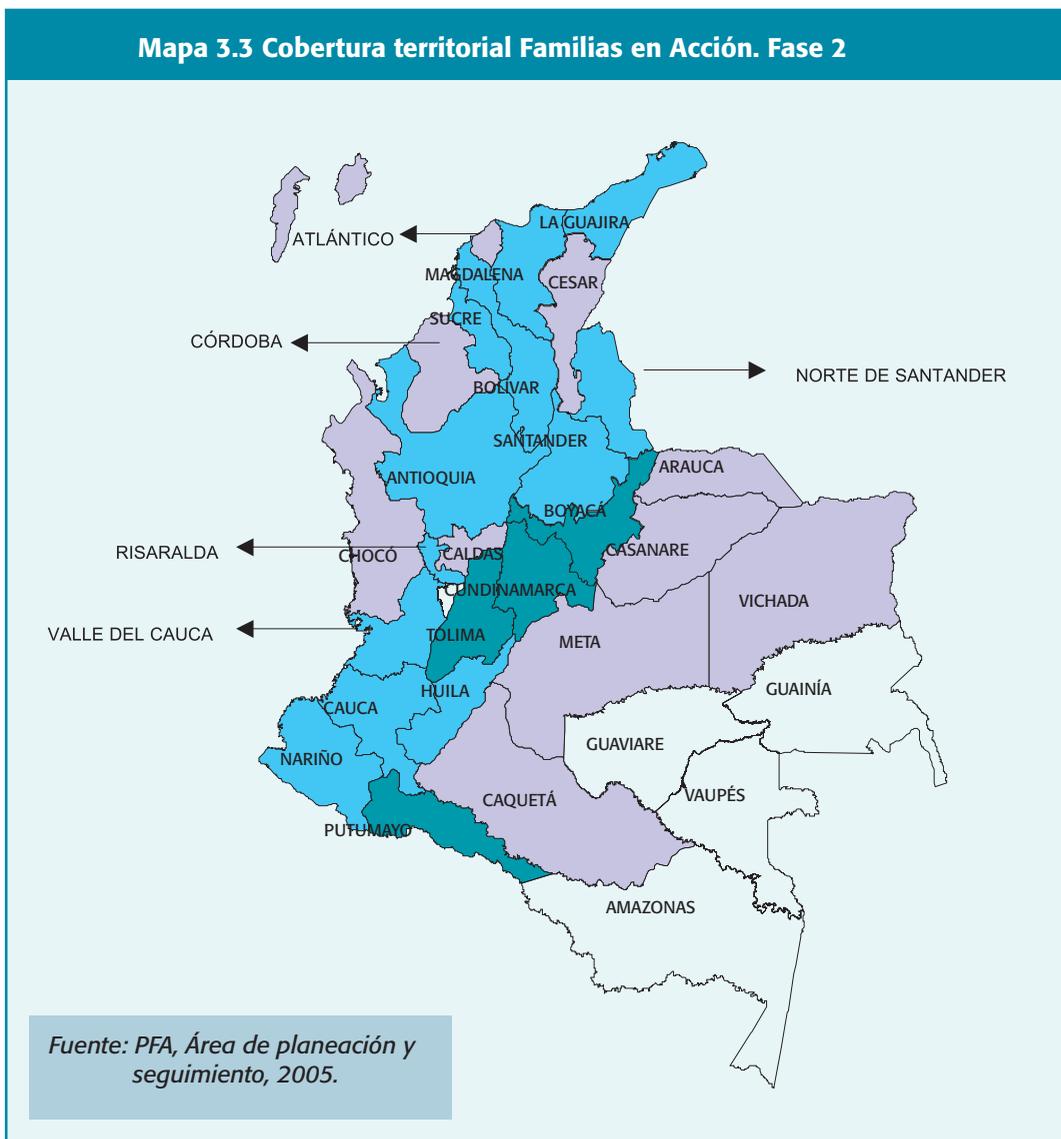
» Municipios inscritos: 346 en 15 departamentos (3 de la prueba piloto y 12 adicionales).

Una vez finalizado este proceso, se identificó que por cobertura territorial el programa cumplía con la meta prevista, pero en cobertura poblacional tan sólo se alcanzó 71% de la meta de familias proyectadas, lo que implicó el ingreso de nuevos departamentos y municipios con el fin de alcanzar la meta de población.



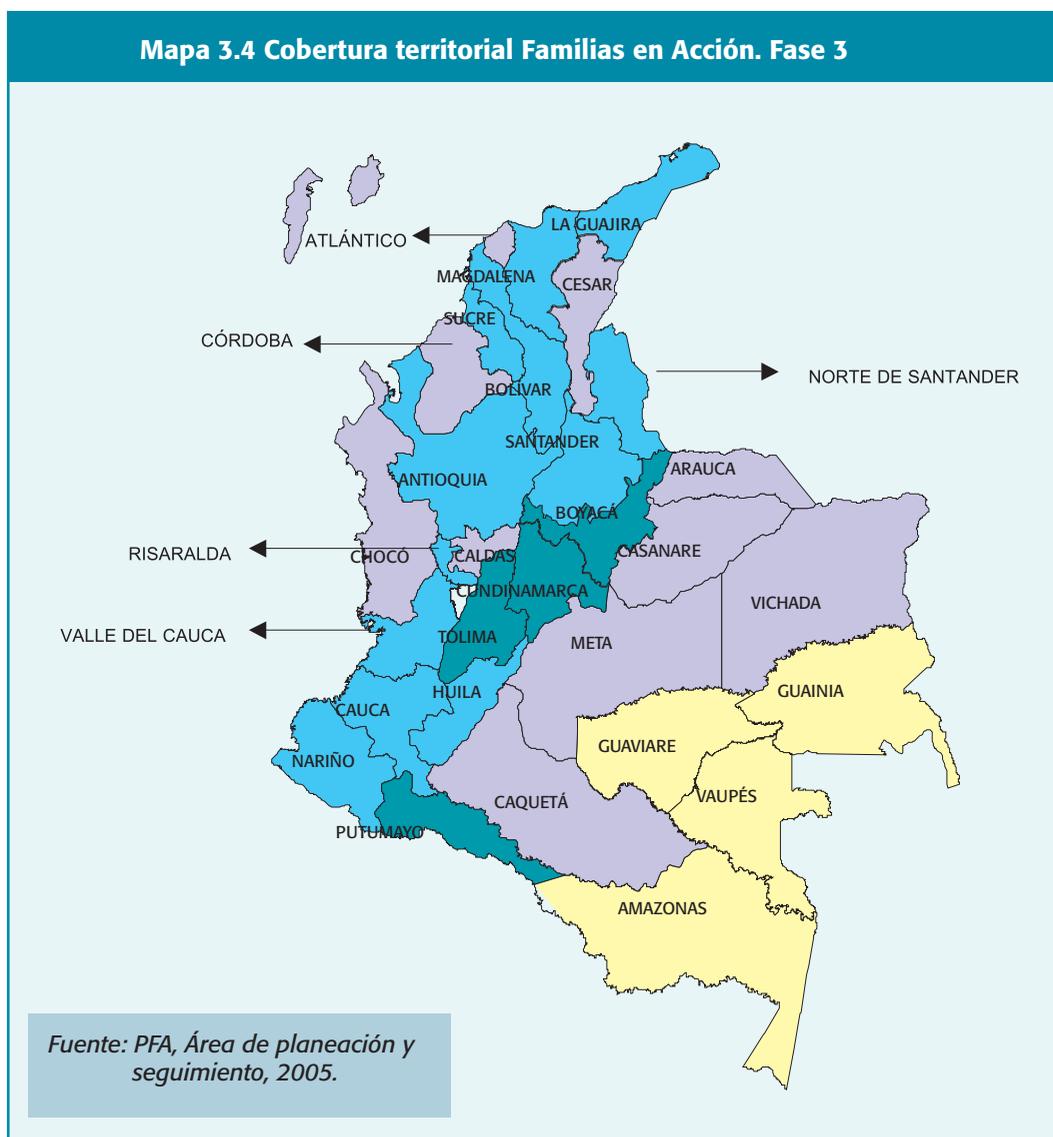
Esto generó el inicio de un tercer momento de vinculación de familias denominada *fase 2*, (Mapa 3.3) cuyos resultados son:

- » Familias potenciales: 291.964
- » Total de familias inscritas: 219.834 (75,29%)
- » Número de menores: 505.618.



En el tercer momento o *fase 2* expansiva los logros corresponden a:

- » *Ingreso de municipios*: 259 (tanto en los departamentos ya inscritos como en 12 adicionales a los de la fase 1, incluido Putumayo de la prueba piloto) para una cobertura total de 27.
- » *Familias inscritas*: 170.532 (66,14%) de 257.836 elegibles potenciales
- » *Familias en situación de ser beneficiarias*: 136.757, lo que significa 80,19% del total de las inscritas
- » *Menores inscritos*: 392.224



Para 2005, se decide realizar la *fase 3* (Mapa 3.4) de expansión para alcanzar una meta de 400.000 familias beneficiarias, teniendo en cuenta los resultados arrojados de la evaluación de impacto, así como la gran aceptación y compromiso asumidos por estas familias y el apoyo político reflejado en las demandas de las diferentes administraciones municipales, departamentales y nacionales.

En esta fase se destaca el ingreso de los departamentos de la Amazonia y la Orinoquia que no formaban parte del programa, lo cual implicó un cubrimiento departamental de 97% del total del país, que deja excluido al Quindío -de acuerdo con las restricciones del Manual operativo- debido a que sus municipios son beneficiarios del Forec. De igual modo, se eliminó del manual, la consideración de focalización de ser municipios “no capitales de departamento”. Este cambio permitió el ingreso de ocho capitales departamentales menores a 100.000 habitantes.

Cuadro 3.1 Beneficiarios según fases de inscripción						
No.	FASE	No. de departamentos	No. de municipios	Familias elegibles (potenciales)	Total familias inscritas	
1	Primer momento (prueba piloto)	4	22	36.390	22.624	
2	Segundo momento (fase 1 expansión)	11	346	291.964	219.834	
3	Tercer momento (fase 2 expansión)	12	259	257.836	170.532	
	SUBTOTAL	27	627	586.190	412.990	
4	Cuarto momento (fase 3 expansión)	4	47	112.712	80.453	
	TOTALES	31	674	698.902	493.443	

** Por “familia estado beneficiaria” se entiende aquellas que por lo menos han recibido un pago a lo largo de la operación del programa que corresponde a cerca de 428.000 familias. Sin embargo, al presentar los datos de esta columna actualizados a septiembre del 2005, las familias beneficiarias disminuyen por el cumplimiento de edad o culminación del colegio de los menores.*

Entre los resultados de la *fase 3* se tienen:

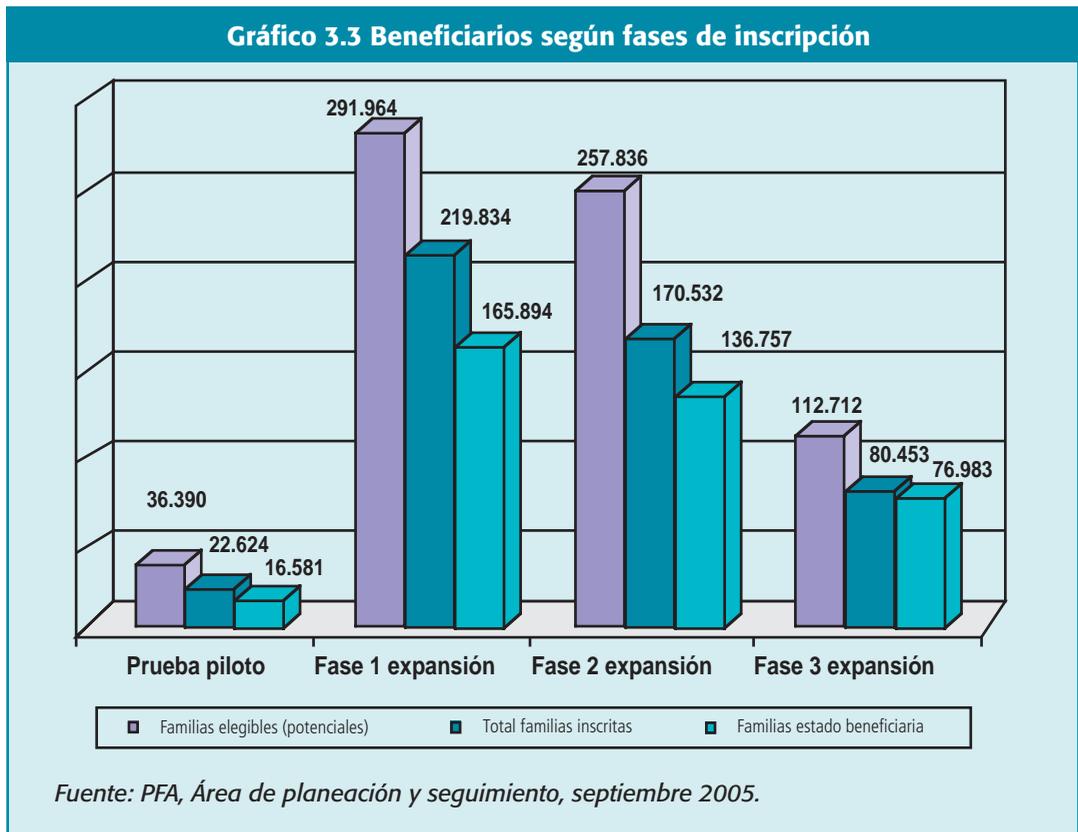
- » *Municipios inscritos*: 47, de los cuales dos corresponden a proyectos demostrativos en grandes y medianos centros urbanos: Cartagena (barrio El Pozón) y Soacha (Altos de Cazucá) y dos para realizar una prueba piloto sobre pago mediante el mecanismo de caja extendida: Cotorra y La Apartada.
- » *Familias inscritas*: 80.453 (71,38%) de 112.712 potenciales
- » *Menores inscritos*: 177.061.

Los resultados del programa son:

- » *Total de municipios cubiertos*: 674 entidades locales de 31 departamentos
- » *Total de familias potenciales elegibles*: 698.902
- » *Total de familias inscritas*: 493.443 que representan 70,60%
- » *Total de menores inscritos*: 1.134.919 (Cuadro 3.1 y Gráfico 3.3).

Total porcentaje familias inscritas vs familias elegibles	Familias estado beneficiaria	Total porcentaje familias inscritas vs familias beneficiarias	Total menores inscritos
62,17	16.581	73,29	52.035
75,29	165.894	75,46	505.618
66,14	136.757	80,19	392.224
70,45	319.232	77,30	949.877
71,38	76.983	95,69	185.042
70,60	396.215	80,30	1.134.919

Fuente: PFA, Área de planeación y seguimiento, septiembre 2005.



D. Aportes del proceso¹

Entre los efectos de este proceso caben destacarse los siguientes:

- » Construcción de ciudadanía
- » Apropiación por parte de los alcaldes y su liderazgo
- » Movilización ciudadana y de sus organizaciones
- » Movilización de los actores políticos
- » Utilización de los intereses como incentivo de movilización.

¹ Este ítem se trabajó con base en el documento "Ampliación del marco conceptual del programa Familias en Acción", Informe final, Fernando Bernal Castillo, marzo de 2002.

La construcción de ciudadanía desencadenó una cedulação masiva y registro de adultos y menores, lo que propició un proceso de formalización de la condición de ciudadanía para las familias más pobres, vulnerables y olvidadas del país. Para ingresar al programa es requisito fundamental el documento de identidad de la madre titular y los registros civiles de los menores beneficiarios, condiciones que se cumplen durante el proceso de inscripción.

En efecto, el simple hecho de comenzar a entender la importancia de tener documentación y poseer una imagen en la cual reconocerse de cara al Estado y de cara así mismos, se convirtió en un vehículo para empezar a construir su ciudadanía. Las familias y sus integrantes se dieron cuenta que ejercer su recién descubierta forma primaria de ciudadanía, les permitía acceder a derechos constitucionales no esperados, en las áreas de la educación y la salud (Bernal, F., 2002).

Estas acciones posibilitaron la participación de instancias públicas en el ámbito local como en los casos de Registradurías y Notarías, que realizaron largas jornadas de trabajo para atender la demanda de reconocimiento civil de la población.

El *liderazgo del alcalde* y la movilización municipal también fue esencial. Según el Manual operativo es responsabilidad del alcalde el proceso de inscripción, así como la consecución de un equipo municipal de inscripciones que en algunos municipios involucró hasta 150 personas convocadas por la administración municipal, quienes podían ser estudiantes de últimos años de colegio en cumplimiento del servicio social obligatorio, estudiantes de universidades o funcionarios de las administraciones locales.

El esfuerzo de los alcaldes locales y su clara capacidad de convocatoria fueron elementos esenciales para el desarrollo de esta fase, pues su manifiesta voluntad política facilitó el cumplimiento de los requerimientos previos a la inscripción: divulgar el proceso, contar con el equipo de inscripción, designar el lugar apropiado para la realización y la vigilancia necesaria por



Madre beneficiaria
Municipio Quibdó
Chocó

Antes del programa uno escasamente veía pasar a los alcaldes. Ahora conocemos muchas cosas, cómo se maneja nuestro municipio. Por Familias en Acción uno aprende muchas cosas.

Consuelo Rivera
Vereda Mantilla
Municipio Caldon
Cauca

parte de la fuerza pública para que no se presentara ningún contratiempo; Además del resto de la logística requerida, otras actividades que garantizaron el cumplimiento en los tiempos señalados para realizar la inscripción de las familias.

La *participación y movilización* de los ciudadanos es otro efecto para destacar. Desde el inicio de las inscripciones se evidenció cierto grado de escepticismo por parte de la comunidad en cuanto a la posibilidad de un programa estatal de estas características. Sin embargo, pese a las diversas condiciones en los municipios seleccionados que van desde la presencia de grupos al margen de la ley, las largas distancias hasta los puntos de inscripción identificados, la desinformación o la falta de credibilidad, se logró un nivel de respuesta cercano a 70% de las familias potenciales que podrían hacer parte del programa. Es así como esta fase se constituyó en un ejemplo de ejercicio democrático y mostró el inicio de un acercamiento con el Estado, situación que se ha afianzado durante el desarrollo de Familias en Acción.

La movilización política masiva de la población obligó a los entes locales a poner en alerta sus instituciones, con lo cual se logró que participaran no sólo los miembros del equipo de inscripciones, sino otros actores como la defensa civil, la policía, médicos y enfermeras, comisarios de familia o inspectores de policía, así como funcionarios del Sisben, entre otros.

En cuanto a la utilización de los intereses particulares como incentivo de movilización, el esquema de inscripción contempla una sección de información para la madre titular en la que se abordan las respectivas corresponsabilidades de la familia, mediante la identificación de sus compromisos con el Estado, lo cual significa su colaboración permanente en pro de su bienestar.

En otras palabras, se adelanta una política pública con un incentivo que puede ser utilizado por el Estado para superar los intereses particulares y fomentar la acción colectiva como elemento externo para hacer cumplir normas que en últimas son de beneficio para estas familias.

La construcción de ciudadanía desencadenó una cedulação masiva y registro de adultos y menores, lo que propició un proceso de formalización de la condición de ciudadanía para las familias más pobres, vulnerables y olvidadas del país. Para ingresar al programa es requisito fundamental el documento de identidad de la madre titular y los registros civiles de los menores beneficiarios, condiciones que se cumplen durante el proceso de inscripción.

E. Pago de los subsidios

1. Modalidades de pago

Cuando comenzó el programa se valoró la posibilidad de realizar el pago de los subsidios por medio de la entrega de un cheque para cada una de las familias beneficiarias, pero este medio fue descartado por dos razones principales: el alto número de familias a las que aspiraba llegar y el diseño del proceso de pagos consistente en ciclos de dos meses. Estos aspectos hacían que la operatividad mediante cheques fuera compleja porque implicaba elaborarlos en formas continuas, a la orden del “páguese únicamente al primer beneficiario”. Su empaque requería poner en marcha medidas de seguridad, por ejemplo, levantar actas de empaque con la presencia de dos testigos que certificaran que los mismos se despachaban en forma debida a sus destinos; la distribución de los mismos a los municipios generaba la figura de transporte de títulos valores y por ende el costo era mayor. La llegada de los cheques a las alcaldías municipales provocaba procedimientos particulares donde podían certificar la recepción de los títulos valores. Y para completar era necesario la debida custodia en las alcaldías. Además, la devolución de los no reclamados por las madres implicaba los mismos procedimientos.

El gobierno nacional decidió realizar el pago de los subsidios mediante otra operación denominada “giro bancario”, la cual consistía en ordenar al banco la transferencia directa del valor del subsidio para cada madre titular y le fuera entregada la suma en efectivo por ventanilla y sin autorización de cobro a un tercero.

Lo anterior encarecía los costos para el pago de los subsidios y complicaba la operatividad. De otra parte, se estableció que la situación de orden público que en esos momentos presentaba el país, no garantizaba la seguridad del dinero para realizar de forma directa en los municipios los pagos de los subsidios en efectivo. Por tanto, los recursos del gobierno nacional, crédito externo y recursos de la nación que financian los subsidios, se manejarían en una entidad fiduciaria para los pagos.

El DAPR-FIP contrataría a una sociedad fiduciaria la que a su vez realizaría lo necesario con la red bancaria que haría los pagos a las madres. Por tanto el encargo fiduciario se ocuparía de recibir los recursos, distribuir transferencias a su vez de los mismos a los bancos comerciales y éstos debían impartir la orden de giro a las madres; realizados los pagos, debía recibir la conciliación de éstos y hacer la entrega de la misma al DAPR FIP. Con esta estructura de pagos, los costos de transacción ascenderían a 11% de los recursos destinados, los cuales incluirían 6% de los recursos entregados en administración, más los costos generados en la utilización de la red bancaria que asciende a 5%.

Otro aspecto relevante fue la crisis del sector financiero, pues había un deterioro de sus indicadores respecto a los años anteriores y en consecuencia sufría transformaciones el estatuto orgánico del sistema financiero, se observaba una reducción en el número de entidades del sector y cambios en las administraciones y estrategias de éstas.

Analizada la operación y evaluado el costo-beneficio de la misma, se decidió que no se justificaba contratar la sociedad fiduciaria y que se adelantarían negociaciones de manera directa con los bancos nacionales para efectuar los pagos. El encargo fiduciario no daba valor agregado al proceso por cuanto sería únicamente un intermediario en la transferencia de recursos entre el DAPR-FIP y la red bancaria. Sin embargo, la negociación con las entidades bancarias presentaba inconvenientes según se tratara de banca oficial o privada y si las calificaciones de riesgo eran triple A para cumplir con las exigencias de la Dirección del Tesoro Nacional.

El análisis realizado por parte del gobierno nacional llevó a iniciar las conversaciones con la banca privada, para lo cual se convocó a aquellos que tuvieran una amplia red de oficinas con cubrimiento nacional. Entre las dificultades encontradas se identificó desinterés, porque la población del nivel 1 del Sisben no hacía parte del mercado objetivo establecido en las estrategias de mercadeo de algunos de los bancos.

Por su parte, otros bancos exigían la apertura de una cuenta de ahorros por cada madre beneficiaria ya que un pago por ventanilla reclamaba un mayor desgaste operativo de la entidad financiera. La bancarización de las madres mediante la apertura de una cuenta de ahorros no permitía la devolución al Tesoro Nacional de los subsidios que no hubieran sido cobrados por las madres, lo que representaba costos adicionales para las familias.

Los bancos oficiales también ofrecían bancarizar a las familias mediante la apertura de cuentas de ahorros por temor a incrementar su carga operativa. Propuesta que fue descartada debido a los costos de manejo de las cuentas y al impuesto del tres por mil, ya que estos costos no serían cubiertos por el programa y no se podían trasladar a las madres. Además, los recursos consignados en la cuentas y no cobrados por las madres no podrían ser devueltos al programa por el principio de reserva bancaria y porque una vez consignado el dinero pertenece a esa cuenta.

Así las cosas, en el evento en que la madre no volviera a realizar el cobro del subsidio, ese dinero quedaría en poder del sector financiero, situación que no permitía tener un control sobre los recursos, como tampoco un registro de las familias que no cobraban el subsidio, lo que ocasiona inconvenientes con los organismos de control, y situaciones que afectaban los objetivos y la operatividad del programa.

a. Búsqueda de alternativas de pago

Ante las dificultades presentadas, el gobierno nacional decidió realizar el pago de los subsidios mediante otra operación denominada “giro bancario”, la cual consistía en ordenar al banco la transferencia directa del valor del subsidio para cada madre titular y le fuera entregada la suma en efectivo por ventanilla y sin autorización de cobro a un tercero. El costo de este servicio se pagaba por transacción realizada y se acogía a las normas de seguridad bancaria.

Definida la operación bancaria para realizar el pago de los subsidios, se priorizó la contratación del Banco Agrario por los criterios de mayor cobertura nacional y menor precio. Ofrecía 83% del cubrimiento requerido por el programa y los costos por transacción se encontraban alrededor de 2 dólares. Como manifestación de interés y aprendizaje para el programa, el Banco apoyó de forma gratuita el primer demostrativo del proceso de pagos en los municipios de La Mesa y Purificación.

Una vez conocida la experiencia con el Banco Agrario, se iniciaron negociaciones con otros de importante cubrimiento nacional y se logró contratar los servicios con siete bancos adicionales para efectuar el pago de subsidios en los municipios.

También se consideraron otros medios de pago como el transporte de dinero a los municipios sin banco, para lo cual la alcaldía se debía comprometer a suministrar la adecuación de bóvedas para custodiar los dineros durante el período de pago y se debía escoger un medio de transporte rápido y seguro, el que más se adecuaba era el aéreo, y se requería tomar un seguro para proteger la pérdida del dinero. Al estudiar la viabilidad técnica y económica, se concluyó que resultaba bastante oneroso para las alcaldías, como tampoco se cuenta con personal para desempeñar las funciones de un banco.

Otra alternativa para pagar los subsidios en los municipios sin banco fue la de desplazar a las familias a los municipios con banco más cercanos, el programa desafió esta posibilidad en Morroa, Betulia y Uribia, pero se observa la costumbre en los núcleos de hogar de acumular dos pagos.

Se promovió también la iniciativa de hacer una prueba con una modalidad de pago diferente a la utilización de un banco, la cual consistió en la entrega a las madres del valor de los subsidios representados en bonos. De manera simultánea, la empresa que los emite realiza convenios con los establecimientos comerciales del municipio para que éstos acepten vender sus mercancías y como medio de pago reciban el bono.

Esta modalidad se experimentó en el municipio de Tocaima donde se efectuaron pagos por intermedio de la compañía Sodexo Pass, pero no tuvo acogida entre las madres quienes preferían que el subsidio se efectuara en dinero en efectivo. El comercio en estos municipios es pequeño y a las madres no se le podía facilitar una variedad de opciones para sus compras, lo cual les reducía la oportunidad de escoger y limitaba su

Una vez conocida la experiencia con el Banco Agrario, se iniciaron negociaciones con otros de importante cubrimiento nacional y se logró contratar los servicios con siete bancos adicionales para efectuar el pago de subsidios en los municipios.

capacidad de compra. Esto causó especulación con los precios de los productos en las tiendas donde recibían los bonos. Fue necesario responder de manera inmediata a las madres mediante la contratación de un banco comercial.

Ante el avanzado desarrollo mundial del dinero plástico y en búsqueda de la viabilidad de incursionar en este medio de pago para las madres de las capitales de departamento, se analizó la posibilidad de hacer la entrega de los subsidios por medio de una tarjeta débito atada a una cuenta. Este medio de pago también fue descartado debido a la bancarización de las madres por medio de una cuenta de ahorros.

b. El monedero electrónico

Como alternativa, las franquicias mundiales del dinero plástico han desarrollado un monedero electrónico, que no demanda de una cuenta bancaria. Por una parte, los datos básicos de la madre beneficiaria y el sistema de pago son almacenados en la banda magnética y, de otra, Familias en Acción alimenta ese sistema de pago durante cada ciclo con el valor de los subsidios para pagar a cada madre. Luego, la madre puede hacer uso de los cajeros automáticos para retirar el dinero.

Para realizar la conciliación bancaria, el banco reporta al programa la información de las familias que hicieron uso del cajero automático para retirar el subsidio. La familia que no hace uso del cajero automático, es reportada como que no cobró.

Existen dos problemas con este medio de pago. Uno es la negociación de los costos de manejo de la tarjeta, lo cual es superable si se impide que las familias incurran en costos para recibir los subsidios y se evita que los bancos cobren por las transacciones

rechazadas o exitosas por la consulta del saldo, por reposición o reexpedición de la tarjeta, etcétera. De igual manera, el programa no puede asumir estos costos.

El otro problema consiste en que por la programación de billetes del cargue de los cajeros automáticos, las familias pueden retirar cuantías de múltiplos de 10.000 pesos, situación que sumada a la necesidad de aumentar el valor del subsidio a las poblaciones urbanas de las capitales de departamento, motiva a redondear el monto de los subsidios.

Como se ha expuesto, no fueron ajenas al programa las múltiples diligencias y negociaciones que el gobierno nacional realizó con el propósito de favorecer a las familias en municipios que no tenían entidad bancaria. Múltiples fueron las reuniones con algunas entidades del Estado y organismos privados transportadores de valores en este mismo sentido, pero son altos los costos que ello implicaba representados en pólizas de seguros, traslado de recursos y restricciones a las entidades del Estado, que no le permitieron al programa desarrollar estas iniciativas.

En la búsqueda de cómo los municipios sin entidad bancaria podían ingresar al programa, se evaluó el pago con *caja extendida*. Esta operación consiste en que durante el período de pago, el banco se desplaza durante dos días máximo, para lo cual refuerza el personal de cajeros en sitios adecuados por la alcaldía con requerimientos de seguridad exigidos por el banco como el lugar de aterrizaje de helicóptero, caja fuerte, fuerza pública durante 24 horas. De otra parte el banco debe cubrir el riesgo de atraco, robo y asonada mediante una póliza de seguros. Esta operación duplica el costo de la transacción y además no es fácil conseguir esta contratación con los bancos comerciales. El demostrativo se inició en Cotorra y La Apartada. En las negociaciones se aprendió que un municipio que no tenga más de 1.200 transacciones, no es viable para el banco porque no alcanza el punto de equilibrio.



Una vez superada la etapa de contratación con los bancos nacionales, la divulgación de los términos del convenio a la red de oficinas se realizó mediante una circular donde se impartieron las normas para adelantar los pagos. Se inició el proceso de capacitar a los enlaces municipales (EM) y dar a conocer los términos de los contratos a fin de no trastornar la operatividad de las oficinas de los bancos por la afluencia excesiva de madres. Por ello, en cada municipio se hace una sincronía entre las oficinas del enlace y la bancaria, para que éste entregue el número de los formularios de pago



Familias en Acción me ha cambiado en todos los sentidos porque antes me mantenía sola en la casa, no salía a ninguna parte. Por medio del programa nos hemos desplazado al municipio, antes nosotras nos visitábamos sino por necesidad, ahora podemos ir para los encuentros y para los pagos nos acercamos allí.

Martha Lucía Campo
Municipio Caldon
Cauca

Madre beneficiaria
 Municipio Natagaima
 Tolima

acorde con la capacidad diaria de la oficina bancaria. Además, se capacitó a los enlaces y a las madres para exigir buena calidad en la prestación del servicio.

En vista de que la normatividad bancaria exige como requisito la presentación del documento de identidad para todas las operaciones bancarias, éste se trasladó a las madres para participar en el programa, cuyo efecto ya fue expuesto en capítulos anteriores.

Es interesante observar el impacto que ha tenido para la mayoría de las madres beneficiarias ingresar por primera vez a una oficina bancaria y recibir el dinero en efectivo. A veces algunas comentan que antes nunca habían tenido en sus manos esas sumas de dinero. Otras apenas conocen los billetes y saben contarlos. Además muchas han aprendido a escribir su nombre para poder firmar el respectivo recibo.

2. Flujo de los recursos

Como se observa en el Gráfico 3.4 los recursos no son manipulados por ninguno de los actores del proceso, es así como con la liquidación de subsidios el programa solicita el monto total de los recursos al área Financiera del FIP, para que ésta a su vez los solicite a la Dirección del Tesoro Nacional, la que los gira directamente a las cuentas bancarias abiertas para el pago de subsidios en las entidades con las que se tiene contrato para tal fin.

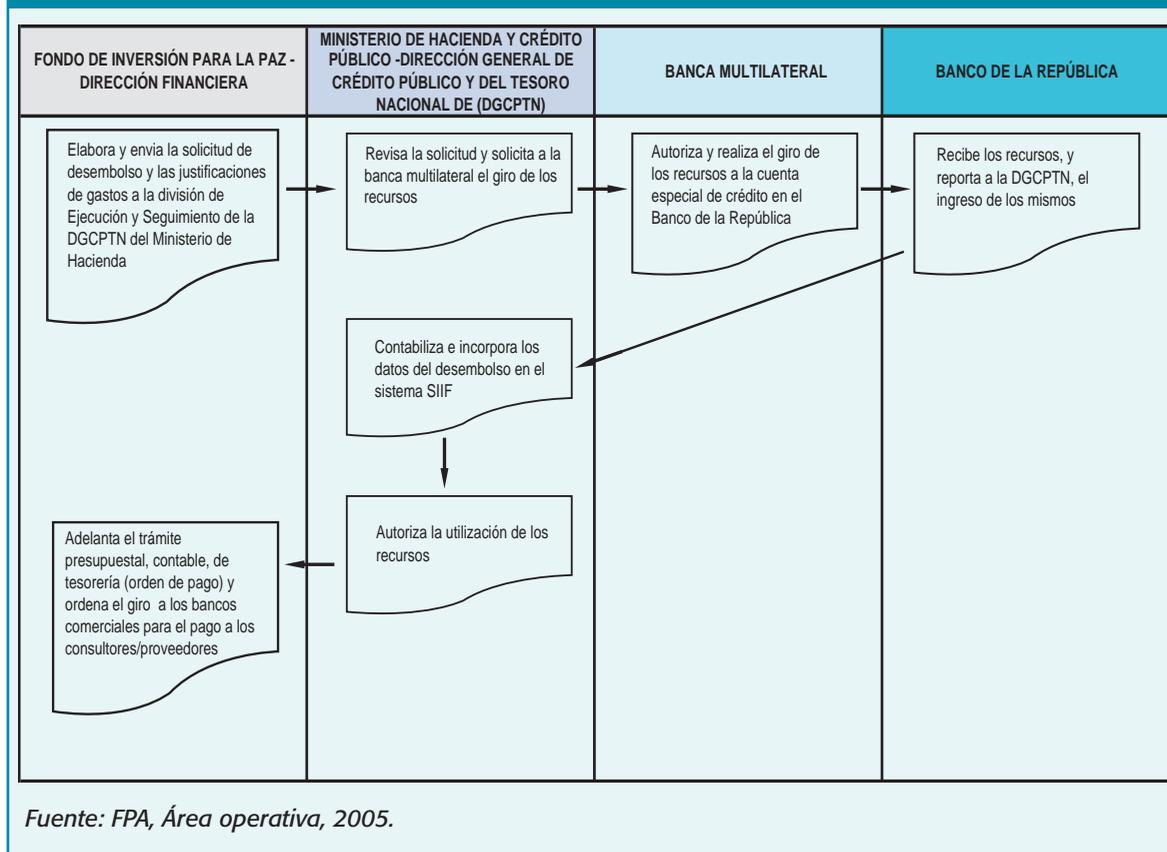
Una vez se sitúan los recursos en los bancos, el programa entrega en medios magnéticos inmodificables la información de cada uno de los beneficiarios, para que sean cargados en los aplicativos de los bancos y se hagan los giros individuales.

Es interesante observar el impacto que ha tenido para la mayoría de las madres beneficiarias ingresar por primera vez a una oficina bancaria y recibir el dinero en efectivo. A veces algunas comentan que antes nunca habían tenido en sus manos esas sumas de dinero. Otras apenas conocen los billetes y saben contarlos. Además muchas han aprendido a escribir su nombre para poder firmar el respectivo recibo.

Los bancos, por su parte, garantizan al programa que el pago se efectúa únicamente al beneficiario ordenado de esta forma se asegura que ni el programa ni la alcaldía puedan hacer uso de estos recursos; de igual manera, en las instrucciones de pago se establece que no se permite la autorización a terceros para el cobro de los subsidios.

Por último, y una vez terminado el periodo de pagos, los bancos entregan un informe al programa sobre giros efectuados y no efectuados. Los recursos no cobrados por las madres son devueltos a las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional.

Gráfico 3.4 Flujo de recursos



Durante los pagos, la responsabilidad por el adecuado manejo del dinero de los subsidios es de manera exclusiva competencia de la entidad bancaria y ningún funcionario local, regional o nacional tiene acceso a ellos. Pasado el periodo de pagos la entidad bancaria reporta los realmente efectuados y de manera automática el sistema del banco bloquea los no realizados.

Por su parte la UCN realiza la correspondiente conciliación. Si por algún motivo la madre titular no cobró un ciclo, en el siguiente se le reconoce un recálculo positivo equivalente al valor no cobrado siempre y cuando haya cumplido con los compromisos. Este procedimiento garantiza la transparencia en el manejo de los recursos porque conlleva un estricto control de los pagos, implica menos costos operativos y soluciona los problemas de seguridad debido a que remedia en parte riesgos muy altos que se presentan cuando se transporta dinero en efectivo.

Otras ventajas son el más fácil acceso de las madres y la incidencia del pago en efectivo para la economía local como factor de reactivación, según lo demostrado en los estudios de evaluación de alternativas de pago en municipios sin entidad bancaria realizado en 2001-2002 y en los resultados tempranos de la evaluación de impacto desarrollado por las firmas Econometría-SEI-IFS.

Familias en Acción cuenta con recursos de contrapartida nacional correspondientes a los aportes realizados por el ICBF representados en el programa de asistencia a la niñez, en recursos físicos y humanos, así como aportes de los municipios participantes representados en servicios de salud y educación prestados por parte de entidades públicas.

También se cuenta con recursos del gobierno nacional para cubrir las obligaciones tributarias que no pueden pagarse con los recursos de crédito externo y otros gastos que no hacen parte de los recursos del financiamiento pero que apuntan a la ejecución de los componentes del programa.

Autorizada la asignación presupuestal para la correspondiente vigencia, el DAPR-FIP incorpora los datos en el Sistema integrado de información financiera (SIIF).

El DAPR-FIP elabora las órdenes de pago con cargo a los recursos ordinarios del gobierno nacional, teniendo en cuenta el plan anualizado de caja asignado, contra el cual la Dirección General del Tesoro Nacional procede a girar los recursos a la Tesorería del DAPR-FIP para el cumplimiento de las obligaciones del programa.

De otra parte, el programa está abierto a la incorporación de recursos de crédito provenientes de otros organismos multilaterales y de otras fuentes. La administración de éstos se establece de común acuerdo con la fuente aportante sin apartarse de los procedimientos establecidos en el manual operativo. Es así como se legalizó el primer convenio con la empresa privada Ocesa del sector petrolero, entidad que aportó recursos para financiar el pago de los subsidios a cierto número de familias en los municipios de Segovia y Zaragoza

(Antioquia). Fue necesario realizar un nuevo proceso de inscripción, para incorporar al programa nuevas familias que reúnen los criterios de focalización y demás procesos establecidos en el manual.

Los bancos, por su parte, garantizan al programa que el pago se efectuará únicamente al beneficiario ordenado de esta forma se asegura que ni el programa ni la alcaldía puedan hacer uso de estos recursos; de igual manera, en las instrucciones de pago se establece que no se permite la autorización a terceros para el cobro de los subsidios.

F. Sistema de información del programa

El Sifa tiene el objetivo de gestionar el registro de los datos del Sisben de los municipios, en particular, los que actualizan las familias por medio de los procesos de inscripción, de verificación de compromisos y de pagos de los subsidios. Con estos datos, debe proveer la información para liquidar el valor de los subsidios a las familias y gestionar los reportes de seguimiento interno, así como los que se requieran para el seguimiento externo y la evaluación de impacto.

Una vez terminado el periodo de pagos, los bancos entregan un informe al programa sobre giros efectuados y no efectuados. Los recursos no cobrados por las madres son devueltos a las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional.

1. Funcionalidades del sistema

I. Estructura. Para definir la estructura del programa a partir de los municipios con las tablas de entidades educativas y de salud hasta pasar por la UCR y llegar a la UCN

II. Municipio. Buscaba recopilar la información de la evaluación *ex ante* de los municipios, pero su diseño no correspondió a las necesidades y desarrollo resultante de la prueba piloto

III. Conformación base de datos. Su diseño comprendía cargar la información de los programas del ICBF y del Sisben; las cuales han tenido un correcto funcionamiento durante la vida del programa

IV. Beneficiarios. Este módulo está diseñado para actualizar la información obtenida en los procesos de inscripción, en un principio prestó una funcionalidad mínima para la generación de reportes y consulta de información y durante el avance del programa, se agregaron otras consultas como por ejemplo por parámetros, novedades y dentro de éste las diferentes consultas históricas de las familias, tales como, historial de estados y cumplimiento de compromisos

V. Presupuesto. Pretendía manejar el presupuesto del programa por familia, municipio, departamento y fuente de recurso. Este módulo no se utilizó al no responder con las expectativas por ser bastante complicado llevar un presupuesto por familia debido a la dinámica misma del programa

VI. Subsidios. Es el corazón del aplicativo, hace el cierre del proceso de inscripción, realiza la liquidación de los subsidios, produce los reportes para los pagos, carga los pagos realizados, hace los cierres de los ciclos liquidados y guarda la historia de estas transacciones. Así mismo, genera los archivos planos para la impresión y personalización del material de verificación de compromisos. Cabe mencionar que de este módulo se alimenta el programa que hace la exportación de los archivos a los bancos de acuerdo con el formato definido para cada uno de ellos

VII. Seguimiento. Está alimentado por la información producida en cada liquidación y su desarrollo se aborda en el Capítulo 5.

VIII. Herramientas. Permite al usuario un cambio de clave en cualquier momento.

2. Evolución del sistema

Hacia marzo de 2001, el aplicativo contaba con el módulo de cargue de la base de datos del Sisben que permitía generar las listas de familias elegibles y los formularios personalizados para el proceso de inscripción. También disponía del módulo de liquidación diseñado para atender un bajo volumen de registros. En esta primera demostración de la ejecución del aplicativo, no desarrolló el sistema de cargue de la conciliación bancaria y se respondió de manera rápida a dicha construcción.

De igual manera, se hizo el cargue de las certificaciones del proceso de verificación de compromisos durante el período de la prueba piloto, en los que se construyó el módulo que contiene la historia del proceso.

Durante todo el período de avanzada en los 627 municipios, los cambios de los datos de las familias había que ingresarlos por medio del “módulo beneficiarios” en la captura SIS1 y SIS3, en la que se realizaría la recepción de las inscripciones. Este sistema centralizado de hallazgo de las novedades causaba problemas por el control de fechas que maneja el aplicativo, ya que en múltiples ocasiones el represamiento de documentos demoraba hasta ocho meses para el ingreso de los datos al sistema.

De igual modo, la acumulación de información en la UCN hacía apremiante la urgencia de descentralizar la captura de la actualización familiar, pero se requería de un sistema de comunicaciones que permitiera conectar a las UCR con el aplicativo Sifa y de un sistema de auditoría que permitiera dejar un rastro del usuario que ingresaba modificaciones a la base de datos. Fue así como hasta noviembre del 2002 se pudo contar con el módulo de novedades, pero fue necesario esperar cinco meses más hasta disponer del sistema de comunicaciones en todas las UCR para poner en marcha la captura descentralizada de las novedades.

También fue necesario desarrollar un sistema que respondiera al mayor volumen de datos del programa, de tal forma que se mejoró el método de cálculo y se construyeron tablas históricas que guardan los datos de liquidaciones y verificación de compromisos y así el aplicativo en la liquidación hacia las búsquedas únicamente de los datos del ciclo anterior. Esto contribuyó a reducir los tiempos del proceso de liquidación de diez a dos días. No fue éste el único factor con el que se mejoró el proceso sino también se hizo un fortalecimiento del servidor.

Hubo otros cambios que contribuyeron a alcanzar la eficiencia del sistema, tales como la simplificación del método sobre el cálculo de la edad de los menores, factor indispensable para determinar el tipo de subsidio y la reducción de seis a cuatro estados de las familias. De esta manera el sistema se convirtió en “inteligente”, de tal manera que no sean las personas quienes asignen el estado de la familia, sino que sea el aplicativo el que lo determine.

El punto de partida para toda familia inscrita es el *estado elegible* y durante el proceso de cada liquidación el sistema revisa una a una las familias y les asigna el estado de *beneficiaria*, siempre y cuando encuentre el derecho a los subsidios. Para ser una familia beneficiaria del programa debe tener por lo menos un beneficiario del subsidio de salud o de educación. Para adquirir el derecho al subsidio de nutrición el registro debe estar en el sistema y en la familia debe haber por lo menos un menor de 7 años. Ninguno de los niños puede pertenecer a los programas del ICBF y a la vez debe tener asignada una institución prestadora de servicios de salud (IPS).

De manera similar sucede para obtener el derecho a la liquidación del subsidio escolar, debe estar registrado en el sistema y que en la familia haya por lo menos un menor entre 7 y 18 años. Cada menor en edad escolar debe tener el registro del grado escolar cursado entre 2 y 11 grados, así como debe estar registrado el código Dane del establecimiento educativo donde cursa sus estudios.

Los estados de familia retirada y reprobada son determinados de forma manual y dependen de la situación de la familia con el programa. El *estado retirada* lo obtiene por causales como la familia no tiene menores de edad, incumple los compromisos o no cobra los subsidios en más de tres ciclos consecutivos, entre otros factores. Sin embargo, en el sistema existe la opción de regresar a la familia al *estado elegible inscrita*, siempre y cuando la madre sustente su justificación. El estado reprobado obedece a una circunstancia generada por la base de datos del Sisben, donde el comité municipal de certificación debe verificar que algunas familias sí fueron encuestadas antes de diciembre 31 de 1999, y en caso contrario, se asigna a la familia este estado.

Durante la prueba piloto tanto la captura como la liquidación se realizaron en los centros de procesamiento de las oficinas del DNP. Hacia el segundo semestre de 2001 se contrató una empresa especializada para la captura de la información, la cual se hizo no en línea (*en batch*), mediante archivos planos incorporados a la base de datos con un programa de cargue. Estos archivos presentaron inconsistencias en cuanto a la codificación del estado de las familias que fueron subsanándose por medio de controles establecidos por parte del programa.

Más adelante, para la captura de la ampliación de cobertura en 2005, se evolucionó en el ingreso de la información al sistema porque se utilizó el módulo de novedades, los registros se ingresaron con la fecha en que se encuentra la base de datos (fecha inicial del ciclo) y no con la fecha calendario, lo que permitió optimizar la calidad de la información. Se contrató un *outsourcing* para la captura en línea en tiempo real, utilizando un canal de comunicaciones para conectar los PCS del contratista al servidor de la Presidencia, la información fue capturada desde los documentos soporte y las familias inscritas quedaron capturadas en el estado *elegible inscrita* para que el módulo de liquidación en la calificación de familias les diera de manera automática el *estado beneficiaria*.

Los aspectos técnicos de la plataforma tecnológica del Sistema de información de Familias en Acción son:

» *El Sistema de información del programa Familias en Acción (Sifa)*. Está desarrollado en C++ y base de datos Oracle (actualmente versión 9i) en estructura "cliente servidor" y conexión dedicada a la base de datos

» *Para su operación se cuenta con tres servidores. De aplicación, de base de datos y de pruebas. Cuentan con sistema operativo Windows 2003 server*

» *Opera en dos ambientes. i) Ambiente LAN sobre la misma red donde se encuentran los servidores, trabajan aproximadamente veinte usuarios y ii) ambiente WAN sobre una red de área amplia, se conectan las oficinas de las UCR para acceder a la aplicación aproximadamente cincuenta usuarios.*

Con el propósito de balancear las cargas de procesamiento y para sacar provecho de la estructura cliente-servidor, parte del procesamiento se realiza en las máquinas de los usuarios, lo que permitía mejor respuesta y uso de los recursos de red.

Complementario a esta operación se montó un sistema de respaldo de información por capas, para lo cual se cuenta con custodia de los datos tanto en las oficinas centrales del programa como fuera de ésta para garantizar la disponibilidad de los datos frente a desastres o pérdidas de información y como parte de la estrategia de continuidad del negocio.

G. Verificación de compromisos

El desmonte del estado de bienestar tuvo entre sus particularidades el de dinamizar la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, desde un principio de responsabilidad compartida, al pasar de una actitud asistencialista en esencia a una situación pretendida de *corresponsabilidad* social, en la que cada actor asume una función específica, de acuerdo con sus derechos y obligaciones.

La corresponsabilidad hace énfasis ya no en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado, sino en la apropiación de una serie de deberes, cuya significancia se observa en la gestión de lo público, o si se prefiere en ser garante de los preceptos de justicia y equidad.

El escenario por excelencia de la corresponsabilidad es aquello que conviene a todos, como aquello que es asunto común y por lo mismo convoca el interés general, que para el caso del programa Familias en Acción consiste en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y, en particular, la búsqueda de bienestar y la inclusión de la población infantil y joven del país, como asunto privilegiado de la agenda pública. Aspecto que no basta con las acciones del programa, sino que requiere de un despliegue de acciones institucionales y sociales, en términos de la construcción y realización de política pública, a partir del reconocimiento de la sociedad civil.

El reconocimiento de la sociedad civil como uno de los actores fundamentales en el escenario de las decisiones políticas y por lo mismo públicas, tiene que ver con la promoción de la participación ciudadana. En este sentido, solo cuando la responsabilidad de la gestión de lo público deja de ser exclusiva del Estado, surge la *corresponsabilidad social* o la *responsabilidad compartida* de los distintos actores sociales y comunitarios, que en conjunto con el Estado propenden por un bien común. Ésta es la esencia del proceso, cuyos atributos más allá de dar cuenta de lo establecido y del manejo de instrumentos, posibilita un sentido por la apropiación de lo público, el ejercicio de la civilidad y el control ciudadano.

Para el programa, la *verificación de cumplimiento de compromisos* motiva en consecuencia a la acción colectiva de la sociedad civil y a la institucionalidad municipal hacia un ejercicio cuyo propósito es la acumulación de capital humano y social. Su premisa básica consiste en el criterio de corresponsabilidad, bajo un escenario de cumplimiento de acuerdos.

Para ello, se realizan acciones alrededor de:

- i) La construcción ciudadana, a partir de acciones de educación, formación e información
- ii) La participación política, en términos de los deberes y los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas
- iii) La vinculación a lo público, a través del control social y la influencia en los asuntos del Estado.



Madre beneficiaria
Municipio Baranoa
Atlántico

A veces pensamos que tenemos derecho a hacer un reclamo y resulta que no lo tenemos porque a veces, por ejemplo, no nos vino el pago de nuestro hijo, pero se supo que no cumplimos nuestros compromisos. Así no podemos ni tenemos derecho a reclamar, porque no hemos cumplido con los

compromisos y cuando nosotras no cumplimos, pues a nosotras tampoco nos cumplen.

Ludys Monroy Mendoza
Corregimiento San Cayetano
Municipio San Juan Nepomuceno
Bolívar

La verificación de compromisos trasciende a su vez al establecimiento de acuerdos y pactos de corresponsabilidad lo que posibilitó la inclusión social de los menores a los servicios sociales básicos y la participación en las decisiones sobre lo público. Lo anterior significa que desde lo político y lo pedagógico las acciones institucionales del programa apuntan a la búsqueda de una conciencia social de las familias beneficiarias, que les permita insistir en su bienestar. Este proceso operativo, en consecuencia, visibiliza y da sentido al cumplimiento de los acuerdos establecidos. Para esto, se desarrolla una intensa tarea de coordinación, concertación, capacitación, trámite y generación de información, que da cuenta de cuáles familias cumplieron con los compromisos establecidos, y proceder así a la liquidación y entrega de los subsidios.

El proceso de verificación interviene en dos dimensiones de la acción: una de índole técnico referido a los procedimientos operativos que contribuyen y garantizan el desarrollo del programa y que responden a una racionalidad de carácter instrumental, y otra de índole político que se circunscribe a una racionalidad de carácter ético, orientada por valores democráticos relacionados con la justicia, la equidad, la inclusión y la participación social.

Lo anterior se cumple cuando las familias se hacen responsables de un conjunto de compromisos orientados a apoyar un proceso de *inclusión* de jóvenes, niños y niñas en el sistema escolar y de salud del municipio. El fortalecimiento de las familias como actores corresponsables del proceso, es enriquecido con los compromisos institucionales adquiridos por los establecimientos educativos y las instituciones prestadoras de servicios de salud, las que además de garantizar el acceso, contribuyen a establecer la información de valoración permanente de los menores.

Concomitante con estas tareas las administraciones municipales son responsables de la provisión de los servicios, pero también de la identificación y trámite de las iniciativas sociales y comunitarias orientadas a mejorar de manera permanente los procesos de participación social y apropiación de lo público en el nivel municipal.

1. Instrumentos de la verificación

La manera como los municipios gestionan los instrumentos de la verificación de compromisos, implica la concurrencia de los actores institucionales y de las respectivas familias. Las madres titulares certifican el cumplimiento ante los agentes de salud y de educación en el municipio, cada dos meses, a través de un formato denominado constancia de cumplimiento de compromisos. Corresponde al enlace municipal, como garante del funcionamiento del programa en el municipio, la distribución de todos los materiales para los distintos actores, su recolección y organización para su trámite.

El proceso consiste en:

» *Subsidio nutricional.* El programa elabora formularios anuales para la programación de citas de control de crecimiento y desarrollo para cada uno de los menores de 7 años, indicando la hora y el día y la respectiva IPS. Con la programación anual, en este formulario se consigna la asistencia a las citas médicas de cada uno de los menores. La madre titular solicita al responsable de salud y tramita la colocación de un adhesivo en el formato constancia de cumplimiento de compromisos, el cual es colocado cuando todos los menores hayan cumplido con lo establecido. Si al menos un menor de 7 años del grupo familiar incumplió una cita programada durante el bimestre, la IPS no coloca el adhesivo respectivo.

» *Subsidio escolar.* A partir de la matrícula de los menores a las instituciones educativas (primaria y secundaria) y su reporte al programa, cada establecimiento escolar cuenta con adhesivos personalizados para cada uno de los menores beneficiarios, los cuales son colocados en el formato constancia de cumplimiento de compromisos, siempre y cuando la asistencia se haya dado en los términos establecidos, mediante la solicitud de la madre titular a los profesores. Si algún menor hubiera tenido más de ocho fallas injustificadas por bimestre, el profesor no colocará el adhesivo y en su lugar firmará el formato, en señal de incumplimiento.

La logística de este proceso implica una serie de actividades en las que sobresalen la producción, organización, distribución, recolección y lectura de los formatos y de los adhesivos mediante los cuales se verifica el cumplimiento de compromisos. Para esto el programa se apoya en una entidad externa, la cual atiende los requerimientos y necesidades tecnológicas del proceso, bajo las orientaciones y especificaciones técnicas que aquel determina.

En el Cuadro 3.2 se detallan las cantidades de impresión de materiales para los años 2002, 2003 y 2004 y su procesamiento.

El programa produce materiales de verificación para más de 95% de las familias. Aquellas que no disponen de estos materiales, verifican los compromisos mediante bases de datos en archivos magnéticos.

Cuadro 3.2 Impresión materiales de verificación				
Componente	Año	Producidos	Procesados	Porcentaje de cumplimiento
FAMILIAS	2002	372.632	312.518	83,87
	2003	337.237	319.335	94,69
	2004	337.371	319.709	94,76
	2005	331.316	316.544	95,54
MENORES NUTRICIÓN	2002	195.162	181.718	93,11
	2003	202.442	189.911	93,81
	2004	174.183	161.738	92,86
	2005	146.855	137.247	93,46
MENORES EDUCACIÓN	2002	461.518	419.079	90,80
	2003	480.209	440.568	91,75
	2004	538.669	495.483	91,98
	2005	564.411	533.268	94,48

Fuente: PFA, Área operativa, 2005.

Ello obedece a que por efecto de las novedades que puede tener una familia y que se tramitan de manera permanente, supera los tiempos de producción de los materiales de verificación.

Los resultados del proceso presentan el siguiente comportamiento: En el subsidio nutricional, el cumplimiento de verificación durante los años de operación del programa se ha mantenido en conjunto en porcentajes superiores a 92%. Es importante señalar que por ese subsidio, el cumplimiento de edad de los menores hace que se presente una disminución de los beneficiarios, dado que se tiene prevista la incorporación de nuevas familias en los municipios ya participantes.

En cuanto a educación, también se evidencia año tras año un aumento en el porcentaje de cumplimiento que se sitúa por encima de 90%. Lo anterior supone un crecimiento en la eficiencia de un año a otro. Los datos de 2005 incluyen el aumento de cobertura municipal, por tanto se reflejan en los datos la inclusión de esos menores al proceso de verificación.

Estos datos permiten corroborar que el material de verificación producido cumple con su objetivo, pues como ya se dijo los cumplimientos de verificación se encuentran en promedio por encima de 90%.

El reconocimiento de la sociedad civil como uno de los actores fundamentales en el escenario de las decisiones políticas y por lo mismo públicas, tiene que ver con la promoción de la participación ciudadana.

2. Comportamiento por tipo de subsidio

Desde del punto de vista sectorial, el análisis de la información recolectada permite a su vez evidenciar aspectos como los subsidios de educación y nutricional:

a. Subsidio de educación

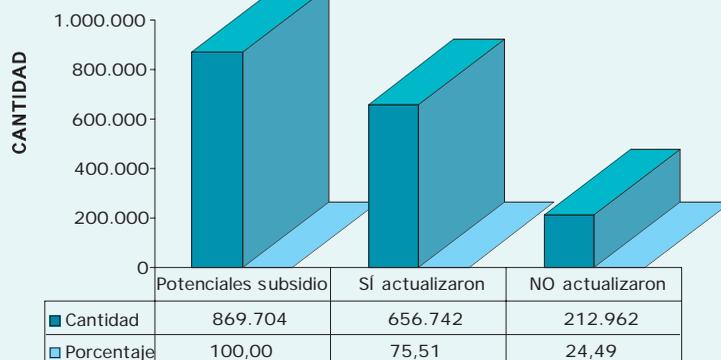
La actualización de la información escolar, procedimiento que se realiza anualmente², presenta la siguiente situación: para 2005, de 869.704 potenciales beneficiarios del subsidio escolar, a la fecha reportaron información 656.742, es decir, 75,51% de los menores entre los 7 y los 18 años de edad, entregaron información de los grados escolares 2 al 11³. En otras palabras, existen 212.962 menores que habiéndose podido beneficiar del subsidio escolar no reportaron su condición de escolaridad, lo cual supone la no vinculación al sistema educativo. En comparación existe un incremento de más de siete puntos porcentuales con respecto a 2004 cuya actualización fue del 68,20%.

El comportamiento de vinculación al sector educativo es fiel reflejo del comportamiento nacional, si bien en esto se encuentra lo que se ha denominado el tobogán de la cobertura escolar. Realizado el cargue de la información de los 656.742 menores que quedaron activos para el subsidio escolar, la distribución por grados escolares muestra una tendencia descendente (excepto de dos a tres grados de educación primaria) a medida que aumentan los grados de escolaridad, para la población del nivel 1 del Sisben. Situación que para el programa es similar a la realidad educativa del país (Gráfico 3.5).

² Este procedimiento consiste en solicitar a los municipios la información de los menores matriculados en los establecimientos educativos, previa certificación de los mismos, permitiendo conocer el grado escolar y el nombre del establecimiento educativo.

³ No se incluyen los departamentos de Valle del Cauca y Nariño por corresponder a calendario escolar "B".

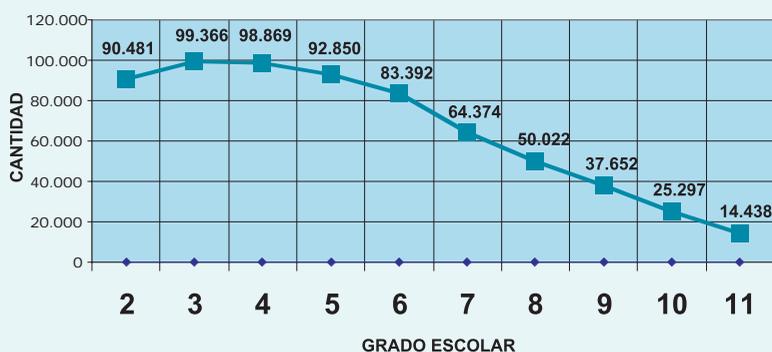
Grafico 3.5 Subsidio educación, cobertura escolar. Actualización 2005



Fuente: PFA, Sistema de información, 2005.

La deserción educativa y el ausentismo se incrementan a medida que aumenta el grado escolar, pese a contar en secundaria con el doble del valor del subsidio respecto de la primaria. Este aspecto pone sobre la mesa la pregunta por el valor competitivo de los subsidios frente a un mercado laboral informal o irregular, que articula a los menores al narcotráfico, a la guerra, a otras actividades ilícitas, o ya sea al sector de economía informal, alternativas que tampoco resuelven la problemática socioeconómica de las familias. También se coloca en cuestión el modelo educativo del país y la calidad de la educación impartida, que en situaciones particulares no diferencia las regiones ni las condiciones socioculturales (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6 Cobertura menores beneficiarios. Subsidio educación. 2005



Fuente: PFA, Sistema de información, 2005.

De otra parte, desde una perspectiva de género, la información que tiene el programa por sexo y edad permite afirmar que en la educación primaria existe una prevalencia masculina, tanto en lo rural como en lo urbano (resto y cabecera); situación que es contraria en lo que a la educación secundaria se refiere, si bien predominan las niñas sobre los niños vinculados al sector educativo en ambas zonas. En el ámbito regional, la diferencia es menos acentuada en la Costa Atlántica y es más significativa en el Centro Oriente del país (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3 Distribución por género y zonas de menores beneficiarios (En porcentajes)

Grupo de edad	7 a 11 años		12 a 17 años	
	Niñas	Niños	Niñas	Niños
Urbano	47,66	52,34	52,77	47,23
Rural	47,80	52,20	53,54	46,46
Total	47,73	52,27	53,15	46,85

Fuente: PFA, Área de planeación y seguimiento, 2005.

Los municipios vinculados al programa han demostrado que tienen la capacidad de oferta institucional, para atender las demandas de las familias potenciales de recibir los subsidios. Es así como en los municipios vinculados en 31 departamentos se tiene el registro de 46.552 establecimientos educativos, ubicados en su mayoría en la región de Centro Oriente del país, que atienden a 638.124 menores entre los 7 y 10 años de edad (Cuadro 3.4).

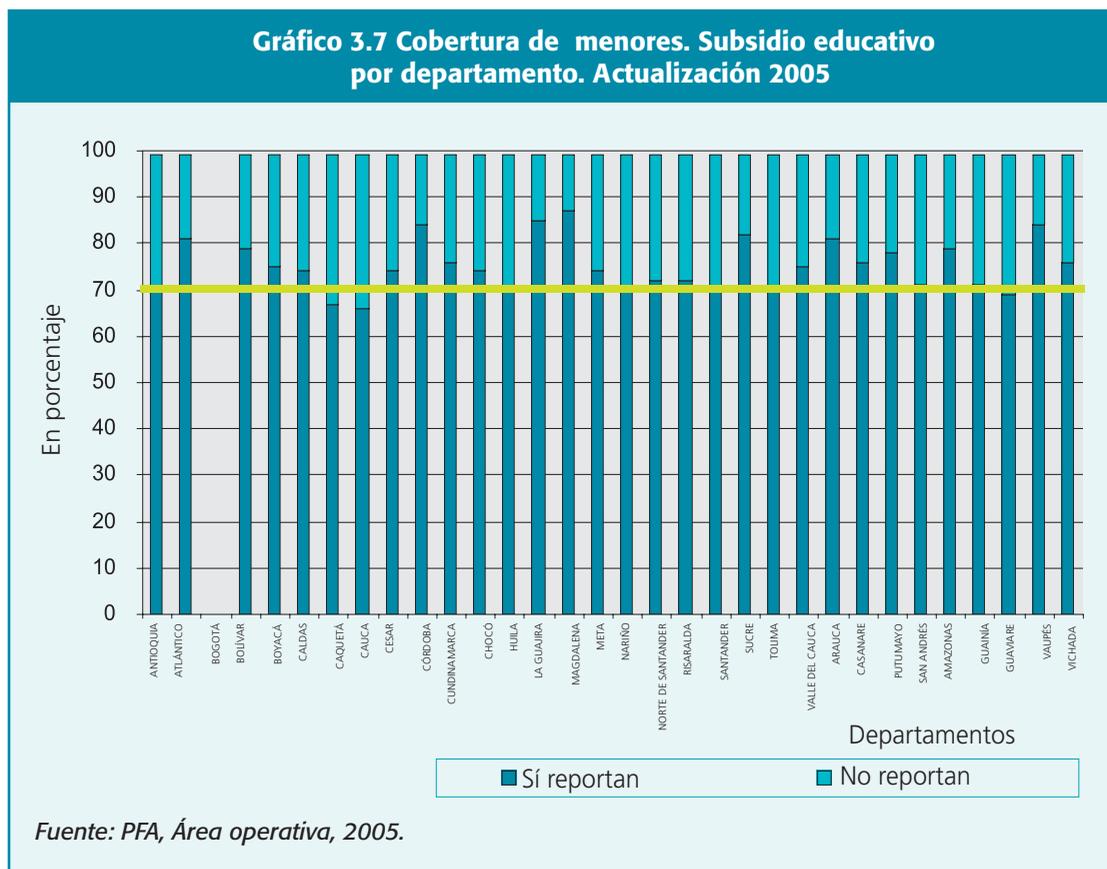
El programa, a medida que se ha consolidado, pasó de instituciones educativas de modalidad formal presencial a las semipresenciales, avaladas por el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar la vinculación de los menores al sector educativo formal. Es así como a la fecha se aceptan modalidades como el bachillerato rural, los sistemas de aprendizaje tutorial y el bachillerato nocturno, entre otros.

Cuadro 3.4 Establecimientos educativos y menores con subsidio escolar por departamento. 2005			
No.	Departamentos	Establecimientos	Menores liquidados
1	Amazonas	32	1.033
2	Antioquia	7.091	64.777
3	Arauca	829	14.241
4	Atlántico	461	11.087
5	Bogotá	825	0
6	Bolívar	1.344	44.339
7	Boyacá	3.145	28.458
8	Caldas	650	6.868
9	Caquetá	1.166	8.113
10	Casanare	780	12.760
11	Cauca	3.182	32.377
12	Cesar	1.269	27.558
13	Chocó	622	22.697
14	Cordoba	2.044	67.282
15	Cundinamarca	4.035	25.018
16	Guanía	46	518
17	Guaviare	57	3.272
18	Huila	1.791	40.421
19	La Guajira	357	3.333
20	Magdalena	1.055	25.633
21	Meta	1.235	12.120
22	Nariño	2.220	23.833
23	Norte santander	3.272	26.215
24	Putumayo	702	9.551
25	Quindío	2	0
26	Risaralda	434	2.374
27	San Andrés	33	550
28	Santander	2.001	24.647
29	Sucre	1.645	49.987
30	Tolima	3.016	38.257
31	Valle del Cauca	1.139	9.063
32	Vaupés	18	392
33	Vichada	54	1.350
	Total general	46.552	638.124

Fuente: PFA, Área de planeación y seguimiento, 2005

En los departamentos se encuentran diferencias en cuanto a la cobertura escolar (Gráfico 3.7), algunas de ellas mediadas por situaciones externas, en las cuales se tiene poca o ninguna gobernabilidad. Los más críticos son Cauca, Caquetá y Guaviare (33, 32 y 31%, respectivamente de los menores que no reportan matrícula), ubicados por debajo del promedio nacional (29% según datos de 2005). Por debajo de la media nacional se encuentran también Antioquia, Huila, Nariño, Santander y Tolima. Algunos de estos resultados se relacionan con la insuficiencia de profesores, y la gestión para la obtención de los recursos municipales que son administrados por los departamentos (ley 715 de 2002). Al respecto el programa monitorea a los municipios y les informa sobre las alarmas para ejecutar los respectivos correctivos.

Es de anotar que el programa permite la participación de establecimientos educativos de municipios limítrofes al municipio participante, con el fin de facilitar el acceso de los menores al sistema educativo.





Jóven beneficiaria
Municipio San Jerónimo
Antioquia

b. Subsidio nutricional

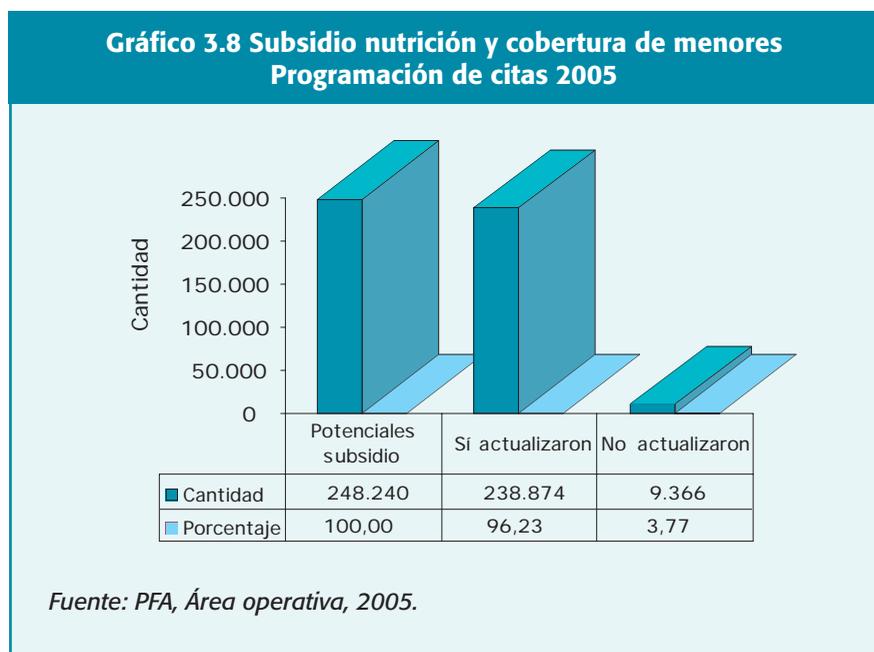
Respecto de la programación anual de citas para controles de crecimiento y desarrollo: de 206.881 familias beneficiarias con menores de 7 años, programaron citas para el año 2004 cerca de 98,9%, es decir 204.775 familias, lo cual es altamente significativo. Solo 2.106 familias no hicieron lo correspondiente.

Para 2005 la cobertura nutricional se corresponde con lo señalado en el Gráfico 3.8, cuyo análisis se refiere a los 248.248 menores de 7 años

A los encuentros de cuidado vienen doctores que nos dan muchas charlas sobre las enfermedades que podemos prevenir y que si alguien las tienen podemos controlar, por ejemplo, el cáncer. Nos enteramos sobre la importancia de ponerle vacunas a los niños y sobre cómo prevenir las enfermedades.

Ludys Monroy Mendoza
Corregimiento San Cayetano
Municipio San Juan Nepomuceno
Bolívar

registrados en el programa. Este incremento, con respecto al año anterior, se produce por efecto de la ampliación realizada de la cobertura. Como aspecto para tener en cuenta en los diferentes análisis es la pérdida gradual o progresiva de menores de 7 años, que pasan a ser potenciales del subsidio educativo, lo cual disminuye anualmente el número de familias beneficiarias del subsidio de nutrición, debido al cierre de inscripciones. En 2004 se tenían 264.572 menores de 7 años registrados, de los cuales más de 15.000 pasaron al subsidio escolar por cumplimiento de edad en 2005.



El suministro y calidad del servicio permite aseverar que familias perseguidas pasaron a perseguidoras de los servicios de salud por efectos del programa. Es evidente, el cambio de su orientación sobre la salud familiar en los municipios vinculados, lo que incrementa la prestación de servicios por la mayor demanda de la población vinculada al programa, mediante su fortalecimiento y cualificación en la presentación.

En el sector salud para nadie es ya desconocido que de perseguir a las familias y sus menores, por ejemplo, para la vacunación, la relación se invirtió, pasando a demandar periódicamente la atención y el servicio. Consultas que se elevaron en más del cien por ciento, permitieron incluso a la institucionalidad trabajar con las mujeres y llevarlas, por ejemplo, a control de citologías, entre otras acciones para el manejo de los condicionantes de morbilidad del municipio, expresados en los PAB. A lo anterior se suman

los esfuerzos por constituir redes de apoyo, como es el caso del maltrato y la violencia intrafamiliar, así como la vigilancia y control ciudadana en la prestación de los servicios.

3. Responsabilidad compartida entre actores

El trabajo de seguimiento a los actores institucionales sobre la verificación de compromisos se establece sobre una tríada. De una parte, a las familias, en cuanto a la corresponsabilidad adquirida, de otra, a los enlaces municipales, a los agentes de salud y de educación locales, y, por supuesto a la producción, trámite y lectura de la información a cargo del programa. Trabajo que se realiza sin costo alguno para el programa ni para las familias beneficiarias.

Para cualificar a los agentes de salud y de educación se realizan jornadas de capacitación permanente municipal y regional, que además de dar a conocer los instrumentos y procedimientos, ponen en consideración el sentido de las prácticas establecidas y su potencialidad, y se recrea el vínculo de las familias con la institucionalidad. De igual modo acontece de manera periódica con los enlaces municipales, los cuales son con regularidad capacitados en el ciclo operativo de Familias en Acción.

Cuando se presentan situaciones contrarias a lo dispuesto por el programa, se llevan a cabo conversatorios con las administraciones municipales y las madres líderes, para establecer los correctivos necesarios. En caso de no superar la situación problema, y luego de los análisis de caso, el municipio puede verse abocado a suspensiones o sanciones transitorias o definitivas, tal y como se define en los convenios de participación suscritos y en el manual operativo.

Puede decirse que existen una serie de variables municipales que aún dificultan la verificación de compromisos, como son: la premura en los tiempos establecidos, la capacidad de convocatoria, las situaciones de orden público, las dificultades de movilidad de las familias, las múltiples responsabilidades de los enlaces municipales, la falta de voluntad política de algunos gobernantes, y los sobrecostos en dinero para algunas madres titulares.

Ello no ha impedido, sin embargo, que el proceso de verificación se realice como está establecido, mediante la articulación de sus premisas de corresponsabilidad, transparencia y control y, en particular, lo que posibilita que el componente de promoción de la educación y la salud familiar del programa refuerce la verificación misma, integrando las acciones y ante todo cualificando a las madres y los integrantes de su grupo familiar.

En general, el proceso ha sido un sendero complejo de aprendizaje colectivo en el que no sólo se recogen las experiencias acumuladas, las lecciones aprendidas, sino además se exploran y potencian las capacidades innovadoras propias del "aprender-haciendo".

Familias en Acción es un proceso que se ha retroalimentado en forma continua y permanente. No es ni ha sido un sistema ajustado y terminado. Se trata de un quehacer dinámico que incorpora realidades y lecciones aprendidas.

Es una puesta en escena de un proceso inacabado, al cual no se le pueda evaluar de manera concluyente, sino apenas emergente y en construcción como posibilidad de enriquecimiento de la política social, epicentro municipal de las discusiones sobre política pública, inclusión social, equidad y participación ciudadana.

El diseño inicial, y en esa medida la verificación de compromisos, fue idealista cargado de utopías, bajo unos parámetros cerrados y rígidos, que poco o nada tuvieron en cuenta las realidades locales, las dinámicas propias de las regiones, las diferencias en los comportamientos institucionales, los problemas de orden público y su incidencia en la ejecución de los programas sociales. O, como muchas veces se indicara, se asumió en los orígenes de Familias en Acción la perspectiva de un funcionamiento y encadenamiento perfecto de todos los procesos del ciclo operativo y, en esa dirección, una simetría e igual capacidad institucional de los operadores municipales. La realidad, sin embargo, se ha impuesto y como todo

Puede decirse que existen una serie de variables municipales que aún dificultan la verificación de compromisos, como son: la premura en los tiempos establecidos, la capacidad de convocatoria, las situaciones de orden público, las dificultades de movilidad de las familias, las múltiples responsabilidades de los enlaces municipales, la falta de voluntad política de algunos gobernantes, y los sobre costos en dinero para algunas madres titulares.

proceso social, ha sido en la marcha en la que se han realizado los ajustes hacia la consecución de las metas establecidas.

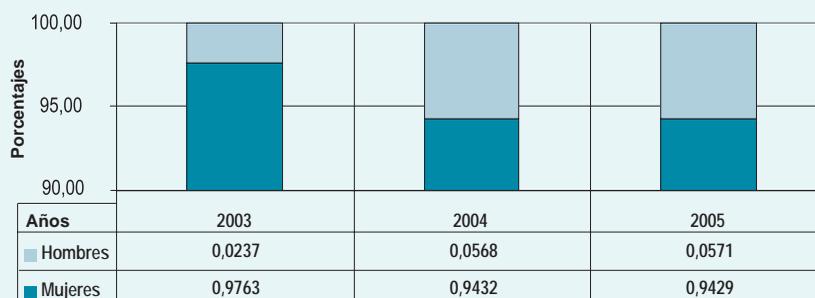
Paralelo al proceso mismo, desde su inicio el acompañamiento de acciones de monitoreo y seguimiento, con el fin de realizar los ajustes y correcciones pertinentes ha sido una particularidad, que hoy reporta una experiencia exitosa en términos de logro de objetivos, y que permiten tomar los ajustes necesarios y las respectivas contingencias necesarias.

Lo anterior conlleva a la insistencia en el establecimiento de veedurías y de control social respecto a la gestión del programa en los municipios, así como profundizar y ampliar los procesos de capacitación operativa para los agentes de salud y de educación municipal, y la formación de las madres líderes. Esto ha ido acompañado, además, del llamado de atención a los municipios sobre estos aspectos de relevancia en cualquier actividad social.

Cabe también destacar, el hecho que nuevos actores institucionales se han sumado a este empeño, como las secretarías de educación y de salud departamental, y los ministerios de Protección Social y Educación Nacional. La reactivación social está en juego, con la participación así sea mínima y modesta de un programa colectivo que soportado en la cogestión y la responsabilidad compartida busca transitar de lo gubernamental a lo estatal.

El programa se ha constituido en un aliciente para la organización y participación de las mujeres, quienes han comenzado a figurar en espacios distintos a los asumidos de manera tradicional. La prelación de la entrega del subsidio a ellas es una acción discriminatoria positiva de política social. En el Cuadro 3.5 se puede observar la proporción de representantes de las familias en los distintos años de operación, las mujeres predominan en algo más de 94%, sin que esto signifique que el programa sea de forma exclusiva para mujeres cabeza de hogar.

Cuadro 3.5 Participación del titular del programa por sexo y año



Fuente: Sistema de información, 2005

H. Quejas, reclamos y novedades

Con el propósito de garantizar a las familias beneficiarias la transparencia de todos los procesos operativos a través de los cuales se entregan los subsidios de nutrición y educación, de acuerdo con la legislación establecida se creó desde su inicio un área de Quejas, Reclamos y Novedades, encargada de dar solución a los requerimientos que sobre estos procesos presentan las madres beneficiarias, los personeros municipales y en general la ciudadanía. Esto también se fundamenta en Constitución Nacional (artículo 23), la ley 190 de 1999 (artículo 53) y el Código Contencioso Administrativo (artículos 5 y 6) en el cual se determina que... "toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades en forma verbal o por escrito a través de cualquier medio".

Es una puesta en escena de un proceso inacabado, al cual no se le pueda evaluar de manera concluyente, sino apenas emergente y en construcción como posibilidad de enriquecimiento de la política social, epicentro municipal de las discusiones sobre política pública, inclusión social, equidad y participación ciudadana.

1. Instrumentos de apoyo

Con el pago de los primeros subsidios, las familias que no recibieron sus desembolsos mostraron su inconformidad en forma verbal y otras lo hicieron por escrito. Esta situación le permitió al programa tomar la determinación de diseñar formatos que facilitaran la respuesta a los reclamos y a los cambios que se debían hacer en algunos datos originales de las familias suministrados en el proceso de inscripción y al mismo tiempo tener registros estadísticos confiables y estandarizar el modo de presentación de las quejas y reclamos.

Para tal fin se diseñaron formularios de fácil diligenciamiento por parte de las madres tanto en la presentación de los reclamos, como de las novedades.

Para la comprensión de los conceptos fue de vital importancia definir en que consistían las novedades, quejas y reclamos:

» *Reclamo.* Es la solicitud de corrección al incumplimiento de la oferta de servicios del programa, o a la operación del mismo

» *Queja.* La expresión de malestar causado por el trato recibido o por la conducta de algún funcionario o entidad relacionada con el programa.

El formato de reclamos identifica el municipio, nombre, documento de identidad y código asignado por Familias en Acción a la madre beneficiaria, con el fin de facilitar la consulta de sus datos.

Este formulario facilita la presentación de los reclamos clasificándolos de tal manera que permite a las madres identificar los reclamos que se presenten, para lo cual solo deben marcar con una X el ítem correspondiente.

Con el propósito de garantizar a las familias beneficiarias la transparencia de todos los procesos operativos a través de los cuales se entregan los subsidios de nutrición y educación, de acuerdo con la legislación establecida se creó desde su inicio un área de Quejas, Reclamos y Novedades, encargada de dar solución a los requerimientos que sobre estos procesos presentan las madres beneficiarias, los personeros municipales y en general la ciudadanía.

Las quejas y reclamos se clasifican de acuerdo con el impacto que tengan sobre las respectivas familias beneficiarias. Se dividen entre las que afectan el pago de los subsidios y las que no. Ejemplo del primer caso es por no cumplimiento con la oferta de servicios de educación y salud en el municipio. Y en el segundo se pueden citar reclamos sobre el desempeño del enlace municipal.

» *Novedad*. Es todo cambio parcial, total o adicional a los datos originales de las familias inscritas durante el proceso de inscripción.

Para tales efectos se diseñó el formulario de novedades para que a través de este instrumento las familias corrijan los datos que presenten errores, tales como el número del documento de identificación de la madre beneficiaria, fechas de nacimiento, nombres de los menores y cambio de madre titular, los cuales deben estar soportados con los respectivos documentos.

Para que la madre titular pueda realizar un seguimiento a su respuesta estos formularios cuentan con un desprendible que se entrega como constancia del recibo del reclamo, queja o novedad, lo cual garantiza una respuesta satisfactoria a las beneficiarias y en los tiempos estipulados por la ley.

Para fortalecer los procesos y el aprendizaje de las familias como de los funcionarios encargados de la operatividad del programa se realizan de manera continua capacitaciones a todos los niveles y se diseñan y publican cartillas y videos que facilitan el aprendizaje y comprensión de todo lo relacionado con las novedades quejas y reclamos. No obstante, el programa capacita a diferentes niveles gubernamentales y a las madres titulares sobre los procesos que se deben tener en cuenta.

Como complemento de lo anterior se hicieron publicaciones que permiten manejar de manera adecuada, los diferentes conceptos y se publicaron guías como la de quejas, reclamos y novedades.

Familias en Acción es un proceso que se ha retroalimentado en forma continua y permanente.

No es ni ha sido un sistema ajustado y terminado.

Se trata de un quehacer dinámico que incorpora realidades y lecciones aprendidas.

2. Marco legal

El programa de acuerdo con lo establecido en el Estatuto anticorrupción, la ley 190 de 1995 (artículo 53), define: “En toda entidad pública, deberá existir una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas y reclamos que los ciudadanos formulen y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad”, creó el área de quejas reclamos y novedades e instaló una línea telefónica gratuita por medio de la cual dio la oportunidad a las familias beneficiarias y los ciudadanos en general de presentar toda suerte de reclamos o quejas.

Con la instalación de las asambleas municipales de madres beneficiarias, para el nombramiento de las líderes y conformación de los comités de madres líderes en cada municipio, se propicia un espacio en el que las beneficiarias tienen la oportunidad de presentar sus reclamos, recibir informes sobre el funcionamiento del programa y tener respuesta a sus requerimientos, lo cual permite mejorar la comprensión de los procesos, además de fortalecer la transparencia en el manejo de los recursos destinados al pago de los subsidios.

Los comités de madres líderes permiten dar respuesta ágil y oportuna a las beneficiarias por los reclamos ante el no pago de los subsidios. Estos procedimientos se acompañan de una capacitación que contribuye a las soluciones y respuestas para las familias localizadas en los lugares más apartados del territorio nacional.

Con el ánimo de fortalecer los derechos fundamentales que tienen los ciudadanos, se capacita a las madres líderes en la correcta presentación de los derechos de petición así como de las acciones de tutela, lo cual arrojó como resultados la presentación masiva de derechos de petición, que en el fondo no eran más que los reclamos por el no pago de los subsidios. Posteriormente el programa se dio a la tarea de establecer de manera permanente una capacitación sobre los derechos fundamentales e hizo entrega a todas las familias de la cartilla *Cuidemos nuestros derechos, biblioteca de la madre líder No.3*, que contiene los lineamientos generales para la defensa reconocidos por la Constitución Nacional.

3. Descentralización de mecanismos

Para agilizar las respuestas a los reclamos por no pago, el programa descentralizó los procedimientos en captura de novedades, lo cual facilita en el ámbito regional la respuesta oportuna a las familias y a la vez descongestiona el nivel nacional en el trámite de las mismas.

La descentralización trajo como se esperaba una mejora en los tiempos de respuesta y una descongestión en el trámite de reclamos en el nivel central, pasando de resolver un número de quejas y reclamos de 200.000 aproximadamente en un año a 60.000.

La reunión de la asamblea municipal de Familias en Acción propicia un espacio en el que las beneficiarias tienen la oportunidad de presentar sus reclamos, recibir informes sobre el funcionamiento del programa y tener respuesta a sus requerimientos, lo cual permite mejorar la comprensión de los procesos, además de fortalecer la transparencia en el manejo de los recursos destinados al pago de los subsidios.

I. Control social

La participación social en los asuntos públicos se constituye en un principio y en un deber de los ciudadanos, y su garantía es obligación del Estado. Éste debe proporcionar los elementos necesarios para que la ciudadanía, como iniciativa propia pueda intervenir en el control de los recursos públicos, en función de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

El control social se define, en consecuencia, 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.

La participación social en los asuntos públicos se constituye en un principio y en un deber de los ciudadanos, y su garantía es obligación del Estado. Éste debe proporcionar los elementos necesarios para que la ciudadanía, como iniciativa propia pueda intervenir en el control de los recursos públicos, en función de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

Es decir, el control social va dirigido a orientar, corregir y rectificar las decisiones de la administración pública y del manejo de recursos públicos, el tiempo y el lugar de realización de servicios y programas del Estado; todo ello con el fin de contribuir con el logro de los objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de los recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Para que el control social cumpla con su propósito, las instituciones del Estado, deben dar a la ciudadanía información sobre su gestión. Los ciudadanos ejercen el control sobre la gestión pública a través de observar, sugerir, y sí es el caso realizar la denuncia.

La observación que deben hacer los ciudadanos en cuanto a gestión pública es sobre los siguientes aspectos: cumplimiento de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, redistribución y ejercicio equilibrado del poder, procedimientos democráticos, asignación transparente de los recursos, respeto por la normatividad y, control de las interpretaciones que la administración hace para tomar decisiones legítimas y legales.

Para el programa, el control social tiene 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.

Los mecanismos formales son aquellos establecidos por la ley en las áreas económica, social y jurídica. Éstos son utilizados para obtener información, permitir la participación ciudadana y garantizar la protección de los derechos ciudadanos.

Los mecanismos informales se refieren a la acción social que emplea la sociedad civil o la comunidad en la construcción de procesos colectivos que buscan la optimización del bienestar social.

Los anteriores mecanismos permiten la recepción, atención y solución oportuna de sugerencias, peticiones, dudas, aclaraciones, reclamos y denuncias presentadas.

La Constitución otorga al ciudadano (artículo 270) la facultad de organizarse con el fin de vigilar la gestión pública. El programa ha conformado como mecanismos de participación ciudadana 50 veedurías ciudadanas en el mismo número de municipios para 2005.

1. ¿Qué es una veeduría ciudadana?

Un veedor es aquel que mira o registra con curiosidad las acciones de los otros. De esta manera, la noción de veeduría viene del verbo ver. Ver sobre lo público. Estar atento a lo que es de interés como colectivo para cuidar de lo público.

Las veedurías ciudadanas son agrupaciones voluntarias de personas para intervenir en la vida pública, a través de la utilización de los mecanismos creados por la ley para controlar y vigilar, el cumplimiento, la eficiencia, la transparencia y la ejecución de las diferentes políticas públicas, planes, programas, proyectos y contratos que tengan que ver con el beneficio social y la prestación de los servicios por parte del Estado.

Se considera público lo perteneciente a todos, de interés y de utilidad común. Lo visible que se desarrolla a la luz pública, abierto y accesible a todos, como las escuelas, los hospitales, el presupuesto municipal.

Para el programa, el control social tiene 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.

Yo era una persona que nunca salía de la cocina. Me siento muy feliz porque aprendí a escribir y a leer al entrar en el programa Familias en Acción y puedo decir que hoy soy una mujer más tranquila y capaz de trabajar por mi misma, por mi familia y por mi país.

Leonor Zapata
Municipio Puerto Asís
Putumayo

Madre líder
Municipio Yacopí
Cundinamarca



2. ¿Cómo constituir una veeduría ciudadana?

Familias en Acción, en su calidad de programa social de la Presidencia de la República, está en el deber de promover la conformación de veedurías ciudadanas para que ejerzan vigilancia en la ejecución del programa en el ámbito municipal.

De acuerdo con la ley 850 de noviembre 18 de 2003, las veedurías ciudadanas se constituyen y actúan de manera libre y voluntaria, con plena autonomía frente a todas



las entidades públicas y a los organismos de vigilancia y control. Su acción debe estar abierta a todas las personas. Todos los ciudadanos y ciudadanas, en forma plural o a través de sus organizaciones o colectivos, pueden constituir veedurías ciudadanas.

La elección de los veedores debe ser democrática y se debe elaborar un acta de constitución de la respectiva veeduría ciudadana que contenga el nombre de los integrantes, su documento de identidad, el objeto de la vigilancia, municipio, duración y lugar de residencia. Este documento se debe inscribir ante las personerías municipales, o ante las cámaras de comercio.

Los integrantes de la veeduría ciudadana tienen iguales derechos y obligaciones. Las decisiones se deben tomar por consenso, es decir, por un acuerdo de todos, o por mayoría absoluta de votos.

En el programa, la conformación de veedurías ciudadanas para que ejerzan vigilancia sobre su ejecución en el nivel municipal se hace con madres titulares, elegidas en una reunión plenaria de la asamblea de beneficiarias. Se eligen diez madres: cinco veedoras y cinco suplentes. 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.

3. Las veedurías en Familias en Acción

Su labor consiste en vigilar el buen funcionamiento del programa en cada municipio, de ahí que sus integrantes deben tener conocimientos suficientes sobre sus lineamientos y puesta en marcha.

La veeduría debe recibir los informes y sugerencias de las familias beneficiarias, las organizaciones civiles y las respectivas autoridades. La información solicitada por parte de la veeduría al programa es, por supuesto, de obligatoria respuesta. Las actividades de la veeduría ciudadana en el programa Familias en Acción se observan en el Recuadro 3.2

El conjunto de criterios y principios que tiene un gobierno para responder a las necesidades más sentidas de los ciudadanos y al cumplimiento de los derechos sociales, cuenta con el mandato constitucional de garantizar los derechos de la política social como son: salud, educación, recreación y deporte, servicios públicos, vivienda y demás derechos inherentes a la persona humana.

La política social de igual modo está relacionada con las decisiones que toman los gobiernos nacional, departamental y municipal para organizar y orientar el gasto público. Así por ejemplo, la educación, la salud, los

Sin duda, con estas herramientas se adelantan procesos de capacitación para las madres líderes y los enlaces municipales de manera permanente. Esto con el fin de fortalecer los vínculos sociales de la comunidad y la participación de las madres líderes en el control social. En consecuencia, se contribuye a la prevención de las prácticas de la corrupción, asegurando mayor transparencia en los procesos de ejecución del programa.

Recuadro 3.2

Funciones de la veeduría ciudadana en Familias en Acción

- » Velar por el cumplimiento de los convenios con el programa por parte del municipio, en cuanto a la prestación de los servicios en educación y salud a las familias beneficiarias
- » Velar por el cumplimiento de las normas establecidas para el proceso de pagos de los subsidios en el municipio
- » Vigilar la correcta realización del proceso de verificación de compromisos, de acuerdo con las normas establecidas
- » Denunciar, con pruebas, ante el comité municipal de certificación, a las familias que estén mal clasificadas en el Sisben y por tanto no tengan derecho a hacer parte del programa
- » Velar por el cumplimiento de las normas establecidas para el proceso de pagos de los subsidios en el municipio. En aspectos como el servicio prestado por el banco, en cuanto a la atención en el tiempo adecuado, trato dado a las madres, y cumplimiento en sus obligaciones que garantizan transparencia en el pago; cumplimiento de las fechas de pago, de acuerdo con las informadas por el programa; cumplimiento de las funciones del enlace municipal en cuanto a la información de las fechas de pagos e instrucciones correspondientes para poder reclamar el dinero de los subsidios
- » Vigilar la correcta realización del proceso de verificación de compromisos de acuerdo con las normas establecidas para ello, vigilando aspectos que garanticen que este proceso se lleve a cabo de manera adecuada
- » Velar por el correcto recibo y distribución del material de verificación: formularios constancia de cumplimiento de compromisos –ES2-; adhesivos subsidio escolar y de salud; formularios S1 – de programación de citas en los servicios de salud; así como la correcta colocación de los adhesivos en los formularios ES2
- » Verificar la recolección de los formularios ES2 del municipio en las fechas establecidas
- » Fortalecer la divulgación de la información sobre la correcta presentación de las novedades, quejas y reclamos hacia el programa, informando y verificando que las quejas, se presenten y diligencien correctamente en el formulario REC. Y por las novedades en el formulario NOV, en el plazo establecido por la ley
- » Promover la resolución del reclamo o la novedad por parte del enlace municipal antes de ser enviado a otra instancia del programa (UCR o UCN)
- » Apoyar las labores de los personeros municipales, para la presentación de los derechos de petición y acciones de tutela, en caso de problemas que no puedan ser resueltos a través de otros mecanismos. En cuanto al programa Familias en Acción antes de interponer un derecho de petición, asegurar que el enlace municipal no puede dar solución al problema o petición. De igual modo, debe tener en cuenta antes de interponer una acción de tutela, agotar la búsqueda de soluciones dentro de los mecanismos establecidos por el programa y una vez interpuestos que se cumpla el plazo establecido por ley para la respuesta de ellos
- » Realizar recomendaciones escritas y oportunas ante la UCN para mejorar la eficiencia del programa, y vigilar que sean tenidas en cuenta
- » Comunicar a las familias beneficiarias, a través de informes presentados en las reuniones plenarias de la asamblea, los resultados de su labor.

servicios públicos domiciliarios y el subsidio de vivienda de interés social tienen que ver con las transferencias que hace el gobierno central a los municipios, de los impuestos que se cobran a los ciudadanos cuando se compran bienes en el mercado (impuestos de renta, patrimonio, predial, de vehículos, y uso de las vías, peajes entre otros).

Sin duda, con estas herramientas se adelantan procesos de capacitación para las madres líderes y los enlaces municipales de manera permanente. Esto con el fin de fortalecer los vínculos sociales de la comunidad y la participación de las madres líderes en el control social. En consecuencia, se contribuye a la prevención de las prácticas de la corrupción, asegurando mayor transparencia en los procesos de ejecución del programa.

Capítulo **4**

Familias en Acción teje redes sociales

Las redes de protección social constituyen una manera de hacer gestión de riesgos¹. Para Castel (1984:153-154) las nuevas estrategias sociales –que incluyen salud y educación– pretenden prevenir en el sentido de detectar riesgos. Un riesgo no es el resultado de la presencia de un peligro concreto para un individuo o para un grupo, sino la relación de datos estadísticos generales o factores de riesgo que hacen probable o no que suceda un hecho o una conducta indeseable.

Este abordaje se hace desde una perspectiva de la población. En estas políticas se economizan las relaciones de inmediatez entre individuos porque se conciben como correlaciones estadísticas, se trata de probabilidades. La intervención implica, al menos en un primer momento, descomponer al sujeto concreto a través de la separación de sus cualidades: edad, sexo, nivel económico, hábitos o conductas, características de su vivienda, entre otros, para recomponerlo a partir de una configuración u organización de estos elementos heterogéneos.

Familias en Acción no solo hace gestión de riesgos, su acción no es exclusivamente de protección y entrega de subsidios. Incluye una propuesta de acompañamiento que actúa a través del componente de promoción de la educación y la salud familiar.

¹ "(...) el estado de bienestar, desde sus primeros orígenes hasta la época actual, se ha interesado por la gestión del riesgo, dado que los esfuerzos por controlarla se han convertido en parte esencial de lo que ha pasado a ser, en general, el gobierno. Los programas de asistencia son una forma de seguro social. Seguro quiere decir cualquier programa de gestión de riesgos orientado hacia cómo abordar un futuro abierto (Giddens 1994: 142).

A. Promoción igual a cuidado más atención

La propuesta se basa en una fórmula sencilla que concibe la promoción como un concepto que combina atención y cuidado. La atención es la acción del Estado para responder a las demandas de la población por parte de sus administraciones territoriales (departamento y municipio), a través de la prestación de los servicios de salud, educación y otros. En otras palabras, el servicio es el efecto útil y visible de la función de atender (Programa Familias en Acción, 2003:5-6).

El cuidado, en tanto que resulta un concepto cercano a las familias y en particular a las madres beneficiarias -toda madre tiene una idea y unas prácticas de cuidado-, se ha entendido como la acción que corresponde a las familias. Por eso se dice que en el cuidado las madres y las familias actúan sobre sí mismas, sobre su cuerpo o su medio ambiente para vivir mejor (Programa Familias en Acción, 2002:9). El concepto de cuidado elaborado por el programa se orienta al cambio del sujeto, a crear una singularidad, pues ser sujeto es la condición de quien está sometido a una situación o ha quedado atrapado en la contemplación de su identidad² (Schmid, Wilhelm, 2002:79).

Recuadro 4.1

Acciones de Familias en Acción

El programa pone en movimiento tres tipos de acciones (Atuesta, García. 2002:2)*:

- » Cumplimiento del convenio entre municipios participantes y el programa
- » Cumplimiento de compromisos entre familias beneficiarias y el programa
- » Cuidado de la educación y la salud familiar

* Se hizo una referencia similar en programa Familias en Acción. "Guía del cuidado de la educación y la salud familiar", Bogotá. documento preliminar inédito).

² Según Foucault, "la palabra sujeto tiene un doble significado: por un lado, estar sometido a otro a través del control y la dependencia y, por otro, estar ligado a la propia identidad a través de la conciencia y del autoconocimiento. Ambos significados sugieren una forma de poder que subyuga y convierte a alguien en un sujeto".

En este caso el concepto de cuidado³ es el fundamento de las tecnologías del yo, las cuales apuntan a la creación de sí mismo, respondiendo a los criterios de una decisión sobre el estilo de vida. El cuidado de sí articula múltiples técnicas, cuyo propósito es permitir al sujeto hacer de la vida su obra más importante. Al asumir el cuidado de esta forma, se busca una manera de articular la creación y las actuaciones individuales con la creación y la conducción de lo colectivo.

Familias en Acción no solo hace gestión de riesgos, su acción no es exclusivamente de protección y entrega de subsidios. Incluye una propuesta de acompañamiento que actúa a través del componente de promoción de la educación y la salud familiar.

Cuando se verifica el significado de la palabra “promoción” se encuentra que promover quiere decir mover o poner en movimiento, también producir cierto suceso que lleva en sí movimiento, pero ¿qué promueve Familias en Acción? (Recuadro 4.1).

Promover el cumplimiento del convenio significa poner en marcha la atención. El municipio debe garantizar que tiene capacidad de oferta de los servicios de salud y educación. El programa hace una evaluación previa (*ex ante*) de las condiciones financieras, del recurso físico y humano tanto en salud como en educación, de manera que se pueda atender la demanda adicional que se genera. El convenio compromete al programa a garantizar el pago de los subsidios, al acompañamiento a los procesos operativos y de promoción, en tanto el municipio garantiza la prestación de los servicios. Esto asegura la oferta de atención.

La acción específica de las familias beneficiarias está en el cuidado de la educación y la salud familiar. Pero entre el cumplimiento del convenio y el cuidado se encuentra el cumplimiento de compromisos relacionado con la atención para constituir el fortalecimiento o incentivo a la demanda de servicios por parte de las familias.

El programa se compromete a pagar los subsidios y a poner en marcha el proceso de promoción, en tanto las familias deben asegurar la asistencia de sus hijos a los establecimientos educativos y a los con-

³ En el siglo XX se expusieron dos conceptos sobre el cuidado, uno formulado por Heidegger y el otro por Foucault, como se podrá apreciar, los encuentros de cuidado son un intento de mostrar las posibilidades del concepto de este último.

La acción específica de las familias beneficiarias está en el cuidado de la educación y la salud familiar. Pero entre el cumplimiento del convenio y el cuidado se encuentra el cumplimiento de compromisos relacionado con la atención para el fortalecimiento o incentivo a la demanda de servicios por parte de las familias.

**Cuadro 4.1 Promoción de la educación y salud familiar
Atención de beneficiarios**

Descripción del servicio	Beneficiarios atendidos
Vacunación (menores de edad)	45.538
Brigadas de salud	20.875
Jornadas odontológicas	10.146
Desparasitación (menores de edad)	8.002
Capacitación y asistencia técnica para proyectos productivos (espacios diferentes a encuentros de cuidado)	7.865
Citologías	7.011
Capacitación para promoción de la educación (espacios diferentes a encuentros de cuidado)	2.444
Alfabetización	736
Capacitación para jóvenes (espacios diferentes a encuentros de cuidado)	662
Planificación familiar	616
Otros eventos o jornadas de capacitación (diferentes a encuentros de cuidado)	108.736
Total beneficiarios atendidos	212.631
Beneficiarios en cobertura de espacios radiales	9.000
Agentes de salud capacitados en componente de promoción de Familias en Acción	1.015

Fuente: Consolidación con base en reportes de promoción Antioquia, Atlántico, Arauca, Caldas, Cundinamarca, Casanare, Córdoba y Santander. Noviembre 2004.

troles de crecimiento y desarrollo. Estos compromisos se formalizan con la firma de la madre titular en el formulario de inscripción al programa.

En síntesis, estas acciones concretan la promoción de la educación y la salud familiar. Primero se promueve la atención, tanto la oferta como la demanda de los servicios, y al mismo tiempo se fortalece el cuidado.



Encuentro de cuidado
Municipio San Vicente del Caguán
Caquetá

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.

Ludys Monroy Mendoza
Corregimiento San Cayetano
Municipio de San Juan Nepomuceno,
Bolívar

B. Acceso a salud y educación

El programa ha generado efectos significativos en términos de la atención. En cuanto a la educación en el grupo de 14 a 17 años de edad, se estima un incremento entre 12 y 14% en la tasa de enrolamiento escolar en el sector urbano y alrededor de

5% en el rural⁴ (Unión Temporal IFS - Econometría, 2004: 153). Con respecto a salud, se ha logrado que los niños de 0 a 6 años que viven en la zona rural, accedan a un número adecuado a su edad de controles de crecimiento y desarrollo según los protocolos del Ministerio de la Protección Social (Unión Temporal IFS - Econometría, 2004:162).

Por otra parte, además del incentivo que constituye el subsidio, y teniendo en cuenta que Familias en Acción no presta de forma directa los servicios de educación y salud, se ejecuta de manera permanente la gestión institucional dirigida a propiciar la articulación del programa con otras entidades y organismos que redunden en servicios para las familias beneficiarias.

Como resultado de esta gestión, se destacan acciones que responden a las demandas de las mismas madres y se expresan en la ejecución de jornadas de atención. De estas últimas se revisó una muestra en ocho departamentos, durante el segundo semestre de 2004. Durante este periodo fueron atendidos un total de 212.631 beneficiarios del programa por diferentes tipos de servicios (Cuadro 4.1).

Vale la pena resaltar los resultados de las jornadas de vacunación, odontológicas, de desparasitación, de planificación familiar y de toma de citologías, como iniciativas locales para la atención que tienen origen en las acciones del programa y en su gestión institucional.

Además se debe acentuar el desarrollo de espacios de capacitación -diferentes a los encuentros de cuidado- que se han dado para proyectos productivos, promoción de la educación, actividades con jóvenes y alfabetización de adultos. También se señalan los datos de agentes de salud capacitados en el componente de promoción de Familias en Acción, así como la cobertura de un programa institucional que se transmite por radio cada semana en el departamento de Arauca.

⁴ El programa no parece tener efecto alguno en el enrolamiento de niños de 7 a 13 años (primaria). Este resultado no es sorprendente, dado que el enrolamiento en ese rango de edad está por encima de 90% y, por tanto, es muy difícil en el margen inducir un enrolamiento adicional. Resultados muy similares se obtuvieron con el programa progresa u oportunidades en México, que casi no cambió el enrolamiento en primaria.

⁵ Ministerio de la Protección Social. 2004. Circular externa número 18 del 18 de febrero de 2004 que establece los "lineamientos para la formulación y ejecución de los planes estratégicos y operativos del PAB 2004-2007 y de los recursos asignados para la salud pública". Diario oficial No.45.467. Febrero 20 de 2004.

Dentro de los lineamientos de gestión institucional, es importante enfatizar los resultados de esta acción con entidades del orden nacional, con las cuales se han coordinado actividades. Es muy significativa la inclusión del programa Familias en Acción en la circular No. 18 del 18 de febrero de 2004 sobre lineamientos para la formulación de los PAB en el ámbito nacional. En los numerales 5 y 5.1 del anexo técnico de dicha circular⁵ se indica que dentro de los espacios y mecanismos de participación social para la ejecución de las acciones de salud pública de los Planes de atención básica (PAB) se deben considerar las asambleas municipales de Familias en Acción como una de las estrategias de interés en salud pública.

Esta gestión es muy importante para el programa, el componente de promoción y las familias beneficiarias, puesto que configura el reconocimiento por parte del Ministerio de la Protección Social, del papel de Familias en Acción dentro de las políticas nacionales para la planificación y ejecución de las acciones de salud pública en los municipios del país durante el periodo comprendido entre 2004 y 2007.

1. Logros: más allá de lo esperado

En este momento se puede afirmar que Familias en Acción tiene capacidad para hacer el acompañamiento a los municipios en la ejecución de la promoción. Cabe señalar los cambios en la oferta de servicios que se han comenzado a percibir.

Un estudio realizado por el programa basado en la información actualizada de la evaluación de la oferta de servicios de salud y educación, reporta que no existen deficiencias en los requerimientos del programa en la prestación de salud y que los resultados no sólo muestran que los municipios fueron capaces de cubrir la demanda marginal generada, sino que incluso algunos departamentos produjeron un incremento en la eficiencia de gestión en educación al aumentar el número de aulas, el área y los maestros. Al comparar los resultados, se halla un incremento general de 31,5% en la eficiencia del sistema educativo. Sin embargo, el informe matiza sus conclusiones porque no se evidencian diferencias apreciables en términos del incremento porcentual de la eficiencia entre los municipios pertenecientes al programa Familias en Acción y los no pertene-

cientes. Sobresalen, entonces, Caquetá, Casanare y Chocó como departamentos cuyo sistema educativo muestra mayor eficiencia gracias en un 30% a los subsidios (Duncan y Castillo, 2004:28).

También se descubrió que en el sector educativo los requerimientos en infraestructura y capital humano son más costosos que en el sector de la salud porque las necesidades específicas del programa en cuanto a consultas y controles se limitan a inversiones en el tiempo de médicos y enfermeras, y no son necesarios gastos en infraestructura.

Además, la mayoría de los municipios cuenta con suficiente personal de salud para atender las exigencias generadas por las consultas y controles de los niños menores de 6 años. Las posibles fallas al respecto se pueden explicar por incumplimiento o baja calidad en el proceso de prestación de los servicios o bien por deficiencias en la demanda del servicio por parte de las familias.

Se puede aseverar que aparte de la protección el programa interviene de manera positiva en la promoción de los servicios de salud y educación. Sin embargo, es frecuente que la prestación de servicios o la atención no se suministre a algunos individuos por problemas de acceso, de cantidad o de calidad. Se trata de problemas en la oferta. Pero también existen dificultades en la demanda: individuos que no tienen la capacidad para usar la atención, para demandar los servicios por carencia de un ambiente facilitador.

2. Madres: cumplimiento a toda prueba

El cumplimiento de compromisos de las madres beneficiarias tiene que ver con la demanda de los servicios y el uso que se hace del dinero de los subsidios. Se evidencia que se están demandando los servicios en la medida en que el porcentaje de pagos se ha mantenido entre 93 y 96% para los subsidios nutricional y escolar. En otras palabras, la verificación de cumplimiento de compromisos es una forma indirecta de monitorear la demanda de los servicios de salud y educación por parte de las madres beneficiarias para sus respectivas familias.

Este cumplimiento y, sobre todo, lograr que las madres cobren el dinero de los subsidios, expresa el uso por parte de las familias del servicio de transferencia de recursos

que presta el programa. Sin embargo, la experiencia ha evidenciado las múltiples dificultades que tienen las madres para cumplir con sus compromisos debido a la lejanía de algunas zonas rurales, precariedad de las vías, baja frecuencia del transporte, alto costo del mismo y los efectos de la guerra; además de la afectación de la jornada laboral o de las faenas domésticas y complicaciones en el manejo de algunos de los procedimientos de control.

El cumplimiento de compromisos de las madres beneficiarias tiene que ver con la demanda de los servicios y el uso que se hace del dinero de los subsidios.

No obstante estas dificultades sobresale la labor de las madres líderes pues ya no se limitan a informar a las madres titulares, sino que se han involucrado en otras actividades de apoyo a sus vecinas y a la labor operativa del enlace municipal (Unión Temporal BDO - CCRP, 2004:25).

La evaluación de impacto también contribuye a reflexionar acerca del uso del dinero de los subsidios por parte de las madres y sus familias.

Encuentro familiar
Municipio Yacopí
Cundinamarca



Para su análisis, se enfatiza en la importancia del consumo en especie, que significa el autoconsumo por parte de las familias de los productos de su propia labor. En este sentido se observó que 73% de los hogares reportan algún consumo de alimentos en especie, mientras que para los hogares rurales la proporción sube a 80%. Se encuentra, en algunos casos, que la participación del consumo en especie sobre el total llega a 25% (Unión Temporal IFS - Econometría, 2004:130-137).

Si se toma como punto de referencia el reconocimiento del consumo en especie, así como la organización que hace el estudio de evaluación, de los bienes y servicios en doce categorías⁶ para recolectar la información en diferentes momentos, se encuentra que los resultados hablan de hogares muy pobres. El consumo mensual total, incluyendo en especie, asciende a 450.000 pesos equivalentes a cerca de 160 dólares. Para los hogares rurales el valor es aproximadamente 6% inferior.

Este resultado de extrema pobreza se confirma con la información de la estructura de consumo. El rubro dedicado a alimentos es aproximadamente de 60% del consumo total, el segundo gasto más alto -20%- corresponde a servicios del hogar, y la educación utiliza cerca de 5% del presupuesto.

Es importante recalcar que se está promoviendo el cumplimiento de compromisos por parte de las familias. El programa brinda a las madres un ambiente facilitador que les permita hacer uso de los servicios, como un inductor de demanda. La distribución del gasto hecho por las familias está de acuerdo con lo que le interesa al programa, aunque las inversiones en educación podrían aumentar. Lo cierto es que, aún cuando se presentan casos de familias que gastan el dinero en productos que no las benefician, la mayor parte de las madres están invirtiendo los subsidios en sus hijos.

También resulta primordial subrayar que, una vez más, el programa toma como punto de partida las acciones de las mismas familias y por lo tanto el consumo de lo que éstas producen. Esto significa que para Familias en Acción el primer paso es el cuidado.

⁶ Las categorías son: alimentos; bebidas alcohólicas y tabaco; vestido y calzado; transporte; servicios públicos y del hogar; entretenimiento bienes durables diferentes a vehículos: muebles, electrodomésticos, sábanas, cobijas, ollas; vehículos; cuidado personal; salud; educación; y misceláneos.

C. La asamblea municipal de Familias en Acción

Este proceso se inicia con la demanda del manual operativo de Familias en Acción, versión 3.0 de junio de 2001, que estableció dentro de la estructura organizacional del programa la presencia de la madre líder y, de manera muy ambigua, el procedimiento para su elección: "...en algún momento luego de pasado el primer pago, de acuerdo a normas que decidan las mismas madres titulares, el enlace municipal coordina la convocatoria de las madres titulares y la elección de las madres líderes".

Para responder a este lineamiento, en el segundo semestre de 2001, se inició la realización de las denominadas asambleas en los municipios de la prueba piloto: primero en Purificación (Tolima) y La Mesa (Cundinamarca) y luego en los restantes 22 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Putumayo.

Estas primeras asambleas fueron concebidas como la convocatoria de todas las madres beneficiarias de Familias en Acción, reunidas para elegir a las madres líderes en un territorio municipal.

Al no contarse con una propuesta conceptual, las asambleas de la prueba piloto se llevaron a cabo con base en tres propuestas de la directora nacional del programa: i) una activa participación de las administraciones municipales en la convocatoria, organización y realización de estos eventos, ii) la elección democrática de las madres líderes por parte de las beneficiarias y mecanismos democráticos y, iii) la presencia de manifestaciones culturales de la vida local.

El resultado de extrema pobreza se confirma con la información de la estructura de consumo. El rubro dedicado a alimentos es aproximadamente de 60% del consumo total, el segundo gasto más alto -20%- corresponde a servicios del hogar, y la educación utiliza cerca de 5% del presupuesto.

1. Las mujeres: invitadas especiales

Al recordar aquellas primeras reuniones masivas hay una imagen que siempre acude a la memoria: las madres representantes de las familias beneficiarias, con su vestido dominguero, bajándose de buses, chivas o camiones, llegando a caballo o a pie, recorriendo las calles del pueblo afanadas y entusiastas por llegar puntuales a su sitio de reunión y siempre portando la bolsa plástica con la cartilla azul y verde de Familias en Acción.

Estas primeras asambleas permitieron captar su potencialidad. Lo primero que llama la atención es que la cartilla de la madre titular, entregada durante el proceso de inscripción, se convierte sin proponérselo, en indicador de pertenencia a Familias en Acción. Surge, entonces, la siguiente hipótesis explicativa: en medio de la población del municipio, se reconocen las madres beneficiarias unidas por el subsidio que las junta y a su vez las separa o las distingue del resto de la población municipal. La entrega del subsidio, a pesar de ser individual, contribuye a construir un sentido de pertenencia o la posibilidad de conformación de un colectivo social.

En segundo lugar, la enorme curiosidad y asombro de los habitantes de las poblaciones municipales ante una reunión masiva de mujeres del sector más pobre, con el objetivo decidir acerca de algo, en este caso la elección de sus líderes, demostró que era la primera vez que se invitaba a las mujeres a reunirse y deliberar. No existía en la memoria histórica de estas localidades la idea de mujeres congregadas, de manera masiva, para concertar y decidir sobre asuntos de carácter colectivo.

A través de esas reuniones, las madres de Familias en Acción vivieron, , la experiencia de volverse sobre sí mismas -reunirse en círculo, oírse, encontrarse- para candidatizar y elegir a sus madres líderes y así intuir la posibilidad de hacerse visibles y actuar de manera colectiva en la vida pública municipal, traspasando los estrechos marcos de su cotidianidad doméstica.



Mis experiencias con los encuentros de cuidado han sido muy bonitas porque nosotros nos hemos reunido en nuestra vereda, a veces con el enlace, a veces nosotras solas. Compartimos, hacemos alguna chocolateada y hablamos sobre temas de salud, sobre violencia en nuestros hogares. Entonces esos encuentros son, yo diría, lo más importante.

Consuelo Rivera
Vereda Mantilla
Municipio de Caldon
Cauca

Encuentro de cuidado
Municipio San Vicente del Cagúan
Caquetá

Durante el ejercicio de elección de las madres líderes y ante la solicitud de reunirse por grupos para proponer y elegir las, la respuesta en algunos casos fue situarse en filas, lo cual hizo evidente el desconocimiento de las madres titulares de los mecanismos y ritualidades para actuar y deliberar en reuniones públicas.

La experiencia inicial demostró que los lineamientos con los cuales se inició el proceso fueron acertados. El apoyo y la concertación con las administraciones municipales fueron definitivos para el éxito de la convocatoria y realización de los eventos. La inclusión de elementos de la cultura local provenientes de la fiesta y el folclor contribuyeron de manera considerable al éxito de las reuniones en donde bailes y sociodramas, coplas, interpretaciones musicales y bandas contribuyeron a crear un ambiente festivo, haciendo de las asambleas, una oportunidad para disfrutar y construir un espacio propio.

Al recordar aquellas primeras reuniones masivas hay una imagen que siempre acude a la memoria: las madres representantes de las familias beneficiarias, con su vestido dominguero, bajándose de buses, chivas o camiones, llegando a caballo o a pie, recorriendo las calles del pueblo afanadas entusiastas por llegar puntuales a su sitio de reunión y, siempre portando la bolsa plástica con la cartilla azul y verde de Familias en Acción.

2. Las asambleas: una manera femenina de interactuar

Con la experiencia de la prueba piloto, al iniciar 2002, se ponen en marcha las asambleas en los municipios de la primera fase expansiva en todo el territorio nacional. En esta ocasión se dispone de una propuesta más clara. Las reuniones plenarias deben llevarse a cabo de tal manera que permitan a las madres beneficiarias sentirse a gusto, sin temores o angustias para poder acercarse y crear lazos de unidad (Recuadro 4.2).

Las asambleas como ocasión para hacerse visible en la vida municipal son también una oportunidad para relacionarse e interactuar en lo público de una manera femenina: privilegiar la construcción de lazos interpersonales

fuertes y duraderos, valorar las conexiones, evitar las confrontaciones, usar el rumor en la comunicación y preferir los consensos a los enfrentamientos.

Recuadro 4.2

¿Qué busca la asamblea?

Para cumplir con los propósitos de la asamblea, se definen unos lineamientos claros:

- » Se concibe la asamblea como una instancia de información, consulta, deliberación, toma de decisiones y formulación de recomendaciones sobre la gestión, avances y funcionamiento del programa Familias en Acción en el municipio y, sobre todo los aspectos relacionados con la salud y educación de los niños y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias
- » La asamblea es un espacio para la rendición de cuentas sobre el funcionamiento del programa por parte de los enlaces, administraciones municipales y funcionarios del programa Familias en Acción
- » Las reuniones de la asamblea deben ser convocadas por el alcalde municipal, quién las preside, con la asistencia de todas las madres beneficiarias del programa en un territorio municipal y la el aporte de los sectores de educación y salud de la localidad
- » Se deben efectuar dos reuniones ordinarias anuales de la asamblea, una cada semestre. Sin embargo, cuando se considere necesario para tratar un asunto especial pueden ser citadas reuniones extraordinarias por iniciativa del comité municipal de madres líderes, conformado por todas las madres líderes elegidas en un territorio municipal. Para ello, dicho comité debe solicitar por escrito al alcalde la convocatoria, presentando los motivos. En ambos casos, la convocatoria debe hacerse con ocho días hábiles de anticipación, especificando fecha, lugar, hora y orden del día
- » La administración municipal en cabeza del alcalde debe ofrecer todas las garantías para el establecimiento, formalización y realización de las reuniones ordinarias y extraordinarias de la asamblea.

3. Se difunden las asambleas municipales

Gracias al éxito de las experiencias anteriores, se inició una nueva etapa de asambleas municipales en febrero de 2002 en el municipio de Coyaima, Tolima. En la plaza principal de esta localidad, con hondas raíces indígenas, con la presencia de toda la administración municipal, el alcalde y la asistencia de casi 3.000 madres de Familias en Acción se pusieron a prueba nuevos elementos: apertura de la reunión con el rito y elección de madres líderes bajo el criterio territorial de barrios y veredas.

Ante el asombro de los maridos y líderes comunales que trataban de manejar la situación, se conformó un comité municipal de madres líderes y se llevó a cabo la presentación de las primeras "pelotas - cometas". El éxito de esta primera asamblea permitió preparar acto nacional de presentación.

Un mes después, en Cereté (Córdoba) se llevó a cabo el acto nacional con la presencia del Presidente de la República, los medios de comunicación y la asistencia masiva de las madres beneficiarias del municipio.

Durante los meses siguientes por medio de una estrategia de capacitación, se llevaron a cabo asambleas en los municipios participantes. Esta estrategia consistió en hacer una reunión piloto en un municipio de cada departamento con la asistencia y capacitación de todos los enlaces municipales, para que a su vez fuera replicada en cada una de sus localidades.

Las asambleas piloto se realizaron en: San Estanislao de Kostka (Bolívar), El Banco (Magdalena), Buenavista (Córdoba), San Onofre (Sucre), Baranoa (Atlántico), Urumita, San Juan del César y Villanueva (la Guajira). Así mismo en: Yarumal (Antioquia), Toca (Boyacá), Yaguará (Huila), La Vega (Cundinamarca), Quinchía (Risaralda), Pensilvania (Caldas), Rionegro (Santander), Candelaria (Valle), Villagarzón (Putumayo), Granada (Meta), Tauramena (Casanare), Sandoná (Nariño) y Cajibío (Cauca).

Como resultado de la estrategia, se realizaron más de 700 reuniones de la asamblea con asistencia masiva en todo el país y se conformaron comités municipales de madres líderes, compuestos por cerca de 8.000 mujeres.

Esta experiencia mostró que las reuniones de la asamblea constituyen un espacio colectivo y público para las mujeres del programa, que toma como punto de partida situaciones de su propia cotidianidad, con elementos provenientes de la fiesta popular, el folclor, los encuentros en el mercado, así como de las reuniones cívicas, comunitarias y familiares. También quedó adoptado el rito de dar y recibir las manos, para iniciar y cerrar de manera simbólica los diferentes espacios de encuentro de las madres.

D. El rito y los rituales

El rito y la ritualidad son tan antiguos como el ser humano y la vida misma. Es más, en los animales se observa una conducta ritualizada por ejemplo en los cortejos. Sin embargo, su análisis es complejo.

El término "ritual" no sólo es ambiguo sino que siempre ha provocado división de opiniones en la academia, desde donde ha sido examinado y comprendido desde diferentes perspectivas y escuelas teóricas (McLaren, 1995:34-35). El antropólogo Murdok (1945), por su parte, hace referencia a los ritos como actos sociales convencionales que se desarrollan a través de normas, son repetitivos, estereotipados, tienen lugares concretos y constituyen una fuente de información cultural, puesto que expresan valores, traducen mensajes duraderos y comunican a las personas.

McLaren (1995:50) enumera diferentes tipos de ritos transición, matrimonio, funerarios, peregrinación, purificación, cívicos, intercambio, sacrificio, adoración, magia, curación, interacción, inversión y mediación. Algunos pertenecen al ámbito de lo sagrado y otros al de lo secular. Estos últimos son los que han motivado la siguiente reflexión.

1. La modernidad frente al rito

La modernidad, y con ella la modernización y su homogeneización, parece haberle dado la estocada final al rito, puesto que una de las funciones primordiales del mismo es servir de mecanismo para diferenciar los roles dentro de una sociedad.

La modernidad como proyecto cultural coherente con objetivos claros hacia el beneficio social, no ha sido puesta en práctica en América Latina, donde sólo se desarrollan fragmentos de ella por lo general copiados de Europa.

El rito en la modernidad más que identidad define pertenencia a una nación, a un conglomerado, a una agrupación, a una comunidad. En este sentido puede ser una herramienta al servicio de la política que permite marcar fronteras y definir dominios.

Vistas así las cosas, con la religión separada de las otras formas de conocimiento y con la creación de un vasto campo de expertos en las diferentes áreas del conocimiento, pareciera que el rito y los rituales hubieran quedado confinados sólo al campo de lo religioso, de la comunicación con los dioses. Sin embargo, es posible que el ritual sagrado también haya perdido terreno en la medida en que lo han perdido las creencias en seres sobrenaturales que gobiernan el cosmos.

A partir de la revolución científica los seres humanos comienzan a dejar de sentirse parte de la naturaleza y en esa misma medida la asumen como un bien que puede ser utilizado para el beneficio individual o colectivo.

La visión encantada de la naturaleza, aquella que le permitía encontrar en ella innumerables seres y espíritus que se erigían como guardianes de la misma y con quienes se debía mantener una comunicación constante a través de los rituales, se ha perdido de manera paulatina a medida que avanza la ciencia racional y a medida que las ciudades crecen.

Se han reemplazado algunos bosques y lagunas que albergaban esos espíritus por construcciones de cemento. También han tomado fuerza las explicaciones científicas que refuerzan la concepción de explotación y uso de la naturaleza para beneficio individual.

A pesar de todo esto, la sociedad sigue siendo regida por una ritualidad de las formas, las maneras y las jerarquías. Es una ritualidad alejada de la naturaleza, del mundo espiritual y sagrado que un día fue el eje que proporcionó el sentido a las diferentes culturas.

Hay un hecho paradójico en la actual sociedad globalizada y es el de la búsqueda de diferenciación grupal bien sea religiosa, étnica, de género, intergeneracional o nacionalista. Esta acentuación del deseo de distinción puede entenderse en principio como una respuesta de resistencia a la tendencia actual hacia la masificación de algunos valores y la homogeneización de hábitos de consumo, así como a la necesidad de agruparse para facilitar la interacción con otros.

De igual forma, se evidencia reducción de la confianza en el Estado nacional como defensor y promotor de los intereses de la mayoría, lo cual incide para que las personas tomen la iniciativa de agruparse con miras a protegerse de forma colectiva. Esto puede obedecer a la necesidad de encontrar un orden frente a los drásticos cambios que enfrentan las poblaciones.

Las familias del programa no están por fuera de tales dinámicas. Aunque su adscripción cultural es muy diversa tienen en común el uso de la mirada individual para solucionar los problemas de su vida cotidiana. La excepción la encontramos en algunos pueblos indígenas y afrodescendientes.

Ante el asombro de los maridos y líderes comunales que trataban de manejar la situación, se conformó un comité municipal de madres líderes, y se llevó a cabo la presentación de las “primeras pelotas” cometas. El éxito de esta primera asamblea permitió preparar el acto nacional de presentación.

2. El rito en el programa

En los encuentros de cuidado se da la siguiente instrucción a las madres líderes para iniciar las reuniones:

Al iniciar cualquiera de los encuentros del programa, sugerimos celebrar el rito de ofrecimiento de las manos. Para ello, las participantes hacen una cadena al extender la mano derecha para recibir la mano izquierda de quien está a su lado. Se trata de dar, recibir y mantener la mano en un gesto femenino, en una actitud de acogimiento... Después de hacer la cadena, quien orienta el encuentro puede explicar que de esta forma al haber construido el círculo, el espacio en donde están se transforma en el territorio propio de ese encuentro... Al hacer el rito en ese lugar, esta cadena pasa a ser parte de una cadena mayor, conformada por las madres beneficiarias en todo el país (Programa Familias en Acción, 2002:15-16).

Las madres líderes hacen su ritual cada vez que acuden a reuniones, que son de dos tipos: la plenaria de la asamblea de todas las madres titulares que se realiza dos veces al año y los encuentros de cuidado.

3. El círculo rompe esquemas

Este ritual, en su forma, tiene características femeninas expresadas tanto en los textos que lo describen⁷ como en la manera en que se desarrolla, ya que no es costumbre de las poblaciones que los hombres se tomen de la mano por un lapso considerable de tiempo. Asimismo, sobresale la dificultad para las madres de extender las manos en sentido diferente cada una. Por otra parte, la actividad propone cerrar un círculo, lo cual es difícil de lograr con más de cincuenta personas que usualmente asisten a asambleas generales, mientras que los encuentros de cuidado cuentan con cincuenta personas o menos.

⁷ "... Se trata de dar, recibir y conservar las manos en un gesto femenino de acogimiento, diferente al masculino de chocar o estrechar la mano. En ese sentido lo femenino es plegarse, ahuecarse para acoger al otro..."

Esto significa que la apropiación del rito no resulta fácil para las participantes. Ese grado de dificultad se relaciona con la interiorización, la familiaridad con que se lo asume y la colectividad que se crea. Y en este sentido puede afirmarse que rompe esquemas asociados con la incomunicación, el individualismo y las formas convencionales de manifestar el afecto.

En cuanto al contenido, es claro que los saludos y discursos son emitidos por quien dirige la actividad. El ritual es lo suficientemente flexible como para permitir cualquier orientación; es decir, que dependiendo de quienes se pongan al frente, circulan variedad de mensajes. Así, las oraciones de corte religioso de la iglesia evangélica son comunes, pero también las de la iglesia católica, las palabras de esperanza, de estímulo positivo o de agradecimiento tanto a Dios como a quienes hacen posible los subsidios.

Otro aspecto del contenido, que no es tan explícito, pero necesario de analizar es el simbólico, es decir, el mensaje que no se oye, el verdadero, que reside en la disposición en círculo y el entrelazamiento de las manos.

Con la orientación en círculo se elimina en el ámbito simbólico, la distribución jerárquica tradicional en la que hay una persona o grupo de personas que se ubican al frente y son las de mayor rango. Ellas dirigen y detentan el saber y por consiguiente el poder. Las otras personas, y así está establecido, son quienes esperan una dirección, a quienes se debe impartir conocimiento pues carecen del mismo.

Cuando las concurrentes se reúnen en círculo no hay un director a quien mirar ni de quien esperar. Las categorías se diluyen, las personas quedan en posición de mirarse unas a otras y cualquiera que haga parte de él puede, de manera eventual, dirigir y participar. En otras palabras, se crea una horizontalidad que incluye a todo el círculo.

El estar en círculo, mirándose a la cara, hace que las participantes tengan la sensación de que la solución al problema considerado debe salir de ellas. Si, por ejemplo, las asistentes se ubican en fila, eso produce la sensación de estar esperando la solución de afuera, de alguien situado frente al primero de la fila (Programa Familias en Acción, 2002:15).

El entrelazamiento de las manos se relaciona con la actitud de dar y recibir. Aunque no queda fácil para las madres ubicar las palmas de las manos en sentido contrario cada una, el hecho de saber que se colocan de una manera para recibir y de otra para dar las lleva a un principio fundamental de las organizaciones sociales: la reciprocidad. Esta ley ha acompañado a la humanidad desde siempre y ha permitido la convivencia e interacción armónica con el medio ambiente y con otras comunidades humanas.

Al observar a las madres beneficiarias en el momento del rito llama la atención la gran concentración para escuchar y aprender las palabras de quien lo realiza. Cuando se hace énfasis en aspectos como la igualdad, el valor de las personas presentes y la importancia de ese colectivo, aparecen sonrisas en los rostros, gestos de distensión, se entra en confianza y se adueña cada una del lugar.

E. Asamblea municipal: colectivo social

El componente de promoción de la educación y la salud familiar, dirigido a fortalecer la acción de los subsidios y a facilitar el logro de los objetivos básicos del programa, había tenido dificultades en su ejecución con los dos modelos originalmente:

- » Supervisores - operadores, que planteaban trabajar a través de visitas familiares ejecutadas con estudiantes de grados 10 y 11 de los municipios participantes, en cumplimiento de su servicio social obligatorio y encuentros educativos de madres titulares con agentes de educación y de salud municipal
- » Red de universidades y ONG, con asignación de responsabilidades a cada uno de los niveles territoriales de Familias en Acción y organización



Cuando las concurrentes se reúnen en círculo no hay un director a quién mirar ni de quién esperar. Las categorías se diluyen, las personas quedan en posición de mirarse unas a otras y cualquiera que haga parte de él puede, de manera eventual, dirigir y participar. En otras palabras, se crea una horizontalidad que incluye a todo el círculo.

Encuentro familiar
Municipio Yacopí
Cundinamarca

y puesta en marcha de equipos multidisciplinares con capacidad para desarrollar espacios pedagógicos con contenidos temáticos relativos a esta promoción de servicios.

Los inconvenientes relativos a la asignación de recurso humano, a la escasa voluntad de articulación interinstitucional, a los altos costos financieros imposibles de asumir por parte del programa, así como las dificultades por la complejidad operativa, impedían poner en marcha este proceso.

El éxito y las posibilidades abiertas con las asambleas abrieron nuevos horizontes y surgió la pregunta: ¿cómo vincular la asamblea, los comités municipales de madres líderes y la promoción de la educación y la salud familiar?

Responder a esta pregunta significó un esfuerzo por construir una propuesta conceptual que asumiera la posibilidad de concebir la asamblea municipal de Familias en Acción, de manera que articulara lo planteado y le diera nuevas dimensiones.

La propuesta conceptual partió de la posibilidad de construcción de un colectivo social denominado asamblea municipal de Familias en Acción, del cual harían parte todas las madres beneficiarias en un territorio municipal, teniendo en cuenta que la entrega del subsidio contribuye a construir un sentido de pertenencia.

Al observar a las madres beneficiarias en el momento del inicio del rito llama la atención la gran concentración para escuchar y aprender las palabras de quien lo realiza. Cuando se hace énfasis en aspectos como la igualdad, el valor de las personas presentes y la importancia de ese colectivo, aparecen sonrisas en los rostros, gestos de distensión, se entra en confianza y se adueña cada una del lugar.

Esta posibilidad, unida a la incorporación de los conceptos de cuidado y atención, permitió ubicar las acciones de promoción al interior del conjunto de madres, a través de un nuevo espacio creado para la promoción: los encuentros de cuidado.

Estos fueron concebidos como espacios de encuentro más íntimos y cercanos, que reúnen a las madres beneficiarias de un conjunto de veredas o barrios con su madre líder para revisar su situación de salud, educación y demás aspectos relacionados con la calidad de vida, con el apoyo de los funcionarios del programa, así como de salud, educación y cultura del municipio.

Cuando se tomó esta decisión se abrieron grandes posibilidades para favorecer las acciones de promoción, enriquecer el cumplimiento de los objetivos del programa, construir un colectivo social, fortalecer y abrir amplios horizontes al accionar de la madre líder.

Para contribuir en esta construcción se usó la metáfora de la red, como elemento explicativo y cercano a la cotidianidad de las madres titulares que les permitiera entender, de manera sencilla, cómo actuaba este colectivo. En la Cartilla No. 2, de la Biblioteca de la madre líder, de julio de 2002 se plantea por primera vez el concepto de la asamblea como posibilidad de construcción de un colectivo social:

La asamblea es un espacio público, es decir, una posibilidad para discutir y decidir sobre los problemas que afectan a una colectividad. La asamblea no es solo la reunión de las madres beneficiarias, sino sobre todo, la posibilidad de compartir ideas e inquietudes, de ser reconocidas, que sus voces tengan poder y puedan defender sus intereses.

La asamblea es también un espacio en donde las mujeres se reconocen a sí mismas con problemas sociales comunes, pertenecientes a una misma cultura y situadas en un mismo territorio.

La asamblea conforma una red en el territorio municipal. Esa red como la que se usa para pescar, tiene muchos nudos. Cada nudo es una familia beneficiaria. Esos nudos son puntos unidos por muchos caminos o nexos. El camino o vínculo básico consiste en recibir un subsidio al ser beneficiarias del programa Familias en Acción. Además de ese vínculo están los de vecindad, de cuidado, los de la educación y salud familiar y los del juego (Programa Familias en Acción. 2002:7 y 8).

De esta manera la asamblea es la posibilidad de construcción de varios espacios de encuentro:

- » Reuniones plenarias de la asamblea
- » Comité municipal de madres líderes
- » Encuentros de cuidado.

A partir de 2004 se abren nuevas posibilidades de encuentros:

- » Familiares, que reúnen a las familias beneficiarias del programa en un municipio
- » Infantiles, con los niños que reciben el subsidio escolar de primaria
- » Juveniles, con los beneficiarios del subsidio escolar de secundaria.

La puesta en marcha del componente de promoción de la educación y la salud familiar, a través de los encuentros de cuidado, permitió dar vida a la asamblea como posibilidad de construcción de un colectivo social.

F. Comité municipal de madres líderes

Los comités municipales de líderes y los grupos de madres en los barrios y veredas de cada municipio se han movilizadо para organizar y asistir de manera masiva a los encuentros de cuidado. Asisten motivadas, evidentemente por los subsidios, pero también por los encuentros en sí mismos como espacios de sociabilidad para entablar nuevas amistades, establecer vínculos perdurables, tener un lugar en el que puedan expresarse como mujeres, y compartir y desarrollar iniciativas tendientes a solucionar problemas comunes. Prueba de ello es que a estos encuentros han asistido incluso mujeres que no reciben los subsidios.

Por otra parte, las reuniones plenarias de la asamblea son cada vez espacios más propios, más femeninos gracias a la construcción de las mismas mujeres. Son cada vez menos la ocasión para expresar las inquietudes, quejas y reclamos ante el programa, y cada vez más la oportunidad de interlocución con las administraciones municipales en los temas relativos a la política social municipal y la oportunidad para hacerse visibles en la vida local.

Pero también son la ocasión para presentar sus iniciativas, productos artesanales y todo tipo de expresiones culturales, lo cual hace de esas reuniones plenarias espacios especiales que potencializan sus capacidades para actuar en espacios públicos y en la vida municipal. Son el gran ensayo por construir un “nosotras” en un esfuerzo decidido y alegre para aprender el uso de la deliberación y abrirle nuevos espacios a la vida de sus familias.

1. Más de 8.000 madres líderes, el mejor equipo

El diseño del programa Familias en Acción estableció la presencia, dentro de su estructura, de madres líderes, con el objetivo de apoyar a las madres titulares en cualquier aspecto relacionado con el funcionamiento operativo del programa y articular con la unidad coordinadora regional y el enlace municipal los procesos de capacitación de madres titulares (Programa Familias en Acción, Manual operativo, 2001:19).

La experiencia en la elección de las madres líderes de 22 municipios de la prueba piloto en Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Putumayo en el segundo semestre de 2001, permitió definir la acción de la madre líder como voluntaria, solidaria y no remunerada, así como un criterio territorial para su elección por barrios, veredas o corregimientos. Para presentarse como candidata a madre líder se requiere:

- » Saber leer y escribir
- » Alguna experiencia o vocación de trabajo solidario
- » Ser beneficiaria del programa.

Después de cinco años de ejecución del programa, los comités municipales de madres líderes han cumplido una importante labor en el ámbito local y sin lugar a dudas son el recurso humano más numeroso e importante del programa: más de 8.000 mujeres, en los 672 municipios de todo el territorio nacional. Su accionar se ha configurado y tomado fuerza, hasta el punto de ser fundamental para la operación del programa, en todos sus aspectos, además de constituir una experiencia innovadora en el trabajo con las mujeres.

La idea de un líder, por lo general, remite a la de conductor de un grupo social o de una colectividad. Es el que va a la cabeza, es capaz de influenciar a los demás con cualidades personales sobresalientes y tiene la responsabilidad de llevar adelante los proyectos.

En Familias en Acción, las madres líderes no se eligen en el contexto de un orden, ni hacen parte de una jerarquía, de manera que su liderazgo se lleva a cabo en un contexto horizontal y busca contribuir al funcionamiento operativo del programa y a los encuentros de las madres beneficiarias, así como a desarrollar iniciativas y fortalecer las cualidades de trabajo colectivo: “Las madres líderes concentran la voz de las madres beneficiarias en el territorio municipal, sin limitarles sus iniciativas, decisiones y acciones” (Programa Familias en Acción, 2002:9).

Las madres líderes son elegidas en reunión plenaria de la asamblea municipal de Familias en Acción, por un período mínimo de un año. Cada año se realizan nuevas elecciones, en las cuales pueden ser confirmadas o no por las madres titulares. Ello hace posible la rotación de las madres en el papel de líderes. Esta experiencia de elegir es, para la mayoría de las titulares, una oportunidad de actuación colectiva, al deliberar y decidir la elección de sus líderes, por barrios y veredas. Cada líder es elegida por aproximadamente 50 madres titulares.

Los comités municipales de madres líderes y los grupos de madres en los barrios y veredas de cada municipio se han movilizad para organizar y asistir de manera masiva a los encuentros de cuidado. Asisten motivadas, evidentemente por los subsidios, pero también por los encuentros en sí mismos como espacios de sociabilidad para entablar nuevas amistades, establecer vínculos perdurables, tener un lugar en el que puedan expresarse como mujeres, y compartir y desarrollar iniciativas tendientes a solucionar problemas comunes. Prueba de ello es que a estos encuentros han asistido incluso mujeres que no reciben subsidios.

2. ¿Quiénes son las madres líderes?

Los resultados de la elección de las madres líderes han demostrado que aunque las mujeres beneficiarias del programa han estado relegadas de la vida pública, tienen una imagen precisa de cuáles son las calidades que esperan de una líder. De manera que las escogidas, por lo general, son las mujeres más capaces, decididas, sensibles, solidarias con mayores capacidades para comunicarse, con deseos de aprender y de gran vitalidad:

Me eligieron madre líder porque yo no me quedo callada, a mí no me da miedo hablar, me nace esa voluntad de ayudar a la gente y por ello me eligieron porque ven esa habilidad.

Lucero Llará
Coyaima, Tolima
Abril de 2002

A mí me eligieron madre líder porque me gusta colaborar y yo me quise postular. Ya me eligieron por segunda vez, por cinco veredas. Si alguna madre beneficiaria me pregunta algo que yo no sé, voy y le pregunto al alcalde o al enlace municipal.

Luisa Herminda Velásquez
Vereda La Estrella, Cáqueza, Cundinamarca
Junio de 2004

A mí siempre me ha gustado colaborarle a mis vecinos y en las cuestiones de la escuela. Si alguien está enfermo, yo soy de las que saco mis ratos y voy y le lavo la ropa o le cocino. A mí siempre me ha gustado eso. Ahora mis compañeras me eligieron como madre líder, y yo he tratado de hacer lo mejor y de dar lo mejor de mí.

María Consuelo Rivera Vanegas
Vereda Monterilla, Piendamó, Cauca
Abril de 2005

Los comités municipales de madres líderes han cumplido una importante labor en el ámbito local y sin lugar a dudas son el recurso humano más numeroso e importante del programa: más de 8.000 mujeres, en los 672 municipios de todo el territorio nacional.

Con frecuencia, las madres líderes son mujeres que, antes de pertenecer a Familias en Acción, han buscado hacer parte de la vida colectiva y en algunos casos poseen experiencia en organizaciones o juntas de la colectividad local. Tienen escolaridad superior a las demás, capacidad de comunicación, expresión y de transmisión de la información:

Antes de estar en Familias en Acción fui vicepresidente de la asociación de ancianos y de ahí pasé a secretaria y tesorera. A mi me eligieron este año, porque yo me entero de algo y yo les cuento, a ellas les gusta mi forma de ser.

María Rubiela Méndez
Orito, Putumayo
Mayo de 2004

Como me gusta colaborar con la gente, me eligieron como madre líder de Familias en Acción. La gente me decía, usted que sabe leer y escribir sea la líder. Usted es la que tiene que ir, pues a usted sí no le da miedo hablar y sabe expresarse, entonces eso es lo que sucede, y por eso me eligieron.

María Helena Albarracín de García
Vereda Tochupa, Alto de Naranjal, Susacón, Boyacá
Agosto de 2003



Las madres líderes concentran la voz de las beneficiarias en el territorio municipal, sin limitarles sus iniciativas, decisiones y acciones.

Madre líder
Municipio Yacopí
Cundinamarca

También es frecuente la presencia de mujeres con un liderazgo natural:

Desde que llegué a la vereda Santana, la gente me tenía mucha consideración y mucho cariño porque yo llegué allá y lo primero que me nombraron fue de catequista. Yo enseñaba a los niños para la primera comunión, para la confirmación y estaba pendiente de la misa porque allá no había iglesia, sino una casetita. Después me eligieron vicepresidenta de la junta de acción comunal y después salí en Familias en Acción y me nombraron madre líder y ahí estoy. Soy también partera complementaria y vicepresidenta del comité epidemiológico porque de toda epidemia que haya tenemos que estar pendientes.

Carmiña Canamejoy de Basante
56 años, 13 hijos
Puerto Asís, Putumayo
Mayo de 2004

Las madres líderes aprecian las oportunidades que brinda el programa para actuar en la vida colectiva y pública:

Que me eligieran madre líder fue una de las experiencias más importantes de mi vida, después de ser madre.

Merly Marín
San Antero, Córdoba
Diciembre de 2004

Uno cuándo en la vida ha aprendido a hablar en público y yo ya lo he hecho, deja la timidez, la pena, aprende a hablar y a saludar a las personas.

Madre líder
Puerto Asís, Putumayo
Mayo de 2004

Como madre líder, uno se siente como importante. Mis compañeras me buscan. Me ha servido para dejar la timidez y para mejorar como persona.

María Consuelo Rivera Vanegas
Vereda Monterilla, Piendamó, Cauca
Abril de 2005

El perfil de las madres líderes, de acuerdo con la información obtenida de una muestra de municipios en todo el país (unión temporal BDO-CCRP, 2004) es el siguiente: 51,9% de las madres líderes tienen edades comprendidas entre 22 y 37 años, 19,5% entre 38 y 40 años y sólo 28,6% son mayores de 40 años. Esto indica que en su gran mayoría son personas jóvenes, con potencial para el aprendizaje y susceptibles de adquirir si no las poseen ya habilidades para el trabajo con sus colectividades y de gestión con entidades estatales y privadas.

A su vez, 46,8% de las madres líderes residen en el casco urbano, en tanto que 25,9% lo hace en áreas rurales dispersas y 27,3% en caseríos: más de la mitad de las madres líderes provienen del sector rural.

El programa ha proporcionado a las madres líderes el apoyo necesario para que puedan desarrollar su labor de manera adecuada a través de la publicación de una serie de carti-

llas de la Biblioteca de la madre líder, cinco hasta el momento, dirigidas a ellas. También se han realizado y editado dos videos que soportan sus tareas: Video de la madre titular y "Quitándose las cenizas".

La asistencia a los encuentros departamentales de capacitación les ha permitido salir de su cotidianidad, compartir con las demás madres líderes de los diversos municipios de su departamento, conocer en profundidad los diversos procesos y componentes del programa, intercambiar experiencias e iniciativas relacionadas con su operación, así como el mejoramiento de las condiciones de salud, educación y en general de la vida de los niños y familias de sus localidades.

Todo ello ha abierto posibilidades de fortalecer sus vidas, potenciar sus capacidades y habilidades e iniciar el tránsito, desde una condición de exclusión hacia una presencia activa en la colectividad. Ellas han entendido e interpretado, de manera lúcida, su nueva condición.

"El trabajo de madre líder me hace salir de la casa y quitarme la ceniza de encima". Esta frase que sintetiza de manera tan exacta su sentir, ha sido apropiada por las madres líderes de Familias en Acción a lo largo y ancho del país y se ha convertido en el símbolo de su nueva situación: ya no tiemblo para hablar con la gente. Dejé las cenizas atrás.

Doris Helena Poloche
Une, Anolaima, Cundinamarca
Junio de 2004

3. Acciones de las madres líderes

Las acciones de la madre líder se realizan en dos campos:

- » Operación del programa
- » Realización de los encuentros de cuidado.

Su apoyo a la operación del programa ha sido fundamental en muchos aspectos. Como se mencionó, más de la mitad de las madres líderes provienen del sector rural, donde las dificultades de comunicación y la dispersión de la población las hacen definitivas para la transmisión de información adecuada a las madres titulares respecto a fechas y actividades que deben llevarse a cabo para el cumplimiento de los procesos del ciclo operativo del programa, verificación de compromisos y pago de los subsidios.

El enlace municipal nos da la información, bueno, tal día hay pago. Nosotras vamos y avisamos a las madres, nos encargamos de ir de casa en casa y avisarles a las beneficiarias, tal día hay pago. Tantas personas tocan hoy, por letra o por apellido, entonces ahí ayudamos.

Yomaira Torres
San Jacinto, Bolívar
Abril de 2005

Yo le ayudó al enlace municipal, trayéndole informaciones de las beneficiarias... yo estoy pendiente de que las beneficiarias lleven el formulario ES2... cuando son las reuniones, yo les aviso a ellas.

Sonia Lucero Cuero
Villarrica, Cauca
Abril de 2005

Yo le explico a la gente lo que hay que hacer, y las responsabilidades que tienen...

Luz Gladys Benítez
Santander de Quilichao, Cauca
Abril de 2005

Los enlaces y funcionarios municipales otorgan alta importancia a las madres líderes sobre aspectos relacionados con la puesta en marcha del programa y les delegan actividades de tipo operativo. Inclusive a las madres líderes se les han asignado tareas que desbordan lo establecido por el programa (Unión temporal BDO-CCRP 2004).

Ellas no sólo mantienen informadas a las madres titulares de sus barrios y veredas sobre los aspectos relativos al funcionamiento del programa, sino que han sido involucradas

en actividades de responsabilidad del enlace municipal, y actúan en tareas como:

- » Revisión y distribución de los materiales necesarios para realizar la verificación de cumplimiento de compromisos
- » Coordinación con las madres titulares en la consecución de las constancias de matrícula y su presentación al enlace municipal
- » Organización y archivo de la documentación del programa
- » Presentación al enlace municipal de los reclamos y novedades
- » Revisión de la documentación establecida por el programa para realizar el proceso de pagos y entrega a las madres titulares de los extractos de pago.

Muchas de estas tareas son realizadas puerta a puerta por las madres líderes en la zona rural. Por estas razones su apoyo es fundamental, más aún si se tienen en cuenta las dificultades de orden público y de transporte. Las madres líderes constituyen una fortaleza para Familias en Acción.

En cuanto a la realización de los encuentros de cuidado, espacios en los cuales se lleva a cabo la promoción, la acción del comité municipal de madres es primordial, ya que esta instancia se encarga de planear, promover y realizar estos encuentros en su municipio, en coordinación con el enlace municipal y las madres titulares.

Cada líder se encarga de realizar los encuentros de cuidado con sus vecinas. Determinan el lugar más apropiado, organizan el ofrecimiento de comida, música y juego para compartir y convocan a todas las madres titulares de su barrio, vereda o corregimiento, así como a otras vecinas que sin ser beneficiarias del programa quieran asistir.

G. Encuentros de cuidado

Como se ha visto, el proceso de construcción de la propuesta permitió salir de una concepción normativa que pretendía inculcar valores y conocimientos, para crear una concepción de la promoción, que combina las acciones del Estado con las de las

familias, y estas últimas se reafirman con el concepto de cuidado. El programa supera la propuesta de charlas sobre lo que es correcto e incorrecto, y construye los encuentros de cuidado, conformados en torno a dos grandes aspectos:

» *Los elementos locales que incluyen el rito y el compartir música, juego y comida.* El rito es la manera simbólica de delimitar el lugar del encuentro. Ofrecer música, juego y comida simboliza compartir la vida, otorgarle un tono y una imagen de centro al lugar mismo. Es también una manera de expresar amistad y aceptación, de hacer de la reunión una ocasión especial que permita mantener el deseo de regresar y de construir una relación duradera entre las madres beneficiarias

» *La pregunta.* Un encuentro de cuidado sólo puede calificarse como tal si se pone en movimiento en el círculo de asistentes la pregunta. Es la forma de hacer aparecer el problema sobre el cual se delibera durante el encuentro.

Pero la aparición del problema no es buscar lo que no se sabe, ni se trata de superar una dificultad, el problema es afirmativo, no debe ser considerado de forma negativa sino como el dinamizador del pensamiento a través del cual se deshacen las certezas (Velásquez Ruíz, 2002:86). El problema como pregunta hace que durante el encuentro de cuidado se lleve a cabo la conversación.

La pregunta propicia el momento durante el cual las mujeres y las familias revisan su situación de salud, educación y demás aspectos, con el fin de tomar decisiones y realizar tareas dirigidas a ayudar en la obra colectiva de vivir mejor.

Los problemas seleccionados en torno a los cuales se han construido las preguntas corresponden a las principales dificultades que tienen las madres en el cuidado de la educación, la salud familiar y en general de las condiciones de vida de sus familias (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3

Pensar los problemas

- » ¿Cómo cuidar a nuestros niños para que crezcan sanos, fuertes y felices?
- » ¿Cómo cuidarnos como mujeres?
- » ¿Cómo cuidar la educación para que nuestros niños tengan buen rendimiento escolar?
- » ¿Por qué el afecto es importante para la familia?
- » ¿Cómo evitar la diarrea y la deshidratación?
- » ¿Cómo evitar los accidentes en nuestra casa?
- » ¿Cómo actuar juntos para vacunar a todos los niños de nuestro municipio?
- » ¿De qué manera cuidarnos cuando tenemos gripa?
- » ¿De qué manera actuar juntos para cuidar el agua y manejar los desechos?
- » ¿Cómo podemos preservar los beneficios que ha generado el programa Familias en Acción?

1. Conseguir las metas

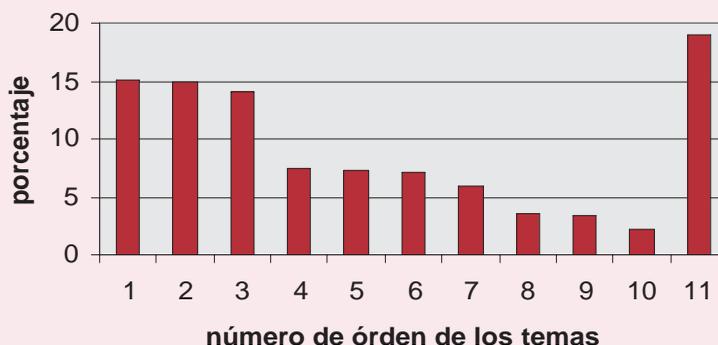
A través de los problemas -o preguntas- planteados en los encuentros de cuidado y el apoyo institucional de los mismos, se revisan los resultados que ha arrojado la experiencia de los encuentros de cuidado.

En 2003 se ejecutaron 5.986 encuentros que contaron con la asistencia de 237.489 personas. En 2004 fueron realizados un total de 23.105, y de este universo fueron seleccionados una muestra de 3.041 adelantados en 21 de los departamentos del programa. Esta muestra correspondía en ese momento, a 25% de la meta propuesta para ese año que era de 12.000 encuentros.

El primer punto que se acentúa es que la información identifica un total de 37 problemas. El Gráfico 4.1 permite ver que las diez preguntas de mayor frecuencia constituyen 81% del total de los problemas considerados en los encuentros de cuidado, en tanto que el porcentaje restante, es decir, 19%, corresponde a un total de 27 diferentes temas.

Cada líder se encarga de realizar los encuentros de cuidado con las madres que la eligieron. Determinan el lugar más apropiado, organizan el ofrecimiento de comida, música y juego para compartir y convocan a todas las madres titulares de su barrio, vereda o corregimiento, así como a otras vecinas que sin ser beneficiarias del programa quieran asistir.

Gráfico 4.1 Temas de los encuentros de cuidado



No	Temas	Frecuencia	%
1	¿Cómo cuidarnos como mujeres?	460	15
2	¿Por qué el afecto es importante para la familia?	456	15
3	¿Cómo cuidar a nuestros niños para que crezcan sanos, fuertes y felices?	427	14
4	¿Cómo cuidar la educación para que nuestros niños tengan buen rendimiento escolar?	229	8
5	Aspectos operativos del programa ¿cómo se usan los subsidios? ¿Cómo verificamos compromisos? ¿Cómo se diligencian formularios de reclamos, novedades?	220	7
6	¿Cómo podemos preservar los beneficios que ha generado el programa Familias en Acción?	215	7
7	Cuidemos nuestros derechos - derechos en salud - derechos humanos	179	6
8	¿Cómo actuar juntos para vacunar a todos los niños de nuestro municipio?	107	4
9	¿Cuáles es la importancia de la planificación familiar y qué conocemos acerca de sexualidad, salud sexual y reproductiva?	103	3
10	¿De qué manera nos cuidamos cuando tenemos gripa?	68	2
11	Otros	577	19
Totales		3.041	100.00

Fuente: Atesta, Delio y Montoya, María Margarita. 2004. "Componente de promoción de la educación y la salud familiar. Informe de avance". Consejería Presidencial para la Acción Social - Programa Familias en Acción. Documento interno inédito. Noviembre.

Se esperaba que las preguntas y su acción en los encuentros permitieran a las madres construir sus propias necesidades. Esta amplia variedad de temas evidencia que la acción de las madres las llevó a examinar certezas sobre su realidad a través de la formulación de nuevos interrogantes.

Es por estas razones que el Gráfico 4.1 también muestra que las cuatro preguntas que aparecen con mayor frecuencia constituyen 52% del total de los encuentros de cuidado estudiados. Al respecto se debe resaltar que estos temas-problemas fueron soportados en una primera instancia, con publicaciones dirigidas a las madres líderes y a las beneficiarias, lo que además corrobora la importancia del acompañamiento a través de material impreso.

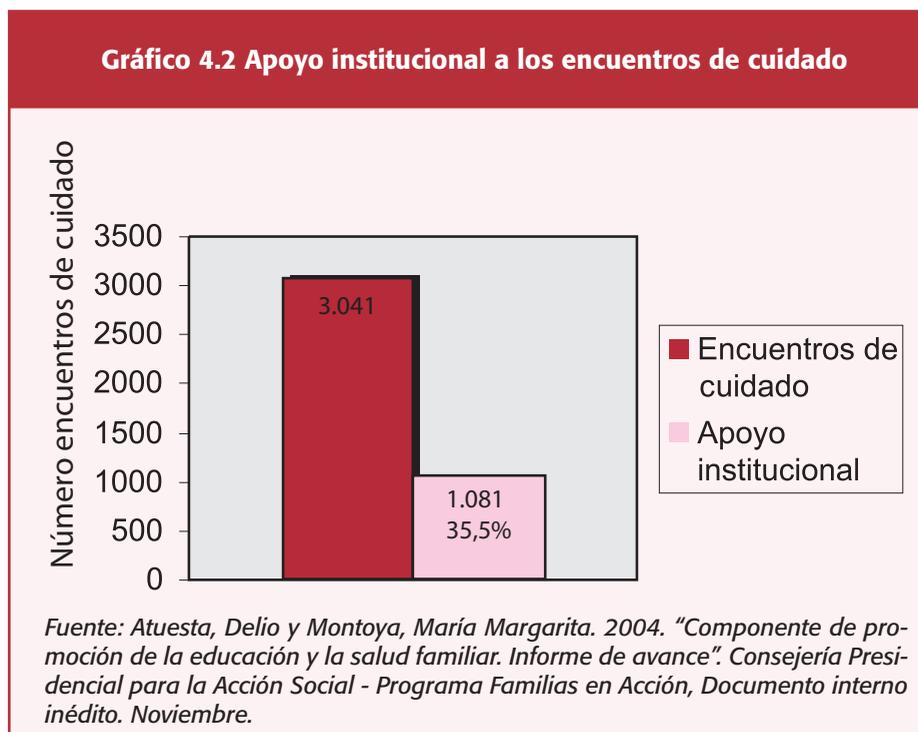
En cuanto a los problemas tratados en los encuentros de cuidado cabe destacar:

- » La operación del programa aparece con 7% y demuestra que los encuentros de cuidado también son importantes para actuar ante problemas relacionados con el pago de los subsidios
- » La planificación familiar con 3%. Este tema-problema junto con las preguntas sobre salud sexual y reproductiva y las inquietudes sobre prevención del embarazo en adolescentes y otros relacionados con los jóvenes, constituyen una alerta para nuevas publicaciones y acciones con otras entidades, para crear espacios que permitan a estos grupos de edad actuar ante problemas propios
- » La denominación de otros incluye: prevención y tratamiento de enfermedad diarreica aguda, el cuidado del agua y manejo de desechos, prevención de accidentes en los hogares, higiene oral, maltrato infantil, y la revisión sobre el sentido y la forma de hacer los encuentros de cuidado.
- » Se destaca el uso de los encuentros de cuidado como espacios de integración, de celebración de actividades culturales y de fechas especiales. Ello permite afirmar la importancia que han tomado estos espacios como lugares para la creación y fortalecimiento de vínculos sociales, aspecto muy importante en un país como Colombia donde la situación de guerra aleja y destruye los lazos de unidad en los grupos locales

- » Es importante el énfasis que sobre temas-problemas de importancia regional se hace en los encuentros de cuidado en los departamentos de Santander, Putumayo y Boyacá, donde los perfiles epidemiológicos están marcados por el dengue, la leishmaniosis y el paludismo
- » Sobresalen también los temas-problemas relacionados con la salud mental, cuidado y apoyo a las víctimas, allí donde la guerra ha generado fuerte presión sobre las familias.

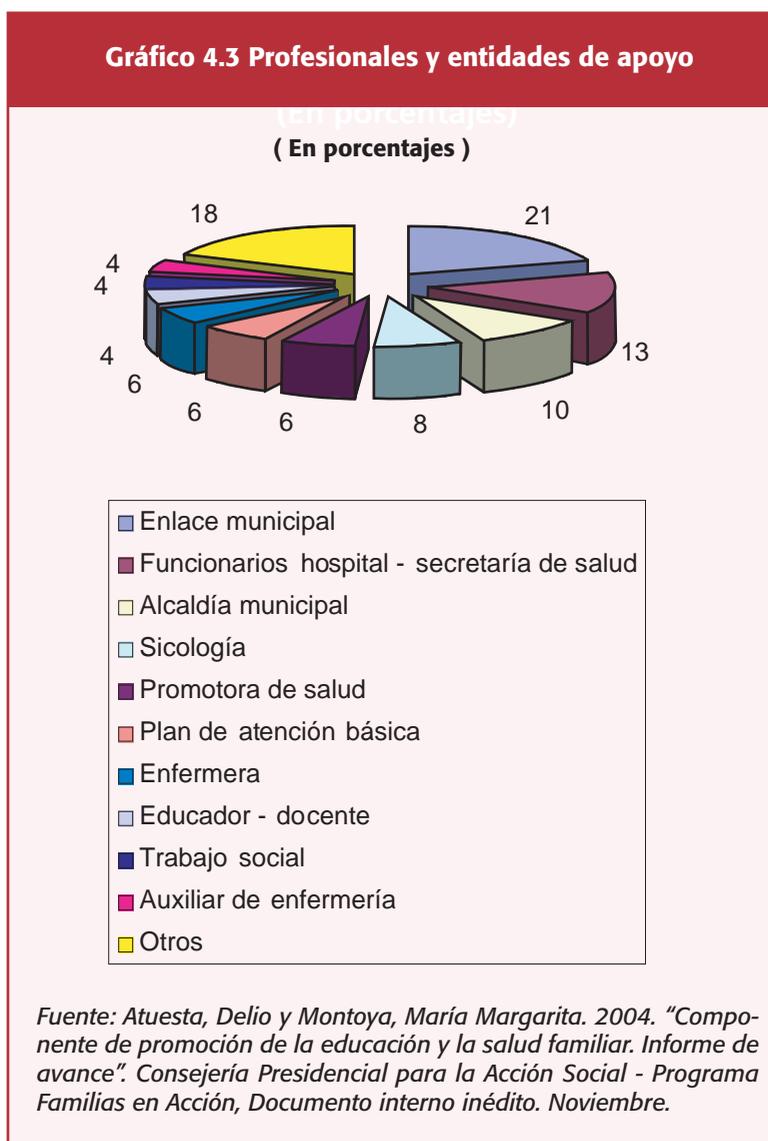
Los prestadores de servicios responsables de la atención son invitados a estos encuentros de cuidado, toda vez que muchas de las acciones de cuidado que se plantean las madres requieren de los servicios de salud, educación, agropecuario, cultural, entre otros. Sin embargo, para ellos resulta difícil entrar en este espacio porque todo su papel cambia: no corresponde al funcionario la formulación de la pregunta, no es “el que da la charla” sino que es un elemento más de la conversación dentro del encuentro. Se trata de un espacio diferente, donde ya no hay un protagonista central.

El apoyo institucional a los encuentros de cuidado es importante pues da cuenta de la articulación de la atención con el cuidado, dentro del componente de promoción.



En la muestra de 3.041 encuentros de cuidado, 1.081 fueron apoyados por funcionarios, cifra que representa 35,54 % del total de la muestra (Gráfico 4.2).

Con respecto a la identificación del apoyo institucional a los encuentros de cuidado por parte de profesionales, funcionarios o entidades municipales, se halló que la mayor frecuencia está dada por los enlaces municipales, seguidos en su orden por funcionarios de hospital o secretaría de salud, alcaldía municipal, sicólogos, promotoras de salud, el PAB del municipio, enfermeras profesionales, educadores, trabajadoras sociales y auxiliares de enfermería. Este grupo representa 82% del apoyo institucional reportado, tal como se presenta en el Gráfico 4.3.



Además de este logro, lo importante en términos de la articulación con la atención es la demanda de servicios que se hace, desde los encuentros de cuidado a otro tipo de funcionarios y entidades. Por esta razón el apoyo institucional a los encuentros de cuidado de otros sectores como: personería municipal, La unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria (Umata), comisaría de familia, ingenieros de diferentes especialidades, técnicos de saneamiento, empresas de servicios públicos e incluso por organizaciones no gubernamentales y universidades, conforma 18%, de diversidad substancial porque demuestra la importancia que estos espacios han tomado en la vida municipal.

2. ¿Cómo hacer los encuentros?

Para hacer los encuentros de cuidado, se hace énfasis en los siguientes aspectos:

» *Tener en cuenta la cultura local.* Buena parte del éxito de los encuentros de cuidado depende de su adaptación a las características culturales y tradiciones regionales. En todas las regiones existen formas y estilos particulares para hacer reuniones públicas, encuentros familiares, el mercado, la fiesta, que incluyen el juego, la comida y lo sagrado. Estos elementos deben introducirse en los encuentros para que tomen el carácter de los eventos públicos de cada grupo

» *Apoyarse siempre en lo afirmativo.* Es frecuente en algunos eventos de capacitación, no valorar a los estudiantes o a quienes se oponen a un punto de vista, para conducirlos a aceptar una propuesta. Esta actitud se expresa de muchas maneras, la más corriente es tratar a estas personas con desprecio y considerar que no saben o no pueden hacer sino lo mínimo. De esta manera se desvaloriza y se desprecia lo diferente, lo distinto y por tanto se utiliza la agresión

La noción de cuidado supone lo contrario: todos y cada uno de los participantes son personas con experiencias de vida distintas, que pueden

aportar y participar en la resolución de un problema. Se valora la diferencia y así se contribuye a construir espacios de convivencia, de consenso y de aceptación del otro. Ello prepara las condiciones para la construcción de un espacio neutro

» *Hacer de cada encuentro un espacio neutro.* Es estar desprovisto de tensiones, enfrentamientos o presiones en las relaciones con las personas. Sin presencia de angustia, impaciencia, intranquilidad, temor o peligro de una ruptura

¿Cómo evitar que surja la amenaza y construir esas zonas neutras? En primer lugar, facilitando que los encuentros de cuidado puedan ser creados por todos los participantes para lo cual es necesario dar a conocer a los asistentes los objetivos y las propuestas definidas antes del encuentro y evitar que ocurran sucesos desagradables o que generen desconfianza.

Todo ello permite establecer una relación continua entre los participantes del encuentro de cuidado, para construir la seguridad de estar entre los mismos, entre iguales, sin amenazas de peligro. De esta manera se establece un pacto, para estar en confianza, como en casa, en donde no es posible la presencia de ataques o agresiones.

También se debe manejar de manera flexible el espacio y el tiempo. Al respecto es importante tener en cuenta que cada grupo social tiene un manejo particular de la disposición del espacio y del manejo del tiempo, propio de su ambiente cultural. Introducir en los encuentros de cuidado un manejo del espacio y del tiempo conocido aleja la zozobra. Lo conocido da seguridad. Es por ello que se propone abrir espacios de alegría con la presencia del folklore local, la narración oral y el juego.

Existen dos formas para despertar el interés y la participación en un evento. La primera, mediante la presencia del enfrentamiento, cuando la reunión se parece a un evento deportivo o un partido en el cual el interés lo produce la confrontación entre dos equipos que dará como resultado final un vencido y un vencedor. Para ello, ambos bandos buscan ganar adeptos y crear tensión y angustia con el conflicto. Hay quienes sostienen que el progreso social es producto del enfrentamiento y la confrontación.

Una segunda forma, utilizada en los encuentros de cuidado, consiste en promover el interés a través de la presencia y entrecruzamiento de dos o más líneas.

Gracias a la presencia de una tercera línea, distinta a las anteriores, es posible el movimiento, impulso o animación del evento o proceso.

En síntesis, la aplicación de los principios anotados: tener en cuenta la cultura local, apoyarse en lo positivo y hacer de cada encuentro un espacio neutro, permite construir una condición propicia para la creación y facilita la resolución de conflictos. De esta forma, las madres titulares del programa, con escasa o ninguna experiencia en asistencia a reuniones públicas, pueden sentirse libres y en confianza para hablar, discutir, aportar y en fin crear. De lo contrario, su actitud sería de aceptación a las propuestas de los coordinadores de la reunión y no habría posibilidad de mayores aportes.

Además, los encuentros de cuidado se fortalecen en la realización de⁸:

» *Reuniones plenarias de la asamblea municipal.* Se efectúan por lo menos una vez al año. En ellas se eligen las madres líderes y se planea la marcha global del programa en el municipio

» *Encuentros familiares.* Las familias del programa en un municipio, visitan al casco urbano para participar en una feria municipal de servicios de atención

» *Encuentros juveniles.* En los cuales los adolescentes del municipio pueden manifestar su sentir como jóvenes a través de sus expresiones culturales

» *Encuentros infantiles.* En los que niños entre 7 y 12 años realizan de manera colectiva rondas, cantos y bailes de acuerdo con la tradición cultural local

» *Jornadas de incentivo.* Están dirigidas a favorecer acciones de tipo ambiental, cultural y de salud, tales como siembra de árboles, conservación de cuencas de agua y limpieza de patios, jornadas de vacunación y desparasitación, promoción de la lectura y escritura, campañas de alfabetización, jornadas cívicas y culturales, promovidas por Familias en Acción con el apoyo de las instituciones municipales y la abierta participación para toda la población del municipio

⁸ Para darle una ubicación a estas experiencias, en particular, para que hagan parte de los cambios de subjetivación de las mujeres, se han enunciado bajo el concepto de asamblea.

»*Jornadas de intercambio.* Son encuentros de madres titulares de diferentes regiones del país, facilitados por el programa, para fortalecer las experiencias productivas, reforzar sus iniciativas, ampliar su visión de país y construir redes de cohesión social

3. Las madres se hacen visibles

En esta parte se consideran los resultados culturales o referidos a la manera como los involucrados modifican sus condiciones para actuar y crear su mundo.

El punto de partida es la vida diaria de las mujeres participantes en el programa. En ellas recae la dura tarea de criar, socializar a una generación de colombianos y sostener la cotidianidad de sus familias en condiciones de precariedad económica y de guerra.

Son madres, abuelas, esposas y compañeras, en muchos casos cabezas de hogar con bajas tasas de escolaridad, que viven en una condición de aislamiento de la vida colectiva y pública, lo cual las hace invisibles y anónimas. Sus escasas posibilidades de interacción social se limitan a eventos religiosos, fiestas populares y a presencia activa de un pequeño número de ellas en organizaciones como juntas de acción comunal o asociaciones de padres de familia.

Esta invisibilidad en la vida municipal y pública hace que sus vidas transcurran en la oscuridad social, en los estrechos límites de la vida familiar y a velocidades lentas, ancladas en una situación inmóvil. Su situación de exclusión las inmoviliza y paraliza, impidiéndoles moverse y encontrar horizontes y posibilidades.

En ocasiones, algunas de ellas salen de esta condición a raíz de sucesos inesperados de carácter natural o social, como terremotos, inundaciones, derrumbes, sequías, pérdida de cosechas, desplazamientos forzados por la violencia o cambios bruscos en las condiciones económicas. En estos casos, es frecuente que recaiga sobre ellas la tarea de responder por la sobrevivencia de sus hijos y familias.



Primera reunión plenaria de la Asamblea
Municipio El Banco
Magdalena

4. Construir vínculos

En los espacios generados por el programa las mujeres son incluidas con posibilidades nuevas y, de este modo, se distancian de su cotidianidad. Este cambio las hace estar pendientes sí mismas y reconocer su poder de movimiento.



Pues a mí, Familias en Acción me ha cambiado mucho la vida, lo mismo que a mis compañeras en la vereda. Nosotras las mujeres campesinas somos muy tímidas, esto nos ha servido porque hemos dejado mucho la timidez. Para aprender a dirigirnos a las personas, ser mejores vecinas, mejores compañeras.

Consuelo Rivera
Vereda Mantilla
Municipio Caldon
Cauca

Construir vínculos entre diversas generaciones de mujeres significa abrir posibilidades de cambio en sus vidas, sobre todo en cuanto a su forma de manejar las relaciones familiares, que se fueron perdiendo cuando estas técnicas fueron capturadas por los aparatos de las ciencias sociales y de la salud (terapias, consejerías, etcétera).

Sin embargo, se vislumbra lejos la situación en la cual las mujeres sientan que pueden crear su vida y conozcan el arte de construir preguntas. Por ahora, sienten que los encuentros de cuidado las están cambiando. Una madre contó recientemente que sus hijos le habían dicho que ella “debía seguir en estos encuentros, pues desde que había empezado a asistir era más bella, más alegre, más cariñosa...”.



Son madres, abuelas, esposas y compañeras, en muchos casos cabezas de hogar con bajas tasas de escolaridad, que viven en una condición de aislamiento de la vida colectiva y pública, lo cual las hace invisibles y anónimas. Sus escasas posibilidades de interacción social se limitan a eventos religiosos, fiestas populares y a presencia activa de un pequeño número de ellas en organizaciones como juntas de acción comunal o asociaciones de padres de familia.

Madre beneficiaria
Municipio Paipa
Boyacá

Lo cierto es que la mayoría de las mujeres del programa y muchas de sus vecinas que no están en él, asisten a las reuniones porque, como ellas mismas lo dicen: “Ese es un espacio que les pertenece”. Las mujeres y los pocos hombres que hacen parte de los encuentros de cuidado, sin duda, consideran que hoy cuidan mejor a su familia.

Aportes fundamentales de los encuentros:

» Los encuentros de cuidado son de carácter femenino porque en ellos predomina la construcción de lazos interpersonales fuertes y duraderos, se evitan las confrontaciones y se prefiere la búsqueda de consensos a los enfrentamientos

- » Uno de los mayores logros de las mujeres es que se han hecho visibles. En muy pocas ocasiones asistían a actos de carácter público, y su rostro se confundía con el de su familia, cuando no con el de su marido
- » Las mujeres han iniciado algunas prácticas de acción sobre ellas mismas, en especial las relacionadas con la lectura y la escritura. La primera la realizan en voz alta y con apoyo de dramatizaciones
- » Se han identificado como ciudadanas que tienen derechos y deberes
- » Se ha generado una fuerza común entre las compañeras para defenderse del maltrato familiar y emprender acciones colectivas en favor de ancianos, jóvenes y otras familias
- » Se han dado cuenta que disponen de una manera propia de actuar, junto a otras formas como la acción comunal, las cooperativas y asociaciones escolares, además de un rostro, una voz para expresar sus puntos de vista y hacerse oír
- » Las madres han tomado conciencia de compartir dificultades y problemas semejantes, a los cuales es posible encontrar soluciones colectivas:

Yo me reúno con las mamás de mi vereda, hablamos de nuestros problemas y hacemos coplas y bailes. Yo soy una persona que me gusta mucho pensar y proponer soluciones. Las madres del programa aportan todas sus ideas y eso me parece maravilloso.

Luisa Herminia Velásquez
Vereda La Estrella, Cáqueza, Cundinamarca
Junio de 2004

Los encuentros de cuidado nos han servido mucho, hablamos sobre temas que nos dicen las cartillas, por ejemplo, sobre la violencia en la familia y nos decimos en mi hogar pasa tal cosa o tal otra y cómo solucionarlo, o problemas de salud de los niños, entonces les re-

El punto de partida es la vida diaria de las mujeres participantes en el programa. En ellas recae la dura tarea de criar, socializar a una generación de colombianos y sostener la cotidianidad de sus familias en condiciones de precariedad económica y de guerra.

comendamos que los lleven al control de crecimiento y desarrollo, y si la cuestión es de los dientes que lo lleven a odontología y ellas como que se sienten apoyadas y se animan.

María Consuelo Rivera Vanegas

Madre líder

Vereda de Monterilla, Piendamó, Cauca

Abril de 2005

A través de los encuentros de cuidado... hemos puesto a las mamás a estar pendientes de los niños.

Amalia Jiménez

Madre líder

Las Boquillas, Mompo, Bolívar

Abril de 2005

En los encuentros de cuidado, uno aprende cosas nuevas de las compañeras porque hay personas mayores que tienen más experiencia, entonces a uno le sirve como de base, bueno, yo tengo esa experiencia porque tal persona la vivió y yo la pongo en práctica para mejorar mi hogar.

Yoraima Torres

Madre líder

San Jacinto, Bolívar

Abril de 2005

Lo cierto es que la mayoría de las mujeres del programa, y muchas de sus vecinas que no están en él, asisten a las reuniones porque, como ellas mismas lo dicen: "Ese es un espacio que les pertenece". Las mujeres y los pocos hombres que hacen parte de los encuentros de cuidado, sin duda, consideran que hoy cuidan mejor a su familia.

Los encuentros de cuidado también han permitido acercar la oferta de servicios de salud y educación para las madres beneficiarias:

En los encuentros de cuidado las promotoras de salud nos han indicado mucho de lo que es la alimentación, porque por acá no se da sino el plátano y la yuca y no sabíamos sino tacularle plátano y yuca a los niños, y ahora sabemos como se debe repartir la alimentación para que sea balanceada.

Marta Lucía Campo

Municipio Caldono, Cauca

Mayo de 2005

Las reuniones plenarias de la asamblea, los comités municipales de madres líderes y los encuentros de cuidado como instancias de sociabilidad de las madres titulares han contribuido a potenciar sus capacidades, promover iniciativas de carácter individual o colectivo para mejorar las condiciones de vida de las familias.

Como lo plantea Castel (1997:15) en las zonas rurales la precariedad de las condiciones económicas son a menudo compensadas por la densidad de las redes de protección cercana generadas por la vecindad y otras formas de cohesión social.

Estas iniciativas y realizaciones son muy variadas:

» Promoción del ahorro con el fin de construir proyectos individuales que garanticen conservar los beneficios del programa:

Yo le he dicho a las madres que tienen que ahorrar, que todo no es solo en comida y en vestido, por ejemplo, en el caso mío, tengo mi experiencia porque tengo mis marranas, si se me acaba el programa, yo tengo como seguir respondiendo por mis hijos, tengo las marranas para cría. Y a las madres también les he dicho, ahorren o compren sus animalitos, muchas de ellas tienen su vaca ya con su ternero y van sacando su producción. También siembran matas, ellas las venden y tienen como subsistir cuando se acabe el programa... Entonces yo siempre, a las más les inculco eso, que no sea solamente gastar y gastar, que también hay que ahorrar, toda la vida no les va a durar el programa a uno y si uno no ahorra ahora, que tiene eso...

Paula Andrea Calambás
Municipio Piendamó, Cauca
Abril de 2005

Se vislumbra lejos la situación en la cual las mujeres sientan que pueden crear su vida y conozcan el arte de construir preguntas. Por ahora, sienten que los encuentros de cuidado las están cambiando. Una madre contó recientemente que sus hijos le habían dicho que ella “debía seguir en estos encuentros, pues desde que había empezado a asistir era más bella, más alegre, más cariñosa...”.

» Iniciativas de tipo colectivo, apoyadas con el sentido de colectividad construido por el programa:

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, un poco 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 nosotras hemos aprendido lo vamos a poner en práctica.

María Consuelo Rivera Vanegas
Vereda Monterilla, Piendamó, Cauca
Abril de 2005

» Fondos de solidaridad contruidos con el aporte de cada una de las madres, que permiten generar ahorros colectivos para ayudar a las beneficiaras en casos de crisis.

» Asociaciones productivas creadas a partir de los vínculos solidarios contruidos por Familias en Acción. El ejemplo más destacado en este caso es la Asociación para el progreso y bienestar comunitario de las familias de San Vicente de Chucurí (Asopro-bien) constituida el 18 de junio de 2003, con 878 familias del programa.

Esta asociación tuvo su origen en una iniciativa de cuatro madres beneficiarias que solicitaron al enlace municipal un préstamo, respaldado por el pago del subsidio, para la compra de víveres y abarrotes con el objetivo de vender mercados a precios más adecuados para las madres beneficiarias durante los días de pago.

En un comienzo se obtienen utilidades por 400.000 pesos, a partir de allí se proyectó una tienda comunitaria de mercadeo de alimentos para las familias asociadas. Se crea un fondo de ahorro programado dirigido a propuestas productivas como pollos de engorde, cerdos, piscicultura, confecciones, conejos, huertas, entre otros. Esta experiencia abre posibilidades para que las familias se alejen de su condición de pobreza.

No se exagera si se afirma, a manera de síntesis, que el logro más importante de los espacios generados por el programa y, en particular, por los encuentros de cuidado, es que las mujeres han iniciado el descubrimiento de sí mismas.

H. La lectura y escritura

De acuerdo con las definiciones, lectura es la interpretación y comprensión de cualquier tipo de símbolo o signo, impreso o no, y escritura la representación por medio de letras o signos de una idea o concepto. Ambas son habilidades entrelazadas, pues se aprenden de manera simultánea.

Como afirma Bojorque Pazmiño (2004), la modernidad, de la mano de la práctica de la lectura y escritura, produjo un verdadero hito en el cambio de las formas de pensar y abordar el mundo de todos los seres humanos. Las sociedades occidentales entran en la cultura de lo escrito y se producen avances en la alfabetización. Hay una circulación abundante de lo escrito y hace su aparición el ciudadano demandante de textos y nuevo propietario de saberes y reflexiones.

La lectura y la palabra escrita producen un distanciamiento crítico con respecto al mundo, multiplican las miradas sobre lo real, permiten salir de un yo enclaustrado y abre la conciencia, la libera, la ensancha. Quien no lee permanece atrapado en sí mismo (Walter, 2002:173). Para Monsiváis, la lectura permite el ingreso a la racionalidad, a la fantasía, así como a la grandeza de los idiomas y al don de extraer universos de la combinación de las palabras.

Los lectores que se apropian de los textos crecen como seres humanos. Leen la palabra y reflexionan, la toman desde diferentes posiciones políticas y éticas. Para Monsiváis (2004:16) la ventaja de frecuentar lo impreso reside en un cambio interno: en la certeza de que uno ha sido mejor que de costumbre mientras lee, y volverá a remontar algunas de sus limitaciones cuando recuerde lo leído.

La lectura ya no pertenece en forma exclusiva al mundo de los eruditos, ni está necesariamente asociada a los espacios de poder y saber. Por ello, es instrumento clave

en la formación y educación de los ciudadanos, al permitir accionar los mecanismos de un pensamiento reflexivo y crítico.

Para Pérez Abril (2004:76-77) el no acceso a la lectura y escritura constituye una forma de exclusión, pues lengua, lectura y escritura son los lugares en donde ocurren los intercambios sociales, la construcción de lazos, la vida de las instituciones, el vínculo con los relatos fundacionales. La pertenencia a un grupo social y a una nación, solo es posible con el ingreso a ese espacio común, a los códigos básicos de la modernidad. Sin embargo, en nuestras sociedades, el encuentro con el libro y las prácticas de la lectura y escritura están distribuidas de manera inequitativa y las condiciones de acceso al mundo de lo letrado son desiguales.

1. Leer y escribir: puentes con el mundo

El impacto y significado que ha tenido para las mujeres beneficiarias de Familias en Acción, el acceder a la lectura y la escritura propiciada por el programa son dignos de análisis. Las preguntas siguientes fueron respondidas por madres de Cundinamarca, Cauca, Tolima y Putumayo: ¿Cómo fue su aprendizaje de la lectura y escritura?, ¿Quién les enseñó a leer y escribir? ¿Qué libros tienen? ¿Qué más leen? ¿A qué hora y cómo leen? ¿Cómo las ha acercado el programa a los libros y a la escritura? ¿Para qué usan la escritura? ¿Para qué les ha servido la lectura de las cartillas de Familias en Acción?

No se exagera si se afirma, a manera de síntesis, que el logro más importante de los espacios generados por el programa y, en particular, por los encuentros de cuidado, es que las mujeres han iniciado el descubrimiento de sí mismas.

Hay que puntualizar que las madres que representan a las familias beneficiarias, pertenecen al nivel 1 del Sisben, en su mayoría viven en las áreas rurales de sus localidades y tienen una muy escasa escolaridad o pertenecen a ese sector de la población colombiana que aún permanece al margen de la lectura y escritura. Es decir, hacen parte de subculturas

que conservan los rasgos orales en una sociedad donde un alto conocimiento de la lectura y escritura. Conservan huellas de su tradición oral y su interacción personal es básicamente oral (Walter, 2002:72).

Familias en Acción les ha facilitado el acceso al texto impreso y las ha acercado a la lectura y escritura porque la misma pertenencia al programa y su condición de beneficiarias les exige desde un comienzo, al menos, saber firmar para poder retirar el pago de los subsidios en los bancos de los municipios, manejar formularios y otros documentos necesarios para mantenerse en el programa. En algunos municipios, las administraciones locales han llevado a cabo programas de alfabetización dirigidos a las madres titulares:

Aprendí a leer en el programa Familias en Acción, porque el alcalde programó eso de (analfabetización), porque había mucho problema cuando había que ir al Banco Agrario, había mucha gente que no sabía firmar y tocaba con huella. Entonces el alcalde por medio del enlace municipal nos pagaron a unos bachilleres, que ya habían salido del Colegio San José y ellos nos instruyeron más de lo que sabíamos, pero ahora sí puedo escribir más rápido. El doctor Miguel Alirio, que era el alcalde de ese tiempo, nos hizo una graduación de analfabetización.

Nidia Ruth Mayamé
Municipio Orito, Putumayo
Mayo de 2004

En otros casos, las madres líderes han impulsado iniciativas para enseñar a firmar y a leer a las madres titulares:

Hay muchas madres que no saben leer y escribir y había mucho inconveniente con el Banco, porque no podían firmar cuando iban a cobrar. Yo les digo a las personas que no saben firmar, compren un cuaderno de cincuenta hojas y yo les pongo tareas y gracias a Dios ya saben hacer sus garabatos y pueden firmar en el Banco. Y la leyenda (la lectura) también, yo me agarré a enseñarles, como a un niño pequeño, porque a uno le enseñaron así. También les digo a los niños grandecitos, cojan a sus mamás a escribir el nombre y a leer, y ellas están contentas con eso, porque no sabían ni coger un lápiz y ahora aunque sea escriben el nombre.

Paula Andrea Calambás
Municipio de Pinedamó, Cauca
Abril de 2005



Familias en Acción les ha facilitado el acceso al texto impreso y las ha acercado a la lectura y escritura, porque la misma pertenencia al programa y su condición de beneficiarias les exige desde un comienzo al menos saber firmar para poder retirar el pago de los subsidios en los bancos de los municipios, manejar formularios y otros documentos necesarios para mantenerse en el programa.

Madres líderes
Municipio Providencia y Santa Catalina
San Andrés

Otra fuerza la constituyen las publicaciones del mismo programa dedicadas a las madres líderes y a las madres titulares, para divulgar la operación del programa y los temas relativos al componente de promoción de la educación y salud familiar, con ediciones masivas⁹.

⁹ Familias en Acción entrega la cartilla de la madre titular a cada una de las madres en el momento de ingresar al programa. Ha editado una serie dedicada a las madres líderes, denominada Biblioteca de la madre líder, que a la fecha cuenta con cinco cartillas y con ediciones de 15.000 ejemplares cada una: Cartilla No. 1: "Construyendo el programa" Cartilla No. 2: "Fortalezcamos la asamblea municipal de madres beneficiarias" Cartilla No. 3: "Cuidemos nuestros derechos" Cartilla No. 4: "ABC de Familias en Acción" Cartilla No. 5: "Cuidemos nuestros derechos en salud".

Una segunda serie de cartillas ilustradas va dirigida a todas las madres y familias del programa, con el objetivo de apoyar las acciones de promoción de la educación y salud familiar, con ediciones de 400.000 ejemplares cada una: - Cuidados para crecer, sanos fuertes y felices. Cuidados de la salud de la mujer. Afecto y familia. Niños vamos a estudiar.

El programa también dispone del boletín informativo *Notifamilias*, del cual se han editado tres números, dos de los cuales con 100.000 ejemplares, y a partir del No. 3 de 400.000 ejemplares, para garantizar que pueda llegar al mayor número de madres. El programa también entregó a las madres líderes un cuaderno especial para ellas y distintivo de su labor.

Todo esto ha ubicado a las madres del programa en un plano distinto, en el cual es importante lo letrado, y los textos y letras inundan la cotidianidad. En muchos casos, por primera vez, tienen un libro de ellas y para ellas.

2. La magia de aprender

Para las madres del programa, aprender a leer y escribir fue un acontecimiento en sus vidas. Fue mágico juntar esos 27 símbolos, volverlos palabras y frases. Es un acto maravilloso (Mejía, 2004:97). Por ello, las madres recuerdan los nombres de quienes les enseñaron el mundo de las letras, y este recuerdo permanece presente:

Mi papá me metió a la escuela y aprendí a leer y a escribir. Estuve hasta cuarto porque ellos son pobres y no tuvieron la oportunidad de darme más estudio. La profesora que me enseñó a leer y a escribir se llamaba Fabiola Maturana, muy buena profesora. 'Tengo buen recuerdo, porque antes no sabía firmar ni nada y ahora no sé bien, pero ahí vamos'.

María Zoraida Landazuy

Orito, Putumayo

Mayo de 2004

A mí me enseñó a leer el profesor Gustavo Llara, era muy bravo, pero le agradezco, porque al menos sé firmar. Estudiábamos todo el día y creo que como él era tan bravo por eso creo que no estudie más. Yo apenas lo veía, sentía mucho miedo, me daban muchos nervios. Yo estudié hasta tercero de primaria, porque le tenía mucho miedo. Yo apenas llegaba a la escuela no quería sino irme, pero ahora que ha pasado tanto tiempo, me ha pesado, porque uno se da cuenta cuánto le hace falta el estudio. Ahora mis hijos tienen la ayuda de Familias en Acción. Si nosotros hubiéramos tenido esa oportunidad no nos hubiéramos quedado tan atrasados en el estudio, pero afortunadamente esa oportunidad la tienen nuestros hijos.

Dora Alba

Vereda Palma Alta Natagaima, Tolima

Mayo de 2004

3. Acceso a las letras

Las madres titulares tienen muy pocos libros, en algunos casos nunca han tenido uno propio y en otros únicamente La Biblia. Por lo general, los escasos libros que tienen en sus hogares son los de uso escolar, por ello aprecian de manera especial las publicaciones de Familias en Acción:

Me gusta leer de todo, soy muy curiosa. Leo mucho las cartillas del programa y La Biblia. En mi casa tengo un libro que se llama *Español sin fronteras* que ayuda a guiar a los niños y un libro de geografía de cuarto de bachiller.

Luz Marina Cedeño

Vereda La Jabonera, Coyaima, Tolima

Mayo de 2004

Los libros que tengo son principalmente La Biblia y en este momento tengo las cartillas de Familias en Acción que son: *Cuidemos nuestros derechos*, *Niños vamos a estudiar*, *Cuidados de la mujer*, *afecto y familia* y *Construyendo el programa*.

Florita Amauris

Coyaima, Tolima

Mayo de 2004

Yo únicamente tengo las cartillas de Familias en Acción, pero también La Biblia. Cuando no leo las cartillas, leo La Biblia. También a veces uno compra la panela y se la venden envuelta en un pedazo de periódico y entonces yo aprovecho y los leo.

Maria Gladys Cape

Resguardo Tinajas, Natagaima, Tolima

Mayo de 2004

Yo no tengo más libros, solamente las cartillas de Familias en Acción, más ninguno. Por eso digo que este programa ayuda mucho. La cartilla morada es la más importante, la más buena porque uno va conociendo más y mejor a qué persona dirigirse. Ya uno sabe cuándo dirigirse al personero o a dónde le toque.

Madre Líder

Puerto Asís, Putumayo

Mayo de 2004

4. Habilidades para la vida

La lectura y la escritura son habilidades que se pulen con el tiempo y la práctica. Mientras más se lee y escribe, mejor se hace. Lo importante no es cómo se lee, sino querer leer. La lectura habitual transforma el escuchar, ordena los significados después de confrontarlos entre sí, dota al ser humano de palabras e ideas, pero no a manera de registro automático sino más bien de registro entrelazador y reflexivo (Bojorque Pazmiño, 2004:94).

Las madres del programa, por estar en una etapa inicial del acceso a textos escritos afirman tener dificultades para entenderlos. Dicen no poder mantener una lectura prolongada con base en un hilo conductor que les permita deducir ideas o extraer significados y argumentos. Sin embargo, el deseo de leer está muy presente:

Ahora yo leo las cartillas, pero poquito se me graba. Tengo que repetir varias veces lo mismo y lo mismo y entonces se me graba. De una primerita no se me graba nada. Tengo que leer lo mismo unas cinco o seis veces, pero si lo repito así ya se me graba.

Nidia Ruth Mayame

Orito, Putumayo

Mayo de 2004

Yo tengo las cartillas de la madre líder y las he leído, pero no a diario por tantas ocupaciones. No me lo grabó mucho en la mente. Quisiera tener más tiempo para sacar resúmenes y así poder guardar en mi mentalidad, porque cuando yo estaba en la escuela, leía y luego me ponían a hacer resumen y lo dramatizaba en grupo, y así se me grababa. Mi hija tiene mi mismo estilo.

Luisa Herminda Velásquez

Vereda La Estrella, Cákueza, Cundinamarca

Junio de 2004

Todo esto ha ubicado a las madres del programa en un plano distinto, en el cual es importante lo letrado, y los textos y letras inundan la cotidianidad. En muchos casos, por primera vez, tienen un libro de ellas y para ellas.

La práctica de la lectura en voz alta y en grupos es frecuente dentro de las madres del programa. Ésta es una manera grata de llenar ese hueco sombrío que es la ausencia del libro. La lectura socializa y es el puente de acceso para aquellas que no saben leer todavía:

Las cartillas es bueno leerlas entre todas y explicarnos lo que entendamos. Una vez me reuní con otra madre líder para leer. Pero ahora nos vamos a reunir varias. Cuando hago las reuniones, siempre llevo las cartillas, entonces las leemos en grupo.

Dora Alba

Vereda Palma Alta de Natagaima, Tolima

Mayo de 2004

Cuando repartieron las cartillas de monitos¹⁰, yo les dije a las titulares, si ustedes no pueden leer siéntense con los niños y que les lean y les expliquen y así se está haciendo. En las reuniones de cuidado invito también a los niños y formamos grupitos de familias y cada uno saca su tema y hace su demostración de lo que ha aprendido en las cartillas.

Paula Andrea Calambás

Piendamó, Cauca

Abril de 2005

Respecto a la escritura, las madres la utilizan con fines limitados:

Uno apunta los días de trabajo para saber cuánto le pagan.

Florita Amauris

Coyaima, Tolima

Mayo de 2004

El cuaderno entregado por el programa a las madres líderes ha estimulado el uso de la escritura en un sentido más amplio:

¹⁰ Se refiere a las cartillas de promoción de la educación y salud familiar publicadas por Familias en Acción.

Tengo el cuaderno de Familias en Acción y lo uso para tomar nota de las reuniones y cuando me voy a reunir con las madres de mi grupo, entonces algo que se me escape de la mente, yo miro el cuaderno y como ahí lo tengo todo anotado, me lo recuerdo.

María Gladys Caper
Resguardo de Tinajas de Natagaima, Tolima
Mayo de 2004

El cuaderno de Familias en Acción me gusta porque a uno le permiten decorarlo como uno quiera y así lo ponga uno más interesante. A mí me pareció poner a las madres beneficiarias con dibujitos.

Nidia Ruth Mayamé
Orito, Putumayo
Mayo de 2004

Como afirma Bojorque Pazmiño (2004:103), los grupos sociales excluidos o las condiciones socioeconómicas adversas no son impedimentos para entrar en contacto con la palabra impresa y para la formación de lectores. Por el contrario la lectura puede ser para todos y en todas las edades, un camino para construirse a uno mismo, para pensarse, para darle un sentido a la propia existencia y un sentido a la propia vida (Pétit, 1999:74).

Así mismo, la condición de ciudadano está íntimamente unida a una relación estrecha con la lectura y escritura. El que lee puede hacer algo por sí mismo y los demás. Arriesgarse a tomar la palabra y la pluma son gestos propios de una ciudadanía activa (Pétit, 1999:71). En este sentido, la existencia y el goce de la condición de ciudadano es un imposible en sociedades con débiles niveles de lectura y escritura.

Por ello construir espacios y condiciones que permitan a la población excluida de estas prácticas, entrar en contacto con el libro y la escritura abre la posibilidad de iniciar el sendero hacia la construcción de sí mismo y la formación y goce de una verdadera condición de ciudadano.

I. El juego en el programa

¿Cómo componer un conjunto de acciones de juego en un programa del cual hacen parte mujeres de los sectores sociales de consumo más bajo, en un país envuelto en una situación conflictiva muy compleja? Lo fundamental de la respuesta es propiciar el juego.

Familias en Acción configuró un paquete lúdico que contiene: la fiesta, el rito, los juegos infantiles tradicionales y los objetos del juego.

1. La fiesta

La práctica de la lectura en voz alta y en grupos es frecuente dentro de las madres del programa. Ésta es una manera grata de llenar ese hueco sombrío que es la ausencia del libro. La lectura socializa y es el puente de acceso para aquellas que no saben leer todavía.

Es la más visible, evidente, amplia y aparece en todos los tipos de encuentro en el programa. Toma la forma de una fiesta folclórica, en tanto que con los jóvenes se transforma en rumba con música popular o concierto de música juvenil.

Hay danza folclórica en los encuentros de capacitación y de cuidado, y en las plenarias de la asamblea. El baile irrumpe casi sin preparación y en muchas ocasiones sobre todo en los municipios de los departamentos costeros, se presentan las danzas de grupos y baile espontáneo de las mujeres, en especial, de las más ancianas.

El baile es una manera de infundirle alegría a los momentos, de mostrarse y conocer a los demás. En lo colectivo, Marquard (1993:359-365) considera que la proliferación de la guerra podría estar de algún modo vinculada con la desaparición de la fiesta en la sociedad moderna ¹¹.

¹¹ "La creciente fascinación que siente el hombre por el gran estado de excepción hasta llegar a desear la guerra internacional y la guerra civil podría tener algo que ver... con el hundimiento de la cultura de la fiesta. La necesidad de alivio de la vida cotidiana debe ser satisfecha de algún modo... Una respuesta plausible es la siguiente: el antídoto contra ese terrible deseo de estados de excepción —la moratoria marcial de lo cotidiano— consiste en una nueva cultura de la fiesta".

2. Juegos infantiles tradicionales

Se trata en general de juegos de competencia que exigen adquirir destrezas necesarias para disputar mejor y triunfar. El triunfo en estas actividades brinda a las mujeres una exaltación de alegría.

En los encuentros de cuidado estos juegos se asumen como pliegues en los cuales las asistentes se sienten seguras, protegidas de los comentarios que las pudieran herir o bajo órdenes, cuyo cumplimiento pudiera hacerlas sentir en ridículo.

Una variante de éstos se dio con ocasión del encuentro de los espacios infantiles¹² en San Antero (Córdoba) con el nombre de ronda coreográfica, el cual consistió en tomar un segmento de una ronda infantil, el corazón de la piña o el caracol, para combinarlo con música de la región -el bullerengue- y con movimientos corporales acompasados. En el acto central cerca de 3.500 niños de varios municipios urbanos y rurales, caminaban, se envolvían y jugaban con los movimientos del cuerpo al ritmo de la música.

¿Cómo componer un conjunto de acciones de juego en un programa del cual hacen parte mujeres de los sectores sociales de consumo más bajo, en un país envuelto en una situación conflictiva muy compleja? Lo fundamental de la respuesta es propiciar el juego.

¹² A los encuentros de los espacios infantiles se llegó considerando que el programa dispusiera de espacios relacionados directamente tanto con la familia, en su conjunto, y con los niños y jóvenes, en particular. En el caso de los niños se hace contando con la colaboración de las entidades educativas y, en especial, del maestro. En la experiencia de San Antero colaboraron cerca de cien maestros.

3. Los objetos del jugar

El programa ha utilizado objetos para jugar: pelota-cometa, máscara, muñecón (culebra, caimán y caballo), barajas y títere de papel (recuadros del 4.4 al 4.11).

Recuadro 4.4

PELOTA - COMETA

Se parece a la de trapo con la que juegan fútbol los niños y algunos obreros en las calles y parques de las ciudades de varios países de América Latina. Tiene un núcleo de tela relleno de algodón al cual van unidas entre una y seis cintas de colores, de un metro o más de largas, que sirven de palanca para bolearlas y lanzarlas y que en el aire se estiran como un cometa la cabeza de una mujer con larga cabellera o un pulpo. Su tamaño y peso son suficientes para vencer la resistencia del aire y recorrer distancias de hasta 50 o 60 metros, además de ser liviana para que no lastime a quien le caiga encima.

Se usó por primera vez en los primeros encuentros de capacitación con las madres líderes. Se cortaba tela delgada de colores vivos, de más o menos un metro de larga, convirtiéndola en una larga cinta continua de dos o tres centímetros de ancha. Ésta se enrollaba como una madeja de hilo, con un alma de espuma hasta obtener una pelota. Se le dejaba una cola que dibujaba imágenes en el aire. Luego, para utilizarla en las asambleas se le agregaron cinco colas más.

Se lanzan en las reuniones masivas, con un fondo de música folclórica, lo que da en el momento un ambiente de fiesta popular. Esta pelota hace que irrumpa el cuerpo en situaciones en que reina la quietud de aquellos que no se conocen entre sí.

Hoy en día, la pelota-cometa ya no se usa como parte de los deportes y juegos de competencia. Es parte de una actividad de puro movimiento, al verla volar y poderla lanzar. Por esta razón, algunos jóvenes y niños se desesperan con ella porque no pueden utilizarla en los juegos de competencia que conocen.

Hay danza folclórica en los encuentros de capacitación y de cuidado, y es en las plenarios de la asamblea. El baile irrumpie casi sin preparación y en muchas ocasiones sobre todo en los municipios de los departamentos costeros, se presentan las danzas de grupos y baile espontáneo de las mujeres, en especial, de las más ancianas.



Espacio juvenil
Municipio Castilla la Nueva
Meta

Recuadro 4.5

MÁSCARA

Remite al teatro, al carnaval y al maquillaje de la vida corriente. En el teatro, el cine y la novela se acuerda reconocer y aceptar el surgimiento de un nuevo personaje sin desconocer que se trata, de algún modo, de una máscara. Son interesantes sus posibilidades para experimentar transformaciones del rostro que se convierte en el símbolo de todo el sujeto.

En el carnaval la máscara facilita el ingreso y disfrute de la fiesta, permitiendo desplazar las otras máscaras con las que se reconoce al sujeto en la vida cotidiana. La mayor parte de los beneficiarios y participantes del programa viven en zonas donde no existe el carnaval ni nada que se le parezca. Así las sencillas experiencias carnalescas que se les ofrecen cuando se realizan los encuentros familiares constituyen un acontecimiento.

Durante la preparación de un desfile-carnavalito, las familias los experimentan con la pintura del rostro, las máscaras sencillas de cartón y la elaboración de grandes mascarones de papel o espuma delgada. También, en algunos de los encuentros de las familias de un municipio, se les ha ofrecido, sobre todo a las que han llegado de la zona rural, maquillarlas, de modo que se vayan a sus casas, así sea un solo día, con una nueva apariencia.

Recuadro 4.6

MUÑECONES

Hay grandes muñecos diseñados como mascotas de eventos deportivos: juegos olímpicos, campeonatos de fútbol o de básquetbol. En general, son íconos callejeros en la sociedad del espectáculo.

Son la versión callejera para un juego de grupo de una muñeca. En los carnavales los muñecones están relacionados sobre todo con los mitos y leyendas antiguas o con situaciones actuales que están en proceso de convertirse en los nuevos mitos. Estos grandes muñecos pertenecían, a la serie del Caballo de Troya y en el presente a las criaturas de La guerra de las galaxias y a La vaca loca de las fiestas populares de la zona andina colombiana. A través de estos muñecos de gran tamaño se vinculan Ulises con Dédalo, Georges Lucas y algunos artesanos-jugadores. Los muñecones son: culebra, caimán y caballo.

Recuadro 4.7

CULEBRA

Ícono inflable de colores muy vivos, de caucho, de 15 metros de larga y de un metro de diámetro que pesa, aproximadamente, 80 kilos. Diseñada para que pueda hacer movimientos horizontales como las serpientes cuando se desplazan sobre una superficie plana. Es pesada y más voluminosa en los segmentos centrales de su cuerpo para que se mueva como la anaconda de la Amazonia., vinculada con la mitología de algunas tribus de la zona* y con el cuento *Anaconda* del escritor uruguayo Horacio Quiroga (2002:49-67).

En los desfiles carnavalescos los jóvenes –hombres y mujeres- la quieren cargar para jugar con ella por las calles de los pueblos durante más de una hora durante las marchas festivas. Para las autoridades locales la culebra se ha convertido en un símbolo de la fiesta debe aparecer.

* "En Amazonia encontramos un jaguar mitológico, asociado con el trueno y el fuego, un tipo de superhombre que puede transformarse en chamán para viajar hasta la Vía Láctea, que es una anaconda celeste: una especie de gran útero simbolizado una vez en la maloca, una representación fundamental del universo en los diversos mitos aborígenes de la creación... En otras, su cuerpo se torna en una canoa que encarna los ríos de la selva. En su recorrido ascendente del oriente hacia el poniente se detiene cada vez que encuentra raudales que son otras tantas malocas de peces que existen debajo del agua. Ahí, la anaconda le permite a la gente que viaja en ella salir. Ya en la tierra los fundadores de los sibs o grupos de descendencia bailan el yurupari en fila, representando el cuerpo de la sierpe, pero manteniendo la jerarquía en que fueron engendrados. Es decir, el orden de los segmentos del reptil de donde despegaron desde la cabeza hasta la cola: cantores, bailadores, chamanes, guerreros y sirvientes... Otro mito de los sicuanis en los llanos orientales habla de una anaconda que causa de su canibalismo tuvo que ser elevada por un par de águilas hasta el cielo, donde se convirtió en la Vía Láctea" (De Fridemann y Arocha, 1989:48-52).

Recuadro 4.8

CAIMÁN

Tiene las mismas características de la culebra, un poco más pequeño y liviano, lo que facilita que niños de 7 a 10 años lo carguen en el desfile y en recorridos de juego por las calles a la manera de una vaca loca. Se relaciona con la mitología del hombre caimán que dispone de un grupo de leyendas sobre todo en las zonas ribereñas del Magdalena y Cauca.



Espacio juvenil
Municipio Samacá
Boyacá

Recuadro 4.9

CABALLO

Con 3 metros de alto se desplaza sobre una plataforma con ruedas. Esta figura se liga con la mitología del caballo de Troya, con el Pegaso, con el caballito de arcilla de Ráquira y los caballos que flotan en los cuadros de Marc Chagal. Es una figura híbrida y mestiza que ha contribuido con el mestizaje en diversos lugares del mundo.

Recuadro 4.10

TÍTERES DE PAPEL

La idea es sacar este tipo de muñeco del teatrino. Se parece a la máscara porque también se pone sobre el cuerpo del actor, tanto para metamorfosear su apariencia como para utilizar sus movimientos corporales. Pero sigue siendo un títere porque depende del movimiento del actor para ganar vida. Este títere es de gran tamaño y está unido al cuerpo del actor y no a sus manos y brazos. Por su tamaño se ve en espacios amplios como coliseos y plazas donde se llevan a cabo los desfiles carnavalescos.

Puede armarse con tiras de guadua, varitas delgadas de bambú, fibra de mimbre o cualquier material resistente y flexible. De este modo su difusión cuenta con las destrezas producidas por la artesanía. Su piel es de papel, lo que lo hace pariente de las cometas. Con el papel, que se rompe con gran facilidad, se quiere poner de presente la fragilidad de la vida pero también su capacidad para insistir y resistir, volviendo a aparecer con una piel de nuevos colores a la manera de la primavera. Los primeros los elaboraron estudiantes de los grados 12 y 13 en la Normal Superior de Villavicencio.

En los encuentros de cuidado estos juegos se asumen como pliegues en los cuales las asistentes se sienten seguras, protegidas de los comentarios que las pudieran herir o bajo órdenes, cuyo cumplimiento pudiera hacerlas sentir en ridículo.

Recuadro 4.11.**BARAJAS**

Objeto vinculado con el juego de azar y la adivinación. Es el tipo de juego que Caillois llama de suerte. El programa cuenta con tres barajas:

- » Una contiene los conceptos básicos del programa en una cara y en la otra el nombre del texto. Ésta facilita su consulta para tomar decisiones o dar respuestas rápidas cuando así lo requiere el trabajo y hace posible la memorización de los elementos conceptuales básicos de un discurso
- » La segunda baraja, llamada de las siete puertas, fue diseñada para promover la conversación de las madres y los miembros de la familia. Se trata de un mazo compuesto por cincuenta cartas, treinta de las cuales contienen en una cara, ilustraciones y símbolos, y las otras veinte, textos alusivos a aspectos importantes para la vida de los individuos en el país y en este momento de la historia. La baraja pretende propiciar la conversación de las madres, facilitándoles en cada carta, siete entradas diferentes al tema del cuidado
- » La tercera contiene los conceptos y lineamientos básicos para apoyar a los municipios, y sobre todo a las mujeres y familias beneficiarias, en la conformación de las veedurías ciudadanas

4. La comparsa, una visión nómada

Interrumpir las jornadas cotidianas de madres, familias, niños, niñas y jóvenes para preparar la fiesta y el juego es intentar mediante la construcción de convivencia, imprimir una intencionalidad corporal conjunta ante el carnaval y la comparsa.

La convocatoria y organización de estas actividades es diferente en cada municipio porque obedece a factores como la voluntad política de los alcaldes, las características psicosociales y geográficas, la capacidad económica, la importancia de la continuidad de los programas sociales y la capacidad del enlace municipal para el desarrollo conceptual de la propuesta.

La capacidad creativa o acto de la creación (*poiesis* = poesía) se pone a prueba con el pretexto de armar una comparsa. La culebra o el caimán están insertos como objetos transicionales, no sólo como representaciones profanas o sagradas, elementos de nuestras culturas ancestrales o simples objetos para jugar. Son elementos lúdicos pensados para el cuidado de la familia y el uso de la atención.

El mascarón, la culebra y el caimán establecen un vínculo entre el espectador y su exhibicionista. La acción ritual del conjunto, la fuerza que se genera desde lo colectivo y su ritmo no requieren de un aprendizaje previo, se experimentan como cambio, movimiento y acción. En la provincia se encuentra la tendencia natural, no teatral, a mostrarse, a ser observado y por ende evaluado, y sobre todo a derribar barreras de orden social y problemas territoriales que de otra manera no pueden ser expresados.

Lo simbólico, lo corporal, lo sensorial y hasta el sentido de protección se evalúan en los objetos transicionales. Los ideales estéticos se hacen múltiples, dan a entender que la diversidad abre caminos hacia nuevas formas de combinar el ejercicio del poder con sus verdaderos objetivos.

5. El cuerpo

Siempre se parte de una definición anatómica del concepto de cuerpo que además se cruza con miradas desde la antropología, la sociología, la psicología o la metafísica.

Las reservas al cuerpo y las prevenciones culturales han hecho que éste sea cada vez más inmóvil. Por eso, la propuesta es liberar el cuerpo, descubrirlo lentamente, imaginarlo diferente, conscientizarse de su posición en el espacio con la relajación, el ejercicio o el baile.

En estas actividades del cuerpo se introduce la música como elemento sensorial. Con frecuencia asusta la proximidad de otros, impresionan u ofenden

En estas actividades del cuerpo se introduce la música como elemento sensorial. Con frecuencia asusta la proximidad de otros, impresionan u ofenden los olores propios y ajenos, tensiona el hecho de compartir lugares con otras personas consideradas diferentes. Por eso, se obliga a mirar los rostros, a imitarlos, aparecen y desaparecen los prejuicios, las comparaciones, los papeles del deber ser. Se invita a tocar sin necesidad del contacto físico, no hay profesores ni alumnos, calificaciones o normas, y se inicia un compartir de emociones, risas, y disposición hacia la fiesta.



Uso de mascarón y maquillaje
Espacio familiar
Municipio Yacopí
Cundinamarca

los olores propios y ajenos, tensiona el hecho de compartir lugares con otras personas consideradas diferentes. Por eso, se obliga a mirar los rostros, a imitarlos, aparecen y desaparecen los prejuicios, las comparaciones, los papeles del deber ser. Se invita a tocar sin necesidad del contacto físico, no hay profesores ni alumnos, calificaciones o normas, y se inicia un compartir de emociones, risas, y disposición hacia la fiesta.

El simple acontecimiento del carnaval ofrece herramientas para el desarrollo de una capacidad lúdica. El movimiento de la fiesta y el juego activa la necesidad de creatividad. La ocupación de la calle con estas actividades crea una lúdica del espacio público.

La calle es para todos. El carnaval son disfraces, maquillaje corporal para las más atrevidas, filas interminables de niños esperando turno para pintarse la cara, el abdomen, la espalda y las piernas. Las delegaciones de los municipios y veredas, la organización, el caos la bulla se apoderan de los espacios e inician la fiesta.

La música retumba desde los camiones con sistema de perifoneo, así como las chirimías, las comparsas, las bandas marciales de los colegios. Aparecen los discursos, los agradecimientos que preceden a los actos culturales, la mímica, la danza tradicional, los grupos de regaeton, la poesía infantil, la obra de teatro, el humor, los disfraces y la representación. Al final, un merecido refrigerio y la sensación de liberar energía y de haberse llenado con intensidad de vida.

Capítulo **5**

De cara al futuro



El Sistema de seguimiento y evaluación desde el diseño del programa identificó cuatro componentes:

- i) *Seguimiento interno.* Hace referencia al seguimiento del avance físico y financiero del programa
- ii) *Seguimiento externo muestral.* Realiza el seguimiento a la operación de campo, la entrega de los subsidios y los procesos
- iii) *Control social.* Es el esquema de participación social para ejercer el control y vigilancia del programa por parte de las comunidades beneficiarias
- iv) *Evaluación externa de impacto.* Mide el impacto del programa sobre la formación del capital humano de la población beneficiada.

La Unidad coordinadora nacional (UCN) es responsable tanto del seguimiento interno como del externo muestral y, a su vez, coordina el control social. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), por su parte, fue el responsable de contratar a la firma externa para la realización de la evaluación de impacto, así como de ejercer la interventoría respectiva.

Aunque la concepción del Sistema de seguimiento y evaluación se identificó desde el inicio Familias en Acción, a diferencia de la base datos, no se contó con una orientación metodológica y menos aún de instrumentos, que permitiera su aplicabilidad a la par

de los procesos operativos del programa. Es así, que la base de datos diseñada para la liquidación de los subsidios no contó en su comienzo, con un módulo de seguimiento que permitiera generar los reportes necesarios, los indicadores que midieran la gestión del programa y las alarmas que identificaran los problemas presentados.

A. Seguimiento interno

Para llevar a cabo el seguimiento a los diferentes procesos del programa, a principios de 2001 se inició el desarrollo del Sistema de seguimiento interno. Primero, se diseñó una matriz de indicadores que se organizó por medio de dimensiones, cada una de las cuales se subdividió en criterios y subcriterios. Los primeros diseños que se hicieron (tanto de instrumentos de captura como de modelos de análisis) se guiaban de forma primordial por la matriz de indicadores. El sistema se manejaba por medio de niveles de alarma, los cuales estaban ligados con una ponderación relativa del valor que tenía cada uno de los diferentes criterios. Estas ponderaciones estaban asociadas con el árbol de medición del programa.

Los primeros intentos de aplicación de esta metodología plantearon un levantamiento masivo de información, no sólo para cubrir los procesos del programa sino el cumplimiento de las funciones por parte de los diferentes actores involucrados. Los criterios de medición estaban centrados en los conceptos de calidad, cobertura y oportunidad, tanto de las funciones como de la ejecución de los procesos. Los levantamientos de información iniciales se hicieron sobre el proceso de inscripciones de la fase 1 expansiva del programa y sobre la conformación de las Unidades coordinadoras regionales (UCR). Los siguientes siguieron la línea de los procesos presentados dentro del programa.

No fue posible aplicar estos diseños, ya que se encontraban dificultades en términos de la comprensión del material de captura o en el diseño de los modelos de análisis de la información. Las halladas en el diseño de los modelos radicaban en la asignación de las ponderaciones y prioridades a

los diferentes procesos del programa. Estas dificultades se encontraban de igual forma en el volumen de la información que se pretendía manejar, en especial, en el caso del seguimiento a las funciones de las áreas del programa. El levantamiento de esta información se dificultaba y no arrojaba resultados de fácil manejo, a la vez que los parámetros de evaluación no eran claros y se prestaban para múltiples interpretaciones y poca utilidad.

Con base en estas primeras apreciaciones, se comenzó por replantear varios de los indicadores de la matriz, con el fin de hacerla más manejable y facilitar el levantamiento de la información. Se encontró que dentro del diseño inicial, se habían omitido algunos de los procesos del programa como inscripciones y elección de madres líderes, por lo que fue necesario diseñar modelos de análisis independientes para los mismos. Aun así, el volumen de la información era inmanejable y los parámetros de análisis y los resultados no arrojaban datos pertinentes. Fue necesario aplicar un nuevo cambio.

A su vez, con los primeros levantamientos de información se observó que la organización de los procesos no permitía relacionar unos con otros de la manera adecuada, haciendo de cada uno de ellos una entidad independiente, lo cual generaba problemas al tratar de tener una visión global sobre el funcionamiento del programa. Se encontró, que mientras que el Sistema de seguimiento interno, como estaba planteado, permitía detectar cuáles procesos presentaban problemas o eran susceptibles de ser mejorados, no lograba detectar en qué punto estaba la falla, por lo que no arrojaba una luz clara sobre qué tipo de solución llevar a cabo.

A partir de esta dificultad, se replanteó de nuevo la manera de enfocar y realizar el seguimiento interno, y se llegó a varias conclusiones: partir del flujo de los procesos operativos y a través de su integración, armar el mapa o ciclo operativo identificando para cada proceso los insumos, productos o resultados, tiempos y responsables, para establecer los indicadores, alarmas, e inconsistencias respectivas.

La Unidad coordinadora nacional es responsable tanto del seguimiento interno como del externo muestral y, a su vez, coordina el control social. El Departamento Nacional de Planeación, por su parte, fue el responsable de contratar a la firma externa para la realización de la evaluación de impacto, así como de ejercer la interventoría respectiva.

Un segundo aspecto se relacionaba con la separación entre cantidad y calidad, el *cuánto* y los *cómo*, producto de los procesos realizados de manera directa por los responsables del programa, así como de los ejecutados por los agentes municipales y las familias. El seguimiento interno se enfocaría en los *cuánto*, mientras que el seguimiento externo muestral en los *cómo*. Para el primero, se requería la información total de la cobertura territorial (municipios), institucional (agentes de salud y educación) y poblacional (familias inscritas en el programa) y para el segundo, como su nombre lo indica, se realizaría una muestra de dicha cobertura.

La tercera conclusión era la necesaria e indispensable integración entre el Sistema de información del programa (Sifa) y el Sistema de seguimiento interno. Era urgente el desarrollo del módulo de seguimiento interno como parte integrante del Sifa. La información del seguimiento requería tener como fuente primaria la capturada en el Sifa y a partir de ella generar los diferentes reportes e indicadores para cada proceso operativo y de los ámbitos a monitorear: nacional, departamental, municipal, así como para cada una de las familias para permitir a los diferentes usuarios, nacionales, regionales y municipales obtener información permanente, oportuna confiable y actualizada sobre los procesos fundamentales para la operación del mismo.

Esto, a su vez, cambiaba el flujo de la información para realizar el seguimiento. Se partía de la UCN donde se captura y consolida y a partir de los reportes generados para el seguimiento, se difunde hacía el ámbito regional (UCR) y municipal (enlaces y familias), con el fin de que estas instancias cuenten con información completa, homogénea y oportuna para el seguimiento. De esta forma se acabaría con la dificultad de diligenciar reportes adicionales en los ámbitos local y regional, a través de diferentes fuentes de información y con los problemas que implica la recolección de información, más si se tiene una cobertura territorial y poblacional tan extensa y heterogénea, como es el caso del programa.

El seguimiento interno permite identificar con claridad no sólo cuáles de los procesos presentan problemas o reducciones alarmantes de productividad,



Primera Reunión plenaria de la Asamblea
Octubre 2005
Municipio Inírida
Guainía

sino también en qué ámbito territorial (departamento o municipio) se encuentra la falla, lo cual permite la definición de una estrategia de solución de los problemas identificados.

En la actualidad el módulo de seguimiento interno cuenta con 21 reportes y más de 40 indicadores y a partir de ellos se hacen informes periódicos de gestión. El módulo está diseñado para obtener información en los ámbitos nacional, departamental y municipal. En este último se obtiene información sobre cada una de las familias que se encuentran en la base de datos del programa. El diseño del módulo permite que la información fluya en línea y se parta de la fuente de producción de la misma (Sifa) hasta el usuario final. La tarea de la UCR y los enlaces municipales consiste en verificar y contrastar los datos allí presentados, de tal manera que si se encuentran diferencias con relación a los datos soportados en el ámbito regional o local se puedan realizar los análisis pertinentes que identifiquen las alarmas o inconsistencias presentadas.

El propósito de los informes de gestión es que cada una de las UCR conozca la situación de su gestión departamental dentro del contexto nacional y el de cada uno de sus municipios con relación a su respectivo departamento. En ellos se presentan los diferentes procesos que requieren de análisis, con sus respectivos indicadores, de tal forma que les permita establecer o definir estrategias a seguir cuando se observe que su comportamiento se encuentra por debajo del esperado o de la tendencia departamental.

A partir de estos informes, cada una de las UCR puede conocer en forma estadística la situación de los procesos operativos en cada municipio y de conformidad con las visitas de campo realizadas o con la información suministrada a través de los enlaces municipales o madres beneficiarias u otras fuentes, explicar los por qué de cada una de las situaciones encontradas. Dentro de este contexto, los informes se ven y utilizan como instrumentos básicos que les permita orientar su gestión en cuanto al logro de las metas y objetivos planteados por el programa.

La tendencia, que permite medir el comportamiento de cada uno de los indicadores, bien sea en el ámbito nacional o departamental, es un intervalo de los valores porcentuales del indicador en el cual se evidencia su comportamiento promedio. Una vez establecida la tendencia para cada uno de los indicadores analizados, el ejercicio de comparación consiste en ubicar en la casilla identificada como sigue:



Los indicadores que se encuentran por debajo de la tendencia



Los indicadores que se encuentran por encima de la tendencia

Una vez se identifica el comportamiento para todos los indicadores de los diferentes procesos de un departamento o municipio, se genera el llamado *indicador de gestión* departamental o municipal, según sea el caso, por medio del cual se establece o valora la gestión del ente territorial.

Los informes de seguimiento interno son una de las fuentes de información, tanto para el externo muestral, como para la evaluación de impacto.

B. Seguimiento externo muestral

Como se mencionó, este seguimiento está orientado a la operación de campo, es decir, a la entrega de los subsidios y los procesos. Sin embargo, al igual que el interno, el programa en sus inicios no tenía claro cómo realizarlo. Se desarrollaron y trataron de llevar a cabo diferentes metodologías que se confundían tanto con el seguimiento interno como con el comunitario, sin lograr obtener los resultados esperados.

Una de las primeras conceptualizaciones sobre el seguimiento externo realizada por el programa, se centró en el diseño de herramientas de generación de información necesarias para evaluar los aspectos de los procesos que en determinado momento afectarían el ciclo parcial o completo del programa y que permitieran encontrar sus causas, con el fin de proponer las soluciones a los mismos.

Esta metodología, al igual que las iniciales del seguimiento interno, fueron complejas, difíciles de aplicar y con altos costos frente a los escasos resultados logrados. La experiencia llevó al programa a replantear de nuevo el enfoque del seguimiento externo muestral, a la par que se realizaban los ajustes al Sistema de seguimiento interno. Así, se volvió a la concepción inicial relacionada con la verificación de la transparencia en la entrega de los subsidios para las familias beneficiarias, a través de un estudio muestral en donde se comprobaba el cumplimiento de las condiciones requeridas por parte de éstas y de las obligaciones por parte de los agentes externos participantes en la ejecución de los procesos del programa. Es decir, un seguimiento más de la operación en campo sobre el estudio de los problemas prioritarios de los procesos identificados en el seguimiento interno.



Madre titular
Inscripción Quibdó
Chocó

Se volvió a la concepción inicial relacionada con la verificación de la transparencia en la entrega de los subsidios para las familias beneficiarias, a través de un estudio muestral en donde se comprobaba el cumplimiento de las condiciones requeridas por parte de éstas y de las obligaciones por parte de los agentes externos participantes en la ejecución de los procesos del programa. Es decir, un seguimiento más de la operación en campo sobre el estudio de los problemas prioritarios de los procesos identificados en el seguimiento interno.

En el momento en que el programa realizaba estos ajustes, se contrataron las verificaciones puntuales o *spot checks*, compromiso adquirido con el Banco Mundial, el cual tenía como objetivo adelantar la revisión de la exactitud y validez de la información del ciclo completo de pagos del programa a través de técnicas de muestreo probabilístico. Así mismo, se debería adelantar la medición de la eficiencia de los procesos de verificación de compromisos, liquidación, pagos y atención de quejas y reclamos, al igual que la eficiencia en el proceso de pago de las entidades bancarias. Para ello, se requería analizar la intervención en los casos pertinentes de los diferentes actores: madres titulares, madres líderes, enlaces municipales, instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), instituciones educativas, bancos, UCR, UCN.

Este seguimiento produce informes evaluativos que identifican, a través de indicadores, los resultados alcanzados en cada uno de los procesos operativos del programa, así como de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores que intervienen en su ejecución.

Dentro de este contexto, los *spot checks* y el seguimiento externo muestral se convertían en acciones que buscaban los mismos propósitos, por lo cual se decidió unirlos bajo un mismo proceso a través de la contratación de una firma consultora externa que realizara tres mediciones anuales, es decir, cada cuatro meses. Este seguimiento produce informes evaluativos que identifican, a través de indicadores, los resultados alcanzados en cada uno de los procesos operativos del programa, así como de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores que intervienen en su ejecución.

Este seguimiento busca dar respuesta a preguntas como:

- » ¿Cómo se desarrollan en la actualidad los procesos de verificación de la información utilizada y de los resultados de la liquidación de un ciclo de pagos? ¿Se efectúan de acuerdo con lo establecido en los manuales y cartillas del programa?
- » Desde el punto de vista de las familias ¿los documentos manejados por ellas contienen la información válida y exacta registrada en el programa?
- » ¿Las quejas y reclamos siguen los procedimientos planteados en las guías del programa?
- » ¿La verificación del cumplimiento de compromisos, sigue el proceso estipulado en el programa para los actores que intervienen en él?

Para dar respuesta a estas preguntas, se planteó un grupo principal de tres indicadores básicos de: exactitud, validez y eficiencia, y otro grupo que debe complementar la información sobre los hallazgos encontrados en el operativo de campo de: diligenciamiento, procedimiento, disponibilidad, actualización, legibilidad, utilización, conocimiento, organización, infraestructura, control, cobertura y descriptivos.

Las fuentes de información para el seguimiento son de dos tipos:

- » *Primarias*. A través de encuestas y entrevistas a los diferentes actores municipales
- » *Secundarias*. A través de la auditoria de documentos analizados en la UCN, en las UCR, en las oficinas de los enlaces municipales y de las sucursales bancarias.

Para el levantamiento de la información tanto primaria como secundaria, se diseñaron las muestras respectivas. Una para la información primaria se diseñó a través de una metodología probabilística estratificada (geográfico por municipio), de conglomerados desiguales (IPS, instituciones educativas), bietápica (unidades primarias de muestreo (UPM) = municipios; unidades secundarias de muestreo (USM) = IPS e instituciones educativas) y muestreo en ocasiones sucesivas. El resultado de la aplicación de esta metodología arrojó un tamaño de UPM = 21 a 23 municipios, con un promedio de 95 familias por UPM, es decir, un intervalo total de la muestra ubicado entre 1.800 a 2.000 familias.

La muestra para la información secundaria se estableció en 20% de los documentos, siempre y cuando la existencia de éstos superara un número mayor a 50 unidades.

Los nueve instrumentos desarrollados para el operativo de campo recogen la información -primaria y secundaria- pertinente de los diferentes actores que intervienen en Familias en Acción:

- » Formulario madres titular
- » Formulario madre líder
- » Formulario establecimientos educativos
- » Formulario IPS
- » Formulario enlace municipal
- » Formulario UCR
- » Formulario UCN
- » Formulario entidad bancaria
- » Formulario quejas, reclamos y novedades.

Durante febrero y marzo de 2005 se realizó el levantamiento de información en campo de la tercera medición de *spot check* o verificaciones muestrales. Ésta, como las dos

anteriores, permitió la obtención de información básica sobre los diferentes actores y agentes que intervienen en los procesos del programa, pero indagó acerca de los temas de participación social y capacitación. Así mismo, en esta tercera fase se introdujeron variantes en la metodología de diseño muestral dirigida a los establecimientos participantes con la finalidad de disponer de mayores elementos de juicio alrededor del análisis del proceso de verificación de compromisos escolares y en salud.

En esta medición, la firma evaluadora tuvo como propósito adicional, la adaptación¹ y aplicación de la técnica cualitativa de grupo focal a las madres líderes, como una forma de complementar y profundizar la participación individual familiar y comunitaria tanto de las líderes como de las madres titulares urbanas y rurales que éstas representan.

Entre los diferentes instrumentos que se aplican, se generan 412 indicadores directos, distribuidos así:

- » Para la madre titular: 68
- » Para la madre líder: 66
- » Para la madre líder coordinadora: 34
- » En los establecimientos educativos: 16
- » Para las IPS: 18
- » En lo que tiene que ver con el enlace municipal: 114
- » En la UCR: 75
- » En los bancos: 21.

¹ Adaptaciones de la técnica: se utiliza como instrumento para educar en lo correspondiente a quejas y reclamos, no se hicieron grabaciones ni filmaciones, no se capturaron las expresiones y actitudes de los participantes frente a las preguntas hechas en las sesiones.

1. Verificación de cumplimiento de compromisos

A continuación se presenta un resumen sobre las principales conclusiones, recomendaciones y puntos relevantes que Familias en Acción debe atender:

» Respecto a la verificación de compromisos en salud, la totalidad de las UCR manifestaron poseer un listado de las IPS que en 2004 atendieron a menores de 7 años a los que se les practican controles de crecimiento y desarrollo, pero sólo 90,9% de ellas informaron sobre la cantidad de madres titulares con menores por debajo de la edad citada. No obstante, sólo 43,8% de las oficinas regionales disponen de información sobre los menores de las familias en cuestión.

» Los enlaces municipales no ejercen un completo control sobre la información de los beneficiarios de los subsidios, ya que en términos de éstos para salud, 50% no maneja información sobre los menores que asisten a controles en las IPS y para el restante 50% que tiene alguna información, el subregistro de menores es de 58,8% cuando se le compara con la información de la UCN. No obstante, fue alentador identificar que todos los menores incluidos en la muestra de salud fueron localizados en los archivos disponibles en las oficinas locales.

» Respecto a los subsidios escolares ocurre algo semejante a lo descrito para salud. Sólo 38,8% de los enlaces municipales posee datos sobre las madres con menores matriculados, aunque acerca de la aplicación de la entrevista, recientemente habían obtenido la información básica de cada madre y realizado el registro de cumplimiento de compromisos en forma manual. De otra parte, la verificación de los beneficiarios de la muestra y los registrados en archivos de los funcionarios locales fue exacta en más de 77% de los casos, pero ello es comprensible por las deserciones de estudiantes que se experimentan en el transcurso del año y por la movilidad de las familias dentro del mismo territorio de los municipios

» Las respuestas de las madres sobre la verificación de cumplimiento de compromisos revelan su preocupación por llevar a los niños a las citas de control pro-



Niña beneficiaria
Municipio Santa Bárbara de Iscuandé
Nariño

gramadas por las instituciones de salud, así como por matricularlos y enviarlos de manera cumplida a las clases, lo cual en un altísimo porcentaje es exacto, en la medida en que en los registros de las instituciones participantes se verificó la existencia de más de 90,0% de los beneficiarios incluidos en la muestra

» De otra parte, cerca de 50% de las madres líderes manifestaron que pocas titulares de sus grupos conocen, reclaman y utilizan el formato ES2 como soporte para tener derecho a la liquidación y pago de subsidios. Así mismo, las líderes –sobre todo de las áreas urbanas- ratificaron la colaboración que prestan a los enlaces en el manejo y organización de información relacionada con procesos del programa, mientras que las rurales manifestaron reclamar al enlace

documentación de los procesos para entregarlos a las titulares que no pueden acercarse a las cabeceras por problemas asociados con las dificultades de distancias, costos de transporte y orden público.

2. Proceso de pagos

Con relación al proceso de pagos, la evaluación arrojó las siguientes conclusiones:

- » Se identificaron diferencias entre la información que manejan las oficinas regionales y las locales frente a la proporcionada por el nivel central del programa. Además, no todos los funcionarios regionales o locales disponían de la información completa requerida. Se presume que las razones de las discrepancias identificadas se deben a diferencias entre los archivos utilizados para la selección de las muestras de madres titulares y los archivos que sirvieron de base a la liquidación y giro de los subsidios
- » El 93,8% de los responsables de las UCR informaron haber recibido instrucciones escritas del nivel central del programa para coordinar el proceso de pago de subsidios correspondiente al ciclo 4 de 2004, y mostraron la respectiva comunicación que especifica como período de pagos en todos los municipios las fechas comprendidas entre diciembre 20 de 2004 y enero 17 de 2005. El 6,2% de los restantes funcionarios regionales no recordaron haber recibido instrucciones escritas
- » El 81,8% de los enlaces municipales manifestó haber recibido instrucciones escritas de la UCN para la coordinación y realización del proceso de pagos del ciclo 4 de 2004, mientras que el restante 18,2% no recibió instrucciones. Al solicitarles el comunicado escrito que contiene las instrucciones, 59,1% de ellos mostraron el memorando del pago del ciclo 4; 9,1%, comunicaciones que no correspondían al pago de subsidios del ciclo en referencia y 31,8% no disponía de la comunicación. Todo lo anterior es indicio de la poca organización en que se conservan en algunas de las oficinas locales la documentación relacionada con el programa
- » De otra parte, 94,4% de los funcionarios locales indicó haber coordinado con el director o gerente de la oficina bancaria el proceso de pago de subsidios del ciclo antes mencionado

» Frente a los resultados obtenidos durante la fase 1 de la investigación, se observaron reducciones importantes: las madres que no firmaron el FS1 se redujeron 84,3%, las que no reclamaron el FS2 pero firmaron el FS1 lo hicieron 69,42%, mientras que aquellas que no reclamaron el FS2, en 80,42%. Es posible que el anterior comportamiento en los referidos indicadores locales, obedezca a los esfuerzos de significación que la dirección del programa ha realizado tendientes a la correcta aplicación en el ámbito local de los procedimientos involucrados en el proceso de pago

» El 99,5% de las madres que cobraron subsidios informaron que lo hicieron de manera personal y 83,24% de éstas manifestaron poseer el extracto del último pago y todas mostraron el documento en referencia a las personas responsables de la aplicación de las entrevistas

» El 95,7% de los gerentes y directores de oficinas bancarias manifestaron haber coordinado los días de pago y la cantidad diaria de madres que debían pasar por el banco a retirar su dinero. Por el contrario, 4,3% de los gerentes y directores no coordinaron el proceso con los funcionarios locales encargados del programa

» De otra parte, en la fase 2 de *spot checks* se identificaron indicios importantes de participación de las madres líderes en actividades vinculadas con el proceso de pagos, por expresa delegación de los enlaces municipales. Por ello, en la fase 3 -durante las reuniones específicas con grupos de madres líderes de cada municipio- se retomó el tema de su participación en el proceso de pagos y se corroboró que, en efecto, las líderes rurales de la mayoría de los municipios visitados reclaman los FS1, los hacen firmar de las titulares a cargo y les hacen entrega del respectivo FS2, de forma que sólo tengan que desplazarse a las cabeceras el día que les corresponda cobrar. El anterior comportamiento de las líderes está asociado con las dificultades de distancias, costos de transporte y orden público mencionados.

3. Participación social y capacitación

La participación social está determinada por el conocimiento de los objetivos perseguidos por el programa, 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.

El conocimiento de estos objetivos está ligado de manera directa a la capacitación que se brinda a los actores y agentes vinculados con el programa en torno de la correcta ejecución de las actividades asociadas con los procesos operativos, y a la disponibilidad y consulta de las cartillas y materiales de apoyo que sirven de guía para la ejecución de los procesos. A continuación se presenta el balance de lo realizado en este campo:

- » Para el correcto desempeño de sus funciones y actividades, durante 2004 a los coordinadores regionales se les capacitó en cuatro oportunidades y a los enlaces municipales en dos. El 50% de la capacitación en referencia se cumplió durante los meses de noviembre y diciembre
- » En opinión de la UCN, la capacitación en referencia abarcó contenidos por encima de los especificados en las cartillas y documentos operativos
- » La UCN informó, de forma adicional, que durante 2004 hubo capacitación específica dirigida a las madres líderes, titulares y entidades participantes, orientada a mejorar la participación y desempeño de tales actores y agentes en las actividades relacionadas con los diferentes procesos del programa. La verificación de cumplimiento de compromisos se mencionó como una preocupación importante
- » Los coordinadores de unidades regionales manifestaron conocer los enlaces municipales de su jurisdicción. Con excepción de 6,25% de los funcionarios regionales, el restante 93,75% manifestaron reunirse con frecuencia con los enlaces
- » El 93,8% de los responsables de oficinas regionales entrevistados dijo haber recibido capacitación para desempeñarse de manera correcta como coordinadores regionales

- » No obstante la amplitud de los temas tratados en la capacitación, 20% de los funcionarios la considera insuficiente
- » De otra parte, de los funcionarios regionales entrevistados informaron conocer las cartillas, guías y documentos operativos del programa, pero no todos poseen el material
- » El 93,8% de los coordinadores regionales señaló que los enlaces de los municipios a cargo acostumbran programar y organizar encuentros de cuidado; 31,3% de los funcionarios regionales manifestaron asistir a los mencionados encuentros, 62,5% asisten pocas veces, mientras que 6,2% no lo hacen

Espacio juvenil
Municipio Castilla la Nueva
Meta



» La totalidad de los funcionarios locales sostuvo conocer a las madres líderes de sus respectivos municipios; 95,5% de ellos acostumbra reunirse con frecuencia con las líderes, mientras que el restante 4,5% manifestaron no hacerlo de esta forma. El promedio de reuniones por municipio realizadas durante noviembre y diciembre fue de 4.2

» La totalidad de los enlaces municipales entrevistados considera de utilidad las reuniones con las madres líderes. De otra parte, 95,5% de éstos opinaron que las líderes conocen a las titulares de sus respectivos sectores y 4,5% indicaron que no las conocen

» El 95,5% de los enlaces municipales afirmó haber recibido capacitación para el correcto desempeño de sus funciones y 4,5% dijo no haberla recibido. En promedio, cada enlace ha sido capacitado 4.7 veces

» Los enlaces municipales entrevistados manifestaron conocer tanto la Cartilla de la madre titular, como las Cartillas de la biblioteca de la madre líder y las guías y documentos operativos del programa. No obstante, al verificar la disponibilidad de los mismos se identificaron faltantes

» Los enlaces expresaron saber qué es un encuentro de cuidado y 77,3% de ellos manifestó que durante noviembre y diciembre se realizaron los referidos eventos, cuyo promedio por municipio alcanzó la cifra de ocho reuniones

» El 94,8% de las madres titulares indicó conocer a la respectiva titular de su grupo, 4,4% no la conocen, mientras que 0,8% de las entrevistadas dijo que su grupo carece de líder

» Las madres titulares que mantienen contactos con las líderes de sus respectivos grupos le asignan las siguientes calificaciones al trabajo realizado por éstas: 33% lo consideran muy bueno, 60,3% bueno, 5,7% regular y sólo 1% le asigna mala calificación. El 96,8% de las titulares considera de utilidad las reuniones con las madres líderes y 3,2%, no

» El 85,1% de las entrevistadas dijo haber recibido capacitación para desempeñarse como madre titular, 13,9% manifestó no haberlo hecho y 1% no recordó haberla recibido

» El 76,2% de las madres beneficiarias considera suficiente la capacitación recibida y el restante 23,8% no

» El 84,8% de las madres entrevistadas saben qué es un encuentro de cuidado y el restante 15,2% no

» El 87,8% de las madres líderes entrevistadas sostuvo conocer la totalidad de las titulares representadas; 9,8% manifestaron conocer a más de la mitad de las titulares a cargo y tan sólo 2,4% dijeron conocer a menos de la mitad

Niñas beneficiarias
Municipio Candelaria
Valle

En la segunda medición realizada durante los meses de julio a septiembre de 2003, los resultados arrojaron que las condiciones de vida de los beneficiarios mejoraron. Se registró un aumento en el consumo de los hogares que se refleja en mejor nutrición, salud y educación.



- » El 54,3% de las líderes manifestó recibir alguna compensación o ayuda de las madres titulares a cargo por colaborarles en las actividades asociadas con los procesos de cumplimiento de compromisos y de pago de subsidios
- » El 91,5% de las líderes expresó que se reúnen con frecuencia con las titulares de sus respectivos grupos
- » El 75,6% de las líderes entrevistadas señaló haber recibido capacitación para el adecuado desempeño de sus actividades
- » El 48,4% de las líderes consideró suficiente la capacitación recibida y el restante 51,6% no
- » El 97,6% de las líderes saben qué es un encuentro de cuidado
- » En 72,7% de los municipios de la muestra se identificó la existencia de la madre líder coordinadora o madre líder presidenta
- » El 93,8% de las madres líderes coordinadoras entrevistadas fueron nombradas por el comité municipal de madres líderes y 6,2% restante respondieron que fueron nombradas por las titulares del respectivo municipio (se presume que tales designaciones la hizo la asamblea)
- » El promedio de madres líderes a cargo de la líder coordinadora es de 16. El 37,5% de éstas residen en cabeceras y 62,5% en áreas rurales.
- » La totalidad de las madres coordinadoras manifestó no recibir ninguna ayuda o colaboración por ocuparse de las diferentes actividades
- » En 55,3% de los establecimientos educativos los responsables de la verificación de cumplimiento de compromisos escolares manifestó haber recibido capacitación para el desempeño de esas actividades, y 44,7% dijeron no haberla recibido
- » En 57,3% de los establecimientos se considera suficiente la capacitación recibida y en 42,7% no

- » El 46,2% de los responsables de la verificación de cumplimiento de compromisos en las IPS informó haber recibido capacitación para desempeñarse en esa actividad
- » El 50% de las IPS los responsables de la verificación de compromisos consideró suficiente la capacitación recibida y el restante 50%, no
- » El 87% de los responsables de oficinas bancarias dijo reunirse con frecuencia con los alcaldes y enlaces municipales para revisar y convenir procedimientos que contribuyan a mayor organización y agilidad en el proceso de pago de subsidios a las madres beneficiarias, y el restante 13% nunca lo ha hecho.

4. Sobre las quejas, reclamos y novedades

Las respuestas de las líderes reflejan falta de claridad en la distinción conceptual entre quejas y reclamos, aunque ésta es más marcada entre las líderes rurales; identifican que el programa aún tendría un aspecto para continuar trabajando con las madres en su conjunto, de forma que hagan efectivas contribuciones a la dinámica del programa mediante la correcta identificación de situaciones asociadas con quejas y reclamos individuales o colectivos. La falta de materiales en poder de las madres también puede incidir en esta situación. No obstante las siguientes observaciones, una gran proporción de las beneficiarias están conformes con el programa:

- » El 28,2% de las madres titulares reportó que desde su vinculación al programa ha presentado quejas y reclamos, al menos una vez; 71,4% manifestó no haberlas presentado, 0,2% observa que no les gusta presentarlas y otro porcentaje igual a éste no sabe o no recuerda haberlo hecho

- » El 72,9% de las madres que indicó haber presentado quejas y reclamos sostuvo que el respectivo enlace anotó en el formulario REC lo que manifestaron, 19,3% dijeron que no hizo el registro y el restante 7,8% no sabe o no recuerda si lo hizo
- » El 26,3% de las reclamaciones tienen que ver con el no pago de subsidios de salud, 63,2% con el no pago de los de educación y 10,5% con problemas con los adhesivos de educación
- » De la información que se tuvo a la mano se dedujo que 28,9% de las madres reclamó por escrito, en la medida que tenían la respectiva radicación, y el restante 71,1% lo hizo de forma verbal
- » Con relación a las novedades, 15,7% de las entrevistadas expresó que desde su vinculación al programa sí las han presentado, 82,8% dijo no haberlo hecho, mientras que 1,5% desconoce que deben hacerlo y 0,1% no lo recuerda
- » Las madres opinan que 78% de las novedades fueron tenidas en cuenta por el programa; 11,1%, no, y otro tanto desconoce si será considerado
- » El 81,8% de los enlaces municipales consultados manifestó que las madres titulares acostumbran presentar quejas y reclamos; 13,6% no tiene por costumbre presentarlos, y a 4,5% no les gusta
- » Según los enlaces municipales, en términos numéricos, 57% del volumen de reclamos fueron por escrito y el restante 43% en forma verbal
- » En razón del flujo que siguen las reclamaciones de acuerdo con las competencias de solución establecidas para cada instancia, 15,8% de los presentados por las madres hicieron tránsito a la UCR y 83,3% a la UCN.

C. Evaluación de impacto

La evaluación de impacto del programa se ha realizado a través de firmas consultoras externas y su interventoría está a cargo del DNP.

Esta evaluación tiene dos grandes objetivos:

» Establecer el grado de impacto de las intervenciones del programa en la conservación y crecimiento del capital humano, medido a través de la salud, nutrición y educación de los beneficiarios, identificando los principales factores de incidencia directa e indirecta. Para su medición, entre los factores de incidencia directa, se tienen en cuenta: demanda y uso de servicios de salud; asistencia y permanencia escolar; consumo y adquisición de alimentos; costo asociado con los usos de servicios de salud y educación; características demográficas, sociales y económicas de las familias; así como del medio comunitario y medio ambiente físico; entre otras.

Entre los factores de incidencia indirecta que también afectan el capital humano se miden: el gasto privado; la participación laboral, empleo y usos del tiempo; los ingresos de los hogares; la pobreza; la migración de la población y las condiciones de la mujer

» Realizar análisis evaluativos sobre temas complementarios del programa y sobre los aspectos operativos de su puesta en marcha. Dentro de estos análisis se tienen: el grado de focalización en la población objetivo; el cumplimiento de las operaciones; la transparencia en la identificación de las familias elegibles; los procesos de participación comunitaria.

Para la evaluación del programa se aplicó una metodología en proceso experimental, la cual se basa en dos elementos fundamentales:

- i) Comparación entre municipios tratamiento y municipios control, seleccionados para la construcción de la línea de base



Reunión Asamblea
Municipio Inírida
Guainía

ii) Los tipos de medición: línea de base y seguimiento.

Los municipios tratamiento son aquellos en los cuales opera el programa; se seleccionaron 50 unidades primarias de muestreo - UPM (correspondientes a 57 municipios), 101 instituciones de salud, 271 instituciones educativas, 10.660 familias elegibles, 573 hogares comunitarios y 2865 niños del nivel 1 del Sisben.

Los municipios control, corresponden a aquellos con características similares a los municipios cobertura del programa, pero en los cuáles éste no opera. Se seleccionaron 50 unidades primarias de muestreo (correspondientes a 65 municipios), 106 instituciones de salud, 249 instituciones educativas, 8347 familias elegibles, 594 hogares comunitarios y 4158 niños del nivel 1 del Sisben.

La combinación de estos dos elementos en la evaluación permite establecer los efectos directos del programa, al comparar las variables seleccionadas de los municipios tratamiento en los diferentes momentos de medición: línea de base y los seguimientos, con relación a esos mismos momentos de las variables en los municipios control.

Para la recolección de la información se establecieron dos estrategias de medición: la estructurada y la no estructurada o cualitativa. La primera se realiza con base en instrumentos de encuesta técnicamente diseñados y validados, para la obtención estandarizada de información cuantitativa, mediante preguntas enunciadas de forma textual por encuestadores profesionales y con alternativas de respuesta preestablecidas y precodificadas, y la medición no estructurada o cualitativa, a través de grupos focales, talleres y entrevistas semiestructuradas colectivas e individuales que proveen información complementaria que explican los impactos, cambios y problemas, y ayudan a captar la percepción y expectativas sobre el programa.

Los instrumentos utilizados para la recolección de la información, en la medición estructurada, se concretan en seis formularios:

- i) *Encuestas de hogares*. Dirigidas a la muestra de familias clasificadas en el nivel 1 del Sisben, con niños y jóvenes de 0 a 17 años, tanto en los municipios tratamiento como en los de control
- ii) *Encuesta en una muestra de hogares comunitarios del ICBF*. Se realiza en los municipios tratamiento, a las madres comunitarias, a los niños menores de 5 años (peso y talla) y a algunos de los padres de estos niños
- iii) *Encuestas a los directores de los establecimientos de salud*. Muestreados en los municipios tratamiento y en los de control
- iv) *Encuestas a los directores de los establecimientos educativos*. Muestreados en los municipios tratamiento y en los de control
- v) *Encuestas a los alcaldes municipales*. Así como también a otros tres informantes claves de los municipios tratamiento

vi) *Encuestas a los enlaces municipales* de los municipios tratamiento.

Los instrumentos utilizados para la medición no estructurada o cualitativa son:

i) *Grupos focales*. Dirigidos a diversos tipos de madres beneficiarias del programa en municipios tratamiento

ii) *Talleres*. Realizados para agentes municipales del programa, agentes regionales (UCR) y agentes nacionales (UCN)

iii) *Entrevistas colectivas*. Enfocadas a madres elegibles, no beneficiarias y a madres con niños en los hogares comunitarios del ICBF, en municipios tratamiento

iv) *Entrevistas individuales*. Realizadas a enlaces municipales y a informantes claves de los municipios tratamiento.

Esta información se ha recolectado en diferentes etapas: un primer momento, en el cual se realizó el levantamiento de la línea de base, entre los meses de julio a septiembre de 2002; el segundo, correspondiente a la segunda medición o primer seguimiento que se llevó a cabo entre los meses de julio a septiembre de 2003, y el tercero, en el cual se ejecutará la tercera medición o segundo seguimiento, programado para los meses de julio a septiembre de 2005.

En el levantamiento de la línea de base se caracterizó a la población beneficiaria según demografía, educación, ingresos y fuerza laboral, pobreza, nutrición, salud y condiciones de la mujer. Como se mencionó, esta línea de base se levantó durante los meses de julio a septiembre de 2002, es decir, que la muestra de municipios incluyó tanto a municipios tratamiento que ya habían tenido al menos un pago de subsidios a las familias, como otros municipios en los cuales aún no se había efectuado ningún pago. Esta situación permitió realizar una evaluación preliminar de impacto al comparar los dos grupos e identificar algunos *efectos tempranos* ².

² Resultados presentados en los reportes de evaluación de Sinergia (DNP, abril 2003 y febrero, junio y agosto 2004).

Los efectos en educación señalaron la probabilidad de un incremento en la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años: 13% en el sector urbano y 5% en el rural. En nutrición, se aumentó el consumo de alimentos de alto contenido nutricional en los niños entre 2 y 6 años (huevos 9%, hortalizas y verduras 17% y carne 10%); se disminuyó en 5% proporción de niños entre 0 y 6 años con desnutrición global (peso para la edad), en especial, en el sector rural después de tres meses de funcionamiento del programa. En salud, se redujo la enfermedad diarreica aguda en menores de 6 años: 10% menor incidencia en el sector urbano y 5% en el rural; aumentó la cobertura de vacunación DPT (difteria, tosferina y tétanos) de los niños de 0 a 6 años en 12%; aumentó la proporción de niños de 0 a 6 años inscritos en el programa de crecimiento y desarrollo en salud en 37%.

1. Métodos de clasificación

Luego de dos años de operación del programa, la evaluación de impacto aplicó diferentes métodos tradicionales para medir la pobreza sobre una muestra representativa de 11.461 hogares beneficiarios. Los resultados arrojaron las siguientes conclusiones:

- » El 91% de los beneficiarios del programa está por debajo de la línea de pobreza (LP), calculada según consumo
- » El 73% son pobres según índice de condiciones de vida (ICV)
- » El 70% son pobres por necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- » De acuerdo con la categoría de pobreza más inclusiva (LP), 9% de los beneficiarios no serían realmente pobres y la efectividad del programa en el objetivo de llegar a los pobres sería de 91%.

Con relación a la clasificación de beneficiarios por niveles del Sisben y teniendo en cuenta que el programa focalizó sus beneficiarios en familias registradas en el nivel 1 del Sisben, según encuestas realizadas entre los años 1994 y 1999, la evaluación recalculó el índice para la muestra representativa estudiada y encontró la siguiente distribución:

- » El 37% de las familias beneficiadas por el programa pertenecen en efecto al nivel 1 del Sisben
- » El 42% corresponden al nivel 2
- » El 21% restante estaría clasificado en el nivel 3 o superior.

Estos resultados ratificaron la desactualización, manipulación y distorsión institucional como los principales problemas que fueron corregidos en el nuevo diseño del Sisben.

2. Una mejor calidad de vida

En la segunda medición realizada durante los meses de julio a septiembre de 2003, los resultados arrojaron que las condiciones de vida de los beneficiarios mejoraron. Se registró un aumento en el consumo de los hogares que se refleja en mejor nutrición, salud y educación.

Según estos resultados, el programa aumentó el consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias entre 15 y 19%. Este incremento se registró principalmente en alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación. Uno de los mayores efectos se concentró en alimentos de alto contenido nutricional, con un aumento en el número de días a la semana que los niños consumen proteínas de 1.2 veces más en promedio. En particular, los menores de 5 años aumentaron su consumo de leche, hortalizas, huevos y carne.

Los impactos en nutrición y salud de los niños se identificaron en mejoras que representan efectos positivos de largo plazo. La desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales se redujo en 10%. En cuanto a la salud, la enfermedad diarreica aguda se redujo de 21 a 10% en niños menores de 4 años en el área rural. De igual forma, la evaluación registró un aumento de 12% de la vacunación en DPT en estos menores en el área urbana, como consecuencia de una mayor asistencia de las familias a todos los controles de crecimiento y desarrollo.



Niña beneficiaria
Municipio Providencia y
Santa Catalina
San Andrés

Las madres, jóvenes y funcionarios municipales perciben mejoras en la calidad de vida de los niños beneficiarios, en especial, en términos de estado de ánimo, autoestima y rendimiento escolar. Esto refleja los impactos registrados por la evaluación en asistencia escolar y nutrición.

En cuanto a los impactos en educación y trabajo infantil, la tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12,1% en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó de 77,1 a 89,2%. Por otra parte, en las zonas urbanas se registró un aumento de 5,9% con lo cual la asistencia pasó de 87,7 a 93,6%. Es importante resaltar que los efectos del programa son menores para niños en primaria entre 8 y 11 años donde se observa un aumento de 2,9% en la tasa de asistencia escolar en el área rural, la cual pasó de 84 a 86,9%. En efecto, los resultados son menores para primaria en zonas urbanas dado que la tasa de asistencia de 90,23% era bastante alta al inicio del programa.

Según estos resultados, el programa aumentó el consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias entre 15 y 19%. Este incremento se registró principalmente en alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación. Uno de los mayores efectos se concentró en alimentos de alto contenido nutricional, con un aumento en el número de días a la semana que los niños consumen proteínas de 1.2 veces más en promedio. En particular, los menores de 5 años aumentaron su consumo de leche, hortalizas, huevos y carne.

Estos aumentos en la asistencia escolar se reflejan en una reducción de 6% en el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años en las áreas rurales. En las urbanas se redujo la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores entre 14 y 17 años entre 80 y 100 horas menos al mes. De manera adicional, aumentó la actividad laboral de las mujeres en la zona urbana y los hombres en la rural, lo cual sugiere una sustitución del trabajo infantil por el de los adultos del hogar.

En forma adicional a la evaluación estructurada, la cualitativa consultó la percepción de los participantes del programa, buscando profundizar la comprensión sobre los impactos registrados con métodos cuantitativos en una población representativa de la totalidad de los beneficiarios. Para esto, se recogieron las experiencias de 946 personas en 15 municipios a través de entrevistas y talleres realizados con madres, jóvenes y funcionarios municipales, lo cual dejó información relevante sobre la percepción de los impactos, la operación del programa y su potencial para generar capital social.

Las madres, jóvenes y funcionarios municipales perciben mejoras en la calidad de vida de los niños beneficiarios, en términos de estado de ánimo, autoestima y rendimiento escolar. Esto refleja los impactos registrados por la evaluación en asistencia escolar y nutrición.

Según funcionarios y profesores, la posibilidad de mejorar las condiciones materiales de los niños en el colegio (zapatos, uniformes y útiles), incide de forma positiva en su estado emocional y contribuye a evitar la deserción escolar:

Hay muchos padres que no mandan a sus hijos al colegio porque no tienen para el desayuno, los zapatos o el uniforme.

Alcalde
Repelón, Atlántico

Cuando van con los uniformes viejitos a ellos les da pena, ahora no.

Madre beneficiaria
Aracataca , Magdalena

El comprar las cosas lo puede hacer sentir a uno mejor psicológicamente porque ya uno no está triste, porque el compañero si tiene y uno no.

Joven beneficiaria
Belén de Umbría, Risaralda

En las madres beneficiarias se percibe una alta valoración en educación para los niños, pues se la concibe como la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y de evitar su vinculación al conflicto armado

Si no se prepara el niño ahora, más adelante va a haber más pobreza.

Madre beneficiaria
Belén de Umbría , Risaralda

Los que no estudian, viven en la guerra.

Madre beneficiaria
Andes, Antioquia

En cuanto a la nutrición es notoria la conciencia de las madres sobre la importancia de una dieta con proteína animal, frutas y verduras. Esto coincide con las mediciones cuantitativas. Los beneficiarios del programa perciben también avances en términos de disminución de las tensiones y preocupaciones familiares, y mejor trato entre padres e hijos.

Los impactos en nutrición y salud de los niños se identificaron en mejoras que representan efectos positivos de largo plazo. La desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales se redujo en 10%. En cuanto a la salud, la enfermedad diarreica aguda se redujo de 21 a 10% en niños menores de 4 años en el área rural. De igual forma, la evaluación registró un aumento de 12% de la vacunación en DPT en estos menores en el área urbana, como consecuencia de una mayor asistencia de las familias a todos los controles de crecimiento y desarrollo.

Bibliografía

AGAMBEN, GIORGIO. 2001. "Notas sobre el gesto". *En: Medios sin fin. Notas sobre la política.* Pre-textos. Valencia.

ARENDT, HANNAH. 1993. *La condición humana.* Paidós. Barcelona.

ATUESTA GARCÍA, DELIO. 2001. "Diseño e implementación de la estrategia de capacitación subprograma de subsidios condicionados Familias en Acción – Informe de avance de consultoría. Banco Mundial, DNP. Bogotá D.C.

ATUESTA GARCÍA, DELIO. 2002. *Consultoría para apoyar el diseño e implementación de la estrategia de capacitación – componente de promoción de la educación y la salud – subprograma de subsidios condicionados Familias en Acción. Informe final.* Banco Mundial, DNP. Bogotá D.C.

ATUESTA GARCÍA, DELIO; MONTOYA, MARÍA MARGARITA. 2004. *Componente de promoción de la educación y la salud familiar-Informe de avance. Consejería presidencial para la Acción Social - Programa Familias en Acción. Documento interno inédito.* Bogotá D.C. Noviembre.

BACHELARD, GASTON. 1996. *El agua y los sueños.* Fondo de Cultura Económica. México: 7-35.

BANCO MUNDIAL. 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza.* Mundi-Prensa. Madrid.

BARTHES, ROLAND. 1987. *El susurro del lenguaje, más allá de la palabra y de la escritura.* Piados. Barcelona: 76.

BAUMAN, ZYGMUNT. 2002. *En busca de la política.* Fondo de Cultura Económica. México.

BERNAL CASTILLO, FERNANDO. 2002. Ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción-Informe final de consultoría. Programa Familias en Acción. Bogotá.

BOFF, LEONARDO. 2002. El cuidado esencial. Trotta. Madrid.

BOJORQUE PAZMIÑO, MIRIAM ELIANA. 2004. Lectura y procesos culturales. El lenguaje en la construcción del ser humano. Cooperativa editorial Magisterio. Bogotá.

BONAL, XAVIER; TARABINI, AINA. 2003. Focalización educativa y lucha contra la pobreza. Reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina. *En*: Revista Colombiana de Sociología N°21. Bogotá.

CAILLOIS, ROGER. 1986. Los juegos y los hombres. Fondo de Cultura Económica. México.

CARDONA, GIORGIO RAIMONDO. 1991. Antropología de la escritura. Editorial Gedisa. Barcelona.

CASTEL, ROBERT. 1984. La gestión de los riesgos – De la antipsiquiatría al posanálisis. Editorial Anagrama. Barcelona.

CASTEL, ROBERT. 1997. Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Paidós. Buenos Aires.

DE FRIDEMANN, NINA; AROCHA, JAIME. 1989. Herederos del jaguar y la anaconda. Carlos Valencia editores. Bogotá: 48-52.

DELEUZE, GILLES. 1989. Decimoctava serie: de las tres imágenes de filósofos. *En*: Lógica del sentido. Paidós. Barcelona: 139-144.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Colombia: proyecciones municipales de población por área 1995 – 2005. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)1994. UNIDAD DE DESARROLLO SOCIAL – MISIÓN SOCIAL. Cartilla del Sistema de selección de beneficiarios de programas sociales (Sisben). Bogotá.

DNP, CONPES-CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 2001. Documento Conpes N°3144 Creación del Sistema social de riesgo y Fondo de Protección Social. Bogotá D.C.: 5.

DNP, CONPES-CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 2002. Documento Conpes N°3187 Desarrollo institucional del sistema de riesgo y del fondo de equilibrio y protección social. Bogotá D.C.:3.

DNP, CONPES-CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 2005. Documento Conpes N°3359 Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$86,4 millones, con el fin de financiar parcialmente el Programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social. Bogotá D.C.

DUNCAN, GUSTAVO; CASTILLO, ADRIANA. 2004. Análisis para el año 2002 de la oferta de servicios de educación y comparación con el 2000 - Informe de consultoría. Programa Familias en Acción. Bogotá.

ERIKSON, ERIC. 1994. La ontogenia de la ritualización en el hombre *En: Un modo de ver las cosas*. Fondo de Cultura Económica. México: 515-531.

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL FOSIS. 2002. Manejo social del riesgo: enfoque orientador de la intervención e inversión del Fosis. LOM Ediciones Ltda. Santiago de Chile.

FOUCAULT, MICHAEL. 1999. La gubernamentalidad (Curso del College de France, 1977-1978: seguridad, territorio y población). *En: Estética, ética y hermenéutica*. Paidós. Barcelona. Obras Esenciales Volumen III.: 175–197.

FOUCAULT, MICHEL. 1990. Tecnologías del Yo y otros textos afines. Paidós. Barcelona.

FOUCAULT, MICHEL. 2001. La inquietud de sí. Historia de la sexualidad volumen 3. Siglo XXI Editores. México.

FOUCAULT, MICHEL. 1999. El uso de los placeres - Historia de la sexualidad volumen 2. Siglo XXI editores. México.

FOUCAULT, MICHAEL. 1999. La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad. (Entrevista con H. Becker; R. Fernet-Betancourt; A. Gómez-Müller, 20 de enero de 1984. Concordia. Revista Internacional de Filosofía, No 6, Julio-diciembre de 1984: 99-116). *En*: Estética, Ética y Hermenéutica. Paidós. Barcelona.: 399-400

FOUCAULT, MICHEL. 2002. Hermenéutica del sujeto. Fondo de Cultura Económica. México:169-185.

GARAVITO, EDGAR. 1999. ¿En qué se reconoce una micropolítica? *En*: Sociología 22. Revista de la Facultad de Sociología. Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín: 101-117.

GIDDENS, ANTHONY. 2001. Más allá de la izquierda y la derecha – El futuro de las políticas radicales. Ediciones Cátedra. Madrid.: 142.

GONZÁLEZ, JORGE IVÁN. 2001. Inserción precaria, desigualdad y exclusión social. CINEP. Bogotá.

GONZÁLEZ, JORGE IVÁN; SARMIENTO, ALFREDO. 2003. El ingreso básico universal y la focalización. *En*: La renta básica, más allá de la sociedad salarial. ENS Medellín.

HABERMAS, JÜRGEN. 1994. Modernidad versus posmodernidad. *En*: Colombia. El despertar de la modernidad (varios autores). Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

HARDT, MICHAEL. 2004. Gilles Deleuze: un aprendizaje filosófico. Paidós. Buenos Aires.: 226.

HOLZMANN,; JORGENSEN. 2000. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". *En*: Banco Mundial, Documento de trabajo N°006 sobre protección social. Página web: [http://www.wbIn0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/d8707d84a545f7488525681c00707b02/\\$FILE/0006Spanish.pdf](http://www.wbIn0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/d8707d84a545f7488525681c00707b02/$FILE/0006Spanish.pdf)

HUIZINGA, JOAN. 1968. Homo ludens. Alianza. Madrid: 35-42.

LEFEBVRE, HENRI. 1972. La vida cotidiana en el mundo moderno. Alianza. Madrid: 50.

MCLAREN, PETER. 1995. La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos. Siglo XXI. México.

MARQUARD, ODO. 1993. Una pequeña filosofía de la fiesta. *En*: Schultz, Uwe. La fiesta. Alianza. Madrid.: 359-365.

MEJÍA, JUAN LUIS. 2004. Lectura y participación democrática. *En*: Memorias 6º. Congreso Nacional de lectura para construir nación. Abril 19 a 22 del 2004. Fundalectura. Bogotá: 97.

MELO, JORGE ORLANDO. 2004. Silenciosa revolución de la lectura. El Tiempo, septiembre 19 de 2004.

MENDOZA, MARIO. 2004. El derecho a la lectura. El Tiempo, octubre 30 de 2004.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2001. Plan de reorganización del sector educativo. Bogotá.

MINISTERIO DE SALUD – REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1996. Resolución 04288 de Noviembre de 1996 - Reglamentaria de la ley 100 de 1993. Bogotá.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. 2004. Circular externa número 18 del 18 de febrero de 2004 que establece los Lineamientos para la formulación y ejecución de los Planes estratégicos y operativos del PAB 2004-2007 y de los recursos asignados para la salud pública, publicada en el Diario oficial N°45.467 de febrero 20 de 2004. Bogotá.

MISIÓN SOCIAL, DNP, PNUD. 2003. ¿Quién se beneficia del Sisben? – Evaluación integral. Quebecor World Bogotá S.A. Bogotá.: 24-25.

MOLINER, MARÍA. (SF) Diccionario de uso del español. Madrid. Gredos. Disco compacto.

MONSIVÁIS, CARLOS. 2004. Lectura y globalización. Elogio innecesario de los libros. *En*: Memorias 6°. Congreso Nacional de lectura para construir nación. Abril 19 a 22 del 2004. Fundalectura. Bogotá: 16.

MONTOYA, MARÍA MARGARITA, *ET AL*. 2003. Cuidemos nuestros derechos. Cartilla No. 3. Biblioteca de la Madre Líder. Área de capacitación, Programa Familias en Acción. Bogotá: 5 a 8.

ONG, WALTER J. 2002. Oralidad y escritura. Tecnologías de la palabra. Fondo de Cultura Económica. México: 173.

PENNAC, DANIEL. 1997. Como una novela. Grupo editorial Norma. Bogotá.

PÉREZ ABRIL, MAURICIO. 2004. Leer, escribir, participar. Un reto para la escuela, una condición de la política. *En*: Memorias 6°. Congreso nacional de lectura para construir nación. Abril 19 a 22 del 2004. Fundalectura. Bogotá.

PÉTIT, MICHÉLE. 1999. Nuevos acercamientos a la lectura y los jóvenes. Fondo de Cultura Económica. México.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2002. Guía del cuidado de la educación y la salud familiar. Bogotá. Documento preliminar, inédito. Mayo.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2002. Los encuentros de cuidado- Guía metodológica - Promoción de la educación y la salud familiar. Panamericana. Bogotá. Primera edición.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2003. Los encuentros de cuidado- Promoción de la educación y la salud familiar. Panamericana. Bogotá. Segunda edición.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2004. Baraja de Familias en Acción. Offset Gráfico Editores S.A. Bogotá.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2004. Manual operativo del Programa Familias en Acción Versión 4.0. Presidencia de la República. Bogotá.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN. 2005. Manual operativo del Programa Familias en Acción Versión 5.0. Presidencia de la República. Bogotá.

RAWLINGS, LAURA B. 2003. La red de protección social. *En*: Banco Mundial. Colombia: Fundamentos económicos de la paz. Alfaomega. Bogotá.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 1984. Diccionario de la lengua española. Madrid.

SALAZAR, MANUEL. 2004. Política social, pobreza y desarrollo. TM. Bogotá. Volumen I.

SCHMID, WILHEM. 2002. En busca de un nuevo arte de vivir: la pregunta por el fundamento y la nueva fundamentación de la ética en Foucault. Pre-Textos. Valencia.

SERRES, MICHEL. 1995. Atlas. Ediciones Cátedra. Madrid: 42.

SINERGIA. 2004. Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 11.

TODOROV, TZVETAN. 1993. "Cuidado". *En*: Frente al límite. Siglo XXI. México.

TRELEASE, JIM. 2004. Manual de la lectura en voz alta. Fundalectura, Bogotá.

UNIÓN TEMPORAL BDO-CCRP. 2004. Segundo informe de resultados del Proyecto Spot-Checks del Programa Familias en Acción. Familias en Acción. Bogotá.

UNIÓN TEMPORAL: IFS-ECONOMETRÍA-SEI. 2004. Programa Familias en Acción
– Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares. Sinenergía
– DNP. Bogotá. Evaluación de Políticas Públicas No 1.

VAN PARIJS, PHILIPPE. 2003. La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el sur? Conferencia del 20 de agosto de 2002 en la Cámara de Comercio de Medellín, Colombia. En: La renta básica, más allá de la sociedad salarial. *ENS*. Medellín.: 23 a 29.

VELÁSQUEZ RUIZ, ENRIQUE. 2002. El círculo de la participación. *En: Ciudad Política: participación ciudadana y pensamiento local en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno. Bogotá.

VELÁSQUEZ RUIZ, ENRIQUE. 2002. El pensamiento en la política de lo local. *En: ciudad política: participación ciudadana y pensamiento local en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno. Bogotá.

VELÁSQUEZ RUIZ, ENRIQUE. 2002. Cuidado y juego - ¿qué son los encuentros de cuidado? *En: La educación desde las éticas del cuidado y la compasión*. Universidad Javeriana - Facultad de educación. Bogotá.

WINNICOTT, DONALD W. 1972. Realidad y juego. Editorial Gedisa. Buenos Aires.

WINNICOTT, DONALD W. 1989. Exploraciones psicoanalíticas I. Paidós. Buenos Aires.

Anexo A

Opinan expertos en política social

Focalización poblacional: inconvenientes y resultados

Alfredo Sarmiento *

Alfredo Sarmiento, creador del Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales (Sisben), hace referencia a la focalización poblacional, a la metodología utilizada en el programa Familias en Acción y a la utilidad del Sisben en el ordenamiento de éste. Evalúa los inconvenientes del proceso y los efectos logrados.

¿Cómo fue el proceso para llegar a seleccionar la población beneficiaria de Familias en Acción?

Lo principal, según el esfuerzo que se hizo en el proceso de selección fue lograr un grado de objetividad. Para hacerlo se definieron en forma explícita los criterios con los cuales se elegían las personas. En primera instancia, era necesario tener en cuenta la pobreza porque finalmente era el punto al que se quería llegar, pero la discusión se centró en cuál de las medidas de pobreza era la que se debería tomar. En un inicio se pensó que podía ser la de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), luego se considera-

ron la situación de línea de pobreza, la línea de indigencia y al final se optó por tomar el índice de condiciones de vida.

Este último ha demostrado ser el más cercano a la concepción de desarrollo que tiene en cuenta una pobreza multidimensional que combina la capacidad de la gente para durante un lapso de tiempo acceder a un conjunto de bienes y servicios básicos, que dependen de su dotación de capital físico individual, y colectivo, así como de capital humano individual y social o humano colectivo que es la estructura de la familia. Así, identificados con el índice de condiciones de vida se intentaría ordenar la población, los municipios y los departamentos frente a un criterio de bienestar que define de forma continua que cero es miseria total y cien el mayor nivel de bienestar.

¿Cuáles fueron los criterios más relevantes del orden conceptual y operativo para llevar a cabo la selección de municipios y población beneficiaria?

* Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNUD-DNP). Se desempeñó como director de la Misión Social.

En la concepción de lo que significaba un desarrollo multidimensional y por tanto una pobreza multidimensional, y además con la ventaja de que se había hecho un gran esfuerzo en la medida, se recogió todo el trabajo realizado en medición del índice de condiciones de vida que es la base conceptual del Sisben. Con estos datos se ha trabajado por cerca de diez años (1993-2002) desde cuando se discutía la Red de Apoyo Social hasta cuando se definía cómo ordenar los departamentos.

Fue interesante el desarrollo manual del trabajo al pasar de la concepción a la práctica. Lo que se logró no hubiera sido posible sin un trabajo previo, en el cual se compararon y calificaron los censos de cada uno de los municipios del país. Una de las ventajas consiste en que la gente se define como pobre o rica dentro del núcleo familiar, que es la dimensión de capital social básica en una situación de pobreza. Sin embargo, una persona que no tiene ingresos durante algún tiempo no necesariamente es pobre. Por ejemplo, un recién egresado de la universidad no es pobre aunque tenga ingresos cero porque tiene una familia, un capital humano y físico que lo respalda; Luis Carlos Sarmiento tampoco es pobre porque sus ingresos laborales sean cero debido a que cuenta con un capital y una rentabilidad de sus activos que no están contabilizados en el ingreso laboral pero que significan capacidad de acceso a bienes y servicios y, por tanto, le dan una representación. Por eso es indispensable mirar a la persona dentro de la familia.

La otra ventaja en el ordenamiento de los criterios es que la medición de la familia y de la persona dentro de ella se califica con la misma pauta que al municipio, al departamento y a la nación. Eso es bueno desde el punto de vista práctico porque permite unificar la medición, habla del mismo bienestar y son las mismas variables con pesos similares, lo cual genera un índice de curso de vida de índice compuesto que en términos técnicos se llama el próximo *intest*, es decir, un *test* aproximado de medios para cuando se pretende alcanzar los bienes y servicios evaluando los medios disponibles para la población calificada.

De manera que fue posible combinar variables categóricas y continuas, y volverlas a una sola dimensión. Es una ventaja operativa porque se pueden considerar todos los beneficios y superar otras mediciones posibles. Así, en cada uno de los factores se encontró cuál era su aporte al bienestar de la familia y de los municipios.

En cuanto a las personas, no bastaba poder ubicarlas y ordenarlas, sino tener la estrategia para llevarlas. Por eso fue interesante que el ICBF permitiera la medición del censo. Además, con los trabajos realizados para el Sisben, era muy buena la cobertura de la población más pobre. La prefocalización geográfica determina dónde hay mayor probabilidad de conseguir pobres.

Los criterios básicos eran su ubicación y ordenamiento en una escala continua de desarrollo humano de una manera múltiple que consideraba

los siguientes factores: riqueza física individual medida a través de las características propias de la vivienda y las externas de la misma. Esto significa, por ejemplo, que dos viviendas de las mismas características físicas pueden ser de categoría diferente según los servicios públicos que cada una reciba y el entorno social que la rodea como parques, vías y comunicaciones.

La riqueza individual es medida a través de la educación de los padres, del cónyuge y de los miembros de la familia mayores de 12 años que constituyen el potencial hacia el mercado de trabajo y el acceso de los niños nuevos hacia primaria y secundaria. Por esa razón, no bastó el índice de necesidades básicas insatisfechas.

También se consideró el marco colectivo porque el estado de la población y la estructura de la familia pueden marcar una diferencia. En Colombia resulta bastante caro tener niños y niñas de 6 años, por eso se tienden a espaciar. Hay que preocuparse por tratarlos bien porque van a ser escasos y costosos.

Siendo el Sisben un instrumento tan criticado en el país ¿por qué optaron por utilizarlo para la selección de los beneficiarios?

Es positivo que haya sido criticado porque significa que ha sido tan transparente que todo el mundo puede opinar sobre él. Sin embargo, es natural que el Sisben, como todos los instrumentos tenga problemas, defectos y probablemente los tendrá siempre. Lo importante es que pueda

ser reformado y que sus valoraciones generen aprendizaje. Pocos instrumentos han tenido una evaluación de un año como la del Sisben, apoyada por el Ministerio de Salud y trabajada por municipios, departamentos, EPS, IPS y personas de los organismos de control.

Otro punto que se debe tener en cuenta es el costo de oportunidad. Esto significa que no se puede calificar algo como bueno o malo en abstracto, sino comparado con su mejor alternativa. Cada cual responde según su propia mirada y beneficio. La ventaja es poder tener un índice conocido, discutido y perceptible, pero que haya dado un buen rendimiento. Hubiera sido muy poco posible la expansión de Familias en Acción con la velocidad y eficacia que ha tenido, sin el trabajo previo del Sisben. Fue una ventaja haber tenido hogares y municipios clasificados porque permitió una expansión grande del sistema.

¿Qué papel desempeñaron las políticas de la Red de Apoyo Social para la selección de la población beneficiaria de Familias en Acción?

Primero, vale la pena definir la Red de Apoyo Social. Antes, Colombia no tenía forma de apoyar a los más pobres en un momento de coyuntura económica difícil porque había sido un país relativamente afortunado. Durante cincuenta años había crecido de manera lenta y positiva, y por tanto no contaba con los mecanismos de ayuda para la gente que era golpeada por crisis fuertes, lo que sí habían desarrollado algunos países de América Latina.

En 1930 el país experimentó un decrecimiento de dos décimas, una bajada mínima con respecto a lo ocurrido en el mundo. Luego, en 1998 cuando la economía mostró un crecimiento de cero y en 1999 superó menos 4%, Colombia no estaba preparada para atender a la gente y el problema es que cuando no se hace esa atención de emergencia a los grupos más vulnerables, la recuperación es muy difícil y hasta imposible. Si los niños de 0 a 3 años no se atienden, pueden tener problemas muy graves en el desarrollo del cerebro y si no se atiende a las madres gestantes, puede haber grandes dificultades en los nacimientos.

Así, la reflexión acerca de los riesgos generó el nuevo ordenamiento del Ministerio de la Protección Social y una política de salud más comprensiva, además del nacimiento de la Red de Apoyo Social. Para que el país se proteja hacia el futuro es necesario tener en cuenta la probabilidad de caer en los riesgos o choques individuales y colectivos, llamados idiosincráticos y covariantes. El primero es, por ejemplo, la probabilidad de una persona de enfermarse o sufrir un accidente y el segundo es que sea víctima de un terremoto.

Por eso es necesario un manejo social que supere la posibilidad de los individuos. Esa característica de la Red es muy importante para el desarrollo colombiano. Se debe pensar en el país, no sólo de hoy sino del futuro porque cada grupo –por edades o características- durante su ciclo de vida corre riesgos como estar, por ejemplo, cerca de un volcán. Por esta razón, la Red se utiliza para minimizar efectos.

Ese marco de protección social es necesario y aportó mucho a la selección de la población beneficiaria porque permite que la acción no se dirija a todos sin discriminación, sino que identifica con mayor claridad los grupos según edades y características. Si la inversión se hace a tiempo, se ahorra gasto futuro porque se van a tener menos enfermedades, gente más capacitada y niños más educados.

¿El subsidio en dinero es una forma de eficiencia en la asignación de los recursos para disminuir la pobreza?

Éste fue uno de los aspectos más difíciles de pensar por la desconfianza total que todo el mundo tiene sobre la plata. La gente pensaba que si les dábamos el dinero a los hombres, se lo tomarían y las mujeres se lo untarían. Un análisis hecho por Rabaillon sobre el trabajo social en Argentina mostró que por cada 4 pesos que gastaba un programa social, sólo 1 llegaba a los pobres. Por esta razón era indispensable agilizar los métodos para llegar al más pobre. De otra parte, al pensar en los servicios de educación, nutrición y salud que se querían prestar, surgía la pregunta: Si el padre de familia no se preocupa por el niño ¿por qué alguien ajeno, por bien intencionado que sea, lo va a hacer con mayor cuidado?

En ese sentido, se encontró que el subsidio del dinero tenía dos inconvenientes. Primero, lograr que llegara a donde debía de forma eficiente, ya que prácticas anteriores evidencian la existencia de retenes en los que se va quedando parte del monto. Pero fue muy positivo encontrar expe-

riencias que evitaban los retenes para que el dinero circulara de manera directa desde la fuente de financiación hasta el usuario.

Al final, las evaluaciones demostraron que el dinero no se gastó ni en licor ni en cremas para la cara, sino que logró cambiar los hábitos de consumo y las canastas gracias también a la capacitación que logró decirle a la gente no sólo “aquí está su dinero”, sino cómo lo pueden emplear bien para que adquieran alimentos con más proteína, frutas y leche.

De igual forma, se capacitó en educación porque en el sector rural muchos niños salían a apoyar el trabajo y las cosechas. Las encuestas desde 1997 a 2000 habían mostrado que 25% de los recursos de las familias más pobres dependen de niños menores de 18 años. Es claro que es deseable que el niño estudie, pero cuando la necesidad es muy grande la gente prefiere comer. El subsidio en dinero rompió un cuello de botella importante, hizo que los niños volvieran a las escuelas, algunos con desconfianza, pero gracias a factores que permitían prever el resultado. Hasta ahora las evaluaciones muestran éxito en este aspecto, pero aún queda pendiente saber a través de otras evaluaciones qué tan sostenible es.

¿Cómo se sorteó el hecho de que al elegir a los beneficiarios quedaron por fuera otras familias también con grandes necesidades?

No es cierto que los colombianos sean envidiosos, a la gente no le molesta que ayuden a otra

persona que sea incluso tan pobre como ella. La pregunta tiene el prejuicio, que no es correcto, de pensar que el instrumento utilizado por el Sisben no selecciona bien a los pobres. Hay factores que indican que se podría hacer una mejor división, pero mientras no exista una metodología más acertada, se debe utilizar la existente.

Rouse dijo que el nivel más débil de la equidad, entendida como imparcialidad, es el punto básico para una organización social. De manera que lo que le molesta a la gente no es que otros se beneficien sino que cambien las reglas del juego y no se cumplan. Lo importante en el Sisben es que las reglas sean transparentes.

¿Cuáles fueron los dilemas técnicos, políticos y operativos que se presentaron para la focalización de departamentos de Familias en Acción?

Primero, la gente no se focalizó por departamentos sino se trató de llegar a municipios y después a familias. El problema de trabajar sólo con departamentos es hacerlo con promedios. En una primera prefocalización se mira cuáles son los departamentos más pobres, aunque Familias en Acción lo hizo por municipios porque dentro de cualquier departamento hay grandes diferencias en las condiciones de vida, por ejemplo entre la capital y el resto de las poblaciones. Otro inconveniente fue el promedio mismo en el sentido de que cuando no se tiene la cabeza en el horno y los pies hirviendo, éste está bien, pero muchas veces oculta un problema de distribución que en Colombia es crítico.

Otra dificultad es que para clasificar a la atención del programa no bastaba con ser más pobre, sino que se debía contar con algunas condiciones. Este punto fue muy criticado, pero positivo porque haber logrado que las familias beneficiarias tuvieran cuenta bancaria facilitó la entrega de los dineros del subsidio y minimizó los posibles problemas de seguridad alrededor del tema.

Los problemas técnicos radicarón en el diseño cuidadoso porque para que una operación sea exitosa es absolutamente necesario prever el detalle, premedir, medir y definir todos los procesos, así como probarlos uno tras uno en las pruebas piloto. No se puede afirmar si un proceso va a operar, sólo con generarlo. En cuanto a la parte política, había muchos inconvenientes porque no es gratuito que Colombia sea uno de los países con mayor inequidad en el mundo. Lo importante es optar porque el beneficio no se ofrezca a una persona que está más arriba, sino que alcance a la de más abajo después de haber hecho un esfuerzo administrativo por identificarla.

¿Qué papel tuvo el ICBF en este proceso?

El ICBF era uno de los pocos institutos nacionales, sino el único, que se preocupaba realmente por la asistencia a los más pobres. Había logrado ofrecer de forma más o menos eficiente, y todavía lo hace, nutrición y cuidado de los niños debido a la forma de operar de los hogares infantiles que exigía a la gente reunirse en hogares similares. La prefocalización geográfica permite minimizar transacciones. La otra ventaja del ICBF

es que tiene organizaciones zonales que permiten tener una correspondencia en el ámbito nacional hacia todas las demás.

¿Cómo se trabajó la complementariedad en la focalización de los tres programas: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción?

La experiencia de la operación ha mostrado en muchos otros países, y ahora en Colombia, que si uno se comienza a organizar, centra y focaliza la acción en la familia puede ganar en bienestar de cada uno de sus miembros. Porque si se tiene un plan especial para niños de 12 a 14 años y otro para bebés de 0 a 9 meses, se produce dispersión y es muy alta la posibilidad de que un programa se sobreponga a otro. Además, hay una dispersión innecesaria de recursos porque se puede tener veinte veces registrada una misma familia. La ventaja de centralizar es, entonces, que los proyectos se complementan y hay sinergias claras en sus acciones. Si bien podría parecer muy poquito lo que se hace con los niños, se le suma la actividad con los ancianos y la atención a la familia que tiene un esfuerzo colectivo para salir de la pobreza.

¿Cómo se conciliaron los intereses del Banco Mundial con los nacionales sobre el problema de la pobreza?

Los bancos multilaterales son bancos de desarrollo, pero está claro que primero son bancos, es decir, que les interesa prestar y si los programas no son eficaces, se dificulta el reparto

y por ende el préstamo. Entonces, un punto de convergencia es que a ambos les interesa un buen diseño y el éxito porque además lo pueden replicar en otros lados. El problema más serio es la intervención de varios bancos porque cada cual tiene "su manera de matar pulgas" y eso genera un volumen innecesario en reportes. También es oportuno aumentar la capacidad de negociación del país porque la gente del banco está bien entrenada, pero no siempre ocurre con la contraparte colombiana. Al final, la unión es muy positiva porque hay una convergencia de intereses.

¿Cómo ve los resultados de las evaluaciones sobre el impacto de Familias en Acción en estos cinco años de existencia?

Las evaluaciones están bien hechas, su metodología es de punta y por eso los resultados han sido espectaculares, para decir lo menos. Las evaluaciones han dejado un método y se ha formado capacidad técnica. Además se están produciendo los efectos como la entrega del dinero y el cambio de hábitos alimenticios. Por otra parte, los resultados que se reportan en la evaluación sobre talla y peso de los niños son muy positivos y en un corto plazo. Se aprendió

bastante de los impactos educativos que también han tenido más efecto en primaria que en secundaria y en lo rural que en lo urbano.

¿Qué reformas le haría a Familias en Acción para que su eficacia en la lucha contra la pobreza fuera mejor y mayor?

El reto del programa es la sostenibilidad y las reformas en los complementos. Hay que hacer revisiones periódicas y los ajustes necesarios para mejorar su eficiencia y productividad. Un punto crítico de la mayoría de los programas es la participación de los más pobres porque nadie saca a nadie de la pobreza, simplemente se le colabora a la gente para que pueda salir de ella. Esa participación es la única forma de asegurarse que el proyecto se mantendrá a largo plazo, es la forma de pasar de un proyecto de gobierno a uno de Estado en el momento en que desaparezcan el crédito y los recursos. Por ejemplo, Jóvenes en Acción ha pasado de un gobierno a otro y ha perdurado. Es usual que un programa social con resultados previos a corto plazo, pierda lo acumulado si sus efectos se recortan. Por eso, la participación debe ser ordenada y las mejores decisiones para la comunidad no se hacen a nivel técnico.

Evaluación y seguimiento: perspectivas

Entrevista a Luis Carlos Corral y Carlos Albear García *

Expertos en la política social Luis Carlos Corral y Carlos Albear García hacen una reflexión sobre la evaluación del impacto de Familias en Acción que devela los logros, la capacidad de formación de capital social y los aciertos de las acciones enfocadas por cuanto afectan las variables como salud, educación y nutrición, que de forma contundente influyen en los índices de pobreza. Analizan también la proyección del programa y sus perspectivas hacia el futuro.

¿Por qué se requiere realizar evaluación de impacto a un programa como Familias en Acción?

Luis Carlos Corral. Familias en Acción es un programa muy nuevo en Colombia, que en un inicio y durante su rápido proceso de montaje fue una propuesta del BID y del Banco Mundial, con subsidios directos de dinero. No había sido probado en el país ni siquiera como piloto y tenía una dimensión que buscaba afectar variables importantes de pobreza y capital humano de la población más pobre. Ese es el factor fundamental para pensar en el tema de evaluación de impacto, la cual buscaba llevar a cabo un seguimiento muy preciso y exacto de las perspectivas

del programa. Además, para Planeación Nacional era un objetivo fundamental conocer hasta qué punto y en qué medida iba a tener resultados.

En un inicio el programa era riesgoso en un país con problemas de orden público y conflicto por ser un proceso de subsidios directos en dinero. En ese sentido, la evaluación de impacto buscó dar respuesta al desarrollo mismo de un programa tan grande y complejo que debía mostrar resultados a muy corto plazo: 200 millones de dólares en tres años con actuaciones en 600 municipios.

Carlos Albear García. La evaluación era necesaria para determinar si el programa funcionaba. Hasta ahora en el país no se había hecho una verdadera evaluación de los programas sociales existentes y no se tenía suficiente información acerca de su funcionamiento. Por eso la evaluación es un punto de partida para determinar si los recursos están siendo bien utilizados o si hay otros programas que presenten mejores resultados, con el fin de tomar decisiones hacia el futuro en cuanto a su institucionalidad y eficacia en atención de problemas sociales.

* Luis Carlos Corral colabora con el Departamento Nacional de Planeación Nacional, ha sido coordinador del grupo que diseñó y desarrolló los programas de la Red de Apoyo Social (RAS) y Familias en Acción. Carlos Albear García es asesor para la coordinación e interventoría de la evaluación de impacto del programa Familias en Acción y de la Red de Apoyo Social.

¿Cuáles fueron las metas del gobierno para Familias en Acción con relación a la disminución de la pobreza para sus tres años de operación?

LCC. Fue parte de una estrategia del gobierno anterior que decretó una de las crisis más grandes del país en los últimos años: la caída del PIB de 1998-1999. Este hecho trajo consigo la certeza de que un grupo muy grande de población estaba teniendo impactos muy negativos en cuanto a bienestar, consumo, educación y salud. A esta circunstancia responde el diseño del programa enfocado a afectar variables de pobreza de 300.000 familias a corto plazo. Este número de hogares es una cifra bastante grande, aunque no comparable con las establecidas por el ICBF que buscaba un impacto relativamente rápido e importante en la disminución de la pobreza.

Se buscó afectar de forma prioritaria variables como mejoramiento en las condiciones de escolaridad, reducción en incidencias de enfermedades respiratorias y diarrea aguda a través de un incremento de los niveles de nutrición de los niños. Se calcula que el trabajo se destinó a un millón de niños que hacen parte de las 300.000 familias en cuestión.

CAG. Se busca proteger a las familias que en esta crisis perdieron la capacidad de invertir en nutrición, salud y educación de sus hijos. Se trató de una estrategia de choque frente a la crisis, de carácter temporal, pero considerada en otras partes del mundo una de las principales estrategias de política social.

¿Cuáles fueron los mecanismos que se diseñaron para hacerle seguimiento al programa?

LCC. La evaluación de impacto se diseñó como parte de la estrategia de seguimiento. Tenía como objetivo determinar en forma específica los impactos de las intervenciones y se complementa con el sistema de seguimiento de la ejecución misma. Se avanzó de forma ágil en términos de tener claridad del cómo, quién, qué tipo de subsidios se estaban girando y en qué población se estaba actuando. En eso la retroalimentación entre evaluación y seguimiento ha sido importante. Otro de los instrumentos para completar el panorama del seguimiento fue un chequeo, ya realizado no por los ejecutores, sino por firmas externas, que vigiló que los subsidios llegaran a la población adecuada y era utilizados en la forma requerida. Así, evaluación de impacto, seguimiento muestral, seguimiento interno y toda la administración buscan tener un seguimiento específico y detallado de lo que está ocurriendo y cómo se debería ajustar el proceso.

¿Cómo fueron las discusiones académicas y técnicas con la banca multilateral para iniciar un modelo que se pensaba tendría resultados?

LCC. En primer lugar, la banca multilateral fue un factor muy importante, así como el apoyo del equipo de Banco Mundial y el BID en la estructuración de la estrategia. Es claro que en Colombia no se había hecho una evolución de impacto y no existían experiencias de esa magnitud en términos de evaluación. Primero, fue necesario

estructurar una estrategia, no contratamos una evaluación de impacto, diseñamos un modelo y estructuramos una estrategia, dentro de la cual se llevaron a cabo procesos de contratación de firmas, consultores y gente de apoyo.

CAG. Un equipo de Planeación Nacional hizo parte del diseño del programa y la evaluación, y después se ha hecho cargo de las contrataciones y su interventoría: exigir calidad a las evaluaciones y promover su uso. El DNP ha sido intermediario entre los ejecutores, la operación y las evaluaciones, ha sido el evaluador y el promotor.

¿Cómo retroalimenta el seguimiento a la evaluación de impacto?

LCC. El seguimiento, pero en general todas las actividades del programa son retroalimentadores constantes de la evaluación. Esta se ha podido dirigir con pertinencia y rigurosidad gracias a esta retroalimentación que se plasman en la relación con el BID para conocer de primera mano el estado de avance del programa y tener acceso directo a la información, a los problemas que se generan y a las soluciones que se plantean.

CAG. Los resultados de seguimiento son señales que indican aspectos a evaluar o profundizar, pero también la información se ha complementado con los resultados de la evaluación de impacto para encontrar causas acerca de las cuales se debe reaccionar.

¿Cuáles son las variables más importantes que se evalúan para medir el impacto en los beneficiarios directos y en las comunidades?

LCC. La evaluación fundamentalmente ha buscado efectos en pobreza, en mejoramiento de capital humano e impactos en la comunidad. El primer efecto clave de determinar, medido por la evaluación del impacto en toda su extensión, eran los cambios en los consumos de los alimentos y el mejoramiento en las condiciones de alimentación de la población. A partir de ahí, se esperó mejorar la nutrición infantil, que constituye un segundo indicador.

CAG. Los niños son pesados y tallados cuando se hacen las encuestas en los hogares y por medio de este mecanismo controlan los indicadores de nutrición.

LCC. El tercer efecto acerca del cual se requería certeza era que las condiciones de salud estaban mejorando. Hay dos tipos de indicadores distintos: el primero es la reducción en los niveles de incidencia de las enfermedades de mayor movilidad como infección respiratoria y diarrea agudas; y otro tipo de indicadores miden la asistencia al crecimiento de desarrollo, asistencia al médico, vacunación y gasto en salud. Esto ha sido importante para determinar los cambios generados. Desde el punto de vista educativo, el objetivo es disminuir la deserción escolar. La medición se enfoca a comprobar si con una mayor cobertura y asistencia, disminuyen los niveles de deserción. También se busca la posibilidad de

trabajar en términos de mejoramiento de calidad de los estudiantes, una idea que surgió posterior a la contratación de evaluación, para determinar si por ejemplo los exámenes de calidad, de matemáticas, ciencias y lenguaje son mejores en niños de Familias en Acción.

CAG. Para eso se va a emplear la prueba Saber para la evaluación del logro educativo de los niños para cada uno de estos aspectos evaluados: consumo, nutrición, salud y asistencia escolar. La pregunta que se hace a las familias es ¿cuánto de sus ingresos o subsidio le dedica a alimentos, salud, medicina y asistencia escolar, en forma específica a útiles, vestido y transporte, entre otros?

¿Cómo miden la corresponsabilidad, entendida como compromiso con condicionalidades?

LCC. La evaluación mide la verificación de las condicionalidades sobre una muestra que corresponde a 3% de la población beneficiaria. Ese es el punto fundamental en términos de los spot check. La evaluación podía dar indicaciones sobre cómo estaba operando, pero era limitado a una muestra de 5.000 hogares en 30 municipios, la cual es significativa porque representa lo que hace la población de los 300.000 hogares. Es probable que la ejecución requiera más información, pero esa tarea la asume el seguimiento interno y externo.

CAG. Cinco mil hogares beneficiarios en 57 municipios reciben el programa y otros cinco mil ho-

gares encuestados en 62 municipios no reciben la atención.

¿Cómo garantiza la metodología de la evaluación de impacto que los efectos sociales de la ejecución son causados por éste y no por otros programas?

LCC. La metodología de la evaluación utiliza grupos de beneficiarios, de no beneficiarios y hace comparaciones aleatorias entre esos dos grupos en varios momentos del tiempo. En otras palabras, la evaluación hace un seguimiento a las familias a lo largo del programa y las compara con familias que no están dentro de él durante el mismo periodo de tiempo y con las mismas condiciones. Lo que se hacía antes era tomar fotos a dos familias que podían ser ambas beneficiarias. Se proyecta la tercera comparación de evolución en términos de los indicadores, lo cual evidencia que los resultados que se obtienen son reales. Sin embargo, uno de los problemas usuales es el hecho de que existen muchos más factores que pueden afectar el bienestar de una familia y este tipo de metodología permite aislar e identificar los efectos que son atribuibles al programa únicamente.

¿Cuáles han sido los resultados de la evaluación del programa hogares comunitarios del ICBF y se pueden comparar con los de Familias en Acción?

LCC. El sector social en Colombia carece de evaluaciones del nivel de las de Familias en Acción.

hogares comunitarios tiene varios estudios de evaluación a lo largo de sus 10 o 15 años de ejecución, pero nunca ha tenido una evaluación de impacto de las características de Familias en Acción. La entrada de Familias en Acción y su planteamiento de incluir familias que no fueran parte de hogares comunitarios, empezó a plantear interrogantes sobre la situación de las familias del programa del ICBF, al menos en los municipios en los que actuaba Familias en Acción. La evaluación de impacto permitió, por primera vez, hacer comparaciones entre dos programas cuyos objetivos no son iguales pero se cruzan. Es decir, hogares comunitarios busca la disminución de desnutrición, de mejoramiento de las condiciones de cuidado de los niños, entre otros, y sus resultados han sido parciales pero satisfactorios. Ha permitido aprender mucho de la política social en Colombia y ha permitido hallar instrumentos adecuados para ciertas poblaciones.

En cuanto a la complementariedad de hogares comunitarios con Familias en Acción, este último en un principio se diseñó como un programa de choque frente a la crisis. También en algún momento se planteó que los dos eran sustitutos, pero la misma evaluación concluyó que son complementarios. Hay zonas del país en las que es más fácil organizar Familias en Acción y otras en las que es más conveniente actuar con hogares comunitarios, también puede ser más beneficioso según las edades de los niños ser atendidos por uno u otro. La evaluación ha arrojado información tan detallada que ha permitido tener en cuenta sugerencias y pautas hacia adelante.

¿Qué indicadores ha reportado la evaluación en cuanto a costo-beneficio, costo-efectividad y costo-eficiencia?

LCC. Existen indicadores de costo-eficiencia preliminares, pero es necesario terminar la evaluación para tener una idea clara de estos aspectos. El tema de costo/beneficio es fundamental para el programa.

CAG. La medición del impacto, realizada 5 años después del inicio del programa, va a permitir mirar los beneficios y los costos en un plazo mayor de tiempo, así como su efecto real en las familias en un plazo de fusión mediana.

¿A través de cuáles mecanismos Familias en Acción puede contribuir a la formación de capital social?

LCC. No cabe duda que Familias en Acción tiene un efecto importante en formación de capital social porque promueve la asociación de madres; tiene mecanismos de control sobre los subsidios; tiene un efecto importante en municipios, cabeceras municipales y veredas; y cambia de manera relevante la dinámica de la población. Sin embargo, ha sido difícil medir la formación de capital social, puesto que es un efecto más cualitativo que cuantitativo.

CAG. Hay evidencias de la formación de capital social que se han dado por ejemplo en el tema de asociación. El equipo que ejecuta el programa

ma ha ido identificando asociaciones interesantes. Es interesante la posibilidad de las madres de asociarse entre ellas con un fin común, que existan grupos de ahorro o que apoyan a otras familias no beneficiarias. El empoderamiento de las madres es bastante importante y se refleja en la relación entre ellas, frente a la comunidad y frente a la institucionalidad. El hecho de que las madres tengan que relacionarse con un enlace municipal y con funcionarios del sistema de salud y educativo crea un capital social entre la comunidad y la institución. Esto genera confianza a lo institucional y al interior de la familia se hace evidente un crecimiento en las relaciones y los roles entre niños, padres y madres.

¿Cuáles son los logros más importantes no planeados ni identificados en el diseño de la evaluación de Familias en Acción?

LCC. Un aspecto fundamental es que se esperaba mucho menos impacto en todas las variables, había una gran expectativa en que la utilización de los recursos de los subsidios se dedicara a gastos no deseados, aspectos positivos logrados y no esperados. Se rescata de manera valiosa que el subsidio se está gastando de forma adecuada. Pero la conclusión más importante para resaltar es que Familias en Acción proyecta muchas más posibilidades, más allá de ser solamente un programa contra la crisis. Ha demostrado

ser efectivo en términos de pobreza y puede serlo para atender otras poblaciones como los desplazados. También se contempla el trabajo en grandes ciudades. Al principio no se pensó que podría tener una dimensión tan grande, desbordó las expectativas, ya no tiene una duración de tres años sino que se perfila como un programa fundamental en la política social.

CAG Hay que resaltar la posibilidad de que un programa que entrega recursos en dinero, se halla adaptado a las características del país y llegado a 650 municipios.

¿De acuerdo con los resultados de la evaluación cómo se proyecta el futuro del programa y su articulación bajo una Red de Protección Social?

LCC Primero, el programa juega un papel fundamental en términos de la política social en el país, además es de mediano y largo plazos y va a durar más de lo proyectado por el crédito. Familias en Acción sigue creciendo, aumentando cobertura y población.

CAG Familias en Acción es uno de los componentes del Sistema de protección social y por eso hay que ver de dónde van a salir los recursos para que se haga realidad esta propuesta con tanto potencial.

Anexo B

Recursos Familias en Acción

Para alcanzar las metas propuestas por el programa, el gobierno nacional suscribió un empréstito con la banca multilateral por valor de 230 millones de dólares, distribuidos en dos créditos: uno con el Banco Interamericano de Desarrollo por valor de 80 millones de dólares y otro con el Banco Mundial por 150 millones de dólares.

incluyen la adecuación de las oficinas regionales; 1% para los servicios de consultorías, representados en el pago de las evaluaciones de impacto y de operación del programa, el seguimiento externo muestral o verificaciones puntuales y los servicios de auditoría externa; y 3% para los gastos de administración, que incluyen las comisio-

Cuadro B.1 PAGOS ACUMULADOS DICIEMBRE 2000 A JUNIO 30 DE 2005				
Dólares				
CATEGORÍA	CRÉDITO EXTERNO	RECURSOS NACIÓN	TOTAL RECURSOS	%
Subsidios	210.017.265	15. 503.668	225.520.933	95
Bienes	1.183.580	251.384	1.434.964	1
Servicios de consultoría	3.333.381		3.333.381	1
Administración	3.478.681	4.662.071	8.140.752	3
TOTAL PAGOS	218.012.907	20.417.123	238.430.030	100,0
Fuente: Área financiera, Fondo de Inversión para la Paz - (FIP), 2000-2005.				

A junio 30 de 2005, los recursos ejecutados por el programa ascienden a 238.5 millones de dólares: 73 millones del BID, es decir, 91,3% del total de los recursos del crédito BID; 144.9 millones de dólares del BM, que representan 96,6% del crédito suscrito con este banco y 20.5 millones de recursos de la nación.

Como se observa en el Cuadro B.1, cerca de 95% de los recursos corresponden a los subsidios pagados a las familias beneficiarias; 1% a los bienes adquiridos por el programa entre los cuales se

efectuadas a los bancos comerciales a través de los cuales se pagan los subsidios a las familias beneficiarias del programa, así como los demás gastos de funcionamiento requeridos para la ejecución de los diferentes procesos operativos.

Para continuar con la operación durante 2005, el BID amplió el crédito en 65 millones de dólares adicionales y para 2006 el gobierno nacional está próximo a suscribir un nuevo crédito con el BM por valor de 85 millones.

Anexo C

Listado de municipios Familias en Acción

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
1	5002	ANTIOQUIA	ABEJORRAL
2	5021	ANTIOQUIA	ALEJANDRÍA
3	5030	ANTIOQUIA	AMAGÁ
4	5031	ANTIOQUIA	AMALFI
5	5034	ANTIOQUIA	ANDES
6	5036	ANTIOQUIA	ANGELÓPOLIS
7	5038	ANTIOQUIA	ANGOSTURA
8	5040	ANTIOQUIA	ANORÍ
9	5042	ANTIOQUIA	SANTAFE DE ANTIOQUIA
10	5044	ANTIOQUIA	ANZA
11	5051	ANTIOQUIA	ARBOLETES
12	5055	ANTIOQUIA	ARGELIA
13	5059	ANTIOQUIA	ARMENIA
14	5091	ANTIOQUIA	BETANIA
15	5093	ANTIOQUIA	BETULIA
16	5101	ANTIOQUIA	CIUDAD BOLÍVAR
17	5125	ANTIOQUIA	CAICEDO
18	5134	ANTIOQUIA	CAMPAMENTO
19	5138	ANTIOQUIA	CAÑASGORDAS
20	5142	ANTIOQUIA	CARACOLÍ
21	5145	ANTIOQUIA	CARAMANTA
22	5147	ANTIOQUIA	CAREPA
23	5148	ANTIOQUIA	EL CARMEN DE VIBORAL
24	5150	ANTIOQUIA	CAROLINA
25	5154	ANTIOQUIA	CAUCASIA
26	5172	ANTIOQUIA	CHIGORODÓ
27	5190	ANTIOQUIA	CISNEROS
28	5197	ANTIOQUIA	COCORNÁ
29	5209	ANTIOQUIA	CONCORDIA
30	5237	ANTIOQUIA	DON MATÍAS
31	5240	ANTIOQUIA	EBEJICO
32	5250	ANTIOQUIA	EL BAGRE
33	5282	ANTIOQUIA	FREDONIA
34	5284	ANTIOQUIA	FRONTINO
35	5310	ANTIOQUIA	GÓMEZ PLATA
36	5313	ANTIOQUIA	GRANADA
37	5315	ANTIOQUIA	GUADALUPE
38	5318	ANTIOQUIA	GUARNE
39	5347	ANTIOQUIA	HELICONIA
40	5361	ANTIOQUIA	ITUANGO
41	5364	ANTIOQUIA	JARDÍN
42	5368	ANTIOQUIA	JERICÓ

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
43	5376	ANTIOQUIA	LA CEJA
44	5400	ANTIOQUIA	LA UNIÓN
45	5411	ANTIOQUIA	LIBORINA
46	5425	ANTIOQUIA	MACEO
47	5440	ANTIOQUIA	MARINILLA
48	5467	ANTIOQUIA	MONTEBELLO
49	5490	ANTIOQUIA	NECOCLÍ
50	5495	ANTIOQUIA	NECHÍ
51	5541	ANTIOQUIA	PEÑOL
52	5543	ANTIOQUIA	PEQUE
53	5576	ANTIOQUIA	PUEBLO RICO
54	5579	ANTIOQUIA	PUERTO BERRÍO
55	5585	ANTIOQUIA	PUERTO NARE LA MAGADALENA
56	5591	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO
57	5604	ANTIOQUIA	REMEDIOS
58	5607	ANTIOQUIA	RETIRO
59	5615	ANTIOQUIA	RIONEGRO
60	5628	ANTIOQUIA	SABANALARGA
61	5642	ANTIOQUIA	SALGAR
62	5647	ANTIOQUIA	SAN ANDRÉS
63	5649	ANTIOQUIA	SAN CARLOS
64	5656	ANTIOQUIA	SAN JERÓNIMO
65	5658	ANTIOQUIA	SAN JOSÉ DE LA MONTAÑA
66	5660	ANTIOQUIA	SAN LUIS
67	5664	ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE LOS MILAGROS
68	5665	ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE URABÁ
69	5667	ANTIOQUIA	SAN RAFAEL
70	5670	ANTIOQUIA	SAN ROQUE
71	5674	ANTIOQUIA	SAN VICENTE
72	5679	ANTIOQUIA	SANTA BÁRBARA
73	5686	ANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS
74	5690	ANTIOQUIA	SANTO DOMINGO
75	5697	ANTIOQUIA	SANTUARIO
76	5736	ANTIOQUIA	SEGOVIA
77	5756	ANTIOQUIA	SONSÓN
78	5761	ANTIOQUIA	SOPETRÁN
79	5789	ANTIOQUIA	TÁMESIS
80	5790	ANTIOQUIA	TARAZÁ
81	5792	ANTIOQUIA	TARSO
82	5809	ANTIOQUIA	TITIRIBÍ
83	5819	ANTIOQUIA	TOLEDO
84	5847	ANTIOQUIA	URRAO
85	5854	ANTIOQUIA	VALDIVIA
86	5856	ANTIOQUIA	VALPARAÍSO
87	5861	ANTIOQUIA	VENECIA
88	5887	ANTIOQUIA	YARUMAL
89	5890	ANTIOQUIA	YOLOMBÓ
90	5893	ANTIOQUIA	YONDÓ
91	5895	ANTIOQUIA	ZARAGOZA
92	8078	ATLÁNTICO	BARANOA
93	8137	ATLÁNTICO	CAMPO DE LA CRUZ
94	8141	ATLÁNTICO	CANDELARIA
95	8372	ATLÁNTICO	JUAN DE ACOSTA

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
96	8421	ATLÁNTICO	LURUACO
97	8436	ATLÁNTICO	MANATÍ
98	8606	ATLÁNTICO	REPELÓN
99	8638	ATLÁNTICO	SABANALARGA
100	8685	ATLÁNTICO	SANTO TÓMAS
101	13001	BOLÍVAR	CARTAGENA -EL POZÓN
102	13006	BOLÍVAR	ACHÍ
103	13052	BOLÍVAR	ARJONA
104	13140	BOLÍVAR	CALAMAR
105	13244	BOLÍVAR	EL CARMEN DE BOLÍVAR
106	13442	BOLÍVAR	MARÍA LA BAJA
107	13468	BOLÍVAR	MOMPOX
108	13473	BOLÍVAR	MORALES
109	13549	BOLÍVAR	PINILLOS
110	13647	BOLÍVAR	SAN ESTANISLAO
111	13654	BOLÍVAR	SAN JACINTO
112	13657	BOLÍVAR	SAN JUAN NEPOMUCENO
113	13670	BOLÍVAR	SAN PABLO
114	13688	BOLÍVAR	SANTA ROSA DEL SUR
115	13744	BOLÍVAR	SIMITÍ
116	15047	BOYACÁ	AQUITANIA
117	15051	BOYACÁ	ARCABUCO
118	15087	BOYACÁ	BELÉN
119	15097	BOYACÁ	BOAVITA
120	15135	BOYACÁ	CAMPOHERMOSO
121	15172	BOYACÁ	CHINAVITA
122	15176	BOYACÁ	CHIQUINQUIRÁ
123	15180	BOYACÁ	CHISCAS
124	15183	BOYACÁ	CHITA
125	15185	BOYACÁ	CHITARAQUE
126	15218	BOYACÁ	COVARACHIA
127	15223	BOYACÁ	CÚBARA
128	15236	BOYACÁ	CHIVOR
129	15244	BOYACÁ	EL COCUY
130	15248	BOYACÁ	EL ESPINO
131	15293	BOYACÁ	GACHANTIVÁ
132	15296	BOYACÁ	GÁMEZA
133	15299	BOYACÁ	GARAGOA
134	15322	BOYACÁ	GUATEQUE
135	15325	BOYACÁ	GUAYATÁ
136	15332	BOYACÁ	GÜICÁN
137	15367	BOYACÁ	JENESANO
138	15403	BOYACÁ	LA UVITA
139	15407	BOYACÁ	VILLA DE LEYVA
140	15425	BOYACÁ	MACANAL
141	15455	BOYACÁ	MIRAFLORES
142	15469	BOYACÁ	MONIQUIRÁ
143	15480	BOYACÁ	MUZO
144	15494	BOYACÁ	NUEVO COLÓN
145	15507	BOYACÁ	OTANCHE
146	15514	BOYACÁ	PÁEZ
147	15516	BOYACÁ	PAIPA
148	15518	BOYACÁ	PAJARITO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
149	15531	BOYACÁ	PAUNA
150	15542	BOYACÁ	PESCA
151	15572	BOYACÁ	PUERTO BOYACÁ
152	15599	BOYACÁ	RAMIRIQUÍ
153	15632	BOYACÁ	SABOYÁ
154	15646	BOYACÁ	SAMACÁ
155	15664	BOYACÁ	SAN JOSÉ DE PARE
156	15667	BOYACÁ	SAN LUIS DE GACENO
157	15673	BOYACÁ	SAN MATEO
158	15686	BOYACÁ	SANTANA
159	15693	BOYACA	SANTA ROSA DE VITERBO
160	15696	BOYACÁ	SANTA SOFÍA
161	15753	BOYACÁ	SOATÁ
162	15755	BOYACÁ	SOCOTÁ
163	15757	BOYACÁ	SOCHA
164	15761	BOYACÁ	SOMONDOCO
165	15763	BOYACÁ	SOTAQUIRÁ
166	15774	BOYACÁ	SUSACÓN
167	15776	BOYACÁ	SUTAMARCHÁN
168	15798	BOYACÁ	TENZA
169	15804	BOYACÁ	TIBANÁ
170	15810	BOYACÁ	TIPACOQUE
171	15814	BOYACÁ	TOCA
172	15816	BOYACÁ	TOGÜÍ
173	15835	BOYACÁ	TURMEQUÉ
174	15837	BOYACÁ	TUTA
175	15842	BOYACÁ	UMBITA
176	15861	BOYACÁ	VENTAQUEMADA
177	15897	BOYACÁ	ZETAQUIRÁ
178	17013	CALDAS	AGUADAS
179	17042	CALDAS	ANSERMA
180	17050	CALDAS	ARANZAZU
181	17088	CALDAS	BELÁLCAZAR
182	17272	CALDAS	FILADELFIA
183	17380	CALDAS	LA DORADA
184	17388	CALDAS	LA MERCED
185	17433	CALDAS	MANZANARES
186	17442	CALDAS	MARMATO
187	17444	CALDAS	MARQUETALIA
188	17446	CALDAS	MARULANDA
189	17486	CALDAS	NEIRA
190	17513	CALDAS	PÁCORA
191	17524	CALDAS	PALESTINA
192	17541	CALDAS	PENSILVANIA
193	17614	CALDAS	RIOSUCIO
194	17616	CALDAS	RISARALDA
195	17653	CALDAS	SALAMINA
196	17662	CALDAS	SAMANÁ
197	17665	CALDAS	SAN JOSÉ
198	17777	CALDAS	SUPÍA
199	17867	CALDAS	VICTORIA
200	17873	CALDAS	VILLAMARÍA

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
201	17877	CALDAS	VITERBO
202	18029	CAQUETÁ	ALBANIA
203	18150	CAQUETÁ	CARTAGENA DEL CHAIRÁ
204	18247	CAQUETÁ	EL DONCELLO
205	18256	CAQUETÁ	EL PAUJIL
206	18410	CAQUETÁ	LA MONTAÑITA
207	18592	CAQUETÁ	PUERTO RICO
208	18753	CAQUETÁ	SAN VICENTE DEL CAGUÁN
209	18756	CAQUETÁ	SOLANO
210	18860	CAQUETÁ	VALPARAÍSO
211	19022	CAUCA	ALMAGUER
212	19050	CAUCA	ARGELIA
213	19075	CAUCA	BALBOA
214	19100	CAUCA	BOLÍVAR
215	19110	CAUCA	BUENOS AIRES
216	19130	CAUCA	CAJIBÍO
217	19137	CAUCA	CALDONO
218	19142	CAUCA	CALOTO
219	19212	CAUCA	CORINTO
220	19256	CAUCA	EL TAMBO
221	19318	CAUCA	GUAPÍ
222	19355	CAUCA	INZA
223	19397	CAUCA	LA VEGA
224	19418	CAUCA	LÓPEZ
225	19450	CAUCA	MERCADERES
226	19455	CAUCA	MIRANDA
227	19473	CAUCA	MORALES
228	19513	CAUCA	PADILLA
229	19517	CAUCA	PÁEZ BELÁLCAZAR
230	19532	CAUCA	PATÍA EL BORDO
231	19548	CAUCA	PIENDAMÓ
232	19573	CAUCA	PUERTO TEJADA
233	19693	CAUCA	SAN SEBASTIÁN
234	19698	CAUCA	SANTANDER DE QUILICHAO
235	19743	CAUCA	SILVIA
236	19807	CAUCA	TIMBÍO
237	19809	CAUCA	TIMBIQUÍ
238	19821	CAUCA	TORIBIÓ
239	19824	CAUCA	TOTORO
240	20011	CESAR	AGUACHICA
241	20013	CESAR	AGUSTÍN CODAZZI
242	20032	CESAR	ASTREA
243	20060	CESAR	BOSCONIA
244	20175	CESAR	CHIMICHAGUA
245	20178	CESAR	CHIRIGUANÁ
246	20228	CESAR	CURUMANÍ
247	20238	CESAR	EL COPEY
248	20295	CESAR	GAMARRA
249	20383	CESAR	LA GLORIA
250	20400	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO
251	20443	CESAR	MANAURE BALCÓN DEL CESAR
252	20550	CESAR	PELAYA
253	20614	CESAR	RÍO DE ORO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
254	20621	CESAR	LA PAZ
255	20710	CESAR	SAN ALBERTO
256	20750	CESAR	SAN DIEGO
257	20787	CESAR	TAMALAMEQUE
258	23068	CÓRDOBA	AYAPEL
259	23079	CÓRDOBA	BUENAVISTA
260	23090	CÓRDOBA	CANALETE
261	23162	CÓRDOBA	CERETÉ
262	23168	CÓRDOBA	CHIMÁ
263	23182	CÓRDOBA	CHINÚ
264	23189	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO
265	23300	CÓRDOBA	COTORRA
266	23350	CÓRDOBA	LA APARTADA
267	23419	CÓRDOBA	LOS CÓRDOBAS
268	23464	CÓRDOBA	MOMIL
269	23466	CÓRDOBA	MONTELÍBANO
270	23500	CÓRDOBA	MOÑITOS
271	23555	CÓRDOBA	PLANETA RICA
272	23570	CÓRDOBA	PUEBLO NUEVO
273	23574	CÓRDOBA	PUERTO ESCONDIDO
274	23580	CÓRDOBA	PUERTO LIBERTADOR
275	23586	CÓRDOBA	PURÍSIMA
276	23670	CÓRDOBA	SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO
277	23672	CÓRDOBA	SAN ANTERO
278	23675	CÓRDOBA	SAN BERNARDO DEL VIENTO
279	23678	CÓRDOBA	SAN CARLOS
280	23686	CÓRDOBA	SAN PELAYO
281	23807	CÓRDOBA	TIERRALTA
282	23855	CÓRDOBA	VALENCIA
283	25001	CUNDINAMARCA	AGUA DE DIOS
284	25035	CUNDINAMARCA	ANAPOIMA
285	25040	CUNDINAMARCA	ANOLAIMA
286	25123	CUNDINAMARCA	CACHIPAY
287	25148	CUNDINAMARCA	CAPARRAPÍ
288	25151	CUNDINAMARCA	CÁQUEZA
289	25154	CUNDINAMARCA	CARMEN DE CARUPA
290	25168	CUNDINAMARCA	CHAGUANÍ
291	25178	CUNDINAMARCA	CHIPAQUE
292	25181	CUNDINAMARCA	CHOACHÍ
293	25183	CUNDINAMARCA	CHOCONTÁ
294	25245	CUNDINAMARCA	EL COLEGIO
295	25260	CUNDINAMARCA	EL ROSAL
296	25269	CUNDINAMARCA	FACATATIVÁ
297	25279	CUNDINAMARCA	FOMEQUE
298	25293	CUNDINAMARCA	GACHALÁ
299	25297	CUNDINAMARCA	GACHETA
300	25317	CUNDINAMARCA	GUACHETÁ
301	25320	CUNDINAMARCA	GUADUAS
302	25322	CUNDINAMARCA	GUASCA
303	25326	CUNDINAMARCA	GUATAVITA
304	25328	CUNDINAMARCA	GUAYABAL DE SÍQUIMA
305	25339	CUNDINAMARCA	GUTIÉRREZ
306	25372	CUNDINAMARCA	JUNÍN

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
307	25377	CUNDINAMARCA	LA CALERA
308	25386	CUNDINAMARCA	LA MESA
309	25394	CUNDINAMARCA	LA PALMA
310	25398	CUNDINAMARCA	LA PEÑA
311	25402	CUNDINAMARCA	LA VEGA
312	25407	CUNDINAMARCA	LENGUAZAQUE
313	25426	CUNDINAMARCA	MACHETÁ
314	25436	CUNDINAMARCA	MANTA
315	25438	CUNDINAMARCA	MEDINA
316	25486	CUNDINAMARCA	NEMOCÓN
317	25489	CUNDINAMARCA	NIMAIMA
318	25491	CUNDINAMARCA	NOCAIMA
319	25506	CUNDINAMARCA	VENECIA OSPINA PÉREZ
320	25513	CUNDINAMARCA	PACHO
321	25518	CUNDINAMARCA	PAIME
322	25524	CUNDINAMARCA	PANDI
323	25535	CUNDINAMARCA	PASCA
324	25572	CUNDINAMARCA	PUERTO SALGAR
325	25594	CUNDINAMARCA	QUETAME
326	25596	CUNDINAMARCA	QUIPILE
327	25599	CUNDINAMARCA	APULO RAFAEL REYES
328	25649	CUNDINAMARCA	SAN BERNARDO
329	25658	CUNDINAMARCA	SAN FRANCISCO
330	25662	CUNDINAMARCA	SAN JUAN DE RIOSECO
331	25718	CUNDINAMARCA	SASAIMA
332	25736	CUNDINAMARCA	SESQUILÉ
333	25743	CUNDINAMARCA	SILVANIA
334	25754	CUNDINAMARCA	SOACHA - ALTOS DE CAZUCÁ
335	25758	CUNDINAMARCA	SOPÓ
336	25769	CUNDINAMARCA	SUBACHOQUE
337	25772	CUNDINAMARCA	SUESCA
338	25777	CUNDINAMARCA	SUPATÁ
339	25779	CUNDINAMARCA	SUSA
340	25785	CUNDINAMARCA	TABIO
341	25799	CUNDINAMARCA	TENJO
342	25815	CUNDINAMARCA	TOCAIMA
343	25817	CUNDINAMARCA	TOCANCIPÁ
344	25823	CUNDINAMARCA	TOPAIPÍ
345	25839	CUNDINAMARCA	UBALÁ
346	25841	CUNDINAMARCA	UBAQUE
347	25843	CUNDINAMARCA	UBATÉ
348	25845	CUNDINAMARCA	UNE
349	25851	CUNDINAMARCA	ÚTICA
350	25862	CUNDINAMARCA	VERGARA
351	25867	CUNDINAMARCA	VIANÍ
352	25873	CUNDINAMARCA	VILLAPINZÓN
353	25875	CUNDINAMARCA	VILLETÁ
354	25878	CUNDINAMARCA	VIOTÁ
355	25885	CUNDINAMARCA	YACOPI
356	25899	CUNDINAMARCA	ZIPAQUIRÁ
357	27001	CHOCÓ	QUIBDÓ
358	27006	CHOCÓ	ACANDÍ
359	27075	CHOCÓ	BAHÍA SOLANO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
360	27077	CHOCÓ	BAJO BAUDO PIZARRO
361	27205	CHOCÓ	CONDOTO
362	27245	CHOCÓ	EL CARMEN DE ATRATO
363	27361	CHOCÓ	ITSMINA
364	27615	CHOCÓ	RIOSUCIO
365	27787	CHOCÓ	TADÓ
366	27800	CHOCÓ	UNGUIÁ
367	41006	HUILA	ACEVEDO
368	41013	HUILA	AGRADO
369	41016	HUILA	AIPE
370	41020	HUILA	ALGECIRAS
371	41026	HUILA	ALTAMIRA
372	41078	HUILA	BARAYA
373	41132	HUILA	CAMPOALEGRE
374	41206	HUILA	COLOMBIA
375	41244	HUILA	ELÍAS
376	41298	HUILA	GARZÓN
377	41306	HUILA	GIGANTE
378	41319	HUILA	GUADALUPE
379	41349	HUILA	HOBO
380	41357	HUILA	IQUIRA
381	41359	HUILA	SAN JOSÉ DE ISNOS
382	41378	HUILA	LA ARGENTINA
383	41396	HUILA	LA PLATA
384	41483	HUILA	NATAGA
385	41503	HUILA	OPORAPA
386	41518	HUILA	PAICOL
387	41524	HUILA	PALERMO
388	41530	HUILA	PALESTINA
389	41548	HUILA	PITAL
390	41551	HUILA	PITALITO
391	41615	HUILA	RIVERA
392	41660	HUILA	SALADOBLANCO
393	41668	HUILA	SAN AGUSTÍN
394	41676	HUILA	SANTA MARÍA
395	41770	HUILA	SUAZA
396	41791	HUILA	TARQUÍ
397	41797	HUILA	TESALIA
398	41799	HUILA	TELLO
399	41801	HUILA	TERUEL
400	41807	HUILA	TIMANÁ
401	41872	HUILA	VILLAVIEJA
402	41885	HUILA	YAGUARÁ
403	44078	LA GUAJIRA	BARRANCAS
404	44098	LA GUAJIRA	DISTRACCIÓN
405	44279	LA GUAJIRA	FONSECA
406	44560	LA GUAJIRA	MANAURE
407	44650	LA GUAJIRA	SAN JUAN DEL CESAR
408	44847	LA GUAJIRA	URIBIA
409	44855	LA GUAJIRA	URUMITA
410	44874	LA GUAJIRA	VILLANUEVA
411	47053	MAGDALENA	ARACATACA
412	47058	MAGDALENA	ARIGUANÍ EL DIFÍCIL

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
413	47161	MAGDALENA	CERRO SAN ANTONIO
414	47170	MAGDALENA	CHIVOLO
415	47245	MAGDALENA	EL BANCO
416	47288	MAGDALENA	FUNDACIÓN
417	47318	MAGDALENA	GUAMAL
418	47551	MAGDALENA	PIVIJAY
419	47555	MAGDALENA	PLATO
420	47692	MAGDALENA	SAN SEBASTIÁN DE BUENAVISTA
421	47707	MAGDALENA	SANTA ANA
422	50006	META	ACACÍAS
423	50124	META	CABUYARO
424	50150	META	CASTILLA LA NUEVA
425	50223	META	SAN LUIS DE CUBARRAL
426	50226	META	CUMARAL
427	50251	META	EL CASTILLO
428	50287	META	FUENTE DE ORO
429	50313	META	GRANADA
430	50318	META	GUAMAL
431	50330	META	MESETAS
432	50350	META	LA MACARENA
433	50400	META	LEJANÍAS
434	50568	META	PUERTO GAITÁN
435	50573	META	PUERTO LÓPEZ
436	50577	META	PUERTO LLERAS
437	50606	META	RESTREPO
438	50680	META	SAN CARLOS DE GUAROA
439	50683	META	SAN JUAN DE ARAMA
440	50689	META	SAN MARTÍN
441	50711	META	VISTAHERMOSA
442	52019	NARIÑO	ALBÁN SAN JOSÉ
443	52051	NARIÑO	ARBOLEDA BERRUECOS
444	52079	NARIÑO	BARBACOAS
445	52083	NARIÑO	BELÉN
446	52110	NARIÑO	BUESACO
447	52210	NARIÑO	CONTADERO
448	52227	NARIÑO	CUMBAL
449	52233	NARIÑO	CUMBITARA
450	52256	NARIÑO	EL ROSARIO
451	52260	NARIÑO	EL TAMBO
452	52287	NARIÑO	FUNES
453	52317	NARIÑO	GUACHUCAL
454	52320	NARIÑO	GUAITARILLA
455	52352	NARIÑO	ILES
456	52356	NARIÑO	IPIALES
457	52378	NARIÑO	LA CRUZ
458	52399	NARIÑO	LA UNIÓN
459	52411	NARIÑO	LINARES
460	52418	NARIÑO	LOS ANDES SOTO MAYOR
461	52490	NARIÑO	OLAYA HERRERA (BOCAS DE SATINGA)
462	52573	NARIÑO	PUERRES
463	52585	NARIÑO	PUPIALES
464	52612	NARIÑO	RICOURTE
465	52678	NARIÑO	SAMANIEGO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
466	52683	NARIÑO	SANDONA
467	52687	NARIÑO	SAN LORENZO
468	52693	NARIÑO	SAN PABLO
469	52696	NARIÑO	SANTA BÁRBARA DE ISCUANDÉ
470	52786	NARIÑO	TAMINANGO
471	52838	NARIÑO	TUQUERRES
472	52885	NARIÑO	YACUANQUER
473	54003	NORTE DE SANTANDER	ÁBREGO
474	54051	NORTE DE SANTANDER	ARBOLEDAS
475	54099	NORTE DE SANTANDER	BOCHALEMA
476	54125	NORTE DE SANTANDER	CÁCOTA
477	54128	NORTE DE SANTANDER	CÁCHIRA
478	54172	NORTE DE SANTANDER	CHINÁCOTA
479	54174	NORTE DE SANTANDER	CHÍTAGA
480	54206	NORTE DE SANTANDER	CONVENCIÓN
481	54223	NORTE DE SANTANDER	CUCUTILLA
482	54239	NORTE DE SANTANDER	DURANIA
483	54245	NORTE DE SANTANDER	EL CARMEN
484	54261	NORTE DE SANTANDER	EL ZULIA
485	54313	NORTE DE SANTANDER	GRAMALOTE
486	54344	NORTE DE SANTANDER	HACARÍ
487	54377	NORTE DE SANTANDER	LABATECA
488	54418	NORTE DE SANTANDER	LOURDES
489	54480	NORTE DE SANTANDER	MUTISCUA
490	54498	NORTE DE SANTANDER	OCAÑA
491	54518	NORTE DE SANTANDER	PAMPLONA
492	54599	NORTE DE SANTANDER	RAGONVALIA
493	54660	NORTE DE SANTANDER	SALAZAR
494	54720	NORTE DE SANTANDER	SARDINATA
495	54743	NORTE DE SANTANDER	SILOS
496	54800	NORTE DE SANTANDER	TEORAMA
497	54810	NORTE DE SANTANDER	TIBÚ
498	54820	NORTE DE SANTANDER	TOLEDO
499	54871	NORTE DE SANTANDER	VILLACARO
500	66045	RISARALDA	APÍA
501	66075	RISARALDA	BALBOA
502	66088	RISARALDA	BELÉN DE UMBRÍA
503	66318	RISARALDA	GUÁTICA
504	66383	RISARALDA	LA CELIA
505	66400	RISARALDA	LA VIRGINIA
506	66456	RISARALDA	MISTRATÓ
507	66572	RISARALDA	PUEBLO RICO
508	66594	RISARALDA	QUINCHÍA
509	66687	RISARALDA	SANTUARIO
510	68051	SANTANDER	ARATOCA
511	68077	SANTANDER	BARBOSA
512	68079	SANTANDER	BARICHARA
513	68092	SANTANDER	BETULIA
514	68101	SANTANDER	BOLÍVAR
515	68147	SANTANDER	CAPITANEJO
516	68162	SANTANDER	CERRITO
517	68167	SANTANDER	CHARALÁ
518	68176	SANTANDER	CHIMA

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
519	68190	SANTANDER	CIMITARRA
520	68207	SANTANDER	CONCEPCIÓN
521	68211	SANTANDER	CONTRATACIÓN
522	68217	SANTANDER	COROMORO
523	68229	SANTANDER	CURITÍ
524	68235	SANTANDER	EL CARMEN DE CHUCURÍ
525	68271	SANTANDER	FLORIÁN
526	68298	SANTANDER	GÁMBITA
527	68318	SANTANDER	GUACA
528	68320	SANTANDER	GUADALUPE
529	68324	SANTANDER	GUAVATÁ
530	68368	SANTANDER	JESÚS MARÍA
531	68377	SANTANDER	LA BELLEZA
532	68397	SANTANDER	LA PAZ
533	68406	SANTANDER	LEBRIJA
534	68418	SANTANDER	LOS SANTOS
535	68432	SANTANDER	MÁLAGA
536	68444	SANTANDER	MATANZA
537	68464	SANTANDER	MOGOTES
538	68468	SANTANDER	MOLAGAVITA
539	68500	SANTANDER	OIBA
540	68502	SANTANDER	ONZAGA
541	68572	SANTANDER	PUENTE NACIONAL
542	68575	SANTANDER	PUERTO WILCHES
543	68615	SANTANDER	RIONEGRO
544	68655	SANTANDER	SABANA DE TORRES
545	68669	SANTANDER	SAN ANDRÉS
546	68679	SANTANDER	SAN GIL
547	68689	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ
548	68755	SANTANDER	SOCORRO
549	68770	SANTANDER	SUAITA
550	68773	SANTANDER	SUCRE
551	68780	SANTANDER	SURATÁ
552	68861	SANTANDER	VÉLEZ
553	68872	SANTANDER	VILLANUEVA
554	68895	SANTANDER	ZAPATOCA
555	70110	SUCRE	BUENAVISTA
556	70124	SUCRE	CAIMITO
557	70204	SUCRE	COLOSÓ RICAURTE
558	70215	SUCRE	COROZAL
559	70235	SUCRE	GALERAS NUEVA GRANADA
560	70265	SUCRE	GUARANDA
561	70400	SUCRE	LA UNIÓN
562	70418	SUCRE	LOS PALMITOS
563	70429	SUCRE	MAJAGUAL
564	70473	SUCRE	MORROA
565	70508	SUCRE	OVEJAS
566	70670	SUCRE	SAMPUÉS
567	70678	SUCRE	SAN BENITO ABAD
568	70702	SUCRE	SAN JUAN DE BETULIA
569	70708	SUCRE	SAN MARCOS
570	70713	SUCRE	SAN ONOFRE
571	70717	SUCRE	SAN PEDRO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
572	70742	SUCRE	SINCÉ
573	70771	SUCRE	SUCRE
574	70820	SUCRE	TOLÚ
575	70823	SUCRE	TOLÚ VIEJO
576	73024	TOLIMA	ALPUJARRA
577	73026	TOLIMA	ALVARADO
578	73030	TOLIMA	AMBALEMA
579	73043	TOLIMA	ANZOÁTEGUI
580	73055	TOLIMA	ARMERO-GUAYABAL
581	73067	TOLIMA	ATACO
582	73148	TOLIMA	CARMEN DE APICALÁ
583	73152	TOLIMA	CASABIANCA
584	73168	TOLIMA	CHAPARRAL
585	73200	TOLIMA	COELLO
586	73217	TOLIMA	COYAIMA
587	73226	TOLIMA	CUNDAY
588	73268	TOLIMA	ESPINAL
589	73270	TOLIMA	FALAN
590	73275	TOLIMA	FLANDES
591	73283	TOLIMA	FRESNO
592	73319	TOLIMA	GUAMO
593	73347	TOLIMA	HERVEO
594	73349	TOLIMA	HONDA
595	73352	TOLIMA	ICONONZO
596	73408	TOLIMA	LÉRIDA
597	73411	TOLIMA	LÍBANO
598	73443	TOLIMA	MARIQUITA
599	73449	TOLIMA	MELGAR
600	73461	TOLIMA	MURILLO
601	73483	TOLIMA	NATAGAIMA
602	73504	TOLIMA	ORTEGA
603	73520	TOLIMA	PALOCABILDO
604	73547	TOLIMA	PIEDRAS
605	73555	TOLIMA	PLANADAS
606	73563	TOLIMA	PRADO
607	73585	TOLIMA	PURIFICACIÓN
608	73616	TOLIMA	RIOBLANCO
609	73624	TOLIMA	ROVIRA
610	73671	TOLIMA	SALDAÑA
611	73675	TOLIMA	SAN ANTONIO
612	73678	TOLIMA	SAN LUIS
613	73686	TOLIMA	SANTA ISABEL
614	73770	TOLIMA	SUÁREZ
615	73854	TOLIMA	VALLE DE SAN JUAN
616	73861	TOLIMA	VENADILLO
617	73870	TOLIMA	VILLAHERMOSA
618	76036	VALLE DEL CAUCA	ANDALUCÍA
619	76041	VALLE DEL CAUCA	ANSERMA NUEVO
620	76113	VALLE DEL CAUCA	BUGALAGRANDE
621	76126	VALLE DEL CAUCA	CALIMA DARIÉN
622	76130	VALLE DEL CAUCA	CANDELARIA
623	76243	VALLE DEL CAUCA	EL ÁGUILA
624	76246	VALLE DEL CAUCA	EL CAIRO

No.	CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	NOMBRE DE MUNICIPIO
625	76248	VALLE DEL CAUCA	EL CERRITO
626	76250	VALLE DEL CAUCA	EL DOBIO
627	76275	VALLE DEL CAUCA	FLORIDA
628	76306	VALLE DEL CAUCA	GINEBRA
629	76318	VALLE DEL CAUCA	GUACARÍ
630	76364	VALLE DEL CAUCA	JAMUNDÍ
631	76377	VALLE DEL CAUCA	LA CUMBRE
632	76400	VALLE DEL CAUCA	LA UNIÓN
633	76563	VALLE DEL CAUCA	PRADERA
634	76606	VALLE DEL CAUCA	RESTREPO
635	76616	VALLE DEL CAUCA	RIOFRÍO
636	76622	VALLE DEL CAUCA	ROLDANILLO
637	76823	VALLE DEL CAUCA	TORO
638	76828	VALLE DEL CAUCA	TRUJILLO
639	76863	VALLE DEL CAUCA	VERSALLES
640	76895	VALLE DEL CAUCA	ZARZAL
641	81065	ARAUCA	ARAUQUITA
642	81220	ARAUCA	CRAVO NORTE
643	81300	ARAUCA	FORTUL
644	81591	ARAUCA	PUERTO RONDÓN
645	81736	ARAUCA	SARAVENA
646	81794	ARAUCA	TAME
647	85010	CASANARE	AGUAZUL
648	85125	CASANARE	HATO COROZAL
649	85139	CASANARE	MANÍ
650	85162	CASANARE	MONTERREY
651	85225	CASANARE	NUNCHÍA
652	85230	CASANARE	OROCUÉ
653	85250	CASANARE	PAZ DE ARIPORO
654	85300	CASANARE	SABANALARGA
655	85325	CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE
656	85400	CASANARE	TÁMARA
657	85410	CASANARE	TAURAMENA
658	85430	CASANARE	TRINIDAD
659	85440	CASANARE	VILLANUEVA
660	86001	PUTUMAYO	MOCOA
661	86320	PUTUMAYO	ORITO
662	86568	PUTUMAYO	PUERTO ASÍS
663	86573	PUTUMAYO	PUERTO LEGUIZAMO
664	86749	PUTUMAYO	SIBUNDOY
665	86865	PUTUMAYO	LA HORMIGA VALLE DEL GUAMUEZ
666	86885	PUTUMAYO	VILLA GARZÓN
667	88001	SAN ANDRÉS	SAN ANDRÉS
668	88564	SAN ANDRÉS	PROVIDENCIA
669	91001	AMAZONAS	LETICIA
670	94001	GUAINÍA	INÍRIDA
671	95001	GUAVIARE	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE
672	97001	VAUPÉS	MITÚ
673	99001	VICHADA	PUERTO CARREÑO
674	99524	VICHADA	LA PRIMAVERA

Anexo D

Listado de operadores Unidad coordinadora nacional

APELLIDOS	NOMBRES	CARGO
COMBARIZA CRUZ	RITA	DIRECTORA NACIONAL PROGRAMA
CASTAÑEDA SALCEDO	RUTH MILADY	ASISTENTE DIRECCIÓN
BARRERA ALARCON	ELIZABETH	SECRETARIA DIRECCIÓN
GUERRERO RAMOS	CARLOS ENRIQUE	COORDINADOR ÁREA OPERATIVA
GUTIÉRREZ OSPITIA	CECILIA	PROFESIONAL ADMINISTRATIVO ÁREA OPERATIVA
CASTRO LOPEZ	IVÁN	PROFESIONAL VERIFICACIÓN ÁREA OPERATIVA
ARÉVALO OROZCO	FERNANDO JOSÉ	PROFESIONAL PAGOS ÁREA OPERATIVA
BEIRA SILVA	PILAR	PROFESIONAL ASESOR TERRITORIAL ÁREA OPERATIVA
CASTILLO ÁVILA	ADRIANA MARÍA	PROFESIONAL ASESOR TERRITORIAL ÁREA OPERATIVA
RAMOS ALVÁREZ	CLARA EUGENIA	PROFESIONAL ASESOR TERRITORIAL ÁREA OPERATIVA
RENDÓN DE RODRÍGUEZ	MÓNICA	PROFESIONAL ASESOR TERRITORIAL ÁREA OPERATIVA
SÁNCHEZ PRADA	FERNANDO	PROFESIONAL ASESOR TERRITORIAL ÁREA OPERATIVA
ACEVEDO CARVAJAL	IRMA LUCÍA	COORDINADORA ÁREA DE CAPACITACIÓN
ATUESTA GARCÍA	DELIO ADENAWER	PROFESIONAL ÁREA DE CAPACITACIÓN
MONTOYA DÍAZ	MARÍA MARGARITA	PROFESIONAL ÁREA DE CAPACITACIÓN
RAMOS VICTORIA	CARLOS WILBER	PROFESIONAL ÁREA DE CAPACITACIÓN
VELÁSQUEZ RUIZ	ENRIQUE ALMEIRO	PROFESIONAL ÁREA DE CAPACITACIÓN
GARZÓN MARTA	NOHORA SUSANA	COORDINADORA ÁREA DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO
LEÓN MORENO	CLAUDIA LEONOR	PROFESIONAL ÁREA DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO
SÁNCHEZ CASTRO	HERNANDO	PROFESIONAL ÁREA DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO
TORRES NAVAS	ELIZABETH	PROFESIONAL ÁREA DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO
CORTÉS MONTOYA	MARÍA DEL PILAR	COORDINADORA SISTEMA DE INFORMACIÓN
CAJIAO OBANDO	OMAR ADOLFO	PROFESIONAL SISTEMA DE INFORMACIÓN
CASTIBLANCO BARBOSA	JAIME	PROFESIONAL SISTEMA DE INFORMACIÓN
HERNÁNDEZ MORENO	RITA	TECNICO SISTEMA DE INFORMACIÓN
BENAVIDES PINTO	JAIME ENRIQUE	COORDINADOR ÁREA DE QUEJAS Y RECLAMOS
TRIVIÑO DE CORAL	GLORIA MARINA	PROFESIONAL ÁREA DE QUEJAS Y RECLAMOS
VILLAMIL BERNAL	JORGE FERNEY	PROFESIONAL ÁREA DE QUEJAS Y RECLAMOS
LOAIZA PATIÑO	CARLOS HERNÁN	PROFESIONAL ÁREA DE QUEJAS Y RECLAMOS
HOYOS ROJAS	OMAIRA	TÉCNICO ÁREA DE QUEJAS Y RECLAMOS

Anexo E

Listado de responsables Unidad coordinadora regional

No	NOMBRE UCR	NOMBRES Y APELLIDOS COORDINADOR UCR	PROFESIONALES DE APOYO
1	ANTIOQUIA	GLORIA LUCÍA TABORDA AREIZA	
2	ATLÁNTICO	MARGARITA MATILDE ESCOLAR VILORIA	
3	ARAUCA	MARÍA LEONOR LÓPEZ ARBELÁEZ	
4	BOLÍVAR	FERNANDO GONZÁLEZ	
5	BOYACÁ	ANA HERCILIA HAMÓN NARANJO	
6	CAQUETÁ	MARÍA DEL SOCORRO OSORIO TRUJILLO	
7	CALDAS	JAIRO DE JESÚS ARCILA GARCÍA	ÁNGELA MARÍA BENAVIDES MACHADO
8	CASANARE	CLAUDIA PATRICIA MOLINA PEÑA	
9	CAUCA	EMMA INÉS CALDAS MEJÍA	
10	CESAR	HENRY CHACÓN AMAYA	
11	CHOCÓ	AULIO CESAR LEDESMA COPETE	
12	CÓRDOBA	CLAUDIA ELENA RUIZ MEJÍA	
13	CUNDINAMARCA	PEDRO HUMBERTO MEDINA GARCÍA	MARÍA LUISA MUÑOZ MEJÍA
14	HUILA	FÉLIX ANTONIO POLO ZUÑIGA	
15	LA GUAJIRA	ESNEIRA BARREIRO TRUJILLO	
16	MAGDALENA	HUMBERTO RAFAEL MIRANDA	
17	META	ALEJANDRO VARGAS CUÉLLAR	
18	NARIÑO	LUIS FELIPE ORDÓÑEZ ARMERO	
19	NORTE DE SANTANDER	JANETH PATRICIA SASTOQUE JIMÉNEZ	
20	PUTUMAYO	LIDA STELLA URRUTIA GÓMEZ	
21	RISARALDA	ADRIANA MARÍA PALACIO VALENCIA	
22	SANTANDER	MARÍA MAGDALENA DÍAZ DE ZAMBRANO	
23	SUCRE	ICELA LUCÍA DÍAZ CÁRDENAS	
24	NUEVOS DEPARTAMENTOS	JOAQUÍN ESPINOSA SILVA	
25	TOLIMA	HELBERT ORLANDO CABREJO CARVAJAL	MARTHA BELÉN GUZMÁN CÉSPEDES
26	VALLE DE CAUCA	MARGARITA MARÍA ARISTÍZABAL ARIZA	
Nuevos departamentos de las regiones de Orinoquia, Amazonia y San Andrés			

Glosario de siglas

BM. BANCO MUNDIAL

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CMPS. COMITÉS MUNICIPALES DE POLÍTICA SOCIAL

CONPES. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA
ECONÓMICA Y SOCIAL

DANE. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL
DE ESTADÍSTICA

DAPR. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DNP. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

EM. ENLACE MUNICIPAL

ENS. ESCUELA NACIONAL SINDICAL

FOREC. FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y
DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO

FOSIS. FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

FIP. FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ

ICBF. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

IFS. INSTITUTE OF FISCAL STUDIES DE LONDRES

IPS. INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SALUD

MEN. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

ONG. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

PAB. PLAN DE ATENCIÓN BÁSICA

PDM. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

PFA. PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

RAS. RED DE APOYO SOCIAL

RSS. RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

SEI. SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN S.A

SIFA. SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN

SIIF. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN
FINANCIERA

SINERGIA. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE
RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

SISBEN. SISTEMA DE SELECCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE
BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES

SNBF. SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

UCN. UNIDAD COORDINADORA NACIONAL

UCR. UNIDADES COORDINADORES REGIONALES

UMATAS. UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA
TÉCNICA AGROPECUARIA

UPM. UNIDADES PRIMARIAS DE MUESTREO

USM. UNIDADES SECUNDARIAS DE MUESTREO

LP. LÍNEA DE POBREZA

ICV. ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA

NBI. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Tabla de contenido cuadros, gráficos, recuadros y mapas

Capítulo 1

Recuadro 1.1 Manual operativo	11
-------------------------------	----

Capítulo 2

Cuadro 2.1 Municipios seleccionados por departamento. Resultados noviembre 2001	42
Cuadro 2.2 Ingreso departamentos. Primera fase expansiva	51
Cuadro 2.3 Ingreso departamentos. Segunda fase expansiva	52
Gráfico 2.1 Estructura orgánica. Unidad coordinadora nacional	38
Gráfico 2.2 Estructura orgánica de funcionamiento municipal	40
Gráfico 2.3 Distribución de municipios del país según grupos establecidos	50

Capítulo 3

Cuadro 3.1 Beneficiarios según fases de inscripción	74
Cuadro 3.2 Impresión materiales de verificación	101
Cuadro 3.3 Distribución por género y zonas de menores beneficiarios	105
Cuadro 3.4 Establecimientos educativos por departamento y menores con subsidio escolar por departamento. 2005	106
Cuadro 3.5 Participación del titular del programa por sexo y año	113
Gráfico 3.1 Ciclo operativo Familias en Acción	64
Gráfico 3.2 Circuito de inscripción	68
Gráfico 3.3 Beneficiarios según fases de inscripción	76
Gráfico 3.4 Flujo de recursos	89

Gráfico 3.5 Subsidio educación, cobertura escolar. Actualización 2005	104
Gráfico 3.6 Cobertura menores beneficiarios. Subsidio educación 2005	104
Gráfico 3.7 Cobertura de menores. Subsidio educativo por departamento Actualización 2005	107
Gráfico 3.8 Subsidio nutrición y cobertura de menores Programación de citas 2005	109
Recuadro 3.1 Materiales de apoyo para la inscripción	66
Recuadro 3.2 Funciones de la veeduría ciudadana en Familias en Acción	123
Mapa 3.1 Cobertura territorial Familias en Acción. Prueba piloto	70
Mapa 3.2 Cobertura territorial Familias en Acción. Fase 1	71
Mapa 3.3 Cobertura territorial Familias en Acción. Fase 2	72
Mapa 3.4 Cobertura territorial Familias en Acción. Fase 3	73
Capítulo 4	
Cuadro 4.1 Promoción de la educación y salud familiar Atención de beneficiarios	130
Gráfico 4.1 Temas de los encuentros de cuidado	164
Gráfico 4.2 Apoyo institucional a los encuentros de cuidado	166
Gráfico 4.3 Profesionales y entidades de apoyo	167
Recuadro 4.1 Acciones de Familias en Acción	128
Recuadro 4.2 ¿Qué busca la asamblea?	141
Recuadro 4.3 Pensar los problemas	163
Recuadro 4.4 Pelota-cometa	190
Recuadro 4.5 Máscara	191
Recuadro 4.6 Muñecos	192
Recuadro 4.7 Culebra	192
Recuadro 4.8 Caimán	193
Recuadro 4.9 Caballo	194
Recuadro 4.10 Títeres de papel	194
Recuadro 4.11 Barajas	195

APRENDIZAJE COLECTIVO

Familias en Acción

El presente libro es una creación colectiva de quienes participamos a lo largo de cinco años en la puesta en marcha del programa Familias en Acción. Los lectores encuentran las huellas de un trabajo arduo y comprometido; sus contenidos muestran el fruto de una experiencia que ha sido el insumo para la construcción de un proyecto innovador en desarrollo de la política social.

Los escritos e ilustraciones reflejan los rostros, miradas y testimonios de las madres, hombres, mujeres, niños y niñas de casi todos los rincones de Colombia; también irradia la esperanza y alegría de un futuro más promisorio, así como la de ser partícipes de la construcción de una sociedad más justa y equitativa que les permita ver realizado un sueño de una vida política y social distinta.

Este escrito contiene las evidencias, el enfoque y la puesta en marcha del programa, en él se encuentra de manera sencilla la narración de cada uno de los procesos y de cómo se construyeron y ajustaron para garantizar su ejecución. También refleja la huella de los participantes que son el elemento básico y útil para crear este testimonio de historia institucional. Nada queda oculto sobre el quehacer a lo largo de estos años, cada capítulo hace énfasis en las lecciones aprendidas y se espera que éstas puedan aportar a futuros diseños de programas que beneficien a las familias pobres de Colombia.

