

---

Hallazgos y Recomendaciones  
para Fortalecer los Mecanismos  
de Integridad en el programa

# Más Familias en Acción en Colombia

---

Equidad Económica para América Latina

Junio de 2014



[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)



# Editorial

## Corporación Transparencia por Colombia

Junio de 2014

### Consejo Rector

Rosa Inés Ospina Robledo  
Andrés Echavarría Olano  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Margarita Garrido Otoya  
José Alejandro Cortés Osorio  
Carlos Angulo Galvis.

### Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo  
Esperanza González Rodríguez  
Eulalia Arboleda de Montes  
Fernando Jaramillo Giraldo  
Daniel Perea Villa  
Fernando Cortés Mcallister  
Ángela Escallón Emiliani

### Directora Ejecutiva

Elisabeth Ungar Bleier

### Director Área de Ciudadanía

Andrés Hernández Montes

### Investigadores

Estefanía Sáenz Barrera  
Edinson Malagón Mayorga

### Coordinación editorial

Paula Santamaría Giraldo  
Margareth Figueroa Garzón

### Fotografías

Archivo de Transparencia por Colombia  
Corporación OCASA  
Corporación para el Caribe (CORCARIBE)

Esta investigación se realizó con el apoyo de Transparency International, The Open Society Foundations y de los aliados regionales: Fundación Cívica del Caribe (FUNCICAR), Corporación para el Caribe (CORCARIBE), Observatorio Cali Visible, vinculado a la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, y la Corporación OCASA; en el marco de un estudio regional liderado por Transparencia Internacional en Perú, Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Colombia.

Corporación Transparencia por Colombia  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
@transparenciaco  
transparenciaporcolombia  
Tel. (57 1) 610 0822  
Carrera 45A n.º 93-61  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

# Contenido

## INTRODUCCIÓN

### 1. Metodología de investigación y trabajo de campo 5

### 2. Principales hallazgos 7

2.1	Análisis de proceso	7
2.1.1	Sobre la focalización	8
2.1.2	Sobre la verificación de compromisos	10
2.1.3	Sobre el trámite de quejas y reclamos	11
2.1.4	Consideraciones sobre el análisis de la integridad y el desempeño del programa	12
2.2	Mapeo de actores	16
2.2.1	Focalización	16
2.2.1.1	Población regular: SISBEN, versión tres	16
2.2.1.2	Población en pobreza extrema: Red Unidos	16
2.2.1.3	Población víctima del conflicto armado	17
2.2.2	Quejas y reclamos	18
2.2.3	Verificación de compromisos	19

### 3. Análisis de hallazgos: ¿dónde se ubican los riesgos a la integridad en Familias en Acción? 20

3.1	Focalización	20
3.1.1	Población regular: SISBEN, versión tres	20
3.1.2	Población en pobreza extrema: Red Unidos	23
3.1.3	Población víctima del conflicto armado	24
3.2	Verificación de compromisos	25
3.3	Quejas y reclamos	27

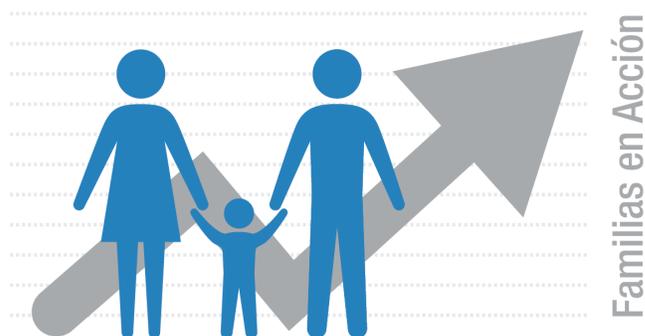
### 4. Conclusiones y recomendaciones generales 29

4.1	Sobre los componentes más vulnerables y los riesgos identificados	29
4.2	Sobre la integridad del programa	30
4.3	Sobre el rol de los principales actores identificados	31
4.4	Sobre el programa como medida para superar la pobreza	32

# Introducción

Desde el año 2012 Transparencia por Colombia inició una exploración a Más Familias en Acción, el Programa de Transferencias Condicionadas más representativo del país, en el marco de la iniciativa Equidad Económica en Latinoamérica (EELA-II). El objetivo de participar en esta iniciativa, liderada por Transparencia Internacional, ha sido identificar los principales riesgos y vulnerabilidades que pueden afectar la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación del programa, con el propósito de contribuir desde la sociedad civil en el fortalecimiento de mecanismos que promuevan la integridad en su ejecución.

El presente documento sintetiza los hallazgos que arrojó la implementación de la metodología<sup>1</sup> de investigación de EELA-II en el municipio de Soacha, Madrid, Cartagena, Barranquilla y Cali durante los meses de noviembre a junio de 2013. Dicha metodología ha sido puesta en marcha en seis países de América Latina (Perú, Guatemala, Bolivia, República Dominicana, Honduras y Argentina) y ha involucrado tanto el estudio de la normatividad que rodea el funcionamiento del programa en cada país, como acercamientos y entrevistas a autoridades locales y nacionales, a madres beneficiarias, organizaciones sociales y a organismos de control. Este proceso investigativo ha permitido reunir una serie de hallazgos y tendencias generales sobre los programas de transferencias condicionadas en la región.



El documento inicia con una presentación general sobre la metodología de investigación implementada por Transparencia por Colombia en sus dos fases centrales: el *análisis de procesos* y el *mapeo de actores*. Seguido a ello, se esbozan los hallazgos generales sobre el programa Más Familias en Acción, de acuerdo a la exploración hecha en las cinco ciudades del país en cada fase de investigación. Posteriormente, se recogen las conclusiones generales que arroja este proceso de seguimiento, y de acuerdo a ello se desarrollan las principales recomendaciones para mitigar los riesgos identificados.



<sup>1</sup>Es importante mencionar que la investigación se basó en acercamientos con los actores involucrados en el desarrollo del programa tales como autoridades del nivel local y nacional y beneficiarias en diversas regiones del país, a partir de ello se identificaron tendencias generales acerca de los principales riesgos del programa. Los municipios seleccionados para desarrollar la investigación fueron seleccionados de acuerdo al número de población beneficiaria, al tiempo de implementación del programa en el territorio y al presupuesto asignado para su desarrollo.

## 1

# Metodología de investigación y trabajo de campo

La exploración del programa Más Familias en Acción se desarrolló desde la implementación de una metodología que inició por la identificación general de seis componentes de los programas de transferencias condicionadas, los cuales se ilustran en la siguiente gráfica:



Gráfica 1: Componentes de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Para conocer sobre la dinámica de cada uno de los componentes y así comprender el funcionamiento de los programas de transferencias condicionadas, en cada país se construyó un *estado del arte* en el cual se desarrolló una exploración sobre bibliografía relacionada con los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como herramientas de lucha contra la pobreza y su implementación en la práctica.

En este documento se incluyó una revisión conceptual sobre los programas de subsidios en Latinoamérica, se desglosó la legislación nacional sobre el programa, se identificaron los principales actores y responsabilidades en su funcionamiento, se analizó el modelo de gestión a nivel territorial, se hizo referencia a las fuentes de financiación para la entrega de subsidios y se presentaron los diversos mecanismos e instancias del programa para el control social.

De manera posterior a la revisión bibliográfica, se diligenciaron una serie de matrices mediante las cuales se sistematizó parte de la información compilada en el estado del arte, en cuanto a las fases o componentes del programa, los objetivos, los actores, las características y los resultados. Luego, con el propósito de identificar el desarrollo de los procesos del programa Más Familias en Acción en la práctica y rastrear los componentes con mayores niveles de vulnerabilidad, se desarrolló una exploración con la aplicación de formatos de entrevista individual y grupos focales, dirigidos a autoridades del programa y a beneficiarias receptoras del subsidio, bajo una aproximación de carácter cualitativo<sup>2</sup>. En cada entrevista se indagó por dos dimensiones generales: la primera de ellas relacionada con el *desempeño* del programa, entendida como la efectividad de sus procesos, los niveles de atención a la población beneficiaria y el correcto desarrollo de sus componentes; la segunda dimensión

<sup>2</sup>Se privilegió una aproximación cualitativa para el trabajo de campo y la consulta de actores, teniendo en cuenta que es el mismo enfoque adoptado en los distintos países donde se realizó el estudio, así como las dificultades asociadas al uso de instrumentos de carácter cualitativo como encuestas o sondeos teniendo en cuenta la cobertura nacional del programa Más Familias en Acción. En esa medida, si bien la investigación realizada no es representativa en términos estrictos del universo de beneficiarios y actores participantes del programa, recoge insumos relevantes de realidades encontradas en distintos lugares del país.

estuvo relacionada con la *integridad* del programa reflejada en la realización de rendición de cuentas ante la ciudadanía, el acceso a la información y el nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones. La sistematización de esta información permitió identificar los componentes del programa con mayores riesgos.

Una vez identificados los componentes más vulnerables del programa, se buscó profundizar en cada uno de ellos con el propósito de rastrear el origen de cada riesgo, vinculado al rol que desempeñan los actores involucrados en los mismos. Para esto se construyó un mapeo de actores ubicando a cada uno de los involucrados en cada componente de acuerdo a lo establecido en la legislación y en los manuales operativos del programa. Este mapeo se verificó en campo a través de entrevistas con autoridades y beneficiarias, logrando esclarecer los actores que en la práctica están involucrados con la implementación de cada componente y las condiciones bajo las cuales interactúan entre sí; por ejemplo, la existencia de nor-

matividad que reglamente su relación, el tipo de información que circula entre los actores y los niveles de control que desarrollan diversos actores.

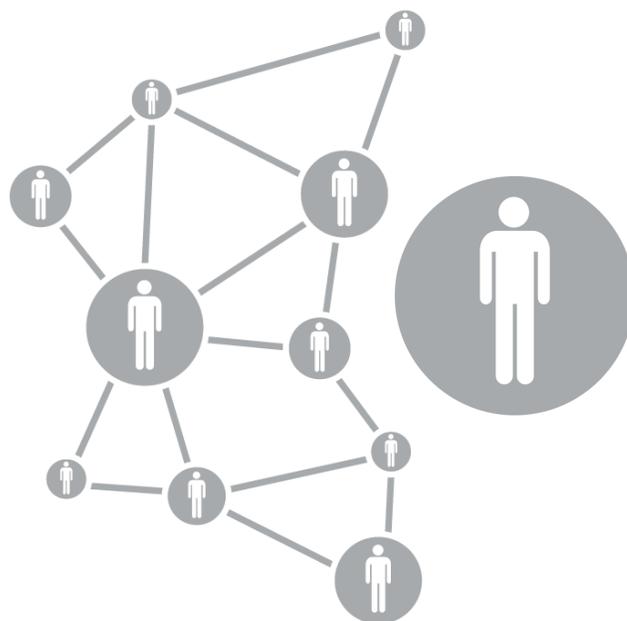
Respecto al trabajo realizado en campo, inicialmente el desarrollo de cada una de estas fases de investigación se llevó a cabo en el municipio de Soacha por parte del equipo de Transparencia por Colombia. Posteriormente, el trabajo de campo se amplió a las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Cali y al municipio de Madrid<sup>3</sup>, con el propósito de corroborar los hallazgos identificados inicialmente en Soacha y nutrir aún más los hallazgos realizados. Para ello se diseñaron algunos instrumentos sencillos de recolección y sistematización de información a partir de la metodología empleada en Soacha, que fueron implementados por aliados regionales de Transparencia por Colombia y que permitieron ampliar esta experiencia investigativa en diferentes zonas del país. Durante este proceso de investigación se reunió el siguiente número de acercamientos a población beneficiaria y autoridades del programa:

Atores involucrados en actividades exploratoria	Número Directo	Número Indirecto (a través de aliados)
1. Beneficiarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>SOACHA Análisis de proceso: 25. Mapeo de actores: 16.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CALI Análisis de proceso: 3. / Mapeo de actores: 4.</li> <li>CARTAGENA Análisis de proceso: 4. / Mapeo de actores: 5.</li> <li>BARRANQUILLA Análisis de proceso: 4. / Mapeo de actores: 4.</li> <li>MADRID Análisis de proceso: 4. / Mapeo de actores: 4.</li> </ul>
	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 31</b></p> <p>Algunas beneficiarias participaron en las dos fases de investigación.</p>	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 17</b></p> <p>Algunas beneficiarias participaron en las dos fases de investigación.</p>
2. Organizaciones que proporcionaron información para el análisis de procesos y mapeo de actores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>SOACHA Fundación Social, Fundación Familias para el Progreso-FAPRO, Personería de Soacha.</li> <li>BOGOTÁ Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CALI Observatorio Cali Visible. Programa de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.</li> <li>CARTAGENA Fundación Cívica del Caribe (FUNCICAR).</li> <li>BARRANQUILLA Corporación por el Caribe (CORCARIBE).</li> <li>MADRID Corporación OCASA</li> </ul>
	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 5</b></p>	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 4</b></p>
3. Oficiales o responsables de programas han entrevistado/contactado/llamado .	<ul style="list-style-type: none"> <li>SOACHA 2 Enlaces Municipales, 2 funcionarios.</li> <li>BOGOTÁ Funcionario de DPS y un Funcionario de la ANSPE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CALI 2 enlaces municipales.</li> <li>CARTAGENA Enlace municipal y funcionario del programa.</li> <li>BARRANQUILLA Enlace municipal.</li> <li>MADRID Enlace municipal, funcionarios del SISBEN y de la Alcaldía.</li> </ul>
	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 6</b></p>	<p style="text-align: right;"><b>TOTAL: 8</b></p>

<sup>3</sup>La selección de estas ciudades se realizó de acuerdo a la consideración del número de población beneficiaria vinculada al programa, al tiempo de implementación del programa y a su participación en el piloto de *Jóvenes en Acción* (estrategia que da continuidad al acompañamiento adelantado con Familias en Acción a través del subsidio de los estudios de educación superior a población vinculada). De igual forma, se tuvo en consideración la existencia de organizaciones aliadas de Transparencia por Colombia en cada ciudad.

## 2.1 Análisis de proceso

Para el análisis de proceso, la información compilada en los cinco municipios fue sistematizada en una matriz donde se relacionó cada componente del programa con la evaluación de dos dimensiones: desempeño e integridad. Para la dimensión de desempeño se consideraron variables como: reglamentación, capacidad, efectividad y eficiencia, y para la dimensión sobre integridad, se evaluó: la transparencia, la rendición de cuentas, el control horizontal y el control vertical. La evaluación de cada variable se realizó asignando puntajes en una escala de 1 a 5 (donde 5 refleja un desarrollo óptimo del proceso y 1, un desarrollo bajo, incompleto o deficiente). El agregado de los puntajes por variable consolida el valor para cada dimensión, en una escala de 1 a 20 (donde 1 se relaciona con un nivel bajo o insuficiente de cumplimiento de la dimensión, 10 representa un rango de cumplimiento medio y 20 un nivel apropiado de desempeño o integridad). La suma de puntajes de las dos dimensiones de análisis indica los niveles agregados de riesgos, donde los menores puntajes corresponden a mayores riesgos y los mayores puntajes a menores riesgos. De acuerdo a las evidencias compiladas en campo, la tabla n.º 2 (ver en la siguiente página) consolida la evaluación de cada dimensión sobre el programa.



De acuerdo a ello, se puede señalar como componentes más vulnerables del programa Más Familias en Acción al proceso de *focalización*<sup>4</sup> de población beneficiaria, al trámite de *quejas y reclamos*, al proceso de egreso o *salida*<sup>5</sup> de beneficiarios del programa y al proceso de *verificación de compromisos* en salud y educación, debido, principalmente a los bajos niveles de integridad que evidencia cada componente.

<sup>4</sup>Se tuvieron en cuenta las diversas formas que contempla el programa para identificar potenciales beneficiarios, a través del SISBEN para beneficiarios regulares, la Red Unidos para población en pobreza extrema, las víctimas del conflicto armado y las minorías poblacionales.

<sup>5</sup>Es importante señalar que de acuerdo con la información obtenida por Transparencia por Colombia, los riesgos para este componente tienen origen en el grado de desconocimiento acerca del impacto que tiene el subsidio en las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias, razón por la cual la salida del programa se debe en gran medida a causales como el fin del periodo escolar de la población o el incumplimiento sucesivo de los compromisos. Teniendo en cuenta el enfoque de la investigación en el fortalecimiento de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el programa, Transparencia por Colombia optó por profundizar el análisis en los demás componentes identificados como vulnerables.

Tabla n.º 2

	Análisis de desempeño		TOTAL
	Reglamentación · Capacidad · Efectividad · Eficiencia	Transparencia · Rendición de Cuentas · Control Horizontal · Control Vertical	
Focalización	11	8	19
Ingreso	14	10	24
Pago	13	10	23
Verificación de compromisos	12	10	22
Quejas y reclamos	11	9	20
Egreso	12	9	21

## 2.1.1. Sobre la focalización

En las ciudades exploradas se hizo evidente la existencia de fallas en los instrumentos de focalización, fundamentalmente a través del SISBEN, que redundan en la exclusión de población en condiciones de pobreza y la inclusión de beneficiarios en óptimas condiciones socioeconómicas. Así mismo, se señaló la baja efectividad y el desconocimiento de mecanismos para tramitar las dificultades surgidas como parte del proceso de focalización.

Es posible identificar varias causales en la identificación del componente de focalización como uno de los que presenta mayor riesgo al interior del programa. Como lo arrojó la investigación en campo, la clasificación de las familias a través de la herramienta SISBEN<sup>6</sup> depende de la aplicación de una encuesta diseñada por el Gobierno Nacional, en la cual a través de diversas variables se busca identificar la condición socioeconómica de las familias, en donde entre mayor es el puntaje que arroja la encuesta, mejor es su calidad de vida y, por tanto, es menor la posibilidad de acceder al subsidio. Sobre la aplicación de la encuesta, varias beneficiarias mencionaron que con frecuencia los encuestadores no han realizado las visitas correspondientes a cada hogar o no han recibi-

do suficiente entrenamiento técnico para diligenciar el formato, por lo cual es común que la encuesta se diligencie de manera apresurada, sin desarrollar un estudio cuidadoso sobre las condiciones de vida de las familias. A manera de ilustración, en una de las entrevistas de campo se obtuvo el siguiente testimonio:



*“Tengo entendido que trajeron muchos muchachos de Bogotá a hacer encuesta a un lado donde no conocían... Entonces los funcionarios no hacen su trabajo como lo deberían hacer, a veces no hacen las visitas, o sólo revisan por encima y no se ve cómo en realidad es la calidad de vida que tiene la persona, ellos quieren cumplir rápido con su trabajo”<sup>7</sup>.*

De igual forma se mencionó la alta posibilidad que existe de que los encuestadores reciban sobornos para asignar puntajes más bajos a familias en condiciones de existencia favorables. En conjunto esto trae como efecto dificultades en la clasificación de las familias, que redundan en el incumplimiento de los fines del programa, pues a causa de ello puede provocarse la entrega de subsidios a familias que no requieren el apoyo del Estado, tal como lo comentaba una madre beneficiaria consultada en la ciudad de Barranquilla:

<sup>6</sup>Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para programas sociales.

<sup>7</sup>Entrevistas a madres líderes, Soacha, Diciembre de 2012.



*“por aquí vive una muchacha que tiene tremendas camionetas y si su marido tiene carros es porque está bien, ellos reciben el subsidio y creo que eso es injusto porque no lo*

*necesitan, mientras que sacan o le quitan la oportunidad a los que necesitan de verdad”<sup>8</sup>.*

Sobre esta situación se han realizado pronunciamientos por parte de órganos de control estatal a nivel nacional, tal es el caso de la Contraloría General de la República que, a través de la emisión de una *función de advertencia* a finales del año 2012, llamó la atención sobre el riesgo que representa para el programa Más Familias en Acción la falta de veracidad de la información recaudada por la encuesta del SISBEN. En dicho documento se invita a las alcaldías locales a revisar con detenimiento los procesos de aplicación de la encuesta para garantizar el correcto levantamiento de información, y con ello contribuir en mejorar su precisión. De igual forma, se invita al Gobierno Nacional a implementar mecanismos de seguimiento sobre las familias que ingresan al programa para identificar la pertinencia del subsidio. Este precedente da cuenta de las dificultades que presenta el SISBEN como herramienta de focalización en el programa.

Por su parte, la implementación de la versión tercera del SISBEN<sup>9</sup> ha conllevado a una reducción directa en el número de los beneficiarios de Más Familias en Acción, de acuerdo con las evidencias del trabajo de campo y del seguimiento a algunas noticias sobre el programa. Como lo menciona una beneficiaria:

<sup>8</sup>Entrevistas a madres líderes, Barranquilla. Marzo de 2013.

<sup>9</sup>Proceso en el cual se han hecho algunas modificaciones de la encuesta y se ha buscado actualizar la base de datos nacional sobre potenciales beneficiarios de programas sociales en el país.

<sup>10</sup>Ibíd.

<sup>11</sup>Entrevistas a autoridades del programa, Soacha, Abril de 2013.

<sup>12</sup>Noticia publicada en <http://bit.ly/1qLMiKK>. Revisado el 27 de enero de 2013.



*“ahora resulta que la gente dejó de ser pobre porque según la encuesta del SISBEN tiene un puntaje alto, aunque siga viviendo en las condiciones de siempre”<sup>10</sup>.*

En el caso del municipio de Soacha, una de las autoridades del programa comentó sobre la reducción que se generó en el número de potenciales beneficiarios del programa: *“hasta el año 2011 teníamos una base de datos de 24.000 familias que podían ingresar al programa, para este año pasamos a 17.500 de las cuales logramos inscribir a 14.000, nuestra misión es lograr llegar a los que hacen falta para poder mitigar este cambio”<sup>11</sup>.* Dicha situación se ha replicado en varias zonas del país, como es el caso del departamento del Quindío<sup>12</sup> en el cual ante la exclusión de más de 12.000 familias beneficiarias del programa, una serie de actores como senadores, gobernadores y alcaldes han gestionado el desarrollo de un plan de mejoramiento del SISBEN tres ante el Gobierno Nacional, mediante el cual se espera corregir el procedimiento de levantamiento de información y reducir los altos índices de familias en condiciones de pobreza que han sido excluidos de los programas del Gobierno Nacional. Lo anterior permite inferir que las dificultades que se han presentado con esta herramienta de focalización aún carecen de un tratamiento unificado, y por lo tanto su resolución depende de la iniciativa, capacidad de gestión e incidencia de diversos actores con injerencia política en el país.

Es necesario tener en cuenta que el programa Más Familias en Acción se vale de otros mecanismos para identificar población beneficiaria de acuerdo al grupo poblacional al cual se dirige: Red Unidos para población en pobreza extrema, Registro de Víctimas del Conflicto Armado, población afrodescendiente e Indígena en condición de pobreza. Como resultado de la investigación se identificó que los riesgos más recurrentes que se presentan en estas modalidades de focalización están relacionados con los mecanismos para identificar a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad como la población víctima

del conflicto. En el caso del municipio de Madrid, se identificó que *“hay un alto número de desplazados, en especial población indígena, que acceden a varios programas sociales de manera simultánea en municipios vecinos, y continúan beneficiándose sin límite de los programas sociales, a pesar de presentar una situación socioeconómica favorable frente a la población en condición de pobreza en Madrid. Esto se debe a que no se comparte información ni base de datos entre los responsables de su registro en cada municipio”*<sup>13</sup>.

## 2.1.2. Sobre la verificación de compromisos

En los municipios explorados se resaltaron las dificultades que suelen presentarse en el reporte de los compromisos en salud y educación por parte de las beneficiarias hacia los responsables del programa. En primer lugar, en el momento en que se realizó el trabajo de campo, el programa carecía de mecanismos unificados para la compilación de los compromisos en salud y educación en algunos municipios, por lo cual en varias de las entrevistas realizadas se identificó el descontento de las beneficiarias en cuanto al desempeño de este componente, pues es común que



Entrevista Individual realizada por la Corporación Ocaso en zona rural del municipio de Madrid. Abril de 2013

Por su parte, en mecanismos como los usados por la Red Unidos se evidenció un nivel más reducido de riesgos, en función al esquema bajo el cual este atiende a la población en pobreza extrema, basado en un acompañamiento permanente y un seguimiento más cercano a sus condiciones de vida. También se identificó que por lo general la población afrodescendiente e indígena en condición de pobreza extrema vinculada a Más Familias en Acción, ha logrado acceder al programa a través de la Red Unidos.

a nivel local algunas entidades educativas del orden privado cobren por la emisión de dichos documentos y que su trámite tarde un tiempo considerable. En segundo lugar, se identificó como riesgo la existencia en algunas ciudades de un grado considerable de flexibilidad en el manejo de la documentación que es radicada por las madres beneficiarias ante las oficinas del programa, y en paralelo una inflexibilidad en las fechas y horarios de atención que dificultan el acercamiento de las beneficiarias para la verificación de sus compromisos. En conjunto estos factores redundan en la pérdida de soportes y con ello en la creación de inconsistencias en las bases de datos del programa, lo cual influye en posibles interrupciones en el pago del subsidio y en el retraso del proceso de cada familia para la superación de sus condiciones de vulnerabilidad.

Con el proceso de reestructuración del programa iniciado por el Gobierno Nacional, en manos del Departamento para la Prosperidad Social, se ha abierto paso a generar una cobertura integral del territorio por parte del programa y a incrementar el número de familias beneficiarias a nivel nacional<sup>14</sup>. En medio de ello se ha buscado superar las dificultades en cuanto al proceso de entrega, compilación y sistematización de los soportes para la verificación de los compromi-

<sup>13</sup>Corporación OCASA. Evaluación programa Más Familias en Acción, Madrid – Cundinamarca Etapa II: mapeo de actores. Junio de 2013.

<sup>14</sup>Razón por la cual desde el año 2012, con la sanción de la ley nacional sobre el programa éste ha pasado a ser denominado como *Más Familias en Acción*.

Los de las familias beneficiarias, para ello se ha iniciado un proceso de estandarización de los procedimientos principalmente en grandes ciudades como Cartagena y Barranquilla, y en el municipio de Soacha, basados en el cruce de bases de datos entre instituciones educativas y de salud con las oficinas del programa. Sin embargo, actualmente el reto es lograr garantizar la participación adecuada de los actores involucrados en estos procesos, con el fin de hacer efectiva la verificación de compromisos. También existen desafíos en informar de manera uniforme a la comunidad de beneficiarias sobre estas nuevas reglas de juego, con el fin de dejar de lado los trámites que estaban acostumbradas a realizar y enfocar su aporte al programa en garantizar la asistencia de los niños y niñas al colegio y a los controles de salud. En aquellos territorios en los cuales se busca incrementar el valor de los subsidios en función de las necesidades de la población como estrategia para reducir las desigualdades regionales, resulta fundamental idear mecanismos que permitan el correcto desarrollo del componente de verificación de compromisos, teniendo en cuenta las difíciles condiciones de acceso a tecnología y los bajos niveles de articulación institucional.

### 2.1.3. Sobre el trámite de quejas y reclamos

El trámite de quejas y reclamos resulta ser un componente de alto riesgo en la medida en que varias beneficiarias desconocen los canales que posee el programa para presentar un reclamo, por lo cual usualmente la gestión que se realiza sobre sus inquietudes se desarrolla de manera informal ante diversidad de funcionarios o ante figuras como las madres líderes (encargadas de ofrecer información a las beneficiarias y de ser un enlace entre estas y el programa).

Las evidencias de campo permiten identificar que además del desconocimiento de estos canales, prima una percepción acerca de la baja efectividad en

la resolución de una queja cuando se da el trámite correspondiente. Como mencionó una madre líder en la ciudad de Cali:



*“¿Para qué? [...] uno saca tiempo, hace el trámite y todo, pero no le dan respuesta a uno, las cosas quedan así y como eso es de Bogotá, nadie hace nada”<sup>15</sup>.*



Socialización de resultados durante Asamblea Anual de Madres en el municipio de Soacha. Junio de 2013.

Así mismo se identificó que el tipo de reclamaciones más recurrentes se relacionan con retrasos en los pagos, salida del programa, inconsistencias en los documentos, y en algunos casos se denunció la expulsión de familias del programa y la desvinculación de liderazgos por diferencias políticas con las autoridades del mismo.

<sup>15</sup>Observatorio Cali Visible. Análisis sobre Familias en Acción: Fase I. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2013. Pág 1.

## 2.1.4. Consideraciones sobre el análisis de la integridad y el desempeño del programa

Producto del análisis de cada uno de los componentes a la luz del desempeño y la integridad del programa, se logró identificar que el *desempeño* de los procesos dependen en gran medida del grado de gestión de las autoridades locales de Más Familias en Acción, de su compromiso y de voluntad para garantizar un correcto desarrollo del programa, de su articulación con las diversas instituciones a nivel departamental y nacional y de la forma como se relacionan con las beneficiarias y promueven el subsidio como herramienta de lucha contra la pobreza y como un derecho de la población en condiciones de vulnerabilidad. De allí que en municipios como Soacha, Cartagena y Cali se haya identificado un adecuado funcionamiento en varios momentos del programa y un interés manifiesto de las autoridades locales, lideradas por el enlace municipal, en garantizar el óptimo desarrollo de los procesos y generar un acercamiento positivo con las beneficiarias.

En municipios como Madrid y en la ciudad de Barranquilla se identificaron bajos niveles de información<sup>16</sup> sobre los procedimientos del programa entre las madres beneficiarias, situación que depende directamente de la promoción hecha a nivel local por el enlace municipal y que al ser realizada de manera inadecuada, genera confusiones y malestar entre la comunidad de beneficiarias. Así pues, el papel del enlace cobra gran importancia para el correcto funcionamiento de los procesos de Familias en Acción, pues sus decisiones y acciones tienen un efecto directo en el grado de eficiencia con que se atiende a la ciudadanía y el flujo de información que circula a nivel local sobre los procesos del programa.

Por lo anterior, es fundamental que la designación del enlace municipal y de su equipo de trabajo, se

realice como un proceso de selección estructurado que garantice la elección de un perfil que reúna capacidades de gestión, articulación institucional y manejo de programas sociales. Esta condición puede verse opacada con el actual mecanismo de asignación cuyo punto de partida es la discrecionalidad de alcaldes municipales, generando el riesgo de una designación mediada por lealtades políticas o favores personales, más allá de las habilidades que deben reunirse para el correcto desarrollo de este cargo.

Las exploraciones realizadas en campo permitieron identificar algunas situaciones en las cuales se presentaron abusos de poder o excesos en el ejercicio de las competencias de los enlaces municipales. Tal es el caso de las elecciones atípicas realizadas en el mes de junio en la ciudad de Cartagena, proceso que coincidió con el levantamiento de la información para esta investigación. Durante el desarrollo de un grupo focal con madres beneficiarias se mencionó la convocatoria realizada por algunas autoridades del programa y madres líderes a la comunidad de beneficiarias del programa, para el acercamiento con candidatos a la alcaldía. En las reuniones realizadas se hizo entrega de algunos incentivos como alimentos y regalos, mientras que el candidato asistente afirmó que de ser elegido se esforzaría por reducir los puntajes de la encuesta SISBEN para asegurar el acceso y permanencia de las familias de la ciudad al subsidio.

Por su parte, en la realización del trabajo de campo en el municipio de Soacha varias beneficiarias recordaron la expulsión del anterior enlace municipal, a causa de propiciar una reunión masiva de madres beneficiarias en la cual intervino un candidato al concejo municipal, con el fin de promover su elección. Teniendo en cuenta que a nivel local el enlace municipal tiene un contacto directo con las madres beneficiarias, resulta ser un riesgo que a partir de su interacción con ellas se puedan promover intereses electorales o se manipule a dicha población a través

---

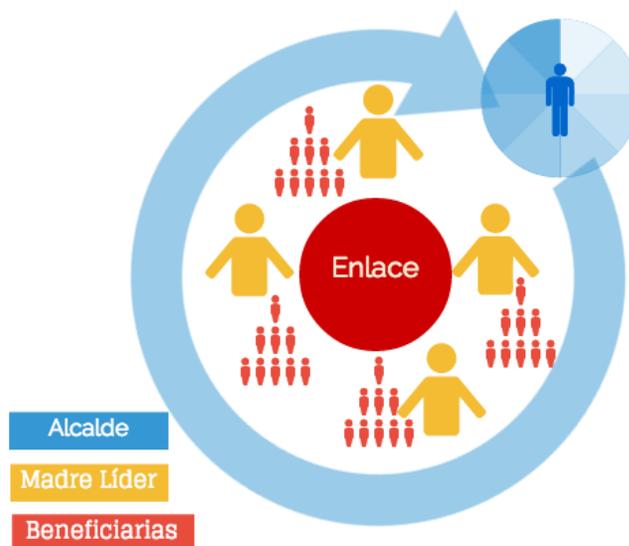
<sup>16</sup> La exploración realizada acerca del programa en los cinco municipios del país permite identificar una diversidad de mecanismos a través de los cuales se difunde la información sobre el programa, de acuerdo a las condiciones de cada lugar y al grado de respuesta frente a los mismos.

de diferentes mecanismos con el fin de favorecer a terceros, como consecuencia de usar criterios políticos a la momento de asignar el cargo de enlace municipal. Como se ilustra en la gráfica 2, el alto nivel de interacción entre la Alcaldía, el enlace municipal, las madres líderes y las madres beneficiarias, hacen que el programa cuente con una estructura que fácilmente puede movilizar intereses políticos, teniendo como intermediación la asignación del subsidio.

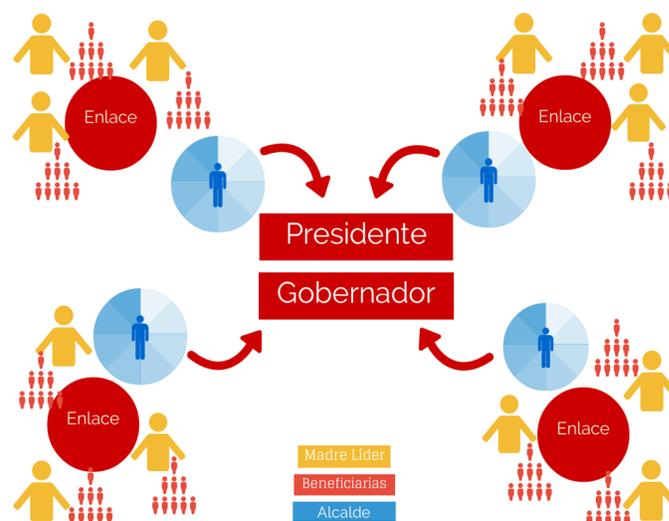
En un nivel más amplio, el riesgo derivado de la anterior dinámica permitiría que a través del programa se construyan redes que promuevan la elección de determinadas autoridades del orden departamental y nacional, con lo cual se instrumentaliza el subsidio y la estructura orgánica del programa a favor de la consecución de votos y el ascenso o permanencia de figuras políticas en el poder, tal como se ilustra en la gráfica 3.

Si bien la ley 996 de 2005 sobre garantías electorales que rige en Colombia restringe el desarrollo de algunas actividades por parte de funcionarios públicos, como la convocatoria a espacios de reunión del programa y la realización de eventos masivos, algunos procedimientos inherentes al subsidio continúan su ciclo, entre ellos la verificación de compromisos y la realización de pagos, en medio de los cuales es posible que se ejerzan influencias o intermediaciones, a fin de promover intereses electorales. Por lo tanto, resulta imperativo prestar atención a los riesgos identificados a partir del análisis del desempeño del programa, de acuerdo a las facultades que ejercen autoridades como el enlace municipal.

En medio del seguimiento que se ha hecho al programa en el contexto electoral del primer semestre de 2014, se han registrado diversas noticias que aluden a la permanencia de dichos riesgos al indicarse que los programas de subsidios como Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción estaban siendo utilizados con propósitos electorales<sup>17</sup>. Ante esta situación, los responsables del programa han reiterado que el proceso de ingreso y adjudicación de subsidios “es un proceso técnico donde no hay posibilidad para que intercedan terceros o pertenecientes a partidos políticos”.



Gráfica 2. Dinámica de interacción entre alcalde, enlace municipal, madres líderes y madres beneficiarias en el programa Familias en Acción.



Gráfica 3. Dinámica de interacción entre actores del programa Familias en Acción en varios municipios y autoridades elegidas popularmente a nivel departamental y nacional.

<sup>17</sup> Noticia publicada en: <http://www.rcnradio.com/noticias/candidatos-tambien-estarian-haciendo-campana-con-el-programa-familias-en-accion-120204>. Consultada el 28/02/2013

La invitación del Gobierno Nacional ha sido a denunciar este tipo de situaciones ante órganos de control o ante los canales habilitados para la recepción de quejas ciudadanas por el Departamento de para la Prosperidad Social, vía telefónica o web. Sin embargo, persiste el riesgo de manipulación de los programas de subsidios en el contexto electoral, especialmente en situaciones de falta de información sobre el funcionamiento del programa. Por lo anterior, sería pertinente seguir fortaleciendo los mecanismos que permitan blindar al programa frente a posibles manipulaciones, así como establecer algún tipo de sanciones a partidos o candidatos políticos que incurran en este tipo de acciones.

Por otro lado, el análisis de la integridad del programa indagó por la existencia de prácticas de rendición de cuentas, control social y participación ciudadana que puedan favorecer o complementar su implementación. La conclusión al respecto es que este tipo de prácticas se relegan a un segundo plano y su promoción resulta ser débil. En los lugares donde se realizó la investigación, se evidenció que los procesos de rendición de cuentas son una clara debilidad de Más Familias en Acción. Muchos de los funcionarios entrevistados relacionaron la rendición de cuentas con los informes que se presentan ante instancias que ejercen control y seguimiento interno, tales como: el comité de certificación municipal o la dirección regional y nacional, en los cuales se diagnostica el grado de cumplimiento de los protocolos de funcionamiento interno del programa y que, por su contenido, carecen de una difusión ante la ciudadanía.

Si bien la normatividad del programa contempla el desarrollo de una jornada anual de rendición de cuentas con la participación de las madres beneficiarias, su puesta en marcha y el contenido de la misma dependen en gran medida de la autonomía y la voluntad de las autoridades locales. Durante la investigación fue posible participar en dos asambleas del programa en los municipios de Soacha y Madrid durante el 29 de junio y el 19 de julio, respectivamente. Allí se identificaron contrastes en el desarrollo de cada una de ellas. Mientras en el municipio de Soacha el alcalde munici-

pal presentó información importante acerca del desarrollo de Más Familias en Acción, informando sobre el número de familias que ingresaron al programa, sobre aquellas que han cumplido correctamente sus responsabilidades y sobre algunos cambios en la estructura del mismo; en el municipio de Madrid la información sobre los procedimientos y resultados del programa no se desarrolló de manera amplia y, por el contrario, la jornada se vio centrada en la intervención de un diputado de la asamblea departamental y algunos concejales, quienes intervinieron durante la Asamblea y algunos de ellos destacaron su compromiso por incrementar el número de beneficiarios en el municipio.

Respecto de las actividades de control social que puede ejercer la ciudadanía sobre los procesos y manejos del programa, estas se constriñen al ámbito de acción de figuras como la madre líder o veedora, pues se identificó que el nivel de articulación de la ciudadanía al interior del programa es reducido y su movilización entorno a situaciones particulares es fluctuante. Así, el grado de incidencia de dichas acciones es limitado pues en este contexto la intermediación del subsidio condiciona el desarrollo de una vigilancia autónoma sobre el programa, y su desarrollo en muchas ocasiones se opaca ante el cúmulo de responsabilidades que ejercen las madres líderes. Por su parte, la figura de las madres veedoras resulta ser bastante débil, pues de los cinco municipios explorados tan solo en dos de ellos (Madrid y Soacha) se evidenció su existencia, aun cuando es de obligatoriedad su elección, formación y participación en el programa. En los municipios con presencia de madres veedoras, el ejercicio de su rol no resultó ser claro, tal como lo evidencia el siguiente testimonio recopilado en el municipio de Soacha:



*“anteriormente, las madres veedoras recibíamos formación de la personería municipal, nos daban cursos y muchas herramientas para hacer nuestra labor. Nosotras éramos veedoras de verdad, nos la pasábamos pendientes de lo que pasaba en el programa, si veíamos problemas o que las cosas no marchaban bien, solicitábamos al enlace y*



Socialización de resultados durante Asamblea Anual de Madres en los municipios de Soacha y Madrid. Equipo de Transparencia por Colombia, autoridades locales del programa y madres beneficiarias. Junio y Julio de 2013.

*al comité de certificación municipal soluciones y no descansábamos hasta que las cosas no marcharan bien”<sup>18</sup>.*

El grado de incidencia de las madres veedoras depende en gran medida de la voluntad de las autoridades del programa para promover su liderazgo y capacitación, y para concertar con ellas medidas que favorezcan a la población beneficiaria. Sin embargo, como se evidenció en el municipio de Madrid, es posible que de esta interacción se desprendan roces y tensiones con las autoridades del programa:

*“El enlace municipal recomendó no incluir los testimonios de las veedoras pues este desconoce su participación y niega su acceso a las actividades masivas, aludiendo que ya no tienen competencia en este periodo y que más que apoyar el proceso llevan información tergiversada al personero municipal y a otras autoridades del municipio. Además de esto, el enlace acusó a las madres veedoras como agitadoras políticas”<sup>19</sup>.*

Por su parte, el control que realizan organismos del Estado resulta ser ocasional, y muchas veces tiene como punto de partida denuncias de la ciudadanía ante órganos de control, lo cual dificulta un seguimiento estricto o permanente sobre las autoridades del programa y las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria. Como se mencionó anteriormente respecto al control interno que ejercen las autoridades del programa, este se ubica en el plano de una vigilancia operativa sobre el funcionamiento de los procesos, por lo cual la promoción de una cultura de transparencia y participación ciudadana es relegada a un segundo plano.

<sup>18</sup> Entrevistas a madres beneficiarias del programa, Soacha, Abril de 2013.

<sup>19</sup> Corporación OCASA. Evaluación programa Familias en Acción, Madrid – Cundinamarca Etapa II: mapeo de actores. Junio de 2013

## 2.2 Mapeo de actores

Posterior a la identificación de la focalización, la verificación de compromisos y el trámite de quejas y reclamos como los componentes más vulnerables del programa, se realizó el análisis de mapeo de actores en las cinco ciudades exploradas con el fin de identificar aquellos actores que en la práctica están efectivamente involucrados en el desarrollo de cada componente, más allá de las disposiciones normativas del programa. A continuación, se presenta el mapeo de actores verificado y se analizan las relaciones entre cada actor, de acuerdo a las condiciones identificadas en campo sobre los niveles de reglamentación de dichas interacciones, la información disponible sobre la relación, los canales para tramitar dificultades y el control que desarrollan actores estatales y la ciudadanía sobre las acciones de cada uno de ellos.

### 2.2.1. Focalización

#### 2.2.1.1. Población regular: SISBEN, versión tres

Para el proceso de focalización a través del SISBEN, logró identificarse que de manera frecuente los actores que participan de este proceso son los encuestadores del SISBEN (referentes centrales de este proceso para autoridades y beneficiarias), la oficina municipal del SISBEN que compila y coordina la información sobre la clasificación socioeconómica de las familias y el Departamento Nacional de Planeación, instancia del Gobierno Nacional a quien llega la información compilada a nivel municipal, y que a su vez es remitida a diferentes órganos del gobierno que hacen uso de ella; para identificar a potenciales beneficiarios de los programas sociales. Las beneficiarias a su vez tienen relación para efectos de focalización con las oficinas del programa Familias en Acción para verificar su carácter de elegibles y recibir el subsidio. Esta oficina es enlace directo entre el Gobierno Nacional y la ciudadanía para recibir lineamientos generales del programa y socializar sus procedimientos (ver gráfica 4).

Actores identificados de manera previa a la verificación en campo de los actores, a través de la revisión de la legislación del programa, tales como: las direcciones regionales, las madres veedoras y madres líderes en la práctica desarrollan roles fluctuantes y su presencia varía de acuerdo al contexto municipal en el cual se implementa el programa. Por lo tanto, se evidencia que tanto para autoridades como para beneficiarias, en el desarrollo de la focalización interviene directamente la ciudadanía en proceso de ingreso al subsidio quienes interactúan con actores como los encuestadores y las oficinas del SISBEN. Aún para los potenciales beneficiarios es desconocida la existencia del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, instancias del Gobierno Nacional ante quienes eventualmente podrían desarrollar algún tipo de interlocución.



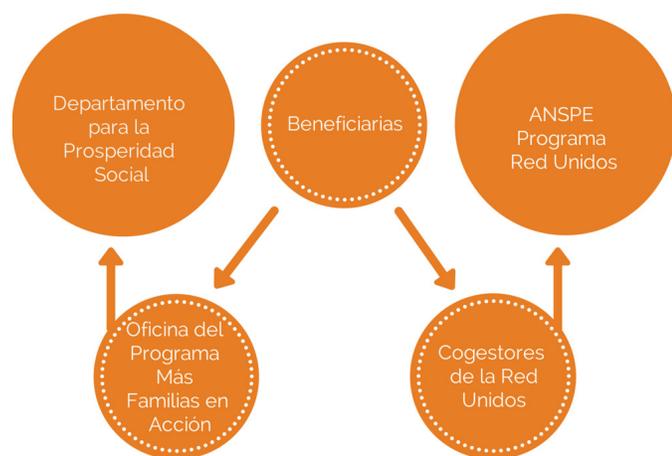
Gráfica 4: Principales Actores en Focalización SISBEN 3

#### 2.2.1.2. Población en pobreza extrema: Red Unidos

Los actores involucrados en la focalización son los Cogestores de la Red Unidos, quienes visitan de manera permanente a las familias en condiciones de pobreza extrema y están vinculados a la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Aunque los Cogestores de la Red Unidos desarrollan un acompañamiento integral a las familias, es decir no solamente que componente de

focalización, dicho proceso no supe la responsabilidad individual que cada beneficiaria tiene respecto a estar pendiente de su condición de elegible ante el programa, por lo cual en este tipo de focalización las beneficiarias cuentan con un rol predominante. Las beneficiarias en condición de pobreza extrema también interactúan con la oficina del programa Más Familias en Acción a nivel local para propósitos de ingreso al programa, y esta oficina tiene relación con el Departamento para la Prosperidad Social, a través de oficinas como la dirección regional y la dirección nacional del programa (ver gráfica 5).

En el trabajo de campo logró evidenciarse igualmente que la mayoría de la población afrodescendiente e indígena que ingresa al programa lo hace en condición de pobreza extrema, por lo cual su identidad étnica no juega un papel central a la hora de acceder al subsidio<sup>20</sup>.



Gráfica 5: Principales Actores en Focalización Red Unidos

### 2.2.1.3. Población víctima del conflicto armado

Para el caso de la población víctima del conflicto, el proceso de focalización inicia con el reconocimiento de su condición de desplazamiento o de haber padecido algún tipo de violencia física, política o social producto de las dinámicas que ha insertado el conflicto en el país. Para ello, inicialmente se debe tramitar una certificación que reconozca tal condición ante oficinas de la Personería Municipal o la Defensoría del Pueblo. Como se verificó, en campo es común el acercamiento con la primera institución. Una vez recibida, la Personería envía esta solicitud a la oficina de las Unidades de Atención a Víctimas del orden local y nacional para su estudio y posterior notificación al solicitante. En la verificación de actores fue común identificar los tiempos extensos que tarda este trámite y la presión que se cierne sobre las autoridades locales para dar atención a la población que llega a su territorio, demandando atención y asistencia económica y psicosocial.

Posterior al reconocimiento de la condición de víctima, las Personerías Municipales contribuyen en acercar a esta población a la oferta institucional disponible. En el caso del programa Más Familias en Acción, se hace entrega de los documentos necesarios para acceder al subsidio, luego las autoridades municipales del programa verifican ante el Gobierno Nacional la condición de víctima del solicitante y posterior a ello se realiza la inscripción e ingreso. Al aproximarse a la población en esta condición<sup>21</sup> durante la investigación se mencionó el vínculo directo con las Personerías Municipales y las oficinas del programa. Las autoridades del orden nacional son reconocidas por funcionarios del programa y no directamente por las víctimas del conflicto armado (ver gráfica 6).

<sup>20</sup> Es posible que en zonas del país en las cuales el programa realiza consultas previas y concertaciones para el ingreso de estas comunidades, los criterios de ingreso no se restrinjan únicamente a estar en condición de pobreza extrema y apliquen otro tipo de juicios como los puntajes de SISBEN o la misma condición socioeconómica de la comunidad, ubicadas casi siempre en zonas periféricas del desarrollo local.

<sup>21</sup> En el municipio de Soacha en función a las dinámicas de este municipio como receptor de población desplazada.



Gráfica 6:

Principales Actores en Focalización Población Víctima del Conflicto Armado

## 2.2.2 Quejas y reclamos

Al indagar sobre la dinámica en la práctica de este componente fue posible encontrar que el número de actores se reduce de manera considerable, principalmente debido a que las beneficiarias consultadas mencionaron no conocer muy bien el componente. Quienes afirmaron haber realizado algún tipo de reclamación, vincularon a las madres líderes como una instancia de consulta y orientación inicial. En adelante, el trámite se realiza ante las oficinas del programa, y su resolución varía de acuerdo al tipo de queja o reclamo que se presente. Las autoridades del programa complementaron este mapeo con el papel de las oficinas a nivel nacional a quienes se remite la reclamación, en caso de salir de las competencias y capacidades de las autoridades locales (ver gráfica 7).

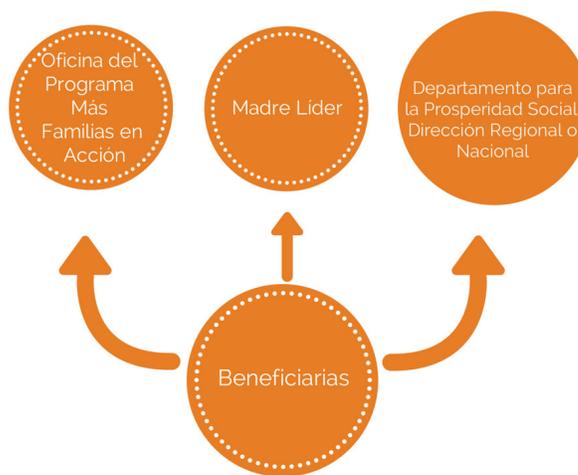
Las reclamaciones relacionadas con procedimientos del programa, como pérdida de soportes, inconsistencias en pagos y demás, suelen tener una respuesta oportuna a diferencia de aquellas quejas

que se refieren a tensiones o discrepancias entre actores del programa, tal como lo ilustra el siguiente testimonio:



*“cuando a nosotras el enlace nos dijo que no podíamos seguir haciendo nuestro trabajo de madres*

*líder (sic) porque le estábamos causando problemas al programa, nosotras nos quejamos ante la UCR<sup>22</sup> y de allí el tema pasó a la UCN<sup>23</sup>, porque creíamos que no nos podrían quitar nuestro derecho, más cuando estábamos exigiendo orden en el manejo de los certificados para que no se afectara el pago a tanta familias que necesitaban del subsidio en Soacha. Nunca obtuvimos una respuesta, todo se quedó en investigación”<sup>24</sup>.*



Gráfica 7:

Principales actores involucrados en el componente de Quejas y Reclamos

<sup>22</sup> Es posible que la sigla hace referencia a la Unidad Coordinadora Regional, actualmente Dirección Regional.

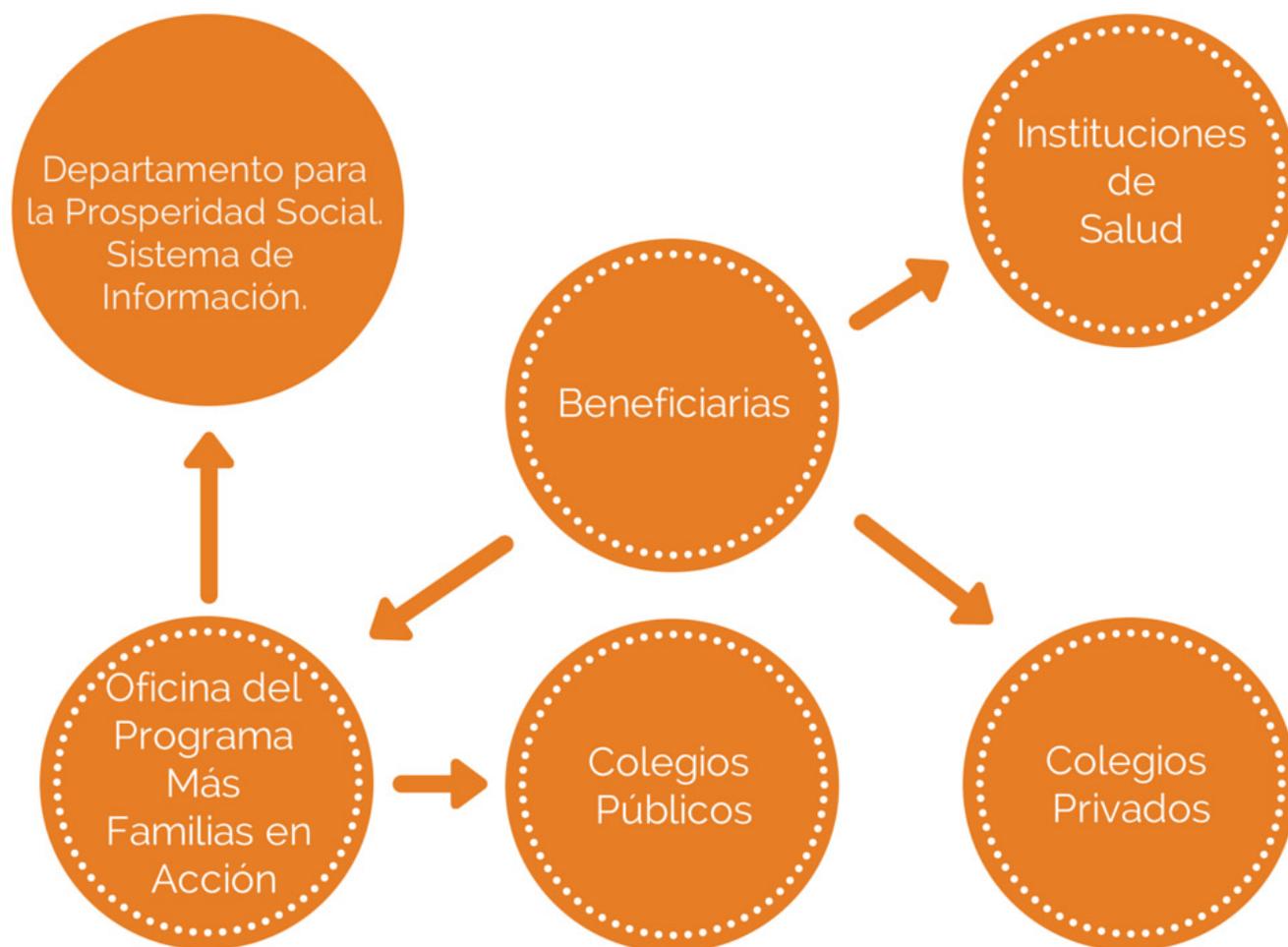
<sup>23</sup> La sigla hace referencia a la Unidad Coordinadora Nacional, antigua denominación de la Dirección Nacional.

<sup>24</sup> Entrevista a Ex Madre Líder. Noviembre de 2012, Soacha.

### 2.2.3. Verificación de compromisos

En este componente se involucra un mayor número de actores a nivel local, entre ellos las instituciones educativas del orden privado y público, las instituciones de salud y las oficinas del programa tanto a nivel regional y nacional. Las beneficiarias identificaron diversidad de procedimientos para tramitar sus certificados de acuerdo al tipo de institución y a los procesos instaurados en cada municipio. Luego de

interactuar con cada una de esas instituciones, las beneficiarias se dirigen a las oficinas del programa para consolidar la entrega de documentos que soportan su cumplimiento de compromisos. Una vez más el referente central para las beneficiarias son los actores nivel local, mientras que a nivel nacional y departamental se reconoce la agencia de pocas instancias (ver gráfica 8).



Gráfica 8: Principales actores involucrados en el componente de Verificación de Compromisos

# 3

## Análisis de hallazgos: ¿dónde se ubican los riesgos a la integridad en Familias en Acción?

Para la segunda fase de la investigación, luego de verificar el mapeo de actores se indagó por las interacciones que se desarrollan entre los actores identificados. En términos generales, para el componente de *focalización* los riesgos principales se rastrearon en el momento de levantar la información de la encuesta SISBEN y su sistematización por parte de la oficina municipal. Para el componente de *quejas y reclamos* los riesgos se identificaron en la recepción de las inquietudes de las madres por parte de las autoridades locales, y para el componente de *verificación de compromisos*, el mayor riesgo se ubicó en el trámite de soportes ante instituciones educativas del orden privado y en el procesamiento de esta información por parte de las oficinas del programa. A continuación, se desarrollan en detalle las condiciones que rodean las relaciones entre los actores, que constituyen los riesgos identificados, en cada componente y de acuerdo a la información registrada en los cinco municipios explorados.

La valoración de las relaciones entre los actores se desarrolló asignando puntajes entre 1 y 5, considerando los niveles de información disponibles sobre la relación, el control que ejercen los organismos internos del programa, la vigilancia de órganos de control externos del orden público y el seguimiento de la sociedad civil. De acuerdo a ello, la metodología construyó tres niveles de riesgo, asociando a cada uno de ellos distintas características, a saber:

<b>Alto</b>	Bajos niveles de información sobre la relación. Bajos niveles de control por parte de organismos internos y externos del programa. Bajos, inexistentes o poco efectividad de los canales para tramitar dificultades que se generan en la interacción entre actores.
<b>Medio</b>	Niveles aceptables de información sobre la relación. Niveles moderados de control por parte de organismos internos y externos del programa. Efectividad aleatoria de los canales para tramitar las dificultades que se generan en la interacción entre actores.
<b>Bajo</b>	Existencia y apropiación de información sobre la relación. Adecuados niveles de control por organismos internos y externos del programa. Efectividad de canales para tramitar dificultades.

### 3.1. Focalización

Teniendo en cuenta que el programa hace uso de tres mecanismos para identificar población en condiciones para la recepción del subsidio, el trabajo investigativo debió prestar atención a cada uno de ellos para comprender los riesgos que se pueden ocasionar, y que al materializarse podrían generar errores de inclusión y exclusión de beneficiarios en el programa o retrasar el acceso de ciertos grupos poblacionales.

#### 3.1.1. Población regular con SISBEN, versión tres

Los principales riesgos se encuentran resaltados con color rojo en la gráfica 9 (ver en la siguiente página), en las relaciones que se dan entre encuestadores-beneficiarias-oficinas del SISBEN.

Como evidencia la gráfica 9, los riesgos en este componente tienen origen en el nivel local o municipal del programa, en el cual se levanta la información necesaria para conocer la condición socioeconómica de las familias, en virtud de la cual es posible o no acceder al programa. Los errores o fallas que se generen en este procedimiento tienen un efecto directo en la información que llega al Gobierno Nacional y que es cruzada entre diversas instituciones, para identificar a potenciales beneficiarios de los progra-



Gráfica 9: Principales riesgos a la integridad en la focalización mediante SISBEN 3

mas sociales. De ahí que resulte muy importante la correcta aplicación de la encuesta y el adecuado manejo de dicha información.

Es precisamente en el proceso de levantamiento de la información del SISBEN donde se originan las principales fallas atribuidas a dicho instrumento, muchas de ellas señaladas por las beneficiarias. Como se mencionó en las entrevistas, la aplicación de la encuesta puede realizarse de dos formas: la primera es por iniciativa de las alcaldías municipales que con la fase tres del SISBEN debieron coordinar la visita de todas las familias en el territorio, y la segunda es por solicitud individual de la ciudadanía, a causa de no haber sido cobijada por los procesos de encuesta masiva o por presentar inconformidades ante el puntaje generado. Respecto a la interacción entre las beneficiarias y las oficinas del SISBEN, en los cinco municipios explorados se evidenciaron inconformidades en los tiempos de respuesta y bajos niveles de información acerca de los procedimientos de aplicación en la encuesta

SISBEN, como lo indica la información obtenida en la ciudad de Cali: “se encontró que existe una excesiva demora por parte del SISBEN para entregar los resultados de la encuesta; las madres deben esperar alrededor de un año para obtener el puntaje de la encuesta y saber si pueden ser beneficiarias o no. De resultar no aptas, lo único que pueden hacer es solicitar una nueva encuesta, lo cual es demorado, y aun así, no es garantía su elegibilidad. Las usuarias tampoco reciben notificación o información sobre la fecha en que les será realizada la encuesta, el encuestador simplemente llega a su puerta y en caso de no encontrar a nadie, se puede perder la oportunidad de ser encuestados y el proceso inicia de nuevo”<sup>25</sup>.

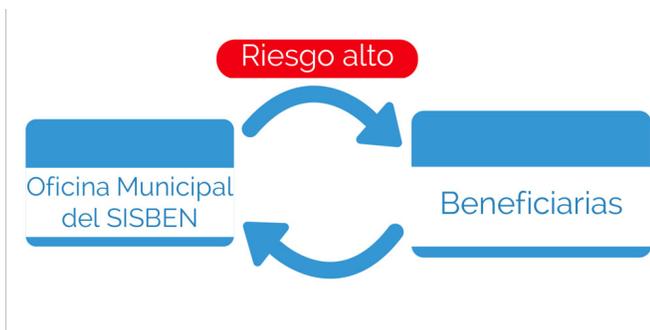
Por su parte, de la información obtenida en la ciudad de Barranquilla se observó que si bien las beneficiarias dedican parte de su tiempo a tramitar sus inquietudes ante las oficinas del SISBEN, las respuestas a las mismas están mediadas por imprecisiones y soluciones poco oportunas a la ciudadanía: “la alternativa que se les da a las beneficiarias que presentan inconvenientes con el SISBEN es la aplicación de una nueva encuesta, las madres entrevistadas mencionaron haberse dirigido a las oficinas para solicitar una nueva visita; sin embargo, se les dijo que en un periodo de 45 días se aplicaría la encuesta y pasado este tiempo hasta el momento no han sido visitadas”<sup>26</sup>.

De acuerdo a esto, puede afirmarse que la relación entre las oficinas del SISBEN y las beneficiarias presenta un nivel de riesgo alto (ver gráfica 10 en la siguiente página), pues se carece de mecanismos de respuesta eficiente a la ciudadanía y de niveles de información adecuados que generen claridad sobre los procedimientos de levantamiento de la encuesta.

Al momento de la aplicación de la encuesta, en la relación encuestador-beneficiaria el nivel de riesgo tiende a ser aún más evidente (ver gráfica 11 en la siguiente página). Como se identificó, algunos en-

<sup>25</sup> Observatorio Cali Visible. Análisis sobre Familias en Acción: Fase II. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2013. Pág. 1.

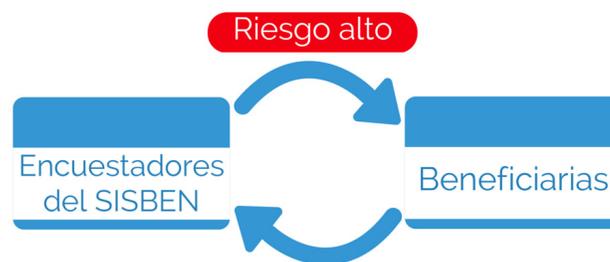
<sup>26</sup> Corporación del Caribe. Mapa de actores del programa Familias en Acción en el distrito de Barranquilla-2013. Fase dos. Pág 3.



Gráfica 10: Riesgo alto a la integridad en la relación entre oficina municipal del SISBEN y beneficiarias

cuestadores carecen de la capacitación necesaria para diligenciar el formato, muchos de ellos no conocen el territorio donde realizan las visitas y es muy alta la probabilidad de ser sobornados por familias que desean tener un puntaje bajo, a pesar de sus condiciones socioeconómicas. De igual forma, debido a los problemas de circulación de información es recurrente que las familias no logren ser informadas sobre la fecha de visita, ante lo cual es común que se asignen puntajes arbitrariamente, como se observó en la ciudad de Barranquilla: *“las beneficiarias desconocen por qué presentan puntajes altos si nunca se les aplicó la encuesta, la única encuesta en la que recuerdan haber participado fue en el censo del 2005 por medio del cual accedieron al SISBEN”*<sup>27</sup>.

El control que ejerce la oficina municipal del SISBEN sobre el trabajo que desarrollan los encuestadores es muy débil (ver gráfico 12). Según las beneficiarias, esta relación se ubica en un plano contractual y existe poco seguimiento sobre la calidad de la información compilada en las visitas a los hogares. En las entrevistas muchas madres comentaron que las autoridades que sistematizan esta información tienen grandes posibilidades para transformar los datos compilados, y favorecer con ello solicitudes particulares de modificaciones del puntaje, tal como se encontró en Soacha: *“yo he conocido varios casos en los que por tener*



Gráfica 11: Riesgo alto a la integridad en la relación entre encuestadores del SISBEN y beneficiarias

*amigos en la alcaldía o en otras autoridades del municipio, a las familias les arreglan el puntaje en menos de quince minutos, y lo más grave es que son personas que en realidad no deberían tener un puntaje bajo”*<sup>28</sup>.



Gráfica 12: Riesgo alto a la integridad en la relación entre oficina municipal de SISBEN y encuestadores

En conjunto, estas relaciones configuran la vulnerabilidad del componente de focalización a través del SISBEN. El trabajo de campo permitió identificar bajos niveles de seguimiento por parte de autoridades de control del orden local y nacional sobre los procedimientos de levantamiento de la información, sobre el manejo de dicha información y sobre las

<sup>26</sup> Corporación del Caribe. Mapa de actores del programa Familias en Acción en el distrito de Barranquilla-2013. Fase dos. Pág 3.

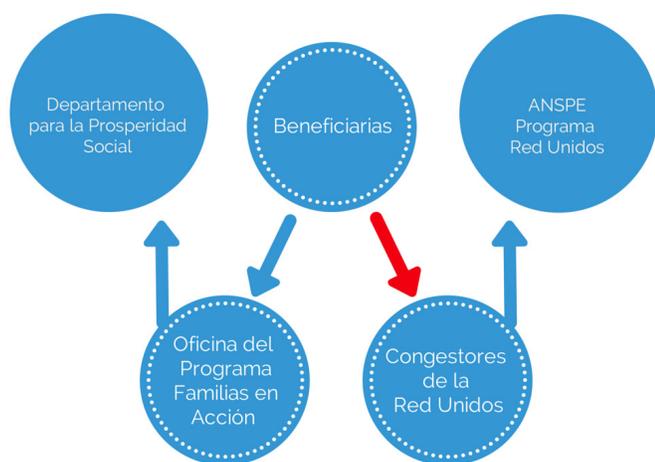
<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> Entrevista a Madre Líder. Abril de 2013, Soacha.

condiciones socioeconómicas de la población focalizada. Algunas madres líderes mencionaron iniciativas ciudadanas que han promovido en función de los errores que registra la encuesta ante autoridades como la Personería y la Contraloría Departamental; sin embargo, la incidencia de dichas medidas es reducida y, de acuerdo con la información obtenida, aún el Gobierno Nacional carece de una estrategia sistemática que ofrezca solución a las dificultades que se presentan con la encuesta SISBEN y a la reducción registrada en la población beneficiaria.

### 3.1.2. Población en pobreza extrema: Red Unidos

Los principales riesgos para este mecanismo de focalización se registran en las interacciones entre las beneficiarias y los cogestores de la Red Unidos (ver gráfica 13).



Gráfica 13: Principales riesgos a la integridad en la focalización mediante Red Unidos

Si bien la estructura de la Red reduce en gran medida los errores de exclusión e inclusión y permite corroborar la información que arroja la encuesta SISBEN<sup>29</sup>, se identificó que las dificultades en este mecanismo tienen origen en el acompañamiento brindado a las familias y sus expectativas hacia dicha asistencia, tal como se encontró en la ciudad de Cali: *“algunas beneficiarias consideran pertinente que la red esté más pendiente de ellas en todo el proceso de inscripción e incluso después de finalizado el proceso de selección en el programa, pues en algunas ocasiones las familias están obligadas a cambiar de domicilio y debido a ello han estado a punto de perder el subsidio, pues es difícil la continuidad de sus hijos en un mismo colegio lo que la ha hecho figurar en el sistema como si incumplieran con los compromisos”*<sup>30</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la Red Unidos agrupa a las familias en condición de pobreza extrema haciendo uso de la versión dos del SISBEN, muchas de ellas son población víctima del conflicto o con origen étnico (indígenas o afrodescendientes). Debido a sus condiciones de vida resulta adecuado el tipo de acompañamiento que reciben por parte de la Red; sin embargo, es necesario equilibrar el apoyo que puede ofrecerse a las familias sin eximir su responsabilidad individual y el rol activo que pueden jugar en la superación de su condición de vulnerabilidad. También, resulta fundamental que las estrategias que se implementan con dichas familias focalizadas contribuyan de manera efectiva a potenciar la superación de sus condiciones de vida, y en realidad sea evidente el impacto de su intervención.

Así, los riesgos identificados en esta relación pueden considerarse de tipo medio y se configuran a partir de la posibilidad de que las familias reciban un apoyo que no resulta permanente por parte de la Red, por lo cual redundan en limitaciones ocasionales de acceso a la información y entendimiento de los procedimien-

<sup>29</sup> Es importante mencionar que durante el periodo de levantamiento de la información, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) hacía uso de la versión dos del SISBEN, y aun no se había implementado la tercera versión de la encuesta.

<sup>30</sup> Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Análisis sobre Familias en Acción: Fase II. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2013. Pág. 2.

tos del programa (ver gráfica 14). De igual forma, como se identificó en algunos municipios, aunque de manera menos frecuente, es posible que la Red reproduzca algunos de los errores de identificación que se presentan a través del SISBEN y que los cogestores, quienes tienen contacto directo con las familias, omitan reportar dichas situaciones ante las autoridades que coordinan los esfuerzos de acompañamiento. Como se evidenció en el trabajo de campo, los controles que ejercen la Red y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) sobre el desempeño de los cogestores es difuso y los beneficiarios de su acompañamiento desconocen los canales para tramitar sus inquietudes o inconformidades..



Gráfica 14: Riesgo medio a la integridad en la relación entre Cogestores y beneficiarias

Resulta importante señalar que producto de esta investigación se evidenció cierta desarticulación entre actores locales como las autoridades de Más Familias en Acción y los representantes de la Red Unidos. Esto puede explicarse en virtud del modo como opera la Red Unidos a nivel municipal, donde a partir de la selección de un operador privado se vincula a una serie de cogestores encargados de ubicar a las familias en situación de pobreza extrema y aproximarlos a la oferta institucional. Sin embargo, llama la atención que este tipo de actores no desarrollen un trabajo articulado, aun cuando persiguen propósitos similares. Esto explica las dificultades en los flujos de información sobre los procesos que adelantan entre sí.

### 3.1.3. Población víctima del conflicto armado

Los riesgos más evidentes en este tipo de focalización se ubican en la interacción entre la población beneficiaria, la personería municipal y la unidad de atención a víctimas a nivel local y nacional y, aunque de manera menos frecuente, en los acercamientos que se hacen con las oficinas del programa (ver gráfica 15). Como se mencionó anteriormente, el procedimiento para acceder al subsidio en condición de víctima es precedido por el reconocimiento de dicha condición por parte del Gobierno Nacional. En muchas ocasiones se evidenció que, con ciertas dificultades, esta población logra conocer con exactitud los procedimientos que deben llevar a cabo para ello. Sin embargo, el éxito de este trámite depende del grado de eficiencia con el cual los organismos públicos logran orientar y acompañar a las víctimas en el proceso de su reconocimiento.



Gráfica 15: Principales riesgos a la integridad en la focalización de población víctima del conflicto armado

En ciudades como Cali se identificaron algunas relaciones directas entre la ciudadanía y las unidades de atención a víctimas; sin embargo se identificó una tendencia más fuerte hacia el acercamiento inicial a instituciones del Ministerio Público, que idealmente brindan una orientación integral y de mayor alcance

a la ciudadanía. Esta alternativa se ha implementado debido a los altos índices de congestión que han presentado las unidades de atención a víctimas, aquí resulta favorable el apoyo que se puede dar a través de las personerías locales, principalmente. A pesar de esto, resultan difusos los canales ante los cuales la ciudadanía puede reclamar por las demoras en el tiempo de respuesta a sus solicitudes, y la única opción es esperar el tiempo que cursa el estudio del trámite y la validación que se hace ante el Sistema de Registro de Población Desplazada, en poder de las autoridades del orden nacional. De igual forma, la exploración en campo permitió evidenciar que son pocas las autoridades que desarrollan seguimiento al tipo de atención que se brinda a esta población en cada uno de los puntos de atención a los cuales acuden.

De tal manera, los riesgos que se presentan en este contexto pueden considerarse en un nivel medio (ver gráfica 16), debido a que se configuran a partir de los prolongados tiempos de atención a la ciudadanía, en bajos niveles de control sobre la atención que se presta a los grupos poblacionales, a niveles de información variable sobre la ruta para validar su condición.



Gráfica 16: Riesgo medio a la integridad en la relación entre víctimas, Unidad de Víctimas y Personería Municipal

El ingreso al programa para la población víctima puede realizarse en cualquier época del año. Aquí

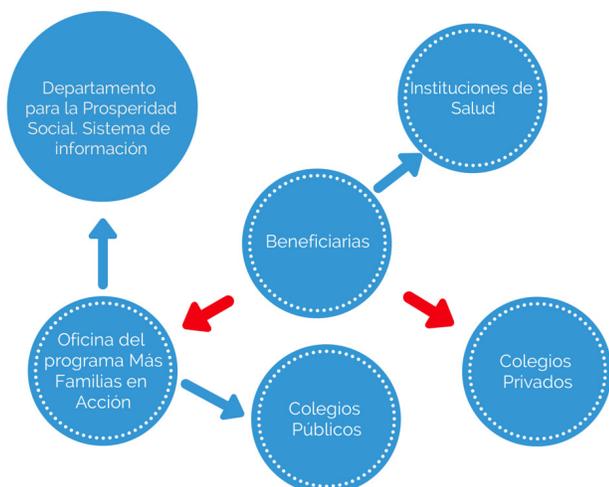
inicia la interacción directa con el programa, previo reconocimiento de dicha condición. Los potenciales beneficiarios deben dirigirse a las oficinas del programa para solicitar su ingreso. El equipo del programa debe enviar los documentos del ciudadano para estudio de la Unidad Nacional de atención a Víctimas y verificar la condición de vulnerabilidad. Según el enlace municipal de Soacha, este proceso es relativamente rápido. Sin embargo, depende de esta dependencia que se siga el protocolo para realizar el ingreso de los beneficiarios y que en realidad se verifique tal condición. En la exploración en campo se identificaron ciertos abusos de algunos grupos poblacionales frente a la asistencia que ofrece el Estado, como uso de soportes falsos para certificar su vulnerabilidad y el registro en varios municipios para obtener subsidios y demás apoyos. De ahí que sea central la supervisión que deben realizar las autoridades locales sobre los solicitantes y la pertinencia del subsidio. Ante dicho panorama, en esta relación se identifican riesgos evidentes de nivel alto que deben ser tenidos en cuenta para asegurar la precisión de este mecanismo de focalización (ver gráfica 17).



Gráfico 17: Riesgo alto a la integridad en la relación entre víctimas y oficina del programa

### 3.2. Verificación de compromisos

Para este componente los riesgos más importantes se ubican en la relación entre las beneficiarias, las oficinas del programa y los colegios privados (ver gráfica 18 en la siguiente página). Como se identificó, existe



Gráfica 18: Principales riesgos a la integridad en la verificación de compromisos

multiplicidad de mecanismos para la verificación de compromisos, muchos de ellos en proceso de unificación por parte del Gobierno Nacional con la implementación de la ley del programa, al momento de realizar la investigación.

En algunos municipios se identificó el cruce interno de bases de datos entre instituciones de salud y educativas. Sin embargo, las principales dificultades se encuentran en las instituciones educativas del orden privado, con las cuales los retrasos en la entrega de soportes han sido frecuentes y en algunos casos se han registrado cobros por la emisión de dicha información. Esta situación cobra un efecto directo en el pago del subsidio de las familias. La opción para las beneficiarias consiste en consultar con las madres líderes del municipio, y en casos muy frecuentes solicitar apoyo a las autoridades locales del programa para generar acuerdos con dichas instituciones. Por las anteriores razones, podría considerarse que esta relación presenta un riesgo de tipo medio (ver gráfica 19). Como se identificó en varias de las ciudades exploradas, el grado de apertura de las instituciones involucradas en la verificación de compromisos de-



Gráfica 19: Riesgo medio a la integridad en la relación entre beneficiarias y colegios privados

pende, en gran medida de *“la diligencia y el tono del enlace municipal para el establecimiento de unos protocolos para la verificación mensual o bimensual de los compromisos”*<sup>31</sup>.

En este componente las autoridades locales tienen además, la responsabilidad de consolidar las bases de datos sobre los compromisos de la totalidad de las madres inscritas. En las ciudades de Cali y Barranquilla, y en el municipio de Madrid (en Cundinamarca) se identificó el descontento de algunas beneficiarias frente a la efectividad de este componente, pues *“para las madres entrevistadas es incómodo ver como cada dos meses se presentan las mismas dificultades debido a las inconsistencias en la información, lo que genera incumplimientos en el pago, pues figuran como si estuviesen evadiendo las responsabilidades que adquirieron con el programa. La razón principal para que esto suceda es que la comunicación y la coordinación que se maneja dentro del programa no es ni la mejor ni la más efectiva, lo que trae como consecuencia desinformación sobre fechas de verificación que repercute de manera desfavorable en las madres”*<sup>32</sup>.

Frente a este último aspecto, según la información obtenida en campo, la relación entre las beneficiarias y las oficinas del programa tiende a un nivel de riesgo alto (ver gráfica 20 en la siguiente página), en la me-

<sup>31</sup> Corporación OCASA. Evaluación programa Familias en Acción, Madrid – Cundinamarca Etapa II: mapeo de actores. Junio de 2013

<sup>32</sup> Observatorio Cali Visible. Análisis sobre Familias en Acción: Fase II. Programa de Transferencias



Gráfica 20: Riesgo alto a la integridad en la relación entre beneficiarias y colegios privados

didada en que el proceso de verificación no logra fluir de manera adecuada y se evidencian imprecisiones en la información que se ofrece a la ciudadanía, así como manejos poco estructurados de los soportes presentados, cuyos efectos se reflejan en el desarrollo de los pagos del subsidio.

A pesar de lo anterior, se debe destacar que en el municipio de Soacha se evidenció un correcto desarrollo de los procesos y articulación entre los diversos actores involucrados en el componente de verificación, con niveles de cumplimiento cercanos al 100 por ciento. Como se evidenció, del grado de gestión de los enlaces municipales depende la efectividad de la verificación de los compromisos, que se estructura a partir de un flujo de información efectivo hacia la población, del adecuado involucramiento y sensibilización de las instituciones que participan en el proceso, de la mayor diligencia para sistematizar la información que las madres radican ante las oficinas del programa, y de la existencia de estrategias que permitan el acceso de la totalidad de población a dicho proceso, especialmente aquellas ubicadas en las zonas rurales de los municipios.

Por otro lado, de acuerdo con la información obtenida, el control que realizan las autoridades del programa u otras instituciones sobre el desarrollo del componente de verificación de compromisos

resulta difuso. En primer lugar, las beneficiarias aseguran desconocer sobre los actores que desarrollan tal monitoreo. Por su parte, las autoridades del programa afirmaron que las oficinas a nivel regional y nacional exigen de manera permanente informes y el registro sobre la verificación de compromisos; sin embargo, dichos sondeos prestan poca atención a las condiciones en medio de las cuales se desarrollan los procedimientos. En segundo lugar, los organismos de control atienen las dificultades del programa de acuerdo a las solicitudes que se hacen de manera individual, por lo cual el impacto real en los procesos del programa resulta bastante reducido. Iniciativas ciudadanas de control y mejoramiento sobre el programa son aún poco frecuentes, pues las beneficiarias cuentan con pocos estímulos para desarrollarlas y es poco frecuente su advenimiento.

Sin embargo, resulta importante mencionar el rol que en la práctica desempeñan los Comités de Certificación Municipal, cuya presencia fue mencionada en tan sólo dos de los municipios explorados (Barranquilla y Soacha). Estos Comités están compuestos por una madre líder, un representante del programa y por la personería municipal, y se reúne con el fin de identificar los niveles de cumplimiento de las madres y estudiar aquellos casos especiales que merezcan algún tipo de intervención. En esta medida, según el enlace municipal de Barranquilla, el Comité de Certificación se erige como *“un instrumento de seguimiento y evaluación interna, y una herramienta que le brinda a los beneficiarios garantías de la calidad del proceso de verificación de compromisos”*<sup>33</sup>. A pesar de esto, y de la importancia que podría revestir su existencia, aún es incipiente su incidencia al interior del programa.

### 3.3. Quejas y reclamos

Los riesgos asociados a este componente se relacionan con el grado de respuesta que puede ofrecer la

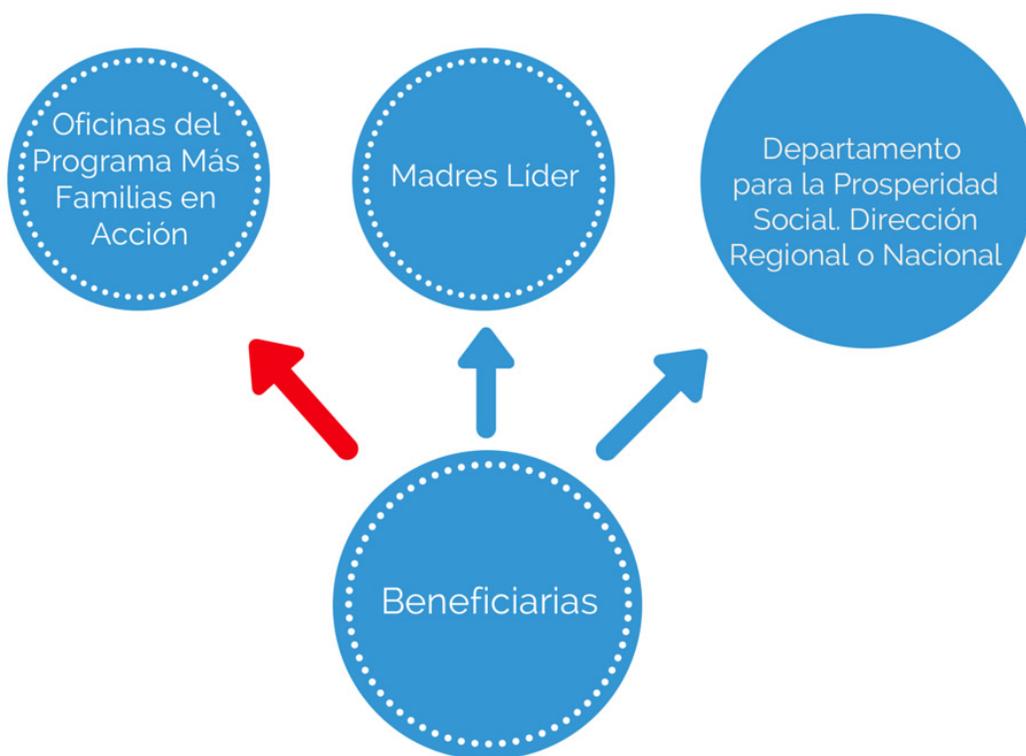
<sup>33</sup> Corporación del Caribe. Mapa de actores del programa familias en acción en el distrito de Barranquilla-2013. Fase dos. Pág 4.

oficina municipal a las inquietudes que presentan las beneficiarias (ver gráfica 21). Los informes presentados por los aliados regionales evidencian bajos niveles de conocimiento sobre los canales para tramitar quejas y reclamos y poco interés de las madres por incurrir en ello y, por su parte, el uso de mecanismos informales de consulta para tramitar sus inquietudes ante figuras como la madre líder. De acuerdo a ello, puede considerarse que en la relación entre las oficinas del programa y las beneficiarias existe un nivel de riesgo alto, principalmente debido a las tendencias de desconocimiento de los canales para el trámite y el seguimiento a la resolución de quejas por actores internos y externos del programa.

En el caso de la ciudad de Cali y Barranquilla se evidenciaron diversidad de temas sobre los cuales las madres presentaban inconformidades; sin embargo,

muy pocas de ellas mencionaron haber accedido a presentarlas formalmente pues *“no conocen las herramientas que pueden utilizar ni los mecanismos que el programa habilita para ello”* y en general *“las madres desconocen cuáles son las autoridades competentes que hacen seguimiento a sus quejas y reclamos”*<sup>34</sup>. Adicionalmente, *“cuando han decidido instaurar formalmente alguna queja, el trámite ha sido lento, en algunas ocasiones no reciben respuesta alguna y hasta el momento ninguna queja ha conllevado a que el programa tome realmente medidas correctivas”*<sup>35</sup>.

A pesar de lo anterior, en el caso del municipio de Soacha, durante el periodo de realización de la investigación se presentó una reducción significativa en el número de quejas recibidas gracias a los esfuerzos de la administración del programa, tal como se ha mencionado antes.



Gráfica 21: Principales riesgos a la integridad en la verificación de compromisos

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Observatorio Cali Visible. Análisis sobre Familias en Acción: Fase II. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2013. Pág. 3.

# 4

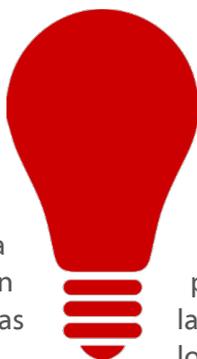
## Conclusiones y recomendaciones

Además de los hallazgos anteriormente mencionados, la exploración realizada sobre el programa permite agrupar en cuatro dimensiones las recomendaciones generales para el fortalecimiento de los procesos y actores que intervienen dentro del mismo: (i) sobre los componentes más vulnerables y los riesgos identificados, (ii) sobre la integridad del programa, (iii) sobre el rol de los principales actores identificados, y (iv) sobre el programa como medida para superar la pobreza.

### 4.1. Sobre los componentes más vulnerables y los riesgos identificados

- Teniendo en cuenta las fallas de exclusión e inclusión que se presentan al interior del componente de la focalización en sus diversos mecanismos, resulta imperativo, en primer lugar, fortalecer los procedimientos para la aplicación del instrumento SISBEN mediante mayores niveles de capacitación a los encuestadores, mejores capacidades en el equipo municipal para la sistematización y la reserva de la información que es compilada, y el incremento de los niveles de información en la ciudadanía sobre la ruta aplicación de este instrumento de focalización. En segundo lugar, es importante fortalecer el acompañamiento que realiza la Red Unidos a las familias beneficiarias, equilibrando la responsabilidad individual de cada núcleo familiar con el apoyo que ofrecen los cogestores al momento de la entrada al programa. En tercer lugar, es importante agilizar los procedimientos mediante los cuales se da respuesta a la ciudadanía en condición de víctima del conflicto armado ante la solicitud del reconocimiento jurídico de su situación, y sensibilizar más a los enlaces municipales del programa sobre la necesidad de corroborar la condición de esta población al momento de solicitar su ingreso al mismo.
- Es necesario que desde el Gobierno Nacional se continúe avanzando en una estrategia unificada para la verificación de compromisos de corresponsabilidad de las beneficiarias, que tenga presente las condiciones de institucionalidad de las entidades territoriales del país, y que promueva vías para generar una mayor articulación por parte de las instituciones del orden privado. En este sentido, resulta importante fortalecer las capacidades de las autoridades locales del programa para el manejo y la sistematización de los soportes, con el fin de reducir inconsistencias que afectan el pago de los subsidios a aquellas familias que cumplen con sus compromisos de manera oportuna. Además, se sugiere que las alcaldías busquen articular de una manera más eficiente y clara la oferta de programas sociales orientados a erradicar la pobreza, con el fin de favorecer una acción coordinada entre entidades públicas y de esta manera favorecer un mayor impacto.
- Resulta importante incrementar los niveles de información acerca de los canales que posee el programa para el trámite de quejas y reclamos por parte de las beneficiarias, y la capacidad de respuesta del programa a cada una de ellas. De esta manera se podrían generar acercamientos positivos y constructivos entre los ciudadanos y los funcionarios de las entidades públicas que contribuyan a generar diálogos efectivos, y con ello fortalecer el contexto de gobernabilidad en cada región.

- Debido a la importancia que tiene el equipo del nivel municipal en la puesta en marcha del programa bajo el liderazgo del enlace municipal, es indispensable que desde el Gobierno Nacional se avance en la construcción de unos requisitos mínimos sobre el perfil profesional de dicho equipo y sobre la composición interdisciplinaria del mismo, con el fin de contar con las capacidades necesarias para responder de manera oportuna a los requerimientos de implementación del programa y a las demandas de la población beneficiaria.
- Resulta importante que las autoridades del Gobierno Nacional promuevan el fortalecimiento de las interacciones entre los diversos niveles territoriales, con el fin de generar aprendizajes para la orientación institucional del programa en todo el territorio.
- Es fundamental que las autoridades de control del Estado presten atención al programa y a su desarrollo, con el fin de hacer un seguimiento importante a su impacto, a su funcionamiento y a la población receptora de los subsidios.



partir de la retroalimentación generada por las beneficiarias, y que se complementen y fortalezcan espacios de diálogo y concertación entre actores como las Asambleas Anuales –permitiendo que estas cumplan con los requisitos mínimos de audiencias públicas de rendición de cuentas ya contempladas en la normatividad nacional–. Vinculado a lo anterior, es necesario garantizar que los espacios de encuentro entre autoridades y beneficiarias no sean utilizados para la promoción de liderazgos políticos y la promoción de intereses electorales. Resulta altamente necesario que se tomen medidas efectivas que inhiban el uso de los espacios de reunión del programa como focos de campañas políticas, no solo durante los periodos cercanos a las elecciones.

- Si bien el proceso de institucionalización de Familias en Acción evidencia la formalización de un conjunto de procedimientos involucrados en la puesta en marcha del programa, dicho proceso presta muy poca atención a los espacios de promoción de control social. Esto reproduce una limitada apertura de los programas sociales hacia la participación de la ciudadanía en su implementación y evaluación. Por lo tanto, es fundamental que se articule la participación de las beneficiarias hacia el control del programa y su devenir, tanto en la escala nacional como en la local. En particular, se considera muy relevante fortalecer el rol de las madres líderes y de las madres veedoras mediante capacitaciones enfocadas en el funcionamiento del programa, los deberes y los derechos de las beneficiarias, los mecanismos de quejas y reclamos, y los mecanismos de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana del programa.
- Como complemento a lo anterior, es necesario fortalecer los canales ante los cuales las beneficiarias y cualquier otro actor involucrado en el programa pueden denunciar situaciones irregulares, mediante mecanismos que garanticen la confidencialidad y la protección de quienes denuncien y el establecimiento de procedimien-

## 4.2. Sobre la integridad del programa

- Es necesario que los procesos de rendición de cuentas al interior del programa se desarrollen de manera permanente y que su contenido sea presentado de acuerdo a los intereses y expectativas, al nivel de escolaridad, a la condición cultural y de género del público receptor. Si bien el programa por sí mismo involucra un alto nivel de participación de las madres en las diversas tareas que componen su ejecución, resulta fundamental ampliar y potenciar esta participación en espacios que favorezcan una dinámica constructiva de petición y rendición de cuentas entre las beneficiarias y las autoridades involucradas, que permitan introducir mejoras a los procesos de implementación del programa a

tos claros de manejo de denuncias y adopción de medidas de mejora a partir de las mismas. Esto será particularmente importante para evitar posibles manipulaciones de la población beneficiaria del programa durante contextos previos a elecciones a cargos de representación popular.

- Es necesario que las campañas de comunicación del programa tanto a nivel local y nacional, transmitan de manera clara que el acceso al subsidio Más Familias en Acción es un derecho de las familias en situación de pobreza y no es producto de la voluntad de algún actor político. Este mensaje cobra relevancia en épocas previas a elecciones a cargos de representación popular, como la actual. De igual forma es necesario que se tomen las medidas necesarias para generar sanciones o correctivos a aquellos partidos políticos o candidatos que actualmente incurren en el uso del programa como estrategia para promover su elección, generando con ello presiones sobre la comunidad de beneficiarias.
- Es muy importante garantizar la difusión y el acceso a la información a través de mecanismos efectivos y de impacto en la población, sobre los procesos propios y complementarios del programa, entre ellos la fecha de aplicación de las encuestas del SISBEN, las jornadas de inscripción, fechas de pago, verificación de compromisos, recepción de quejas y reclamos. Dichos mecanismos de información deben tener en cuenta las condiciones del contexto de cada una de las regiones del país y las prácticas de sus pobladores. De manera especial, se recomienda prestar mucha atención a cómo el programa cumple con la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, tanto por los lineamientos que esta norma proporciona en materia de divulgación proactiva de información pública, como por la obligatoriedad de cumplimiento que impone la misma a las entidades del orden nacional y territorial vinculadas al programa.

## 4.3. Sobre el rol de los principales actores identificados

- Se recomienda fortalecer y visibilizar el rol del Comité de Certificación Municipal con el propósito de garantizar el desarrollo de sus competencias, y potenciar con ello su consolidación como instancia de interlocución y acercamiento entre la ciudadanía y las autoridades del programa para la concertación de acuerdos y medidas de mejoramiento.
- Como se mencionó antes, resulta importante fortalecer el rol de las madres veedoras garantizando su presencia en el programa, su independencia frente a la administración pública y su incidencia ante los procedimientos, así como dotándolas de capacitación y herramientas para desarrollar su labor.
- Resulta evidente que el programa abre nuevos espacios de interacción entre beneficiarias, ofrece oportunidades para incrementar las capacidades de liderazgo y genera la posibilidad de abrir nuevas trayectorias de participación política. Sin embargo, más allá de la visibilidad y el reconocimiento, es necesario fortalecer una aproximación orientada a favorecer el empoderamiento real de las mujeres más allá de ser receptoras de un beneficio estatal y responsables del cumplimiento de una corresponsabilidad.
- Se recomienda que los órganos de control del nivel local y nacional, tales como las contralorías y personerías, logren desarrollar un seguimiento permanente al programa en cada uno de sus componentes. Esto con el propósito de contribuir en el mejoramiento de los procesos internos del programa y facilitar la puesta en la agenda pública de las dificultades que se experimentan en diversas regiones del país.

## 4.4. Sobre el programa como medida para superar la pobreza

- De acuerdo con la información obtenida durante la investigación, se percibe que muchas de las beneficiarias entienden los subsidios como un recurso que debiera perpetuarse. A pesar del largo tiempo de existencia del programa, existe poca comprensión sobre el mismo como mecanismo de complemento a los ingresos de las familias y como un apoyo provisional, tal como lo ilustra una canción que emana de la cultura popular colombiana construida alrededor del programa: *“ya no quieren trabajar pa’ seguir tomando ron, están pendientes pa’ cobrar las familias en acción”*<sup>36</sup>.

Resulta imprescindible crear conciencia en las beneficiarias sobre el sentido del programa y la oportunidad que puede ofrecer a muchas familias para superar su condición de pobreza, al ser un complemento al ingreso. Además, es necesario agudizar las campañas educativas sobre el uso que pueden darse a los subsidios entregados para garantizar la asistencia escolar y los controles de salud de los hijos, y especialmente diseñar mecanismos para determinar el efecto que tienen estos recursos en las condiciones socioeconómicas de las familias beneficiarias.

- Por último, se recomienda desarrollar esfuerzos más efectivos en la divulgación de los logros del programa, específicamente sobre el número y la situación de la población que logra salir de manera exitosa de Más Familias en Acción gracias a la superación de la condición de vulnerabilidad.



<sup>36</sup> Lucho Cobo. Familias en Acción. 2012.



---

## Corporación Transparencia Por Colombia

Carrera 45 A n.º 93-61, Bogotá, D.C., Colombia  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
FB: /transparenciaporcolombia  
TW: @transparenciaco  
Tel. (57 1) 610 0822

---

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

