

ANÁLISIS DE LAS CRÍTICAS SOBRE ASISTENCIALISMO ESTATAL EN LA LUCHA
CONTRA LA POBREZA DURANTE LA PRESIDENCIA DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ
(2002 - 2010), A TRAVÉS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

PAULA ALEJANDRA FRANCO MARTÍNEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de las críticas sobre asistencialismo estatal en la lucha contra la pobreza durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010), a través del Programa Familias en Acción”

Disertación de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Paula Alejandra Franco Martínez

Dirigido por:

Raúl Velásquez

Semestre I, 2011

A todas las personas que no han tenido las oportunidades que yo he tenido, porque un mejor futuro sí es posible si quienes somos afortunados tomamos conciencia de la realidad que nos rodea y dejamos de lado la indiferencia y el individualismo.

Hemos aprendido a volar como los pájaros, a nadar como los peces, pero no hemos aprendido el arte de vivir juntos, como hermanos. Martin Luther King

AGRADECIMIENTOS

Al estar a pequeños pasos de terminar una de las etapas más importantes de mi vida, quisiera dar gracias a todos aquellos que me acompañaron en este proceso; principalmente a Dios por estar siempre conmigo, a mis padres que fueron mi mayor apoyo y ejemplo, a mi familia por su total incondicionalidad, a mis maestros que despertaron un ansia de mayor conocimiento y me mostraron diferentes puntos de vista, en especial a Raúl mi director por su paciencia y compromiso con el tema, a mis amigos y compañeros de toda la vida, del colegio, la universidad (en especial a Marta por siempre estar cuando más la necesitaba y alegrarme los cinco años de estudio), a todas las personas de EDUCON y SERES, que con el convivir del día a día me dieron infinitas alegrías y un valioso aprendizaje. A todos mil gracias por su compañía, apoyo y enseñanzas. Esto apenas va a empezar y ustedes fueron una parte muy importante de esa siembra que muy pronto empezará a dar frutos.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA EN COLOMBIA	4
1.1. POBREZA ANTES DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN	5
1.2. CIFRAS Y MEDICIÓN DE LA POBREZA	6
1.3. LA POLÍTICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	10
1.3.1 Niveles de acción de la política social	11
1.3.2 Funciones de la política social.	12
2. SURGIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN	14
2.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	14
2.2 LA PROTECCION SOCIAL EN EL ESTADO COLOMBIANO	16
2.3 OBETIVO DEL PROGRAMA	17
2.4 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	17
2.5 EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ	19
2.5.1 Planes Nacionales de Desarrollo	19
2.5.2 Fortalecimiento y ampliación del Programa	21
3. ANÁLISIS DE LAS CRÍTICAS HECHAS AL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN QUE NO FUERON TENIDAS EN CUENTA POR EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE	25
3.1. CRÍTICAS AL PROGRAMA	25
3.2 ASISTENCIALISMO, DEFORMACIÓN DE LA ASISTENCIA	31
4. ANÁLISIS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN Y SUS CRÍTICAS, PARA ENTENDER LAS RAZONES PARA SU FORTALECIMIENTO	35
4.1 ELEMENTOS POSITIVOS	35
4.2 ELEMENTOS POR MEJORA	36

4.2.1 Falta de una visión sistémica con políticas integrales y coordinación institucional.	36
4.2.2 Visión muy simple de la pobreza	38
4.2.3 Problemas en el diseño del programa.	38
4.2.4 Asistencia que se convierte en asistencialismo.	40
4.2.5 No se debió ampliar la cobertura del Programa:	40
4.3 RAZONES DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA	41
4.3.1 Buenos resultados en evaluación de impacto rural	41
4.3.2 Influencia de Financiadores	42
4.3.3 Intereses reeleccionistas	44
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Descripción del Programa Familias en Acción	17
Tabla 2. Críticas realizadas al Programa Familias en Acción	26

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Gráficas. Pobreza, indigencia y crecimiento económico en Colombia

Anexo 2. Tabla. Metas para el 2010 del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Álvaro Uribe en temas sociales

Anexo 3. Tabla. Evaluaciones realizadas al Programa Familias en Acción

Anexo 4. Gráficas. Familias beneficiarias del Programa Familias en Acción para el 2009

Anexo 5. Tablas. Participación de las Familias beneficiarias

Anexo 6. Gráfica. Aumento de familias beneficiadas por año

Anexo. 7 Cifras. Impactos positivos del Programa Familias en Acción

Anexo 8. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas

Anexo 9. Formato de Entrevista

Anexo 10. Entrevista a Fernando Sánchez, Coordinador Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial

Anexo 11. Entrevista al Dr. Oskar Nupia, quién publicó el documento “Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia”

Anexo 12. Entrevista al Dr. Orazio Attanasio, evaluador del programa

Anexo 13. Entrevista a Helena Landázuri, madre beneficiaria del programa

INTRODUCCIÓN

A pesar del gran crecimiento económico de Colombia en los últimos años, los problemas sociales continúan y en específico las cifras de pobreza todavía son alarmantes. En Colombia más de 20 millones de personas se encuentran en condición de pobreza, ésta cifra debe llamar la atención de todos los ciudadanos. No sólo de los que la padecen, sino también de todos aquellos que disfrutaban de muchas más posibilidades. Pues son privilegiados al vivir en el cuarto país más desigual del mundo. Por esto, la pobreza debería ser uno de los principales temas dentro de la agenda pública, pues es algo que nos afecta a todos y es imposible seguir posponiendo un debate serio al respecto.

Es innegable que la pobreza es un tema muy complejo, por lo tanto su abordaje debe ser tratado de la misma forma. No hay formulas mágicas que ayuden a superarla, por eso hay que apostarle a diferentes políticas que busquen combatirla. Sin embargo, esto depende en gran medida del gobierno, que es el que tiene el poder de realizar cambios estructurales de fondo y así romper con las trampas que la perpetúan.

La presente disertación tiene como tema principal la pobreza y se centra en el estudio del Programa Familias en Acción (PFA) y las críticas que hubo sobre el mismo, para entender si éstas eran bien fundamentadas. A partir de ello, se busca determinar las razones que llevaron al gobierno de Álvaro Uribe Vélez a fortalecer el PFA como principal instrumento de lucha contra la pobreza en Colombia, a pesar de las críticas que tuvo el programa. Para lograr lo anterior, se plantean como objetivos específicos: identificar las dimensiones de la pobreza en Colombia como uno de los principales temas de la política social en Colombia; establecer las características principales del PFA, resaltando las razones del gobierno para su fortalecimiento; analizar las críticas hechas al Programa que no fueron tenidas en cuenta por el gobierno de Uribe. Todo esto para establecer los elementos positivos y negativos del programa que permitan entender la pertinencia de la ampliación.

La hipótesis inicial consideraba que el PFA se fortaleció considerablemente durante los gobiernos del presidente Álvaro Uribe porque con él se esperaba mitigar los efectos de la crisis económica de los años noventa sobre la población más pobre de la sociedad y cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dicho fortalecimiento

también se explica por los intereses reeleccionistas del presidente Uribe. Durante estos gobiernos no se consideraron las críticas de asistencialismo formuladas por políticos de la oposición, periodistas y académicos porque fueron tardías, carentes de rigor académico y podían afectar los intereses electorales. Al respecto de dicha hipótesis, se puede establecer que ésta es confirmada pero haciendo ciertas precisiones.

Para comprobar o desvirtuar la hipótesis anterior, se comenzó con una lectura detallada de textos especializados acerca de la pobreza, los programas de transferencias condicionadas, la política social y la asistencia. Asimismo, se hizo una aproximación a las características del PFA, sus transformaciones y fortalecimiento. Posteriormente se hizo una recolección de todas las críticas al programa, teniendo en cuenta quiénes las realizaban y la época en que eran hechas, para entenderlas y así poder clasificarlas para un mejor manejo de las mismas. Después de tener claras las razones explícitas del gobierno para el fortalecimiento del Programa y las diferentes críticas realizadas al mismo, fue posible dar mi opinión no sólo acerca de las razones no explícitas del presidente Uribe para el fortalecimiento sino de la pertinencia del programa como instrumento de lucha contra la pobreza en Colombia. Adicional a lo anterior, se realizaron entrevistas tanto a quienes apoyaban el programa como a sus críticos para obtener diferentes opiniones respecto al tema y así poder crear mi propia perspectiva.

La información anterior fue analizada a través de elementos propios del enfoque de las políticas públicas, con énfasis en la política social y la asistencia. Para el tema del asistencialismo se revisaron diferentes aportes teóricos de otras disciplinas de las ciencias sociales, ya que es un concepto que no ha sido muy estudiado por la ciencia política. Finalmente cabe resaltar que aunque en un principio se quería tener la teoría de la elección racional como principal instrumento para entender el comportamiento de Uribe, a lo largo de la investigación, mientras más variables debían ser tenidas en cuenta para entender su comportamiento, fue evidente que dicho enfoque era limitado para entender realidades tan complejas como lo son las políticas públicas. Por lo tanto, a pesar de que tradicionalmente el análisis de las políticas públicas ha seguido la corriente positivista o racionalista, en donde se busca lograr un conocimiento objetivo por medio de un método científico; la presente investigación tiene un enfoque más post positivista, porque parte de un análisis empírico, pero éste es combinado con un análisis normativo,

en donde las reflexiones son subjetivas y la base es la argumentación.¹ “De modo que la corriente post-empirista considera que a medida que una situación problemática se vuelve más compleja, por lo tanto más incierta en cuanto a sus causas y en cuanto a los posibles efectos de las soluciones, mayor importancia tomarán los factores subjetivos, cognitivos, narrativos o retóricos en los procesos de decisión.”²

El presente documento se divide en seis partes, incluida esta introducción. La siguiente sección aborda la pobreza como uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad y por lo cual debe ser tratado por la política social. El capítulo dos presenta los elementos más importantes del PFA, las razones de su surgimiento y las razones presentadas por el gobierno para su fortalecimiento y ampliación. Al respecto vale la pena resaltar que aunque el programa beneficia a familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento registrados en el SIPOD y familias indígenas registradas en los censos, el presente análisis sólo se centra en los beneficiarios del SISBEN. La tercera sección se concentra en presentar las críticas realizadas al programa, teniendo un especial énfasis en la de asistencialismo. En el cuarto capítulo doy mi opinión acerca de las fortalezas y debilidades del programa y establezco las razones que tuvo Uribe para fortalecer el Programa como principal instrumento de lucha contra la pobreza. Finalmente, en el quinto capítulo se hacen las conclusiones pertinentes sobre: el manejo que se le dio al problema de la pobreza durante el gobierno de Uribe, sobre el PFA, la pertinencia de su ampliación y las razones que tuvo Uribe para ello. Asimismo, se realizan algunas recomendaciones que se deberían tener en cuenta para mejorar no sólo el programa sino la forma como se ha abordado la pobreza en Colombia.

Se espera que el presente texto sirva para concientizar al lector de la importancia que merece el tema de la pobreza en la agenda política del país y la necesidad de que se le de un abordaje serio, participativo y redistributivo, para que realmente se rompan las trampas de la pobreza. El tema de la equidad social debe ser promovido desde la sociedad, ya que el gobierno de Uribe dejó en manos del mercado tan importante tarea.

¹ Comparar Howlett, Michael; Ramesh, M. y Perl, Anthony. “Understanding Public policy: Theoretical approaches”. En: *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2009. pp. 21 - 27

² Ver Roth, André-Noel. “Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está América Latina?”. En *Políticas públicas en sistemas críticos*. 2009. p. 313

1. LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA EN COLOMBIA

El tema de la pobreza es un tema que aunque siempre ha estado presente en la sociedad, empieza a tener gran importancia en la agenda de los gobiernos desde finales del siglo XX, cuando se considera que es posible erradicarla. Por lo tanto, éste no sólo es un tema de interés nacional, sino que se convirtió en un tema de compromiso y responsabilidad internacional. En septiembre del 2000, se reunieron los jefes de Estado y de gobierno de los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); de allí surgió la Declaración del Milenio. En esta declaración se establecieron unos objetivos para la superación de la pobreza y las desigualdades en el mundo, que deben cumplirse en el año 2015. Esta declaración fue firmada por 189 países.³

Colombia mostró su compromiso con el tema a través de la expedición del documento Conpes 91 de 2005 titulado *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*.⁴ Es importante mencionar que el objetivo principal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la disminución a la mitad de pobreza del mundo para el año 2015; ya que se considera que con el esfuerzo permanente de todos los gobiernos esto será posible. El Doctor en economía, Jeffrey Sachs en su libro *El fin de la pobreza* afirma que con determinada voluntad y compromiso de las naciones, la pobreza puede desaparecer definitivamente en el año 2025.⁵

Sumado a lo anterior, el gobierno colombiano también ha mostrado su interés en el tema a través de la elaboración del documento *Visión Colombia 2019*; en donde el país se ha propuesto derrotar la pobreza y vincular a la población más vulnerable al desarrollo. Pues, para que un país pueda ser competitivo en un mundo globalizado debe superar la pobreza de sus habitantes y así lograr mayor productividad; pues “cada año de educación adicional alcanzado por los grupos sociales, genera una externalidad económica positiva sobre los ingresos individuales cercana al 8,3%.”⁶⁷

³ Comparar Organización de las Naciones Unidas ONU. “Declaraciones del Milenio de las Naciones Unidas” Septiembre, 2000. Documento electrónico.

⁴ Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. “Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible, el Área y sus Objetivos”. Consulta electrónica.

⁵ Comparar Molina Mendoza, Mónica. *Los discursos sobre la pobreza..* 2009. p. 44

⁶ Ver Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional – Acción Social y Departamento Nacional de Planeación - DNP, *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*, 2010. p 46

Para abordar el tema de la pobreza es necesario comenzar por definir este concepto; sin embargo, es importante resaltar que al referirse a éste término hay gran variedad de significados. Para el presente escrito se tendrá en cuenta la definición propuesta por el texto *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*, que es la aceptada por el gobierno.

El concepto de pobreza es amplio y ambiguo, implica la determinación de las condiciones para satisfacer las necesidades, derechos, libertades y capacidades de las personas para su clasificación como pobres o no pobres, dentro de un contexto político, económico, cultural y social. La pobreza, en un sentido multidimensional, se reconoce como la carencia de capacidades, condiciones o dotaciones iniciales de las personas para ejercer sus derechos y satisfacer sus necesidades físicas, intelectuales y espirituales, que les permitan participar en forma autónoma, libre e incluyente en la sociedad.⁸

1.1. LA POBREZA ANTES DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

Al hacer un breve recuento histórico sobre la forma como los diferentes gobiernos han tratado este tema en los últimos años, se puede ver que la disminución de la pobreza ha sido una de sus preocupaciones. Desde la década de los setenta hasta mitades de la década de los noventa, Colombia experimentó un crecimiento elevado y sostenido en su economía, lo que le permitió disminuir significativamente la población en ésta condición. La pobreza extrema se redujo a menos de la mitad; es decir pasó de 45% a 21%.⁹

Durante la década de los setenta, ochenta y principios de los noventa, además del crecimiento económico, los logros alcanzados en este tema pueden ser atribuidos a las políticas sociales progresivas que contenían leyes que introdujeron cambios importantes en la estructura y administración de los sectores de salud, educación y servicios públicos; así como también el papel de las entidades, que siguió un modelo descentralizado.¹⁰

Con la Constitución Política de 1991, el Estado adquirió la responsabilidad de lograr mayor justicia social, basada en los principios de la solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad. Teniendo en cuenta el principio de equidad establecido en la Constitución, el gobierno debe apoyar a las personas para que éstas puedan acceder a los

⁷ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 31

⁸ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 46

⁹ Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES "Documento Conpes Social 102, Red de Protección social contra la extrema pobreza", 2006. p. 3. Documento Electrónico

¹⁰ CONPES. "Documento Conpes Social 102, Red de Protección social contra la extrema pobreza". p. 6. Documento Electrónico

servicios sociales que por derecho poseen. Como lo es la educación, la salud y la alimentación, que son considerados elementos indispensables para salir de la pobreza. Con el documento Conpes 22 de 1994 se empezó a utilizar el sistema de selección e identificación de beneficiarios de programas sociales (SISBEN), como el instrumento que permite la orientación del gasto social y la adjudicación de los subsidios a las demandas de los más vulnerables.¹¹

Desafortunadamente, con el estancamiento del crecimiento de la economía desde 1996, se produjo una grave recesión que llevó a que la pobreza creciera 7 puntos porcentuales, pasando de 49,9% a 57,5% entre 1995 y 1999. Mientras que la pobreza extrema para 1999 era de 25,4%.¹² Lo que llevó al gobierno a tomar medidas para tratar de contrarrestar dicha crisis en los sectores más vulnerables. Para lo anterior, se implementó un programa de transferencias monetarias condicionadas, que estaba en auge en América Latina. Ya que se consideraba que era un buen mecanismo de acumulación de capital humano, desarrollo de capacidades y disminución de las desigualdades. Colombia introdujo este tipo de transferencias a través del PFA. Esto se dio en el marco de la red de apoyo social (RAS); con el fin de mantener el ingreso de las familias más vulnerables y así proteger su capital humano.

1.2. CIFRAS Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

Es importante resaltar que en Colombia no hay una sola forma de medir la pobreza; la medición “por parte del Departamento Nacional de Planeación sigue basándose en una conceptualización monetaria, que se hace operativa en la Línea de Pobreza y Línea de Indigencia calculadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.”¹³ También existen cálculos alternativos a los que establece el gobierno, como los realizados por el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia que puede dar resultados diferentes según la metodología que se emplee.

¹¹ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 65

¹² Comparar CONPES. “Documento Conpes Social 102, Red de Protección social contra la extrema pobreza”, 2006. pp. 3 - 4. Documento Electrónico

¹³ Ver Lampis, Andrea. “Lucha contra la Pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2009. P.1. Documento electrónico

El gobierno mide la pobreza según el nivel de ingresos o medida de pobreza coyuntural, en donde se considera a una persona pobre cuando los ingresos recibidos son inferiores al valor de una canasta básica de consumo; allí se incluye vestuario y servicios de consumo básico entre otros. (Por ejemplo, para el 2009 se consideraba pobre a las personas que recibían ingresos inferiores a 281.384 pesos).¹⁴ Una persona es considerada en extrema pobreza o en indigencia cuando sus ingresos son inferiores al valor de una canasta de alimentos. Sin importar qué cálculos se tomen en cuenta, si los presentados por el gobierno o por centros de investigación independientes, el porcentaje de población pobre en Colombia es muy alto.

Según el ex director del DNP Esteban Piedrahita estas cifras han disminuido considerablemente en los últimos años.

Esta nueva medición nos muestra que el ingreso real por habitante aumentó un 20 por ciento y el porcentaje de colombianos pobres según su ingreso se redujo en más de 8 puntos porcentuales entre 2002 y 2009, al pasar de 53.7 por ciento a 45.5 por ciento. Dentro de este total, los pobres extremos se redujeron en 3,4 puntos porcentuales, de 19.7 por ciento a 16.4 por ciento, en el mismo periodo.¹⁵

Es decir que para el 2009 en Colombia había casi 20 millones de colombianos pobres, entre los cuales 7,2 millones (16,4%) se encontraban en situación de indigencia. Adicional a ello, es importante resaltar que dicha reducción fue mayor en el área urbana (8,7%) que en la rural (5,0%); lo que demuestra que las brechas entre la ciudad y el campo siguen aumentando.¹⁶ Para cumplir las metas de los ODM del 2015, en donde se debe reducir la pobreza a 28,5% y la pobreza extrema a 8,8%; la pobreza tendría que disminuir 17% durante los próximos cinco años y la indigencia más de 7%; lo que equivale a casi el doble de la disminución que se logró desde el 2002.¹⁷

Aunque efectivamente las cifras muestran una disminución, ésta no ha sido la esperada teniendo en cuenta el crecimiento económico que tuvo el país en los últimos años. En el 2007, la economía logró el mayor aumento en los últimos 30 años, ya que

¹⁴ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 46

¹⁵ Ver Departamento Nacional de Planeación DNP. “Positivo balance de la política social presentó el DNP en jornada de rendición de cuentas.” 2010. Documento electrónico

¹⁶ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 47

¹⁷ Para el 2008, las personas del nivel 1 del SISBEN se encontraban 5.107.161 familias con 18.271.901 personas, de las cuales el 76% se ubicaban en el sector urbano y 23% en el sector rural. De estos, el 59,3% (3.028.266 familias) eran elegibles por el programa por tener hijos menores de 18 años. Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 94

llegó a un 7.56%¹⁸ y a pesar de la crisis económica mundial en el 2008 hubo un crecimiento de un 2.5% y en el 2009 el crecimiento fue de 0.4%¹⁹, que aunque no es significativo sí es satisfactorio porque dicha crisis no tuvo consecuencias negativas para la economía del país.²⁰ Con dichas cifras, se esperaría que esos “buenos” resultados en el ámbito económico se tradujeran en mejoras para la mayoría de ciudadanos.

En años prósperos del nuevo siglo, entre 2003 y 2008, Colombia creció como hace tiempo no se veía: en promedio el 5,5 por ciento del PIB cada año, y superó en desempeño a Brasil, Chile y México. Sin embargo, mientras para varios de los países de América Latina este tiempo de vacas gordas significó que muchos de sus habitantes salieron de la pobreza y la indigencia y consiguieron un empleo decente, en Colombia, el florecimiento de la confianza inversionista no nos sacó del club de los pobres. Así, una nación enorme como Brasil pudo en esos años rescatar de la pobreza a 40 millones de personas. Y Perú, donde uno de cada cuatro habitantes pasaba hambre en 2001, consiguió reducir la indigencia a la mitad. Incluso Venezuela, a pesar de la polarización política, redujo sus pobres y sus indigentes a la mitad y Ecuador bajó los primeros en 10 por ciento.²¹

Hay quienes afirman que los escasos logros obtenidos en los temas sociales durante el gobierno de Uribe muestran “que el desarrollo económico que tuvo el país en años anteriores no es sinónimo de cambios estructurales en la situación de desempleo, desnutrición, falta de educación y salud que viven millones de colombianos.”²² Esto se debe entre muchos otros factores, a que las políticas del gobierno de Uribe se concentraron en temas de seguridad y en reformas económicas para atraer más inversión, en vez de tener como prioridad las políticas sociales.

En la última década el país se concentró en una prioridad, reducir la violencia. A eso le apostó el gobierno de Álvaro Uribe buena parte de los recursos y de su energía institucional. [...] Pero además hubo políticas públicas que impidieron que Colombia aprovechara la bonanza para mejorar de manera más radical la calidad de vida [...] Es una verdad de Perogrullo que nadie puede combatir la pobreza si no produce más. Pero aumentar el PIB no es suficiente. Es necesario crear empleos formales que son los que llevan a la gente a salir de la pobreza. Esa es la política social más eficaz.²³

Por lo tanto es evidente que la disminución de la pobreza no requiere solamente de que se de un crecimiento en la economía, sino que se debe favorecer más que

¹⁸ Comparar Ávila, Ricardo – El Tiempo. “Con 7,5% en el PIB, Colombia es una de las cinco economías de más alto crecimiento en el continente”, 2008. Consulta electrónica.

¹⁹ Comparar El Espectador. “Economía en 2009 creció 0,4% por encima de expectativas”, 2010. Consulta electrónica.

²⁰ Anexo 1. Pobreza, indigencia y crecimiento económico en Colombia

²¹ Ver Ronderos, María Teresa – Semana. “¿Por qué Colombia no sale del club de los pobres?”, 2010. Consulta electrónica.

²² Ver Centro de investigación y educación popular (CINEP), “Especial periodístico: pobreza en Colombia”, 2009. Consulta electrónica.

²³ Ver Ronderos, María Teresa - Semana. “¿Por qué Colombia no sale del club de los pobres?”, 2010. Consulta electrónica.

proporcionalmente a los pobres y mejorar la distribución de los ingresos para que los beneficios del crecimiento sean para todos.

Lo anterior hace preguntarnos acerca de hacia dónde va todo el crecimiento que se da en la economía y se evidencia que cada vez los ricos son más ricos y los pobres son más pobres. Según informes de la CEPAL, “el 70 por ciento de la población nacional percibe sólo el 27 por ciento del PIB, en tanto el 30 por ciento restante recibe el 73 por ciento.”²⁴ La desigualdad de Colombia la ubican entre los cuatro países con la peor distribución del ingreso en el mundo; ya que el índice de desigualdad en la distribución de ingresos del país alcanza el 0,59. Esto ubica a Colombia como el país andino más desigual del continente.²⁵ Finalmente en el tema del desempleo tampoco hubo los cambios esperados, ya que mientras el PIB aumentó durante el periodo en 36,9%, la disminución del desempleo fue del 3,6%.²⁶

La situación de pobreza y desigualdad que enfrenta la población colombiana es grave y al compararla con los demás países de nuestro continente es aun más preocupante. En el 2009 la pobreza en América Latina era de un 34,1% y la indigencia de 13,7%; mientras que el gasto social per cápita era de 819 dólares en el 2008; por lo tanto, al tener en cuenta las cifras de Colombia, se puede establecer que “continúa presentando indicadores de pobreza por encima del promedio de la región y un gasto per cápita valorado en la mitad del promedio de los países de América Latina”.²⁷ Entonces, si ni el gobierno ni la sociedad civil toman el tema con la seriedad y atención que se merece, será imposible cambiar dicho panorama. Por eso es interesante investigar las razones por las cuales el gobierno de Uribe concentró la mayoría de sus esfuerzos en cuanto a política social se refiere al PFA, a pesar de las críticas hacia éste programa.

²⁴ Ver Vargas, Lina – Centro de investigación y educación popular CINEP. “¿Qué hay detrás de las cifras?”, 2009. Consulta electrónica.

²⁵ Comparar Vargas –CINEP. “¿Qué hay detrás de las cifras?”, Consulta electrónica.

²⁶ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 51

²⁷ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 45

1.3. LA POLÍTICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Desde finales de la década de los noventa se han introducido en América Latina programas de alivio a la pobreza por medio de transferencias condicionadas. El enfoque que sustenta estas acciones es la protección social, dicha propuesta fue elaborada principalmente por economistas del Banco Mundial que ven la necesidad de instalar redes de protección para los más pobres frente a posibles riesgos de quiebres a su ingreso. Este tipo de programas hacen parte de la política social, entendida como “el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política”²⁸ que es llevada a cabo por un gobierno. Esta definición implica funciones que combina elementos de protección, bienestar, ciudadanía y cohesión social. Por lo tanto, la política social ya no sólo es responsabilidad del gobierno, sino que ahora hacen parte diferentes actores como el sector privado y la cooperación internacional..²⁹

Otra definición de política social establece que es la “política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Política que tendría como finalidad la de paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.”³⁰ Esta definición, implica la redistribución para lograr la reasignación de parte del poder sobre los recursos materiales y culturales de los que más tiene a los que menos³¹. En donde el proletariado ha sido el grupo con un mayor interés por la redistribución porque su baja remuneración los hace incapaces de poder afrontar los riesgos sin recibir ayuda. Por lo cual, las comunidades que están en riesgo busca una redistribución de cargas, mientras que las acomodadas se resisten.

²⁸ Ver Serrano, Claudia. “Claves de la política social para la pobreza”. 2005. p. 2. Documento electrónico.

²⁹ Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. p.2 Documento electrónico.

³⁰ Ver Montagut, Teresa. *Política social, una introducción*. 2000. p. 20

³¹ Es importante aclarar que no siempre logra el bienestar generalizado, sino que puede tener resultados distintos a los esperados porque puede reforzar la posición de los más privilegiados puede mover los recursos de un grupo étnico a otro. Comparar Montagut. *Política social, una introducción*. Pp. 20-21

Las diferencias entre estos dos grupos y las disputas sobre la forma de cómo diseñar la reforma para la seguridad social, han determinado la naturaleza de la política social.³² Por eso, la protección contra el riesgo ha sido más deseada que la redistribución de los recursos. Por otro lado, se debe resaltar que los objetivos política social son: la cobertura de las necesidades (que dependen de las sociedades y varía la forma de satisfacerlas) y la reducción de las tensiones sociales.³³ En la misma línea de lo anterior está la definición propuesta en el libro *Social Policy* de la Universidad de Oxford, en donde se establece que la política social es: “a deliberate intervention by the state to redistribute resources amongst its citizens so as to achieve a welfare objective.”³⁴

Las definiciones anteriores, tienen en común que incluyen el tema de la redistribución, esto implica un cambio importante respecto a la primera definición presentada, en la que el concepto que se empleaba era el de distribución. Aunque a primera vista usar el término distribución o redistribución no tiene mayor diferencia, y muchas personalidades de la vida pública lo emplean indiscriminadamente, se debe subrayar que implican algo muy diferente no sólo en su formulación sino también en el impacto que tiene en la sociedad. Por eso, se debe distinguir que es distributiva cuando no se refieren a recursos limitados y que confieren beneficios directos a uno o varios grupos. Se trata de distribuir nuevos recursos. No ofrecen tanta controversia al ser aprobadas con excepción de la cantidad de aportes que se den a los beneficiarios.³⁵ Mientras que es redistributiva si buscan conferir beneficios a algunos grupos tomando beneficios de otros grupos. Busca distribuir recursos ya existentes, por lo que genera conflicto al ser aprobadas.³⁶

1.3.1 Niveles de acción de la política social: Hoy en día la política social es mucho más amplia que cómo era entendida anteriormente, ya no sólo son las acciones de los ministerios sociales, como el de educación, salud, vivienda y trabajo, sino que ahora para lograr la distribución y control de la protección y el bienestar social, la política social tiene tres niveles complementarios. El primero son las políticas sectoriales de

³² Comparar Montagut. *Política social, una introducción*. Pp. 58- 59

³³ Comparar Montagut. *Política social, una introducción*. Pp. 20 - 21

³⁴ Ver Baldock, John (et al). *Social Policy*. 1999. p. XXI

³⁵ Comparar Lowi, Theodore. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. 1992. Pp. 89-117.

³⁶ Comparar Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. Pp. 89-117.

educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social que busca la provisión de servicios básicos y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. El segundo abarca las políticas de desarrollo social y superación de pobreza, que dan respuesta a problemáticas específicas, estos programas tratan temas heterogéneos y tienen como objetivo el desarrollo de las personas, las familias y la comunidad. A diferencia del primer nivel, que es considerado asistencial, en este se pone atención a las capacidades, los procesos, el trabajo colectivo y las relaciones directas entre la comunidad, ONGs y municipios. Adicional a ello, requiere la participación activa para generar procesos organizativos de los grupos beneficiarios, lo que genera capital social comunitario. Aquí se concibe a los pobres no solo como individuos carentes o vulnerables sino como personas con capacidades, experiencia, ideas que aportan para el desarrollo. Finalmente el tercer nivel contiene los programas de asistencia social focalizados. Aquí la asistencia social se refiere a la protección directa por medio de transferencia de ingresos o recursos no materiales. La puesta en marcha de estos tres niveles es una constante y la combinación o prevalencia de uno sobre otro es una decisión del gobierno de turno.³⁷

1.3.2 Funciones de la política social. La política social puede intervenir en cuatro ámbitos: asistencia y protección social, promoción de bienestar, realización de los derechos sociales de la ciudadanía y la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. Como se evidencia, el tema de asistencia está estrechamente ligado con el de protección social, las primeras medidas surgieron en Europa para dar protección al sector obrero en un contexto de industrialización y urbanización, en donde se buscaban mecanismos contra los riesgos del trabajo y los periodos no productivos (vejez, desempleo y accidentes de trabajo). Con el tiempo a esta idea de protección social se le suma la idea de otorgar ayudas o transferencias (monetarias o en especie) que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de inserción social.³⁸

Por otro lado, la asistencia social también es vista como una estrategia para lograr un crecimiento sostenible y con equidad. Esto se debe a que la pobreza tiene dos efectos perversos: reduce la productividad de la población afectada disminuyendo sus ingresos,

³⁷ Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. p. 3. Documento electrónico.

³⁸ Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. p. 3. Documento electrónico.

su capacidad de ahorro y sus inversiones futuras. También disminuye la capacidad de compra en los mercados, limitando la expansión de la producción.³⁹

Con relación a la función de la promoción del bienestar, las políticas buscan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos a través de servicios y beneficios públicos que son distribuidos equitativamente para que tengan iguales oportunidades. El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se basa en la generación de oportunidades por medio de la educación, capacitación y empleo, salud y se asocia con la acción de la política sectorial.⁴⁰

En cuanto a la realización de los derechos sociales de la ciudadanía, es un tema que toma relevancia en la década de los noventa cuando se da por hecho que los derechos civiles y políticos ya están garantizados. Al reconocer que la economía global genera problemas de exclusión, se presta atención a los costos sociales derivados de las políticas de ajuste económico así como problemas derivados de las dictaduras o represiones. La política social se asocia a la realización de los derechos sociales de la ciudadanía porque ésta busca que se reconozca que hay una ciudadanía activa que busca el bien común, en donde se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado.⁴¹ Finalmente, la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica es un elemento fundamental de la política social. Ésta ayuda a construir la sociedad porque refuerza la cohesión social, por medio del sentido de pertenencia debido a valores que se comparten y que permiten lograr la integración.⁴²

³⁹ Comparar Núñez, Jairo y Espinos, Silvia. *Asistencia social en Colombia Diagnostico y propuestas*. 2007. p. 9

⁴⁰ Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. p. 5 Documento electrónico.

⁴¹ Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. pp. 5-6 Documento electrónico.

⁴² Comparar Serrano. “Claves de la política social para la pobreza”. p. 6 Documento electrónico.

2. SURGIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

Como se mencionó anteriormente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) tiene como prioridad entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 la erradicación de la pobreza. Por esto, todos los Estados han implementado diferentes medidas con el fin de poder alcanzar su compromiso. Las estrategias empleadas por cada uno de los países para lograr dicho objetivo varían, pero en los últimos años, está en auge la implementación de los programas de transferencias condicionadas (PTCs) a las familias pobres como estrategia de lucha contra la pobreza en América Latina. Éste tipo de programas son apoyados por agencias multilaterales, que los presentan como experiencias exitosas que merecen ser replicadas en diferentes lugares.⁴³

2.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Los PTCs son una importante innovación en los sistemas de protección social, ya que muestran una preferencia por la transferencia monetaria y porque generalmente exige contrapartidas por parte de los beneficiarios. Además busca articular los programas asistenciales altamente focalizados y los programas universales básicos como los de educación y salud. Asimismo, es importante resaltar que este tipo de programas cuenta con una gran legitimidad y apoyo por parte de los beneficiarios y de gran parte de la opinión pública, además de dejar ventajas operativas y bajos costos.⁴⁴

A pesar de lo anterior,

Los resultados de los PTCs son extremadamente modestos en casi todas las dimensiones de sus objetivos, sean éstos la eliminación de la pobreza o los resultados en educación, salud y nutrición de los beneficiarios. (...) Hay que considerar que éstos son programas muy porosos a la manipulación clientelista y, de hecho, en muchos casos, operan como notables máquinas de ganar elecciones, aun cuando han sido introducidos, en uno u otro país, mecanismos de blindajes del programa.⁴⁵

⁴³ Comparar Draibe, Sonia y Riesco, Manuel. “Innovaciones en los sistemas de protección social: alcances y límites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres”. En: *El Estado de bienestar social en América Latina*. 2009. p. 25

⁴⁴ Comparar Draibe y Riesco. “Innovaciones en los sistemas de protección social: alcances y límites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres”. p. 25

⁴⁵ Ver Draibe y Riesco. “Innovaciones en los sistemas de protección social: alcances y límites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres”. p. 25

Adicional a ello, varios de estos programas han sido criticados por ser asistencialistas. “Los programas de asistencia social no son necesaria y mecánicamente programas asistencialistas. Son transformados en asistencialismo cuando son administrados e implementados según la lógica del intercambio de favores, y no de políticas basadas en el derecho social.”⁴⁶ Sin embargo, desafortunadamente las investigaciones y evaluaciones relacionadas con estos temas dentro de los PTCs son todavía muy incipientes. Por lo tanto, a pesar de la función protectora de este tipo de programas y que es muy importante en los sistemas de protección social, el desafío es que estén alejadas del asistencialismo clientelar, ya que las observaciones de los analistas y los medios de comunicación llevan a cuestionarse sobre el uso con fines políticos.

A pesar de lo anterior, este tipo de programas se ha convertido en el pilar de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la pobreza en la región latinoamericana, sin muchas veces tener en cuenta las particularidades de cada sociedad. Colombia, no es la excepción; en 1999 el PIB tuvo un comportamiento negativo de 4,3%, el índice de desempleo alcanzó un 20% y la pobreza alcanzó un 59%.⁴⁷ Esto hizo que se generara un menor ingreso en la población y por tanto menor consumo de los hogares más vulnerables, así como menores niveles de asistencia escolar y de atención a la niñez. Todo esto generaba un riesgo para el capital humano de la población más pobre; por lo tanto, se hizo necesaria la adopción de medidas de protección social.

El Estado colombiano diseñó y puso en marcha en el año 2000 la Red de Apoyo Social (RAS) como una estrategia integral para atender, en el ámbito nacional, a las principales poblaciones afectadas por la crisis. Ésta funcionaría por sólo tres años, con tres programas temporales de emergencia, Empleos en Acción que daría ocupación transitoria a la población más pobre, Familias en Acción que buscaba mejorar las condiciones de nutrición y escolaridad de los niños más vulnerables y Jóvenes en Acción que buscaba mejorar el acceso al mercado laboral de los jóvenes de bajos recursos.

En el 2001, en el marco de la descentralización y el cambio de modelo público de oferta subsidiada de servicios por uno de libre competencia regulada, con subsidios a la

⁴⁶ Ver Draibe y Riesco. “Innovaciones en los sistemas de protección social: alcances y límites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres”. p. 47

⁴⁷ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 67

demanda para proteger a la población más pobre y teniendo en cuenta los conceptos de solidaridad y equidad, surge el PFA como parte de la RAS, a través de subsidios en salud, educación y nutrición, para contribuir a la superación del círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Lo anterior fue posible gracias a los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.⁴⁸

2.2 LA PROTECCION SOCIAL EN EL ESTADO COLOMBIANO

Los programas de transferencias condicionadas son parte de nuevas iniciativas de protección social que buscan promover la acumulación de capital humano como estrategia para romper las trampas de la pobreza. La protección social en Colombia sigue el enfoque social del riesgo que fue impulsado por el Banco Mundial en el año 2000 y desarrollado por Robert Holzmann y Steen Jorgesen. Según estos autores la intervención en protección social debe buscar: “asistir a personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se estructuran en la extrema pobreza.”⁴⁹ Como el mercado es imperfecto, se deben corregir sus fallas, ya que se crean situaciones de privación y vulnerabilidad socialmente indeseables y por lo tanto debe haber una justicia distributiva.⁵⁰

Por lo tanto, con la Ley 789 del 2002 se crea el Sistema de Protección Social (SPS), que está encargado de ejecutar la política social del país. Este está conformado por cinco componentes que buscan asistir a los hogares en el manejo social del riesgo y apoyar a las personas vulnerables. El sistema busca una promoción social que es “El resultado del reconocimiento por parte de la sociedad, de que no toda la población está en capacidad de acceder al aseguramiento formal del mercado, lo que implica contar con mecanismos redistributivos, de solidaridad y equidad, hacia la población pobre y vulnerable.”⁵¹ Según esta concepción, la promoción no sólo es en términos redistributivos, sino que se busca garantizar los derechos para desarrollar sus capacidades y así expandir sus libertades y oportunidad; es decir, que busca que la población tenga un

⁴⁸ Comparar Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación de Políticas Públicas; Programa Familias en Acción: impacto en capital humano y evaluación beneficio-costos del programa*. 2008. p. 6

⁴⁹ Ver Acción Social y DNP. *Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 69

⁵⁰ Comparar Acción Social y DNP. *Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. pp. 73 – 74

⁵¹ Ver Acción Social y DNP. *Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p.73

papel activo en su desarrollo. “De acuerdo con este fin, las acciones deben ser temporales con condiciones de salida explícitas, desde el momento previo a su ejecución.”⁵²

2.3 OBJETIVO DEL PROGRAMA

En términos generales, Familias en Acción busca contribuir a la formación de capital humano en las familias de extrema pobreza, con niños menores de 18 años, a través de dos estrategias. La primera de ellas busca complementar los ingresos de las familias más necesitadas, por medio de la entrega de subsidios de nutrición o educación a los niños menores de edad y éstas a cambio deben cumplir con unos compromisos. Además se busca mejorar las prácticas de cuidado de niños en aspectos como la salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar.⁵³ En segunda medida, este programa sirve como eje articulador en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS,⁵⁴ que con el gobierno de Juan Manuel Santos se transformó en UNIDOS.

La política pública de *Familias en Acción* busca que en el futuro los beneficiados tengan más opciones para vincularse al mercado laboral y con ello mejorar sus ingresos y poder aumentar su calidad de vida. Por otro lado, la corresponsabilidad que se promueve en este programa por parte del Estado y de las Familias busca lograr una cohesión social, en donde haya ciudadanos empoderados con estándares de capital humano y social, que aporten al desarrollo.⁵⁵

2.4 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Tabla 1. Descripción del Programa Familias en Acción

Características principales:

Este programa tiene cuatro elementos que lo caracterizan; el primero de ellos es que considera a la familia como la unidad de intervención, en donde se promueve la responsabilidad de las madres, la organización familiar y el conocimiento sobre el cuidado y la atención en salud. El segundo es la corresponsabilidad, en donde las familias cumplen con sus responsabilidades y esto permite la mejora

⁵² Ver Acción Social y DNP. *Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p.73

⁵³ Comparar Acción Social. “Manual Operativo Familias en Acción, 2007-2010 Versión No. 02”. 2010 p. 8

⁵⁴ Comparar Presidencia República de Colombia- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional. “Familias en Acción”. Consulta electrónica.

⁵⁵ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 23

de sus condiciones de vida y la construcción de valores democráticos. La tercera característica es la transparencia, en donde se aplican criterios técnicos basados en modelos estadísticos para su operación. Finalmente se encuentra la participación y control social como una de las características principales del programa, en donde se promueve la creación de espacios de encuentros de las familias beneficiarias para fortalecer el tejido social y las expresiones culturales de la comunidad. Asimismo se facilita la integración con las autoridades para fortalecer la participación ciudadana y el control social.⁵⁶

Focalización:

La focalización es el medio por el cual se asignan los subsidios; el programa realizó la focalización en dos etapas, una territorial y otra de tipo poblacional. En la territorial se mira además de los criterios de pobreza de los municipios, que éstos tengan unos mínimos que permitan la operatividad del programa. Por otro lado, al mirar la focalización poblacional, se mira la condición de pobreza, desplazamiento o que sea indígena. El instrumento básico para identificar a los más pobres es el Sisben que permite clasificar a las familias según sus condiciones socioeconómicas, según un indicador de calidad de vida.

Integralidad:

Con relación al funcionamiento del programa, éste tiene un sistema de gestión en el que se incluye a los diferentes niveles territoriales y requiere la articulación de la demanda de la población, con la oferta institucional. Normalmente los municipios están bajo la coordinación de los enlaces municipales y el apoyo del alcalde. En el nivel departamental se tiene el apoyo de las secretarías de las gobernaciones y se hacen mesas temáticas en donde se discute la estrategia regional del programa. En el nivel central hay mesas de trabajo para coordinar el funcionamiento del programa, éstas cuentan con la participación de los ministerios de Protección Social y de Educación. Adicional a lo anterior, se cuenta con espacio de participación de las familias en el desarrollo del programa.

Subsidio y monto:

El programa da dos tipos de subsidios, que implican una corresponsabilidad por parte de la familia; uno nutricional, para familias con niños menores de 7 años, en donde las familias se comprometen a llevar a todos los niños menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo, programadas según la edad. El otro es el subsidio escolar para familias con niños entre 7 y 18 años, que estén desde segundo grado de primaria hasta once; las familias beneficiarias se comprometen a enviar a los niños a clase, y no pueden tener más de ocho fallas injustificadas por bimestre. Con esto se espera que se den cambios en el comportamiento de las familias, para que haya sostenibilidad de los objetivos en el largo plazo. Dichos recursos se le entregan a las madres. El monto en las zonas rurales del “subsidio de nutrición es de 50.000 pesos mensuales por familia y el subsidio escolar de 15.000 por niño que asista a los grados mencionados de primaria y 30.000 por niño que asista a secundaria.”⁵⁷

Actividades adicionales:

El gobierno reconoce que no basta con la entrega de recursos monetarios, sino que se requiere una serie de actividades adicionales orientadas a las familias beneficiarias para mejorar las capacidades humanas, técnicas y organizativas. Esto ha llevado a que el programa propicie espacios de participación. Se promueve la participación activa de las madres beneficiarias, por medio del fortalecimiento de la corresponsabilidad, el conocimiento y la apropiación de sus derechos y deberes como ciudadanas. Con esto se espera mejores mamás, porque se espera que sean más responsables.

Comunicación:

El programa cuenta con un sistema de comunicación importante. Se espera que los compromisos se conozcan y las madres los apropien a su vida; para que sean partícipes de su desarrollo. Entre los medios de comunicación cabe destacar: las teleconferencias, el programa radial, envío de mensajes de texto, creación de sitios web por regiones y grupos de conectividad.⁵⁸

⁵⁶ Comparar Acción Social. “Manual Operativo Familias en Acción, 2007-2010 Versión No. 02”. p. 7

⁵⁷ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p.89

⁵⁸ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 137

Bancarización:

Otro tema que se debe destacar del programa es la bancarización, éste es otro de los elementos más destacados como positivos. Por medio de las oficinas bancarias se hace la transferencia de los subsidios y se espera que en el futuro estas familias hagan uso de los diferentes servicios financieros, lo que supone que a largo plazo va a incentivar el ahorro.⁵⁹

Financiamiento:

Con relación al financiamiento del programa, desde sus inicios en el 2001, se invirtió hasta el 2010 aproximadamente 3.070 millones de dólares. El 54% han sido dineros provenientes de créditos externos del Banco Mundial y del BID. Por otro lado, el 45% ha sido con fondos del Estado, en donde la nación ha sido el que más ha aportado, pero también aporta el ICBF. Expertos consideran que gracias a la participación de la banca multilateral se ha contado con los recursos necesarios para cumplir con las metas y gracias a sus políticas se logró un manejo eficiente y transparente de los recursos.⁶⁰

2.5 EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

En los inicios del PFA, tenía un carácter transitorio y era exclusivo para municipios con menos de 100.000 habitantes; pero debido a los buenos resultados que se evidenciaron en las evaluaciones de impacto y debido a la necesidad de extender los beneficios a más familias, hicieron que Familias en Acción pasara de ser un programa de gobierno a ser una política pública. Esto se evidencia en el importante papel del programa en los planes de desarrollo del presidente Uribe (2002-2006 2006-2010).⁶¹

2.5.1 Planes Nacionales de Desarrollo: El Plan Nacional de Desarrollo del 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario*, es claramente diferente al del 2006-2010 *Estado comunitario: desarrollo para todos*. El primero es un programa conservador a nivel del gasto, en donde se promueve una economía solidaria por parte de toda la sociedad. La responsabilidad es de todos los agentes y se le da un papel importante a los entes privados. Esto se evidencia en el capítulo dos que busca impulsar el crecimiento económico sostenido y la generación de empleo y en el capítulo tres que busca construir equidad social, por medio de una economía solidaria, desarrollando la micro, pequeña y mediana empresa, entre otros. Lo anterior muestra que el primer gobierno de Uribe tenía una política social conservadora, que se preocupa por la calidad de la educación y la cobertura de la salud. En este plan, el PFA apenas fue mencionado como parte de la Red

⁵⁹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 101

⁶⁰ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. pp. 235-237

⁶¹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 22

de Apoyo social como paso importante para establecer una estrategia anti cíclica de protección social, pero no se le da mayor importancia al tema de la pobreza sino que tiene como prioridad la seguridad. Un tema que se debe subrayar es que establece que se evaluarán cuáles programas de la Red de Apoyo Social deben mantenerse, ya sea como programas para enfrentar vulnerabilidades permanentes o coyunturales y que los programas que se mantengan serán ejecutados por el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad social y contarán con fuentes de recursos permanentes.⁶²

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tiene un enfoque muy diferente porque se le da una mayor importancia a los temas sociales y al gasto social. El capítulo tres tiene como prioridad la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad y el capítulo cuatro busca un crecimiento alto y sostenido ya que considera que es la condición para un desarrollo con equidad. Al respecto se establece que:

La principal estrategia para combatir la pobreza y desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelanten el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable. Alcanzar niveles de pobreza y desigualdad menores depende fundamentalmente del cumplimiento de otras metas, en áreas como crecimiento, infraestructura, vivienda, y seguridad y justicia. En lo social se destacan como de mayor importancia el cumplimiento de las metas en la generación de empleo y en el mejoramiento de su calidad, y en la cobertura en educación, ya que estos dos sectores tienen la mayor influencia sobre los ingresos. De igual manera, las metas en demografía, en particular aquellas de fecundidad, tendrán un efecto directo sobre el ingreso de los hogares.⁶³

Cómo se ve en el párrafo anterior, se deja la solución del tema de la pobreza al resultado de otros problemas; sin embargo, hay unas metas claras para el 2010. Se espera reducir el índice de pobreza a 39, el índice de indigencia 8, el índice de Gini a 0.50; aumentar el número de familias beneficiadas de Familia en Acción a 1.500.000 y llegar a 1.500.000 Familias vinculadas a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema.⁶⁴

Adicional a ello, establece que las acciones propuestas por el Plan van en línea con el contenido del Conpes Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015” y el documento Visión Colombia 2019

⁶² Comparar Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006: Hacia un Estado Comunitario”. 2003. p. 215

⁶³ Ver Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010” 2007. p. 112

⁶⁴ Anexo 2. Metas para el 2010 del Gobierno de Uribe en su segundo mandato en temas sociales

(capítulo “Cerrar las Brechas Sociales y Regionales”), documentos técnicos que definen compromisos del país a largo plazo en materia social y que evidencian la necesidad de que se prioricen las inversiones hacia los más vulnerables.

2.5.2 Fortalecimiento y ampliación del Programa: Familias en Acción es considerado el programa de mayor magnitud en la historia de la política social de Colombia en términos de cobertura geográfica y en el número de involucrados.

El programa fue diseñado para una duración de tres años junio 2001 a junio 2004, con una meta inicial de 340.000 familias, ubicadas en aproximadamente 300 municipios rurales de 26 departamentos del país. Esta cobertura se iría alcanzando gradualmente durante los años de operación. Sin embargo, por los resultados alcanzados y las condiciones de pobreza del país, el Gobierno nacional decidió extender su cobertura y duración.⁶⁵

En 2002 había 320.000 familias beneficiadas y para el 2010 eran 2,8 millones, con 5,3 millones de niños y niñas en 1.099 municipios.⁶⁶ Este programa ha tenido dos fases de ejecución; la primera de ellas es la comprendida entre 2000 y 2006 que se caracterizaba por beneficiar a las poblaciones rurales y en situación de desplazamiento. Su cobertura logró tener a 848 municipios y a 700.000 familias, 83% eran del nivel 1 del SISBEN y 17% era población desplazada.

Desde esta fase se hicieron evaluaciones acerca del impacto del programa. “Familias en Acción es hasta el momento el programa social en el que Colombia ha realizado el mayor esfuerzo evaluativo y en el que se han utilizado técnicas robustas de medición de impactos reconocidas internacionalmente.”⁶⁷ Desde el inicio de Familias en Acción en el 2001, se diseñó de forma simultánea una evaluación de impacto; lo que le ha permitido retroalimentarse permanentemente. Esto ha hecho que los resultados hayan sido tenidos en cuenta en el diseño de nuevos esquemas y para la ampliación del programa a otros grupos vulnerables y así mejorar y ajustar el programa para que realmente logre su objetivo.⁶⁸ El DNP con el apoyo de bancos financieros, BID y Banco Mundial hacen también evaluaciones de impacto y de resultados que miden los cambios en las condiciones de los beneficiados. Dichas evaluaciones han demostrado los cambios

⁶⁵ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 91

⁶⁶ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 23

⁶⁷ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 28

⁶⁸ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 27

sociales generados por esta política. Al respecto se debe señalar que se han contratado 4 grandes evaluaciones que analizan diversos aspectos acerca del capital humano.⁶⁹

Los resultados más sobresalientes de dichas evaluaciones se encuentran en el Anexo 7. Sobre los Impactos positivos del Programa Familias en Acción; a grandes rasgos son: el incremento en la asistencia escolar, en especial en secundaria y en la zona rural dispersa; el incremento en el control de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 6 años (mejoras de peso y talla); disminución de enfermedades, disminución de la morbilidad y el incremento en la compra de alimentos como proteínas y vegetales, así como ropa para los niños. A partir de estas mejoras en su actual calidad de vida, se espera que para el futuro se modifiquen factores estructurales de la pobreza asociados a la educación y a la nutrición.⁷⁰

En el 2005 se autorizó que el Gobierno contratara un crédito externo por 85 millones de dólares para consolidar y extender el PFA de 340.000 a 400.000 familias hasta el 2006 y no sólo en zonas rurales sino también para población desplazada de zonas rurales y urbano marginales (Documento Conpes 3359 de junio 27 de 2005). Asimismo, en ese momento se hicieron pruebas piloto en Soacha y Medellín. En ese mismo año, se dio la reestructuración del Departamento administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) y se creó la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), se trasladó Jóvenes en Acción al Sena y se terminó con Empleo en Acción. Mientras que se decidió continuar y ampliar el PFA, como parte de los programas sociales del plan Colombia adscrito y financiado por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP).⁷¹

En el 2006, como resultado del estudio de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia (MERPD), se propone y posteriormente se aprueba por el Conpes la red de protección social contra la pobreza extrema (RED), posteriormente llamada Red Juntos y hoy en día Red UNIDOS, como parte del Sistema de Protección social. Familias en Acción era el mecanismo articulador para la selección y vinculación del 1,5 millones de familias en

⁶⁹ Anexo 3. Evaluaciones realizadas al Programa Familias en Acción

⁷⁰ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 28

⁷¹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 71

extrema pobreza que serían beneficiadas.⁷² Esta Red es una estrategia integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, para mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentran en pobreza extrema.⁷³ Esta red busca superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de asistencia social, que se caracterizan por su dimensión sectorial y su focalización por grupos demográficos. Se espera que de una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza, al considerar a las familias como el núcleo de atención básico para la prestación de los servicios sociales para apoyar el desarrollo de sus capacidades y así romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.⁷⁴

La segunda fase del programa comenzó en el 2007; para este momento, el Gobierno decidió ampliar la cobertura del programa incluyendo zonas marginadas de los municipios mayores a 100.000 habitantes, ampliando la meta a 1.500.00 familias, incluyendo a comunidades indígenas con un crédito por 1.500 millones de dólares para el financiamiento del programa hasta 2010 (Documento Conpes 3472 de junio 4 de 2007).⁷⁵ “Los buenos resultados del programa en las evaluaciones de las zonas rurales y la dinámica política social de 2001 a 2005 fueron aspectos determinantes para la ampliación de la focalización de los beneficiarios de Familias en Acción a la población en situación de desplazamiento, población urbana y comunidades indígenas”⁷⁶. Sin embargo, dicha ampliación en cobertura,

no fue impulsada exclusivamente por la medición minuciosa de los efectos que esta intervención podría tener en estas poblaciones. Por el contrario, la expansión correspondió a una tendencia natural asociada a los resultados obtenidos en las áreas rurales y a la expansión observada en otros países como México. Contrario a lo esperado, la ampliación de cobertura en las ciudades, no consideró algunas de las recomendaciones de los evaluadores, en cuanto a realizar un cambio importante en los incentivos en el subsidio a la educación.⁷⁷

La implementación del programa hacia estos nuevos grupos poblaciones implicaba hacer algunos cambios que se adaptaran a las características de la población; en el caso de las zonas urbanas se hicieron pruebas piloto en las que había diferentes esquemas de pagos para las familias respecto a lo rural. Los resultados de las

⁷² Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 91

⁷³ Comparar Departamento Nacional de Planeación. Red Juntos Para la superación de la pobreza extrema. Consulta electrónica

⁷⁴ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 76

⁷⁵ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 79

⁷⁶ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 327

⁷⁷ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 354

evaluaciones a dichas pruebas no fueron tan positivos como los de las zonas rurales; el único impacto significativo fue el aumento en la asistencia escolar en secundaria y en el consumo promedio de los hogares. Pues las tasas de asistencia escolar en primaria eran altas y por lo tanto el nivel de impacto era bajo, entonces con el paso del tiempo se crearon unos esquemas especiales para que en secundaria hubiese menor deserción y se incrementara la tasa de graduación.⁷⁸

Debido a la crisis de la economía del 2008, la población en situación de indigencia aumentó casi un 2%, lo que llevó al gobierno a incrementar la meta del programa a 3 millones de familias.⁷⁹

Le voy a pedir este favor a Planeación con Hacienda: miren dónde se hace el recorte -menos en infraestructura- para tener la plata el año entrante y llegar a tres millones de Familias en Acción. Vamos a aplicarle a eso aquella regla contable de don Pepe Sierra: hay cosas para lo cual la regla contable tiene que haber. Haya o no haya, tenemos que conseguirla; pero hay que financiar tres millones de Familias en Acción”, expresó Uribe. [...]“Tenemos que hacer todos los esfuerzos para tener en este país 3 millones de Familias en Acción. Porque esto es: a los bandidos, madera; y a los pobres, cariño. Pero que se vea. Es la única manera como sacamos a este país adelante”, concluyó el Presidente Uribe.⁸⁰

Debido a dichas ampliaciones, para el 2010 se contaba con:

una población asistida de más de 2,8 millones de familias, ubicadas el 62% en los municipios rurales y el 38% en las medianas y grandes ciudades (...) En términos de cobertura total, el programa ha beneficiado aproximadamente al 25% de la población del país y al 55% de los pobres. Medida por el Sisben, la cobertura se extiende alrededor del 70% de las familias elegibles ubicadas en el nivel 1.⁸¹

⁷⁸ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. pp.337-344

⁷⁹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 92

⁸⁰Ver Presidencia República de Colombia. “Presidente Uribe pide garantizar recursos para alcanzar meta de Familias en Acción.” 2008. Consulta electrónica

⁸¹ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p.32

3. ANÁLISIS DE LAS CRÍTICAS HECHAS AL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN QUE NO FUERON TENIDAS EN CUENTA POR EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE.

Para entender las razones que tuvo el presidente Álvaro Uribe Vélez para fortalecer el PFA es necesario tener en cuenta las críticas que hubo sobre el mismo para hacer un balance acerca de qué tan justificadas eran, para desvirtuarlas o apoyarlas y así entender si el fortalecimiento del Programa obedeció a los buenos resultados presentados en la evaluación del impacto como lo estableció el gobierno o si hubo razones no explícitas para hacerlo.

Los resultados incipientes del PFA en cuanto a la reducción de la pobreza en Colombia y su gran ampliación, hicieron que muchos expertos criticaran la forma cómo se ha tratado este tema tan importante para la política social del país. Se cuestionó si las políticas implementadas realmente contribuyen a disminuir la pobreza; pues hay quienes consideran que no se han visto los resultados esperados; sino que por el contrario, se piensa que genera una dependencia hacia la ayuda del gobierno. Estas críticas fueron realizadas por diferentes personajes de la vida pública como académicos, senadores, representantes, candidatos presidenciales, centros de investigación, entre otros y fueron transmitidas por diferentes medios de comunicación.

Una de las críticas más importantes versa sobre el hecho de que este es un programa asistencialista. Sin embargo, al hacer un recuento de las diferentes posiciones que hay sobre el tema, es imposible dejar de lado otras críticas que también influenciaron y ayudan a entender las razones por las cuales este programa fue ampliado.

3.1. CRÍTICAS AL PROGRAMA

Después de realizar una búsqueda detallada acerca de críticas al PFA durante el periodo de ampliación del mismo y sobre críticas que aún persisten se decidió agruparlas en cinco grupos para su mayor entendimiento; aunque no se puede desconocer que varias de ellas están interrelacionadas. El primer grupo abarca las críticas relacionadas con el

funcionamiento, el segundo contiene las críticas acerca de la ampliación del número de beneficiarios especialmente hacia las ciudades, en el tercero se resalta la desarticulación para atacar el problema de la pobreza, el cuarto hace referencia al uso político que se le ha dado al programa y finalmente el quinto agrupa las críticas sobre el asistencialismo que genera dependencia. Algunas de estas críticas fueron rechazadas por el gobierno, argumentando que en su mayoría se deben a la mala documentación sobre el programa y por lo tanto éstas no tienen fundamentos técnicos ni rigor científico. A continuación se explicarán brevemente las críticas anteriores, dando un especial énfasis al asistencialismo porque es el tema que ha generado mayor debate por los defensores y los detractores, ya que dicha crítica es la que tiene más impacto si es cierta para el futuro del país ya que va en contra del objetivo principal del programa.

Tabla 2. Críticas realizadas al Programa Familias en Acción

Funcionamiento del Programa:

1. No hay un sistema claro de graduación del programa: Este programa cuenta con criterios de entrada, pero no hay criterios de salida. Se debe establecer los términos de transitoriedad. Deben haber criterios de salida explícitos, desde el momento previo a su ejecución.⁸² En el 2004 el Doctor Alejandro Gaviria, criticaba que la naturaleza transitoria de las transferencias no se enfatizan o es un tema que se ignora, lo que genera inequidades horizontales porque los que primero entran nunca salen y los otros nunca entran.⁸³ Por lo tanto deben haber mecanismos de rotación y la oportunidades para nuevas familias.⁸⁴

2. Focalización: las familias más necesitadas no son quienes reciben el subsidio. En el 2004 Alejandro Gaviria, criticaba el hecho de que este programa tampoco había alcanzado a los más pobres de los pobres; ya que en una evaluación se reveló que solo 40% de las familias beneficiarias vivían en condiciones de pobreza extrema, debido a que el instrumento de focalización, el SISBEN tiene errores de clasificación, ya que los potenciales beneficiarios manipulan las respuesta con el fin de maximizar la posibilidad de recibir subsidios estatales.⁸⁵ El columnista Daniel Coronell cita un estudio realizado por la ONG estadounidense Global Exchange, en donde se revela que para el 2002 Chocó tenía un índice de necesidades básicas insatisfechas de 79,58% y Caldas apenas de 17,76 %, en éste último recibían ayuda 4.731 familias, mientras que en Chocó sólo 1.672.⁸⁶ Los departamentos con mayor número de familias inscritas son Antioquia (7%), Córdoba (7%) y Bolívar (7%). Mientras que Amazonas, Arauca, Guainía, San Andrés y Vichada son departamentos con menos del 1% del total de las familias inscritas.⁸⁷

⁸² Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 26

⁸³ Comparar Gaviria, Alejandro. “Del romanticismo al realismo social: lecciones de la década del 90”, 2004. Documento electrónico

⁸⁴ Comparar Unión Temporal IFS, Econometría S.A. – SEI S.A. “Evaluación de impacto del programa Familias en Acción, Informe final”, 2006. p. 157-161

⁸⁵ Comparar Gaviria, Alejandro. “Del romanticismo al realismo social: lecciones de la década del 90”, 2004. Documento electrónico.

⁸⁶ Comparar Coronell, Daniel - Semana. “Otra Forma de fraude”. 2010. Consulta electrónica

⁸⁷ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 248

Desafortunadamente no hay datos para comparar porcentaje de familias beneficiadas con población en condición de pobreza, para analizar mejor la crítica anterior.⁸⁸

3. Aumento de la tasa de natalidad de las familias pobres: Orazio Attanasio, considera que el monto de la transferencia por familia debería tener un máximo para que no se incentiven las tasas de fertilidad.⁸⁹ Esto también fue criticado por Alejandro Gaviria desde el 2007, en donde establecía que le preocupaba que el programa podría incrementar las ya de por sí preocupantes tasas de embarazos adolescentes; para esa época, las tasas de fecundidad adolescente aumentaban desde hace más de una década, en un 8%. Considera que en Colombia faltan incentivos para el aplazamiento de la maternidad, y ahora encima de todo, se ofrece dinero en efectivo a las madres, lo cual llega a ser contraproducente.⁹⁰

4. Viabilidad fiscal para el mantenimiento del programa hacia un largo plazo: Desde el 2004 a Alejandro Gaviria le preocupaba la sostenibilidad de los programas de transferencia condicionada.⁹¹ Asimismo, Orazio Attanasio, considera que sería bueno que a largo plazo la financiación se vuelva parte del presupuesto nacional para que tenga independencia y sea sostenible.⁹²

Ampliación del Programa

Se critica la ampliación del programa en el número de familias beneficiarias y el hecho de que esto se hubiese dado en gran medida en las ciudades. Orazio Attanasio, considera que la mayor crítica a Familias en Acción es que la expansión urbana se hizo muy rápido, y específicamente que no se usaron pilotos para ajustar los parámetros del programa.⁹³

Gaviria reconoce que hay efectividad del programa en las zonas rurales, mas no hay tanta confianza sobre su impacto en grandes capitales. En las zonas urbanas, el programa puede tener efectos negativos sobre la participación y la formalización laboral, especialmente si se acompaña de otros programas asistenciales como los subsidios de vivienda y auxilios alimenticios.⁹⁴ Asimismo, establece que aunque no hay evaluaciones para las grandes ciudades, la experiencia internacional revela que los efectos en las áreas urbanas, son muy inferiores a los efectos en las áreas rurales.⁹⁵

Por otro lado, Jorge Iván González considera que “el hecho de que existan tres millones de familias no es un símbolo del éxito de Familias en Acción sino la expresión de su fracaso, porque se está extendiendo un programa que debería haber sido transitorio.”⁹⁶ Por lo tanto, considera que se debe ir reduciendo su cobertura de forma progresiva y se debe incorporar a esas tres millones de familia al mercado de empleo.⁹⁷

Cumplimiento del Objetivo:

Algunos consideran que el programa no logra el objetivo último porque hace falta que realmente se

⁸⁸ Anexo 4. Familias beneficiarias del Programa Familias en Acción para el 2009

⁸⁹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 83

⁹⁰ Comparar Gaviria, Alejandro. “Subsidios y embarazos”, 2007. Consulta electrónica

⁹¹ Comparar Gaviria, Alejandro. “Del romanticismo al realismo social: lecciones de la década del 90”, 2004. Documento electrónico

⁹² Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 83

⁹³ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 80

⁹⁴ Comparar Equinocio. “El programa Familias en Acción llegó a las grandes capitales. El gobierno se la juega con esta política social asistencialista”, 2007 Consulta electrónica.

⁹⁵ Comparar Gaviria, Alejandro - Revista Cambio. “Programas sociales de subsidios son un paliativo para la pobreza pero también la perpetúan”, 2009. Consulta electrónica

⁹⁶ Ver Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 268

⁹⁷ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 266

ataquen los problemas estructurales de la pobreza y que para ello hacen falta otros programas articulados con éste para que realmente se logren los resultados esperados. Cabe señalar que ésta es tal vez la crítica menos abordada con rigurosidad dada la complejidad que implica. Sin embargo, desde el 2006 en el Informe Final de la evaluación de Impacto del programa se estableció “Otro factor de riesgo es que Familias en Acción se convierta en el único medio de lucha contra la pobreza. Cargar múltiples retos sobre un programa, puede poner en riesgo la factibilidad de alcanzar los objetivos por los cuales fue diseñado”.⁹⁸ Tarsicio Castañeda considera que este programa debe fortalecer vínculos con otros programas como microcréditos, ahorros y otros que fomenten la auto dependencia de las familias para que salgan del programa.⁹⁹

El filósofo y Doctor en economía, Jorge Iván González considera que el mensaje de política pública general de Familias en Acción es desastroso. Considera que los resultados de las evaluaciones son positivos porque se comparan contra el grupo de familias que hubiera podido entrar y no entraron y de esta forma es obvio que las familias que entraron están mejor; pero la comparación no debe hacerse contra los que no entraron sino acerca de qué pasaría si las familias tuvieran un empleo relativamente formal. Critica el hecho de que se está aplazando la discusión de cómo se genera empleo en estas sociedades. Si las personas no tuvieran que recibir los subsidios porque están recibiendo un salario sería mejor. Además no se toca el tema de la distribución, considera que si Colombia no hace una política distributiva en serio que toque la tierra, la riqueza, las políticas estructurales de generación de empleo, no podrá salir de la trampa de la pobreza.¹⁰⁰

Por otro lado, es interesante citar los resultados de un estudio que se realizó en el 2006 acerca de la pobreza en Colombia, en donde se encontró que los alcances del PFA era limitado dentro de la política social para enfrentar los problemas de pobreza en Colombia. Entonces, “para llegar a universalizar la satisfacción de las necesidades básicas, el Programa debía intervenir otras dimensiones sociales que no estuvieron ni están contempladas en su desarrollo. No obstante, los efectos positivos de la evaluación de impacto hicieron que FA fuera considerado como punto de partida para el diseño de una intervención de mayor alcance, que pretende combatir la extrema pobreza en Colombia.”¹⁰¹ Por lo cual se crea el Programa contra la Extrema Pobreza (PEP). Lo que demuestra que desde el 2006 el gobierno era consciente de las limitaciones del PFA.

Manipulación política del programa:

Se establece que éste tipo de programa se presta para la manipulación política o el clientelismo. Esto se debe en gran medida a que diferentes políticos pueden utilizar el programa como instrumento para ganar votos de los electores. Por tal motivo, hay quienes consideran que sería recomendable que se le diera independencia a este programa con relación al ejecutivo para que no se preste para clientelismo.¹⁰² Esta crítica surge desde el 2007 cuando se acusaba a candidatos a alcaldías, concejos y asambleas de hacer proselitismo con los resultados del programa y peor aún, se denunciaba que algunos de ellos amenazaban con que si no eran elegidos se podría quitar el programa.¹⁰³ Este tipo de críticas se hacían más reiterativas en época electoral y especial en el 2008 cuando estaba en debate una segunda reelección de Álvaro Uribe.

⁹⁸ Ver Unión temporal IFS, Econometría y SEI s.a. “Informe Final: Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción- subsidios condicionados de la red de apoyo social”, p. 159

⁹⁹ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 202

¹⁰⁰ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. pp. 266 - 269

¹⁰¹ Ver Nuñez, Jairo y Cuesta, Laura. “Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas”, 2006. p. 54

¹⁰² Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 83

¹⁰³ Comparar Revista Semana. “Dudas en Acción”, 2010. Consulta electrónica

La ex ministra y ex directora de Planeación Nacional Cecilia López, consideraba, que la modalidad impuesta por el Gobierno no sirve para acabar con la pobreza. Uribe está graduando pobres, porque es lo que le conviene para sus aspiraciones reeleccionistas.¹⁰⁴ Para el senador liberal Camilo Sánchez Ortega el PFA “le permitía al Gobierno disponer de multimillonarios recursos para entregar de forma discrecional a sus políticos amigos con lo cual garantizaba poder disponer de los recursos de todos los colombianos para hacer política con nombre propio”¹⁰⁵.

Alejandro Gaviria, sostenía que Familias en Acción tenía consecuencias no sólo sociales sino también políticas, porque tres millones de familias representan aproximadamente 6 millones de votos y esto le garantizaría al presidente o allegados un caudal electoral imposible de derrotar. Esto acabaría con la competencia política, y crearía con recursos públicos un mecanismo invencible de compra de votos.¹⁰⁶ Adicional a ello, establece que en muchos lugares no hay más familias de Sisben 1 y 2 entonces incluyen familias del Sisben 3, por lo cual la meta de tres millones se fijo políticamente y nunca estuvo basada en un estudio de las necesidades reales.¹⁰⁷

Indepaz establecía que “la tradición asistencialista del Gobierno en materia de menudeo de recursos públicos, hace temer no sólo que este tipo de inversión termine siendo derrochadora, sino que en caso de que el Presidente decida reelegirse o imponer un sucesor, se convierta en una peligrosa arma electoral, y en un grave perjuicio para la democracia.”¹⁰⁸ Hay quienes consideraban que el mejor invento de Uribe no era la política de Seguridad Democrática, sino los Consejos Comunales, porque por medio de ellos, el presidente siempre estaba en campaña; cada semana regalando plata.¹⁰⁹

La ONG estadounidense Global Exchange, realizó una investigación en la que se analiza la relación entre beneficiarios del subsidios y votos recibidos por miembros del partido de la U; “las estadísticas muestran que existe un crecimiento paralelo entre el número de beneficiarios de Familias en Acción y los resultados electorales de los partidos políticos de la coalición de Gobierno [...] este incremento electoral es especialmente importante en los municipios donde además los partidos de coalición tienen control político de las alcaldías locales.”¹¹⁰

Asimismo el Doctor en economía Oskar Nupia, también realizó un estudio llamado “Anti-poverty programs and Presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia” en el que por medio de métodos propios de la economía llega a la conclusión de que: “Our results suggest that anti-poverty programs in developing countries might be used for the incumbents to increase their political support. This evidence is particularly important for at least two reasons. First, this suggests that the administration of these programs gives political advantage to the incumbent during the electoral process and might potentially reduce political competition. Second, the possibility of obtaining political rewards through the FA program might affect the public policies implemented by an incumbent in detriment of

¹⁰⁴ Comparar Revista Cambio. “Familias en Acción, ¿Plataforma para la reelección?”, 2008. Consulta electrónica.

¹⁰⁵ Ver Revista Cambio. “Familias en Acción ¿Plataforma para la reelección?”, 2008. Consulta electrónica.

¹⁰⁶ Comparar Gaviria, Alejandro - El espectador. “Plata tiene que haber”, 2008. Consulta electrónica

¹⁰⁷ Comparar Revista Semana. “Política en Acción”, 2009. Consulta electrónica

¹⁰⁸ Ver Dorado, Fernando - INDEPAZ (Instituto Político para el Desarrollo y la Paz). “Un refrescamiento político”, 2009. Consulta electrónica.

¹⁰⁹ Comparar Revista Cambio “Familias en Acción, ¿Plataforma para la reelección?”. Consulta electrónica

¹¹⁰ Ver Global Exchange, “Análisis del programa familias en acción en el marco de los procesos electorales en Colombia”. p. 20

some other potential efficient public policies (like investment on infrastructure or on other public goods), which at the same time might have positive effects on poverty.”¹¹¹

Asistencialismo y dependencia:

Este tema se abordará ampliamente en la siguiente sección; sin embargo, por el momento es importante mencionar el contenido de las críticas que hubo al respecto. El Doctor Alejandro Gaviria, fue quien más importancia le dio al tema. En el 2006 publicó un artículo en que señaló que en América Latina se estaba consolidando un Estado asistencialista; por medio de programas que inicialmente eran de choque, concebidos inicialmente como respuestas transitorias a los padecimientos sociales de las últimas crisis. Pero gracias a los buenos resultados de las economías, lo transitorio se volvió permanente y se expandió rápidamente. Así, el asistencialismo se convirtió en una forma de vida para muchas personas y un instrumento de poder para muchos gobernantes. Gaviria manifiesta su preocupación para cuando las economías no estén tan fuertes, porque el Estado asistencialista será insostenible y nos lamentaremos.¹¹²

Asimismo consideraba que la superposición de programas asistencialistas podrían crear dependencia, pues disminuye los incentivos al trabajo y a la formalización laboral. Los beneficiarios tienen servicios de salud gratis, no pagan colegio, reciben alimentación y muy pocos están al día con servicios públicos. Los pobres están conformes con su situación, entonces las buenas intenciones podrían estar atrapando a la gente en la pobreza. Considera que los subsidios no van a resolver el problema de la pobreza.¹¹³

El gobierno ha tratado de rechazar algunas de las críticas hechas al programa; la que ha tratado de desmentir con mayor firmeza es la relacionada al asistencialismo. Estableciendo que programas como Familias en Acción, “lejos de ser asistencialistas, se constituyen en una oportunidad para construir y acumular capital humano de forma acelerada (y desde una edad temprana), ofreciendo oportunidades para que las familias en condición de pobreza logren transformarse de manera estructural y así consolidar su desarrollo para superar su condición.”¹¹⁴ El ex - director del Departamento de Acción Social de la Presidencia, Luis Alfonso Hoyos, sostenía que tanto Familias en Acción como Familias Guardabosques, dos de los programas más cuestionados, no son asistencialistas sino que se trata de una política de gobierno encaminada a combatir las causas estructurales de la pobreza en el país.¹¹⁵ El presidente Uribe también defendía al programa al establecer que: "Familias en Acción es una herramienta fundamental en la política social, no es paternalista, no es asistencialista, es estructural".¹¹⁶

¹¹¹ Nupia, Oskar. “Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia”, 2011. p. 25. Documento electrónico.

¹¹² Comparar Gaviria, Alejandro. “Tiempos Cómodos”, 2006. Consulta electrónica

¹¹³ Comparar Gaviria, Alejandro - Revista Cambio. “Programas sociales de subsidios son un paliativo para la pobreza pero también la perpetúan”, 2009. Consulta electrónica

¹¹⁴ Ver Rentería, Carolina - El Espectador. “El éxito de Uribe II”, 2008. Consulta electrónica.

¹¹⁵ Comparar Revista Cambio. “Familias en Acción, ¿Plataforma para la reelección?”. Consulta electrónica.

¹¹⁶ Ministerio de Educación. “Familias en Acción no es politiquería”, 2007. Consulta electrónica.

Adicional a ello, para el actual director de Acción Social, Diego Molano la corresponsabilidad demuestra que el programa no es asistencialista porque implica que los beneficiarios también cumplan con sus compromisos. Considera que la corresponsabilidad es fundamental para el avance de la política social porque no solo genera cambios en las comunidades más vulnerables sino que también lleva a que la población este comprometida con la gestión de su desarrollo.¹¹⁷

Esto hace que no vean a los ciudadanos que reciben los subsidios como beneficiarios sino como participantes, es decir personas que son conscientes de su situación y que de forma voluntaria hacen esfuerzos adicionales para romper con las trampas intergeneracionales de la pobreza y gestionan su propio desarrollo. “En Acción Social creemos que la corresponsabilidad marca la diferencia y que nos permite alejarnos del asistencialismo para generar condiciones de auto subsistencia, en vez de dependencia con los programas sociales”¹¹⁸. Esto permite que no solo se generen cambios en torno a las costumbres sino que la población está más comprometida con la cultura de legalidad y empoderada frente a sus derechos y su comunidad.¹¹⁹

3.2. ASISTENCIALISMO, DEFORMACIÓN DE LA ASISTENCIA

Como se evidenció en la última parte del primer capítulo de la presente investigación, la asistencia dentro de la política social es utilizada por los gobiernos y no tiene una acepción negativa ni positiva. Sin embargo, a partir de este concepto surge otro que generalmente tiene una acepción negativa, *asistencialismo*. La palabra asistencialismo no es reconocida por la Real Academia de la Lengua, sin embargo, éste término es comúnmente empleado en el lenguaje popular. Desafortunadamente este concepto no ha sido muy estudiado ni analizado en el ámbito académico por parte de las ciencias sociales y menos aún por la ciencia política. Por lo tanto, es importante hacer un abordaje conceptual sobre el tema para poder analizar con mayor rigurosidad cuándo podría

¹¹⁷ Comparar Molano, Diego. “Acción Social en Colombia: del asistencialismo a la corresponsabilidad”, 2010. Consulta electrónica

¹¹⁸ Ver Molano, Diego. “Acción Social en Colombia: del asistencialismo a la corresponsabilidad”. Consulta electrónica

¹¹⁹ Comparar Molano, Diego. “Acción Social en Colombia: del asistencialismo a la corresponsabilidad”. Consulta electrónica

considerarse que un programa es asistencialista. Los mayores aportes al tema se han hecho por parte del Trabajo Social pero su contenido es muy relevante dentro de la ciencia política.

En el texto titulado *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, realizado para estudios sobre Trabajo Social, se establece que

el asistencialismo es una de las actividades sociales que históricamente han implementado las clases dominantes para paliar mínimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación [...] la esencia siempre fue la misma (al margen de la voluntad de los “agentes” intervinientes): dar algo de alivio para relativizar y frenar el conflicto, para garantizar la preservación de privilegios en manos de pocos.¹²⁰

Es decir, que los sectores dominantes producían las causas generadoras de la pobreza pero las alternativas para combatirlas son sólo paliativos momentáneos que no erradican las causas generadoras de la pobreza y sus secuelas, la acción paliativa siempre es insuficiente a la demanda de las necesidades.¹²¹ Por otro lado, está el pueblo que sufre los problemas sociales y reclaman la solución a sus condiciones. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que la labor asistencial es el resultado no sólo de la bondad de los sectores dominantes sino también de la presión de los sectores populares.¹²²

Adicional a ello, se establece que dependiendo de quién lleve a cabo la Política Social, ésta puede ser considerada asistencialista o no. Es decir que si es realizada por gobiernos populares y nacionales es diferente a si es llevada a cabo por gobiernos antinacionales. “Es la orientación ideológica-política de la practica asistencial, lo que determina si es asistencialista o no.”¹²³ Por lo tanto, en el momento en que el gobierno considera que con la implementación de algunas actividades de bienestar social, se tiene la fórmula para solucionar los problemas sociales; sin que paralelamente se apunte a la erradicación de las causas profundas del atraso y la dependencia, se estarán llevando a cabo prácticas asistencialistas. Esto es lo que hacen muchas de las políticas sociales llevadas a cabo por parte de los grupos oligárquicos dominantes.¹²⁴

En cambio si la actividad asistencial es asumida como derecho inalienable del pueblo que ha sido tradicionalmente explotado, con concepciones de igualdad y justicia

¹²⁰ Ver Alayón, Roberto. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* 1992. p. 46

¹²¹ Ver Alayón. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* p. 46

¹²² Ver Alayón. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* pp.47 - 48

¹²³ Ver Alayón. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* p. 53

¹²⁴ Ver Alayón. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* pp. 50 - 53

social y al mismo tiempo se realizan acciones en contra de las grandes causas generadores de la explotación y miseria, no sería asistencialismo. Este tipo de prácticas normalmente son llevadas a cabo por gobiernos nacionalistas y populares. Asimismo, se debe tener en cuenta que no se debe impedir que se den respuestas a necesidades tangibles y concretas, que deben estar articuladas con reivindicaciones más grandes.¹²⁵

Al ahondar más en el tema del asistencialismo es importante tener en cuenta los aportes que se han hecho sobre el tema en el marco del neoliberalismo. Con relación a este tema encontramos los aportes de la argentina Mercedes Contreras, quien está vinculada a la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata. Ella analiza las políticas sociales neoliberales, reconociendo que hay un nuevo diseño de las relaciones entre el Estado y la economía. En los Estados neoliberales las políticas sociales responden a las presiones del sistema económico y del mercado de trabajo, y no a la gravedad que adquiere el tema social. Estas presiones hacen que las políticas sociales sean entendidas en términos de gasto social, que se caracteriza por la focalización, el asistencialismo, la descentralización y la privatización.¹²⁶

Al referirse a asistencialistas, la autora explicita que usa este concepto

Debido a que se produce la inclusión en el sistema por vías alternativas y compensatorias, pero como excluidos, debido a que las intervenciones se reducen a garantizar la reproducción de la vida, la mera supervivencia. De esta manera, se entiende y se implementan políticas aceptando la irreversibilidad de los hechos, políticas pensadas para asistir e instituir la pobreza, sin cambiar la trayectoria, es decir la estatizando la pobreza.¹²⁷

Dado que la pobreza tiene un carácter estructural y persistente, es necesario que se tenga en cuenta que su verdadera solución no es a corto plazo. Sin embargo, el papel del Estado a corto plazo se limita a garantizar los servicios básicos y a compensar los desequilibrios que se dan en el mercado. Lo que hace que las políticas sociales en este sistema tengan un carácter de control, porque el tema social es entendido por el Estado como fuente de desorden y como un riesgo político. Por lo tanto, el problema radica en entender los programas asistencialistas como modelos de política social, desconociendo que estos tienden a agravar los procesos excluyentes, a aumentar la vulnerabilidad, la

¹²⁵ Ver Alayón. *Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*. p. 53 - 54

¹²⁶ Ver Contreras, Mercedes. "Neoliberalismo: un desafío ético-político", 2009. Documento electrónico

¹²⁷ Ver Contreras. "Neoliberalismo: un desafío ético-político". Documento electrónico

dependencia y aumentar las brechas,¹²⁸ mostrando que a veces lo que hace el gobierno no sirve o produce efectos contrarios a los esperados.

El asistencialismo es un concepto que tampoco es muy empleado en la literatura en inglés; sin embargo algunos autores lo han utilizado. Este es el caso de Paulo Freire que define el asistencialismo como: “one of those forms of colonial domination,” that “[...] offers no responsibility, no opportunity to make decisions, but only gestures and attitudes which encourages passivity”¹²⁹ Asimismo, establece que en este tipo de políticas “treat the recipient as a passive object, incapable of participating in the process of its own recuperation. The greatest danger of assistencialism is the violence of antialogue, which by imposing silence and passivity denies men conditions likely to develop or to open their consciousness”¹³⁰. Ésta definición es citada en el artículo del Doctor en Filosofía Luis Urrieta titulado *Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing*, en donde se establece que en las sociedades donde hay gran inequidad existe el asistencialismo por parte de los opresores sobre los oprimidos; porque según la visión de los opresores los oprimidos no tienen la racionalidad o el entendimiento suficiente para saber qué es lo mejor para ellos; entonces un grupo más avanzado que ellos, sí sabe qué necesitan.¹³¹

Los programas asistencialistas asumen que las personas necesitan la asistencia, para vivir mejor. Se trata a los receptores como objetos pasivos, incapaces de participar en el proceso de su propia recuperación. El mayor problema es el anti-diálogo; en donde la imposición del silencio y la pasividad niegan que las personas puedan desarrollarse. Asimismo, este autor nos habla sobre el anti-asistencialismo donde se reconocen todas las capacidades humanas permitiendo que las comunidades tomen decisiones como agentes activos y autónomos; haciendo énfasis en una autonomía de responsabilidad y autodeterminación.¹³²

¹²⁸ Comparar Contreras. “Neoliberalismo: un desafío ético-político”. Documento electrónico

¹²⁹ Comparar Urrieta Jr., Luis; “Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing; The Urban Review”, 2004. p. 216 Documento electrónico

¹³⁰ Comparar Urrieta. “Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing; The Urban Review”. p. 213. Documento electrónico

¹³¹ Comparar Urrieta. “Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing; The Urban Review”. p. 212-214 Documento electrónico

¹³² Comparar Urrieta. “Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing; The Urban Review”. p. 216. Documento electrónico

4. ANÁLISIS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN Y SUS CRÍTICAS PARA ENTENDER LAS RAZONES PARA SU FORTALECIMIENTO

Después de conocer el PFA y las diferentes críticas que ha habido al respecto, es posible dar mi opinión sobre el mismo. Primero que todo quisiera resaltar que considero que en la implementación de las políticas públicas no hay nada certero, es decir que no hay soluciones milagrosas para arreglar una determinada problemática, entonces es necesario apostarle a posibles soluciones y lo importante es hacer constantes evaluaciones transparentes para verificar si se está aportando a la solución de la problemática o no. Adicional a ello, teniendo en cuenta que el problema de la pobreza es tan complejo, se deben probar diferentes medidas que traten de mitigarlo.

Por todo lo anterior, considero que el PFA tiene varios elementos destacables y que generan un aumento en el capital humano para las generaciones futuras de la población más vulnerables (objetivo del programa); sin embargo también tiene varias falencias que deben ser tenidas en cuenta por parte del gobierno para tomar las medidas pertinentes para el futuro y así conseguir el objetivo último que es disminuir la pobreza.

4.1 ELEMENTOS POSITIVOS

Primero que todo se debe reconocer el esfuerzo del gobierno por mejorar la oferta y demanda de servicios públicos a los más necesitados “desde 2002 se ampliaron los cupos en educación; y en salud el brinco fue gigante: de 50 por ciento de la población cubierta en 2002, a 89 por ciento hoy.”¹³³ Este aumento de cobertura en servicios permitió un aumento para el capital humano de los niños que reciben el subsidio; resultados que se muestran en la evaluación de impacto específicamente para las zonas rurales. Desafortunadamente la evaluación de impacto de las zonas urbanas no estará disponible sino hasta octubre del presente año (2011) y al respecto hay varias reservas acerca de sus logros.¹³⁴ Sin embargo, resalto el esfuerzo del gobierno por los monitoreos realizados y por las adecuaciones de los subsidios a las particularidades de las ciudades; así como el

¹³³ Ver Revista Semana. “¿Por qué Colombia no sale del club de los pobres?”, 2010. Consulta electrónica

¹³⁴ Anexo 12. Entrevista. Orazio Attanasio, dijo que no había participado en la evaluación de impacto en zonas urbanas porque el diseño estaba comprometido, entonces que los resultados no iban a ser muy creíbles.

esfuerzo porque las madres entren al sector financiero a través de la bancarización, que espera que en el futuro incentive el ahorro.

Adicional a ello, considero que uno de los mayores aportes del programa y que no es muy tenido en cuenta es el papel que se le da a la mujer, ya que ésta es quien normalmente recibe el subsidio y esto le da un cierto control de los recursos de su familia e independencia frente a su esposo. Paralelo a lo anterior, me parece muy interesante la red social que se ha generado con el programa por medio de los encuentros ciudadanos a través de las madres líderes (12% son hombres), en donde se capacita a las madres en temas como: veeduría ciudadana, esquemas de ahorro, gestión de la oferta pública (grupos de conectividad), gestión de conocimiento en temas de salud, educación, nutrición, prácticas saludables, hábitat, medio ambiente, convivencia; esto contribuye a generar conciencia en las madres de la importancia de éstos temas para superar la pobreza.¹³⁵ Sin embargo, al respecto cabe resaltar que en época de elecciones se da un gran aumento en el número de asambleas municipales, de encuentros de cuidado y capacitación a enlaces municipales; y después de elecciones se disminuye significativamente este número.¹³⁶

4.2 ELEMENTOS POR MEJORAR

Por otro lado, no se pueden desconocer varios problemas del programa; al respecto quisiera destacar algunos que no han sido muy tenidos en cuenta dentro de las críticas y dar mi opinión sobre algunas de las críticas hechas por expertos.

4.2.1 Falta de una visión sistémica, con políticas integrales y coordinación institucional. Dado que el tema de la pobreza es un tema tan complejo, debió ser abordado como tal y no creer que su solución era lineal, en donde un aumento en el ingreso, junto con más educación y salud iba a generar una salida de la condición de pobreza (causa-efecto). Faltó abordarse de una forma más sistémica, que viera totalidades en lugar de las partes, que se realimentan constantemente.¹³⁷ Es decir que no

¹³⁵ Anexo 10. Entrevista a Fernando Sánchez

¹³⁶ Anexo 5. Participación de las Familias beneficiarias

¹³⁷ Comparar Senge, Peter. *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, 2005 pp. 91-105

se puede desconocer que para combatir la pobreza se deben involucrar muchos temas y por lo tanto una mejor educación, nutrición y salud no bastan. También deben haber empleos disponibles, una cultura que quiera mejorar su condición, una redistribución de tierras, unos salarios más justos, un gobierno menos corrupto, entre otros.

Con el PFA el problema de la pobreza fue abordado parcialmente, pues se pensó que aumentando el ingreso de las familias más vulnerables y asegurando que estas tuvieran acceso a salud y educación se iba a disminuir la pobreza, pero esto no sucedió. Esto se debió en gran medida a que se utilizó el camino más fácil porque como los programas de transferencias condicionadas habían funcionado en Brasil y México, se pensó que en Colombia también lo haría, “todos nos sentimos cómodos aplicando soluciones típicas a los problemas, ateniéndonos a lo conocido [...] Si la solución fuera visible u obvia para todos, tal vez ya la hubieran encontrado.”¹³⁸

El gobierno supuso que con mayor inversión en el país se aumentaría los empleos y esto conduciría a una disminución de la pobreza. Sin embargo, esto no se dio porque no hubo articulación ni coordinación de las políticas públicas que abordaran el tema. Como el gobierno fue consciente de dichas falencias, decidió crear paralelamente la RED JUNTOS en el 2006, sin embargo continuó con el fortalecimiento del PFA.

Por otro lado, se podría establecer que en algunos casos la forma como fue abordado el tema hizo que la cura fuera peor que la enfermedad, porque es posible que algunos de los padres que reciben el subsidio junto a otros subsidios, prefieran seguir sin un empleo formal para no perder dichos beneficios, entonces “a veces la solución fácil o familiar no solo es ineficaz, sino adictiva y peligrosa [...] por eso las intervenciones gubernamentales mal concebidas no son solo ineficaces sino adictivas, en el sentido de que incrementan la dependencia y reducen la aptitud de la comunidad local para resolver sus propios problemas.”¹³⁹ Esto es muy común, se conoce como desplazamiento de la carga, porque las mejoras de corto plazo conducen a una dependencia de largo plazo, porque cada vez necesitan más ayuda.¹⁴⁰ Por lo tanto, la pobreza como fenómeno multidimensional debe incluir estrategias integrales y articuladas entre las diferentes

¹³⁸ Ver Senge. *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. p. 81

¹³⁹ Senge. *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. p. 82

¹⁴⁰ Senge. *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. p. 82

instituciones del gobierno; asimismo se debe conocer y tener en cuenta las particularidades de la comunidad hacia la que está dirigida.

4.2.2 Visión muy simple de la pobreza. Este programa tiene una postura simplista sobre la pobreza; el gobierno trató de mejorar algunos de los criterios relacionados con la pobreza; pero como se mencionó anteriormente la pobreza es multidimensional, entonces no se pueden desconocer otros elementos que también son muy importantes. Aunque la definición que tiene el gobierno de pobreza es amplia; en el momento de medirla (según el nivel de ingresos) y de atacarla, se limita a garantizar unos derechos. Entonces así uno esté bien alimentado y termine un bachillerato, pero no desarrolla sus capacidades para tener un mejor futuro no sirve de nada. Esto se puede entender mejor si se entiende la pobreza no sólo según el ingreso o necesidades básicas, sino que se tiene en cuenta la pobreza de capacidades, que se entiende como la ausencia de ciertas oportunidades para desarrollar sus capacidades básicas para funcionar. Dichos funcionamientos no sólo incluyen los físicos como la nutrición, vestido, un techo, evitar la morbilidad sino que también incluye logros sociales como participar en la comunidad,¹⁴¹ tener independencia, tener libertades políticas, económicas y sociales, seguridad, protección contra la violencia y no ser discriminado. Éstas son características que dan mayores oportunidades a los individuos. Este tema sería interesante ampliarlo en otra investigación.

4.2.3 Problemas en el diseño del programa. El PFA tuvo errores desde su diseño y a pesar de ello el gobierno de Uribe desconoció dichos errores y decidió fortalecerlo y ampliarlo. Cayó en el error de creer que “los problemas definen las soluciones” y en el error de creer que “exista una mejor opción”. Estos son errores comunes en el momento del diseño de las políticas públicas. Al establecer que es un error cree que “los problemas definen las soluciones” quiero decir que como éstas personas son pobres porque no tienen un nivel de ingreso determinado, entonces se cree que la solución es darles un dinero extra, “los problemas no pueden ser encuadrados en esquemas rígidos, porque se corre el riesgo de ignorar otros aspectos que podrían ser

¹⁴¹ Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “Informe sobre DH, La pobreza en la perspectiva del desarrollo humano: conceptos y medición”, 1997. p. 18

fundamentales.”¹⁴² Esto se refiere a que un mismo problema puede ser visto desde diferentes puntos de vista; por ejemplo si se piensa que no tienen ingresos es porque no hay suficientes empleos se buscaría generar más empleo, otro enfoque podría pensar que el problema de ingresos se debe a la mala distribución, entonces se deberían hacer políticas redistributivas; finalmente otro enfoque podría pensar que la falta de ingresos de éstas personas se debe a la cultura conformista de éstas personas con su situación, entonces se buscaría quitar los subsidios para que ellos se esforzaran por mejorar sus ingresos. Pero el gobierno de Uribe se encasilló en lo que creía era “la solución” sin mirar otras alternativas. El ingreso adicional es un remedio superficial que sólo ataca los síntomas del problema, pero no lo resuelve de raíz. Esto trata de suplirse con el condicionamiento del subsidio a temas que ayudan al capital humano, pero se desconocen que así estén mejor nutridos y hayan terminado su bachillerato salen al mercado laboral y no consiguen trabajo entonces no pueden cambiar su situación. Este error también se puede entender a partir de los aportes de Peter Senge, quien establece que “el camino fácil lleva al mismo lugar”, que fue tratado en la sección anterior.

El error de creer que “existe una mejor alternativa”, quiere decir que “a pesar de que las deficiencias en la solución de los problemas son inevitables, los analistas de políticas actúan como si siempre existiera la alternativa todopoderosa capaz de resolver enteramente un problema”¹⁴³ Entonces creyeron que con éste Programa se iba a solucionar el problema de pobreza, desconociendo elementos importantes que van paralelos como la falta de empleo, las altas tasas de natalidad, las inequidades tan grandes, entre otros. Por eso lo más importante no es tener “la solución” al problema sino que se debe reconocer que las metas a las que se quiere llegar son conflictivas y por lo tanto, una política es eficaz si se transforman las condiciones iniciales en otras que representen problemas menores. Lo importante es analizar si la forma como se está abordando el problema es mejor que otra forma para transformar el problema, generando uno menor. Esto hace cuestionarnos en qué pasaría si el problema de la

¹⁴² May, Peter. “Claves para diseñar opciones de políticas”. En *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*, colección *Antologías de Política pública*, 1993. p. 240

¹⁴³ Senge. *La quinta disciplina: El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. p. 242

pobreza fuera tratado principalmente a través de la generación de empleo, para así evitar la dependencia de los subsidios del Estado.

4.2.4 Asistencia que se convierte en asistencialismo. Considero que la asistencia coyuntural es necesaria, pero en el momento en que se prolonga y se amplía debe ser el resultado de un profundo análisis para que no se convierta en asistencialismo. Después de conocer las diferentes definiciones que hay sobre asistencialismo, encontré algunos elementos reiterativos en los diferentes autores que me permiten definirla como: actividad social que no tiene en cuenta a las personas hacia las que va dirigida en el momento de su diseño y ejecución. Quienes la diseñan consideran que los receptores no tienen las capacidades de aportar para su desarrollo, entonces se les da lo que los oferentes consideran que necesitan los beneficiarios. Siendo esto normalmente lo mínimo para garantizar su subsistencia. Adicional a ello, dicha actividad se da sin que paralelamente se realicen otras acciones que combatan las causas que generan la situación de los receptores; por lo cual es insuficiente y genera dependencia y subordinación.¹⁴⁴

La asistencia brindada por el PFA después de la crisis era necesaria, pero al prolongarlo y convertirlo en la política pública más importante del gobierno para la lucha contra la pobreza sin que paralelamente se realizaran otras políticas concretas que combatieran las causas, lo convirtió en un programa asistencialista, porque los subsidios se volvieron paliativos para los beneficiarios. En Colombia no hay políticas integrales que rompan las trampas de la pobreza, teniendo en cuenta a los pobres como actores indispensables dentro del proceso y aprovechando sus capacidades para que ellos mismos logren salir de la situación en que se encuentran. Al tener en cuenta las tres dimensiones de la política social, vale la pena subrayar que aunque la asistencia es necesaria se le debe apostar con mayor fuerza al desarrollo social porque tiene en cuenta a los individuos y sus capacidades, lo que permite tener mejores resultados a largo plazo.

4.2.5 No se debió ampliar la cobertura del Programa: Es importante recordar que Familias en Acción comenzó como una política por un periodo definido y que posteriormente se consolidó como la política pública más importante del gobierno para la lucha contra la pobreza, entonces se le otorgaron muchos retos que no estaban

¹⁴⁴ En todas las definiciones se emplean palabras muy críticas de la situación; se establece que hay dos partes, los opresores y los oprimidos.

dentro de sus objetivos. Al tener en cuenta el Plan de Desarrollo del 2002-2006 en donde se estableció que los programas de la RAS que continuaran serían adheridos al ministerio de trabajo y Seguridad Social nos damos cuenta que esto nunca se cumplió. Adicional a ello en el Plan de Desarrollo 2006-2010 se estableció como meta para el 2010 que el programa tendría 1.500.000 familias y la cifra se duplicó, entonces considero que la ampliación del 2008 en la que pasó de 1.500.000 familias a 3.000.000 fue un total desacierto; considero que habría sido mucho mejor si se hubiera dejado con las primeras familias beneficiarias y se hubiera esperado a tener resultados de largo plazo, entonces se sabría si esas personas saldrían de la pobreza y así sería mucho más exitosa. Sumado a que es evidente que hace falta que las políticas contra la pobreza estén articuladas y haya una mayor preocupación por enfrentar el tema.

4.3 RAZONES DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA

Después de analizar el problema de pobreza en Colombia, la forma como el gobierno de Uribe lo abordó a través del PFA, los resultados de sus evaluaciones y las diferentes críticas realizadas al mismo, se tienen los elementos necesarios para entender las razones que tuvo Álvaro Uribe para su fortalecimiento. El análisis de las críticas al programa permitió conocer las posibles debilidades del programa, y así ver si el programa estaba logrando sus objetivos o si Uribe decidió fortalecerlo por otras razones.

4.3.1 Buenos resultados en evaluación de impacto rural. Al ubicar a Uribe como un agente racional, es posible entender que: teniendo en cuenta los resultados positivos de la Evaluación de Impacto cuyos resultados preliminares salieron en 2003 y posteriormente en el 2007, en donde se muestra que el programa en las zonas rurales estaba alcanzando la mayoría de sus objetivos; el fortalecimiento y ampliación sería legitimado por la sociedad y la comunidad internacional. Sin embargo, es importante resaltar que la mayoría de las críticas que no fueron tenidas en cuenta estaban bien fundamentadas y eran realizadas por expertos.

A pesar de que los resultados de las evaluaciones en las zonas rurales fueran positivos, no se esperó a tener los resultados de las evaluaciones pilotos de las ciudades

para realizar la ampliación, dicha ampliación fue una decisión política sin tener en cuenta estudios para la pertinencia de la misma; adicional a ello no se tienen evaluaciones de largo plazo que son las que más interesan. Las evaluaciones urbanas no se tuvieron en cuenta porque los resultados llegaron después de la expansión (Impacto en Soacha en 2007 e Impacto en Medellín 2009) y en el caso de la incorporación de la población desplazada, la evaluación de impacto se realizó posteriormente a la decisión de entrada.¹⁴⁵ Entonces, posterior a la ampliación se dieron cuenta que los resultados no eran tan buenos como en las zonas rurales. Esto no fue muy tenido en cuenta por Uribe para seguir fortaleciendo el programa en dichas zonas en el 2008.

Es posible que el aumento del número de beneficiados de 300.000 en un principio a 1.500.000 se hubiese dado porque esperaba que se dieran los mismos resultados que en las zonas rurales. Pero el posterior aumento a 3.000.000 se debe a otros motivos no tan explícitos, pues para ese momento es cuando hay más críticas. Al relacionar las fechas del aumento de cobertura con temas de la coyuntura política nacional, es posible ver que en el 2004 cuando se suponía que el programa debía terminar, se está debatiendo el tema de una posible reelección y finalmente para diciembre de ese año se da la enmienda constitucional para la reelección. Posteriormente, en el 2005 se da la ampliación del programa hasta el 2006 con una meta de 400.000 familias, ya no solo en zonas rurales sino también urbano-marginales,¹⁴⁶ lo cual es todavía un número razonable. Sin embargo, en el 2007 con su Plan de Desarrollo se da un cambio total a la forma como se maneja el tema social en Colombia; allí se establece como meta para el 2010 un total de 1.500.000 las familias beneficiadas.

4.3.2 Influencia de Financiadores. Al analizar el tema de la influencia de los financiadores externos se encontró en estudios realizados en otros países que hay presiones de Organizaciones Internacionales para la formulación de programas de lucha contra la pobreza y específicamente esto es visible en los Programas de Transferencias Condicionadas. Esto se debe en gran medida a que hay una centralidad de las fuentes financieras y normativas de los programas de transferencias condicionadas, lo que ha causado que en la mayoría de los casos latinoamericanos el tema de la pobreza sea

¹⁴⁵ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 355

¹⁴⁶ Comparar Acción Social y DNP. *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 78

abordado con acciones similares a pesar de que se tengan objetivos diferentes.¹⁴⁷ Asimismo, estas Organizaciones obligan a que se incorporen un conjunto de requisitos metodológicos, como lo es el énfasis en la focalización, la extensión de la cobertura y los componentes de evaluación y monitoreo. Esto ha hecho que los gobierno de América Latina respondan a las presiones de un medioambiente institucionalizado, ya sean Organizaciones internacionales o la sociedad civil, con un paquete de programas específicos sin que formen parte de una programación global del desarrollo.¹⁴⁸

Al indagar sobre posibles motivos de lo anterior, el Doctor en Economía Oskar Nupia, quién realizó una investigación sobre el tema, aseguró que algo tuvo que pasar para que Uribe en su segundo mandato le diera tanta importancia a este programa y que se comentaba que el Banco Mundial le metió la idea a Uribe de agrandar el programa para meterle más créditos al país.¹⁴⁹ En la actualidad se está dando una globalización de las políticas públicas, que ha transformad la soberanía de los Estados. Ahora en el ámbito global se da una transferencia decisional de las políticas públicas hacia operadores de políticas mundiales. Gran parte de las políticas públicas se están definiendo según la agenda global,¹⁵⁰ ya que los financiadores son muy pocos y pueden influir en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, Hoy en día las políticas publica no sólo es un problema doméstico que involucra a los gobierno y sus ciudadanos, sino que hay una gran influencia del sistema internacional.

Assessing the effects of international institutions is more difficult than assessing those in the domestic arena. (...) In reality, however, it is nearly impossible for states to stop foreign influence at the border because of constraints rooted in the international system. The extent to which a state is able to assert its sovereignty depends on the severity of international pressures and the nature of the issues in question, as well as features innate to the state itself [...] Many international organizations- for example the World Bank, IMF; Organization for Economic Cooperation and Development – are vast repositories of established expertise in policy issues, and governments often rely on this expertise when making policies, thus giving such international actors significant influence in the policy process. The financial resources that international organizations can dispense to governments are another source of influence.”¹⁵¹

¹⁴⁷ Comparar Salas, Marcelo. “Isomorfismo en los programas de lucha contra la pobreza. Los programas Oportunidades y Puente”, 2010. pp.57-94

¹⁴⁸ Comparar Salas. “Isomorfismo en los programas de lucha contra la pobreza. Los programas Oportunidades y Puente”. p.57-94

¹⁴⁹ Anexo 11. Transcripción de la entrevista a Oskar Nupia. Al indagar dónde podía encontrar información sobre el tema me dijo que era algo que se sabía pero no hay fuentes para probarlo.

¹⁵⁰ Comparar Varela Barrios, Edgar. “¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas?”. En: *Políticas públicas en sistemas críticos*, 2009. pp.69 – 70

¹⁵¹ Ver Howlett; Ramesh y Perl. “Understanding Public policy: Theoretical approaches”. p. 76

Lo anterior se entiende a partir del neoinstitucionalismo y la elección racional porque el ex presidente Uribe no sólo tomó la decisión de ampliar el programa según su racionalidad sino que las instituciones también jugaron un papel muy importante porque éstas, especialmente el Banco Mundial determinaron la preferencia de Uribe por este programa. Se considera que las instituciones “influence actions by shaping the interpretation of problems and possible solutions by policy actors, and by constraining the choice of solutions and the way and extent to which they can be implemented”.¹⁵² Uribe tiene una ideología o preferencias que van acordes al neoliberalismo y con ellos hacia sus instituciones. El apego de Uribe hacia éstas, es decir a respetar y los valores de las instituciones internacionales neoliberales, le permitieron reducir la incertidumbre para considerar que su decisión era la más satisfactoria.¹⁵³

4.3.3 Intereses reeleccionistas. Cambiando de tema, al analizar que la ampliación más importante del Programa, de 1.500.00 a 3.000.000 se dio en el 2008,¹⁵⁴ justo cuando se estaba debatiendo una segunda reelección, es innegable que dado que es un programa de la presidencia, el presidente Uribe podía hacer política en su nombre y al respecto no había ningún tipo de control que lo impidiera. “En las democracias los gobiernos están en una campaña perpetua, comprando votos con dinero público. Por lo tanto, las decisiones populares que den beneficios se llevarán a cabo cerca de las elecciones y las no populares que generan costos se tomarán después.”¹⁵⁵ Uribe actuó siguiendo su propio interés porque el programa le daba poder, prestigio y popularidad; lo cual se traduciría en más votos ante una posible segunda reelección. Lo anterior, permite concluir que otra posible razón que pudo influenciar la ampliación del Programa es que como éste tenía gran aceptación dentro de los beneficiarios, Uribe lo utilizó para fortalecer su imagen en época de una posible segunda reelección porque tres millones de familias son aproximadamente seis millones de votos.¹⁵⁶

¹⁵² Ver Howlett; Ramesh y Perl. “Understanding Public policy: Theoretical approaches”. p. 44

¹⁵³ Comparar Roth, André-Noel. *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*, 2004. pp. 38-39

¹⁵⁴ Anexo 6. Aumento de familias beneficiadas por año

¹⁵⁵ Ver Howlett; Ramesh y Perl. “Understanding Public policy: Theoretical approaches”. p. 33 Traducción libre del autor

¹⁵⁶ Contrastar con Anexo 10. Transcripción de la entrevista a Fernando Sánchez, quien aseguró que aunque algunos políticos usan el programa como caballo político, el programa no permite que sea manejado por los políticos, pues la selección de las familias se hace por medio del SISBEN, ningún

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desafortunadamente durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe, el tema de la pobreza estuvo en un segundo plano y su disminución dependía del logro de otras metas. El principal programa para combatirla, Familias en Acción dejó aportes positivos en el capital humano de los niños, pero el número de personas pobres en el país sigue siendo muy alto. Esto se debe a que el tema de la pobreza no se ha tratado con la seriedad que se merece. Entonces, teniendo en cuenta que en políticas públicas no hay soluciones absolutas, hay que apostarle a diferentes posibilidades; lo importante es no analizarlas descalificando ni alabando sus alcances; sino por el contrario resaltando los elementos positivos y negativos que poseen, para que esto sirva de ruta para el futuro.

Para concluir, se puede establecer que la hipótesis inicial fue confirmada con algunas precisiones. Como por ejemplo que el tema de mitigar los efectos de la crisis económica de los años noventa sobre la población más pobre de la sociedad sólo fue importante para el surgimiento del programa y no tuvo que ver con su fortalecimiento; tal vez lo que sí influyó fue la crisis del 2008 que fue utilizada como excusa para la tercer gran ampliación. Por otro lado, el tema de los ODM es un tema que está como fundamento para el surgimiento del programa y es un tema nombrado en los Planes de desarrollo, pero no fue usado por Uribe para justificar su ampliación. Adicional a ello, en la hipótesis inicial no se tuvo muy en cuenta los resultados positivos de las evaluaciones, que fueron el argumento principal del gobierno para el fortalecimiento del programa; asimismo se desconoció la influencia tan importante que tuvieron los financiadores. Por otro lado, se confirmó la estrecha relación entre la ampliación de beneficiarios y la época electoral.

Finalmente con relación a las críticas, se desvirtuó que hubiesen sido tardías, ya que desde el principio del programa ya había artículos académicos sobre los problemas del mismo. Considero que no fueron tenidas en cuenta porque éstas fueron realizadas principalmente y reiterativamente por una persona, Alejandro Gaviria y los otros críticos eran muy esporádicos, o se limitaban a hacerlas a través de la prensa, por lo cual no se les

funcionario puede entrar o sacar o aumentar o no los beneficiarios del programa porque esta información es suministrada por el DNP.

prestó mucha atención por su falta de rigor académico. En cuanto a las publicaciones académicas sobre el tema son muy escasas y no tuvieron mucha resonancia. Esto se debe en gran medida a que desafortunadamente el tema de la pobreza no se le da la importancia que se merece, no sólo por parte del gobierno sino por la sociedad civil en general. Entonces la hipótesis inicial estaba incompleta en este sentido, ya que un factor muy importante que no fue tenido en cuenta es que el gobierno hizo caso omiso a las críticas hechas al programa porque no tenía gran interés en el tema, entonces no le interesaba tratarlo con la seriedad y rigurosidad que se merecía.

Ahora es posible establecer que las razones del gobierno de Álvaro Uribe Vélez para el fortalecimiento del PFA como principal instrumento de lucha contra la pobreza fueron: los buenos resultados obtenidos en las primeras evaluaciones del programa en las zonas rurales, pues esperaba que esto también se diera en las zonas urbanas, la influencia de los financiadores y sus intereses reeleccionistas. No hizo caso a las críticas que había porque no tenían la fuerza necesaria y ni el tema ni cambios estructurales relacionados, eran una prioridad en su agenda.

Por otro lado, se puede concluir que cada ampliación tuvo un motivo diferente. La primera estuvo motivada por los buenos resultados de la evaluación rural de impacto. La segunda fue el resultado de la influencia de los financiadores y la tercera obedeció a los intereses reeleccionistas del presidente Uribe. Por lo tanto, la primera estaba bien justificada, la segunda pudo ser apresurada porque no se tenía la evaluación urbana y se introdujo muy rápido en estas zonas y la tercera fue un total desacierto de Uribe. Este programa no debió ampliarse hacia las ciudades sino hasta tener los resultados de las evaluaciones piloto y hacer los cambios pertinentes. En cuanto a la ampliación en las zonas rurales tal vez sí fue pertinente; con relación a la ampliación en el tiempo, sí era necesaria pero debió establecerse un tiempo específico por familia.

Si bien es cierto que el objetivo del PFA no es disminuir el número de pobres en un corto plazo, sino aumentar el capital humano, toca esperar las evaluaciones de impacto de largo plazo en 10 o 20 años cuando los niños que ingresaron al programa ingresen al mercado laboral, para ver si este tipo de programas no sólo cumplen con el objetivo inmediato que pretenden sino si logran el objetivo último que es disminuir el número de pobres. Asimismo toca esperar las evaluaciones de impacto de zonas urbanas

que todavía no han salido. Ahora lo recomendable sería: disminuir el número de beneficiarios y en especial los de las zonas urbanas (es difícil que un presidente asuma el costo político de esto) y reducir su importancia dentro de la política social; ya que ésta debe concentrarse en buscar la redistribución, por medio de otro tipo de políticas paralelas que sean pro pobres.

Después del análisis de los aportes y los problemas del PFA considero que los elementos más positivos son: que se aumentó la oferta y demanda de educación y salud en gran parte del país, hubo un aumento en el capital humano de los niños debido al incremento en la asistencia escolar, el incremento en el control de crecimiento y desarrollo para los menores de 6 años, la disminución de enfermedades y morbilidad, y al aumento en la compra de alimentos. Asimismo, me parece muy importante el papel que se le da a la mujer en este programa, ya que ésta es quien normalmente recibe el subsidio y esto le permite un control del mismo. Finalmente se debe destacar la red social que se ha creado a través de las madres líderes y los encuentros ciudadanos en donde éstas reciben capacitaciones muy importantes para interiorizar la importancia de salir de la condición en la que se encuentran.

Por otro lado, encuentro varias fallas dentro del Programa que deben ser tenidas en cuenta para un futuro, pues algunas de ellas tienen implicaciones no sólo sociales sino también económicas y políticas. Primero que todo, Familias en Acción es una política pública en donde el tema de la pobreza es tratado dando la solución más fácil, y tal vez por eso es que no se han logrado los resultados esperados. Lo anterior es posible que se deba a que se aceptaron las recomendaciones de los financiadores sin tener en cuenta las particularidades de nuestra sociedad. El hecho de que el 54% del financiamiento ha sido con dineros de créditos externos muestra que no es una política redistributiva, en la que el país se está endeudando para cumplir con los compromisos del programa.

En cuanto al funcionamiento del programa encuentro varias falencias, por lo cual recomendaría que: desde el principio se establezca que es un programa transitorio con un sistema explícito de salida; respecto a la focalización, que solamente se beneficie a las personas del SISBEN 1 y que este sistema sea reestructurado; que haya un límite de niños por familia para que no se afecte la tasa de natalidad; que no sea financiado con préstamos externos sino con presupuesto nacional; que al realizarse cualquier tipo de

ampliación obedezca a estudios serios y no a decisiones políticas. Por otro lado, un tema que no aborde en el desarrollo de la investigación pero que considero muy importante para que realmente se pueda salir de la pobreza es el de la calidad de la educación, porque considero que con cumplir unas cifra de alfabetismo o de niños matriculados, esto no implica que en el futuro van a tener las herramientas para salir adelante. Pues es necesario que sean jóvenes con pensamiento crítico, proactivos, propositivos, entusiastas, emprendedores, que desarrollen sus capacidades, no solo para su beneficio sino el de su comunidad.

Asimismo, considero que uno de los cambios más importantes que se le debe hacer al programa es que debe dejar de pertenecer a la presidencia. Se debería cumplir lo que estaba en el Plan de Desarrollo 2002-2006 del presidente Uribe, en el que se establecía que si un programa de la RAS continuaba se debía adherir a un ministerio. Esto con el fin de evitar que sea utilizado por el presidente de turno para hacer política. Desafortunadamente este no parece ser el interés de algunos miembros del Congreso, como es el caso del Senador Juan Lozano, quien presentó en febrero de 2011 el Proyecto de Ley 220, en el que busca regular el funcionamiento del PFA con el fin de elevar su rango legal. En el artículo primero se establece que el PFA se desarrollará bajo la dirección y coordinación de Acción Social.¹⁵⁷ Entonces, si no es posible que el programa se despolítice, es fundamental que se tomen medidas que impidan usar el programa para hacer política en épocas de elecciones; por ejemplo en México se prohibió la ampliación de cobertura seis meses antes de elecciones.

Finalmente, debe haber una integralidad en el manejo de la pobreza, es decir éste programa esté articulado con otros que se complementen y realmente se pueda romper con las causas generadoras de la situación en que se encuentran. Porque no se puede desconocer que para combatir la pobreza se involucran muchos más temas que la educación, salud y nutrición; también debe haber empleos disponibles, una cultura que quiera mejorar sus condiciones, una redistribución de tierras, unos salarios justos, un gobierno menos corrupto, entre otros. El gobierno era consciente de esta falla desde el

¹⁵⁷ Ver Lozano, Juan. “Proyecto de ley 220 mediante el cual se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción”, 2011. Documento electrónico

2006 cuando decidió paralelamente crear la RED JUNTOS, sin embargo siguió fortaleciendo prioritariamente el PFA.

Como conclusión general del PFA se puede establecer que cumplió con los objetivos a corto plazo de darle los servicios sociales a algunos de los pobres (55%) y con ello se está aumentando el capital humano de los niños beneficiarios; pero al prolongar el programa y convertirlo en la política pública más importante del gobierno para la lucha contra la pobreza sin que paralelamente se realizaran otras políticas concretas que combatieran las causas, lo convirtió en un programa asistencialista, porque los subsidios se volvieron paliativos para los beneficiarios, porque por medio de éste programa el gobierno pudo mostrar que hacía algo frente al tema, eclipsando la posibilidad de hacer más cosas. A pesar de que éste tipo de programas de asistencia son importantes para mitigar las condiciones de las familias más vulnerables, no pueden ser el principal instrumento de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, el PFA debe continuar pero sólo en las zonas rurales y no debe ser la política social más importante para superar la pobreza del país, sino que se debe ir disminuyendo el número de beneficiados, mientras que se fortalece la Red UNIDOS, junto con otras iniciativas interconectadas. Por lo tanto, se puede decir que “aquello que es complejo recupera, por una parte, el mundo empírico, la incertidumbre, la incapacidad de lograr la certeza, de formular una ley, de concebir un orden absoluto. Y recupera, por otra parte, algo relacionado con la lógica, es decir, con la incapacidad de evitar contradicciones.”¹⁵⁸

A pesar de lo que pensaba Uribe, que con un crecimiento de la economía se lograría disminuir el número de pobres, esto no es así; es necesario que se hagan cambios estructurales por parte de quienes tienen el poder ya que son ellos quienes pueden generar reales cambios redistributivos en un país tan inequitativo como Colombia, que permitan una mejora en las condiciones de vida de la mayoría de ciudadanos. Por esto se debe favorecer más que proporcionalmente a los pobres. Si no se toman las medidas pertinentes lo antes posible, esta situación perdurará muchos años más. Entonces la recomendación principal es que el tema de la pobreza se convierta en una prioridad en la agenda del gobierno nacional.

¹⁵⁸ Ver Moran. “El paradigma de la complejidad”. p. 99

Entonces es necesario que en los encuentros ciudadanos que se hacen en el PFA sean obligatorios y en ellos también deberían participar los niños para que éste sea un espacio en el que se concienticen de su situación y la importancia de cambiarla para tener una mejor calidad de vida, que les permita tener más posibilidades y así dejar de necesitar los subsidios porque por medio de sus esfuerzos es posible auto sostenerse. Al respecto se muestra la complejidad del tema pues la pobreza no sólo es en términos de carencia sino que también es algo cultural y por lo tanto, es necesario que se haga un mayor esfuerzo por reeducar a los padres y a los niños para que refuercen los valores e imaginarios acerca de la importancia de aprovechar las capacidades que tienen los individuos para potencializarlas y aportar para tener una mejor calidad de vida fruto del propio esfuerzo. La política social en las sociedades complejas está en estrecha relación con la participación ciudadana pues se “descentra el discurso de las políticas públicas del quehacer exclusivo y excluyente del Estado como monopolizador de la decisión política de carácter vinculante al conjunto de la sociedad”¹⁵⁹ Esto se debe a que lo público debe estar cada vez más en estrecha relación con lo privado.

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional que debe ser abordado con estrategias integrales y articuladas entre las diferentes instituciones y niveles del gobierno, en donde se tenga en cuenta a la comunidad hacia la que está dirigida, para que realmente se conozcan las particularidades que poseen y se pueda romper con las causas de su situación.

Como recomendación general considero importante que el gobierno no se limite a gobernar el país, haciendo lo que cree más conveniente según su perspectiva, sino que trate de lograr una gobernanza, en la que se articulen las prioridades comunes de la sociedad, haya una articulación de los objetivos que le permita tener coherencia, tenga la capacidad de conducir a la sociedad para alcanzar los objetivos propuestos y finalmente haya responsabilidad por sus actos.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Ver Herrera, Miguel Ángel. “Sociedades complejas, políticas públicas y participación democrática”. En: *Políticas públicas en sistemas críticos*, 2009. p. 347

¹⁶⁰ Comparar Pierre, Jon y Peters, B. Guy. *Governing Complex Societies, Trajectories and Scenarios*, 1995. pp. 3-5

BIBLIOGRFÍA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Departamento Nacional de Planeación. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. Bogotá: Editorial DNP y Acción Social, 2010

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Entre las memorias y el olvido Voces de madres*. Bogotá: Editorial Acción Social, 2010

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Aprendizaje Colectivo Familias en Acción*. Bogotá: Editorial Acción Social, 2005

Alayón, Norberto. *Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?*. Buenos Aires: Editorial Hvmánitas, 1991.

Baldock, John (et al). *Social Policy*. Nueva York: Oxford University Press, 1999

Cimamdamore, Alberto y Cattani, Antonio David. *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Consejo latinoamericano de ciencias sociales CLACSO y Siglo del Hombre Editores, 2008

Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Resultados de la Gestión Pública, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. *Evaluación de políticas públicas, Programa Empleo en Acción Impactos del Programa sobre los beneficiarios y sus familias*. Bogotá: Editorial DNP, 2007

Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Resultados de la Gestión Pública, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. *Evaluación de políticas públicas, Programa Familias en Acción Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costos del Programa*. Bogotá: Editorial DNP, 2008

Departamento Nacional de Planeación. *Pobreza y desigualdad en Colombia diagnostico y estrategias*. Bogotá: Editorial DNP, 2007.

Espinosa Prieto, Mayra Paula. *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*. Buenos Aires: Consejo latinoamericano de ciencias sociales CLACSO, 2008.

González, Jorge Iván. *Temas para investigación sobre pobreza y desarrollo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000

Molina Mendoza, Mónica. *Los discursos sobre la pobreza*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009

Montagut, Teresa. *Política social, una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000

Núñez, Jairo y Espinosa, Silvia. *Asistencia social en Colombia Diagnostico y propuestas*. Bogotá: Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2007.

Perry, Guillermo E. (et al). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A., 2006

Pierre, Jon y Peters, B. Guy. *Governing Complex Societies, Trajectories and Scenarios*. Londres: Palgrave Macmillan, 1995

Roth Deubel, André-Noel. *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.

Capítulos o artículos en libro

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel. “Innovaciones en los sistemas de protección social: alcances y limites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres”. En: *El Estado de bienestar social en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina - CeALCI, 2009. 25 – 54

- Herrera, Miguel Ángel. “Sociedades complejas, políticas públicas y participación democrática”. En: Zornoza, Juan Antonio; Arroyave, Santiago y Rodríguez, Simón. *Políticas públicas en sistemas críticos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 339 – 362
- Howlett, Michael; Ramesh, M. y Perl, Anthony. “Understanding Public policy: Theoretical approaches”. En: *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press, 2009. 17 – 49
- Lowi, Theodore. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En *La Hechura de las políticas*. Madrid: L.F. Aguilar Villanueva, 1992. 89-117.
- Morin, Edgar. “El paradigma de la complejidad”. En: *Introducción al pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa, 2001. 87 - 110.
- May, Peter. “Claves para diseñar opciones de política”. En: Aguilar Villanueva, L.F. *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Madrid: Tercera Antología, 1993. 235-256
- Narváez Tulcán, Luis Carlos. “Medidas de desigualdad e indicadores de pobreza”. En: *Diseño de una estrategia económica y social para superar la pobreza en las comunidades marginadas colombianas*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia, 2008. 25 – 40
- Roth, André-Noel. “Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está América Latina?”. En: Zornoza, Juan Antonio; Arroyave, Santiago y Rodríguez, Simón. *Políticas públicas en sistemas críticos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 303 - 315
- Senge, Peter. “Las leyes de la quinta disciplina”. En: *El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A., 2005. 77 – 121
- Varela Barrios, Edgar. “¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas?”. En: Zornoza, Juan Antonio; Arroyave, Santiago y Rodríguez,

Simón. *Políticas públicas en sistemas críticos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 65 – 86

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alayón, Norberto. “El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social”. *Revista Acción Crítica*. Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social. No. 7 (Lima, Julio 1980): 1 – 10

Azzoni, Carlos Roberto. “Brasil: una larga historia de disparidades regionales”. *Foreign Affairs*, Vol. 9 no. 1. Consulta realizada en noviembre de 2010. Disponible en la pagina web: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=77>

Das, Jishnu; Do, Quy-Toan y Ozler Berk. “Reassessing Conditional Cash Transfer Programs”. *The World Bank Research Observer*, Universidad de Oxford y Banco para la reconstrucción y el desarrollo. Vol 20 No. 1 (Primavera 2005): 58 – 80

Grassi, Estela. “El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90”. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales UBA. No. 4 (Buenos Aires 2003): 27 – 48

Salas, Marcelo. “Isomorfismos en los programas de lucha contra la pobreza. Los Programas Oportunidades y Puente”. *Desafíos*, Universidad del Rosario. Vol. 22 No. 1 (Primer Semestre del 2010): 57 – 101.

Urrieta, Luis. “Assistencialism and the Politics of High-Stakes Testing”. *The Urban Review*. Universidad de Colorado. Vol. 36. No. 3 (Septiembre 2004): 211 – 226

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Attanasio, Orazio (et al). “How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia”. *Briefing Note No. 54* Institute of Fiscal Studies, 2005

Ávila, Ricardo “Con 7,5% en el PIB, Colombia es una de las cinco economías de más alto crecimiento en el continente”. *El Tiempo*. (5 de abril de 2008). Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4077208>

Coronell, Daniel . “Otra forma de fraude”. *Semana*. (31 de mayo de 2010). Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/opinion/otra-forma-fraude/139519-3.aspx>

“Desempleo, el gran lunar en la política social de Uribe”. *El País*. (22 de julio de 2010). Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/desempleo-gran-lunar-en-politica-social-uribe>

“Desigualdad Extrema”. *Semana*. (12 de marzo de 2011). Consulta realizada el 10 de abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx>

“Dudas en Acción”. *Semana*. (12 de junio de 2010). Consulta realizada el 10 de abril de 2010. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx>

“Economía en 2009 creció 0,4% por encima de expectativas”. *El Espectador*. (25 de marzo de 2010). Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/economia/articulo195007-economia-2009-crecio-04-encima-de-expectativas>

“Familias en Acción ¿plataforma para la reelección?”. *Cambio*. (Julio de 2008). Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web: http://www.cambio.com.co/panoramacambio/784/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4369276.html

Gaviria, Alejandro. “Plata tiene que haber”. *El Espectador*. (4 de abril de 2008). Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/alejandrogaviria/columna-plata-tiene-haber>

Gaviria, Alejandro. “El Fracaso de Uribe II”. *El Espectador*. (16 de agosto de 2008). Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/alejandrogaviria/columna-el-fracaso-de-uribe-ii>

Gaviria, Alejandro. “Hagan Fila!”. *Semana*. (3 de noviembre de 2007). Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/economia/hagan-fila/107488-3.aspx>

Gaviria, Alejandro. “Programas sociales de subsidios son un paliativo para la pobreza pero también la perpetúan”. *Cambio*. (septiembre de 2009). Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: http://www.cambio.com.co/paiscambio/844/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6004092.html

“How to get children out of jobs and into school. The limits of Brazil’s much admired and emulated anti-poverty programme”. *The Economist*. (29 de Julio de 2010). Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.economist.com/node/16690887>

León, Juanita. “La cifra de pobreza, con y sin contexto”. *La silla vacía*. (25 de agosto de 2009).
Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web:
<http://www.lasillavacia.com/historia/3926>

Molano, Diego. “Acción social en Colombia: del asistencialismo a la corresponsabilidad”.
Fondo España PNUD. (26 de abril de 2010). Consulta realizada en noviembre de 2010.
Disponible en la página web: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/04/accion-social-en-colombia-del-asistencialismo-a-la-corresponsabilidad-articulo-del-alto-consejero-presidencial-para-la-accion-social-y-la-cooperacion-internacional/>

Ronderos, María Teresa “¿Por qué Colombia no sale del club de los pobres?”. *Semana*. (13 de Marzo de 2010). Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.semana.com/nacion/colombia-no-sale-del-club-pobres/136288-3.aspx>

“Política en Acción”. *Semana*. (16 de mayo de 2009). Consulta realizada en marzo de 2011.
Disponible en la página web: <http://www.semana.com/nacion/politica-accion/124035-3.aspx>

Son, Hyun. “Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for poverty Alleviation?”
ERD Policy Brief Series, Asian Development Bank. No. 51. (Julio 2008): 1 – 12

Stang, Silvia. “El asistencialismo social produce una mayor pobreza”. *La Nación*. (18 de agosto de 2010). Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web:
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1295674

Villatoro, Pablo. “Programas de transferencias condicionadas: experiencia en América Latina”.
Revista de la Cepal. No. 86. (Agosto 2005): 87 – 101

Otros documentos

Acción Social. “Manual Operativo de Familias en Acción 2007 – 2010”. Versión no. 2. Bogotá,
Noviembre de 2010

Departamento Nacional de Planeación -DNP. “Positivo balance de la política social presentó el DNP en jornada de rendición de cuentas.” Boletín No. 64. 6 de junio de 2010. Consulta realizada en febrero 2011. Disponible en la página web: http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=5xYD6d0b_0E%3D&tabid=1058

Congreso de la República de Colombia. “Ley 812 de 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006: Hacia un Estado Comunitario”. Republica de Colombia, Bogotá 2003

Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Documento Conpes Social 102: Red de Protección social contra la extrema pobreza”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 25 de septiembre de 2006.

Coronado, Sergio “Política social 2002-2010. Pocos avances, grandes interrogantes”. Centro de investigación y educación popular CINEP. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.cinep.org.co/node/1037>

Contreras, Mercedes “Neoliberalismo: un desafío ético-político”. Universidad de la Plata. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/noeliberalismo_contreras_revista_9_y_63.pdf

Gaviria, Alejandro. “Del romanticismo al realismo social: lecciones de la década del 90”. CEDE, Universidad de los Andes. (Abril de 2004): 1-16

Gaviria, Alejandro. “Subsidios y embarazos”. 18 de agosto de 2007. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://agaviria.blogspot.com/2007/08/subsidios-y-embarazos.html>

Gaviria, Alejandro. “Tiempos Cómodos” 14 de octubre de 2006. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: http://agaviria.blogspot.com/2006_10_01_archive.html

Global Exchange. “Análisis del Programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia”. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://www.globalexchange.org/countries/americas/colombia/ColomInformeFinalESP.pdf>

Handa, Sudhanshu y Davis, Benjamin. “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latina America and Caribbean”. *ESA Working Paper*, The Food and Agricultural Organization of the United Nations. No. 06-07

Lampis, Andrea. “Lucha contra la Pobreza y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Bogotá, CIDER – Universidad de los Andes. 2009. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web: www.pnud.org/.../Contexto%20Lucha%20contra%20la%20Pobreza.doc

Lozano, Juan - Congreso de la República de Colombia. “Proyecto de ley 220 mediante el cual se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción” De febrero 2011. Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: www.juanlozano.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=237%3Aproyecto-de-ley-220-de-febrero-de-2011-mediante-el-cual-se-regula-el-funcionamiento-del-programa-familias-en-accion&catid=126%3Afebrero&Itemid=124

Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. Presentando en una conferencia el mayo 9 de 1996. Harvard University. Consulta realizada en enero de 2011. Disponible en la página web: http://www.uned.es/dcpa/old_Doctorado_1999_2004/Torreblanca/Cursodoc2003/primerasesion/HalyTaylor1996.pdf

Ministerio de Educación. "Familias en Acción no es politiquería". Publicado en febrero 14 de 2007. Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en la página web: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-118813.html>

Núñez, Jairo y Cuesta, Laura. "Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas". *CEDE*, Universidad de los Andes. (Agosto de 2006): 1 – 64

Nupia, Oskar. "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia", CEDE- Universidad de los Andes. Marzo de 2011. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2011/Anti-Poverty_Programs_and_Presidential_Election_Outcomes_Familias_en_Accion_in_Colombia

Organización de las Naciones Unidas. "Declaraciones del Milenio de las Naciones Unidas" 13 de Septiembre, 2000. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. "Familias en Acción y Red JUNTOS programas del gobierno comprometidos en la lucha contra la pobreza". Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/mayo/03/12032010_i.html

Presidencia República de Colombia. "Presidente Uribe pide garantizar recursos para alcanzar meta de Familias en Acción". 8 de marzo de 2008. Consulta realizada en octubre 2010. Disponible en la página web: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/08/06082008.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible, el Área y sus Objetivos”. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=&s=a&m=a&c=02001&e=A>

Programa de las Naciones Unidas -PNUD. “Informe sobre DH, La pobreza en la perspectiva del desarrollo humano: conceptos y medición”. Ediciones Mundi-Prensa, 1997

Rawlings, Laura y Rubio, Gloria – Secretaria de Desarrollo Social. “Evaluaciones del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”. México: Cuadernos de Desarrollo Humanos 10, 2003

Serrano, Claudia. “Claves de la política social para la pobreza”. Ideas del texto son parte del proyecto Fondecyt llevado a cabo por Asesorías para el Desarrollo. Publicado en Septiembre de 2005. Consulta realizada en febrero de 2011. Disponible en página web: <http://www.unesu.org/piapobreza/Lectura7.pdf>

Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI s.a. “Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción. Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social, Informe Final”. Bogotá, diciembre 11 de 2006

Vargas, Lina – Centro de investigación y educación popular CINEP. “¿Qué hay detrás de las cifras?”. Publicado el 16 de octubre de 2009. Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web: <http://www.cinep.org.co/node/761>

Entrevistas

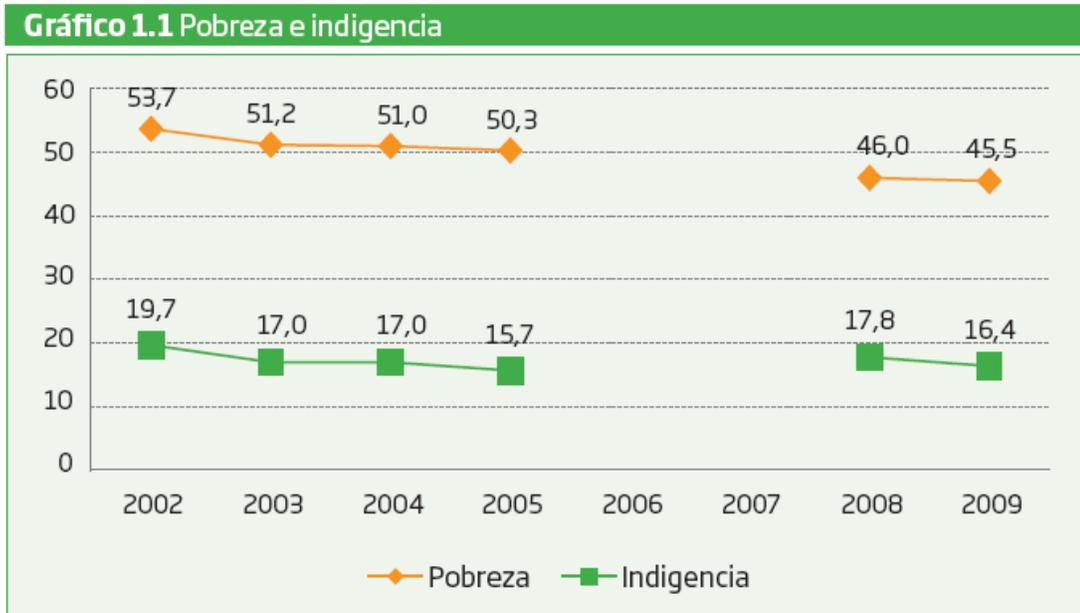
Entrevista a Fernando Sánchez, Coordinador Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial, dirección de Acción Social de la presidencia. Realizada en Bogotá, 22 de Marzo de 2011

Entrevista a Oskar Nupia, Profesor de Economía en la Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre desarrollo Económico CEDE. Realizada en Bogotá, 25 de marzo de 2011

Entrevista a Orazio Attanasio, Profesor de Economía en la University College London y dirige el Centro de Evaluación para Políticas de Desarrollo en el IFS. Realizada en Bogotá, 12 de abril de 2011

Entrevista Helena Landazuri, Beneficiaria del Programa Familias en Acción y fue madre líder. Realizada vía telefónica, 14 de abril de 2011

Anexo 1. Gráficas. Pobreza, indigencia y crecimiento económico en Colombia



Fuente: Mesep, DANE y DNP.

Fuente: Acción Social y DNP. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 43



Fuente: Mesep, DANE y DNP. Banco de la República.

Fuente: Acción Social y DNP. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 45

Anexo 2. Tabla. Metas para el 2010 del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Álvaro Uribe en temas sociales

Cuadro 3.1
Metas 2010. Condiciones de vida de la población

Meta	Línea de base (2005)	Situación 2010
Reducir el índice de pobreza ^{1/} (%)	49,2	39
Reducir el índice de indigencia ^{1/} (%)	14,7	8,0
Reducir el índice de Gini ^{2/}	0,55	0,50
Familias beneficiarias del programa Familias en Acción ^{3/}	682.307	1.500.000
Familias vinculadas a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema	0	1.500.000
Municipios con el nuevo Sisbén implementado ^{4/}	1.098	1.098

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 p. 112

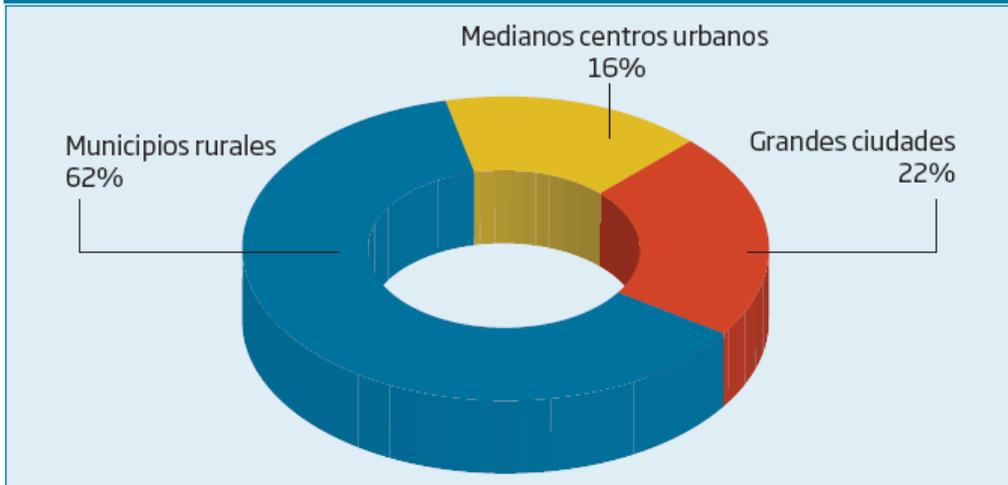
Anexo 3. Tabla. Evaluaciones realizadas al Programa Familias en Acción

Tabla 11.1 Evaluaciones realizadas al programa Familias en Acción			
Evaluación	Firma o consorcio evaluador	Población analizada	Resultados
FA-Rural	Unión Temporal IFS-Econometría SEI	Familias del nivel 1 del Sisben de municipios con menos de 100 000 habitantes	2003 - Impactos preliminares 2007 - Impactos de mediano plazo para población nivel 1 del Sisben
FA-Población desplazada	Centro Nacional de Consultoría	Población en situación de desplazamiento de ciudades medianas	2008 - Impactos para población en situación de desplazamiento
FA-Piloto urbano	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP - DNP)	Población nivel 1 del Sisben de barrios marginados de Medellín y Soacha	2007 - Impactos en Soacha 2009 - Impactos en Medellín
FA-Población indígena	Centro Nacional de Consultoría	Población indígena en seis comunidades del Cauca	2010 - Análisis de procesos y operación de FA en comunidades indígenas

Fuente: Acción Social y DNP. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*. p. 287

Anexo 4. Gráficas. Familias beneficiarias del Programa Familias en Acción para el 2009

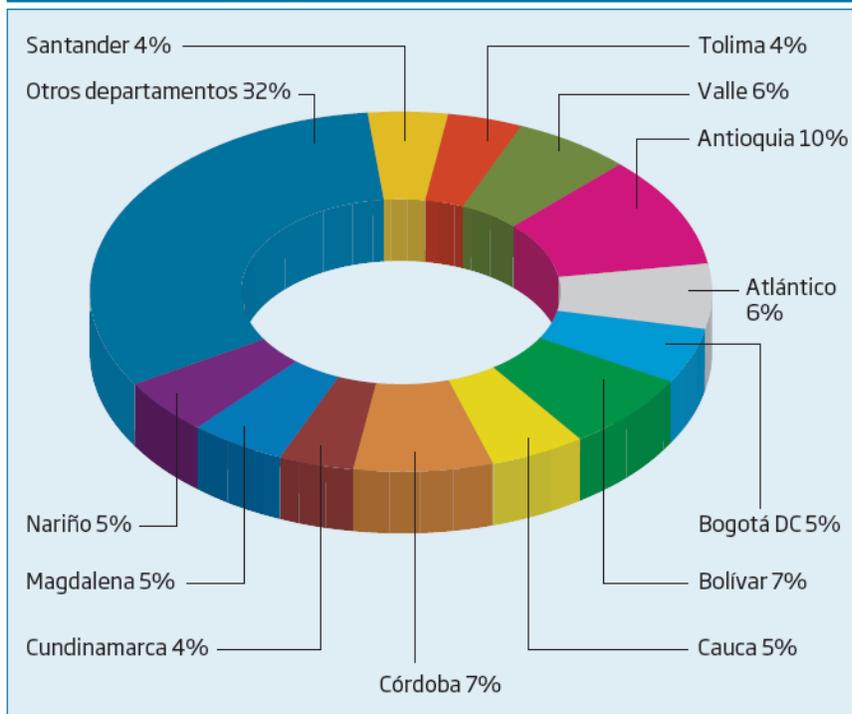
Gráfico 9.1 Familias beneficiarias Familias en Acción



Fuente: Sistema de Información - Área de Seguimiento programa Familias en Acción.

Fuente: Acción Social y DNP. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*, p. 244

Gráfico 9.2 Familias por departamento



Fuente: Sistema de Información - Área de Seguimiento programa Familias en Acción.

Fuente: Acción Social y DNP. *El camino recorrido Diez años Familias en Acción*, p. 255

Anexo 5. Tablas. Participación de las Familias beneficiarias

Cuadro 9.7 Asambleas municipales y elección de madres líderes		
Año	Madres líderes elegidas	Reuniones asambleas
2002	5 257	693
2003	7 442	748
2004	8 549	1 389
2005	9 073	794
2006	10 288	884
2007	3 826	234
2008	21 592	1 118
2009	35 720	1 118

Fuente: Sistema de Información – Área de Seguimiento programa Familias en Acción.

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

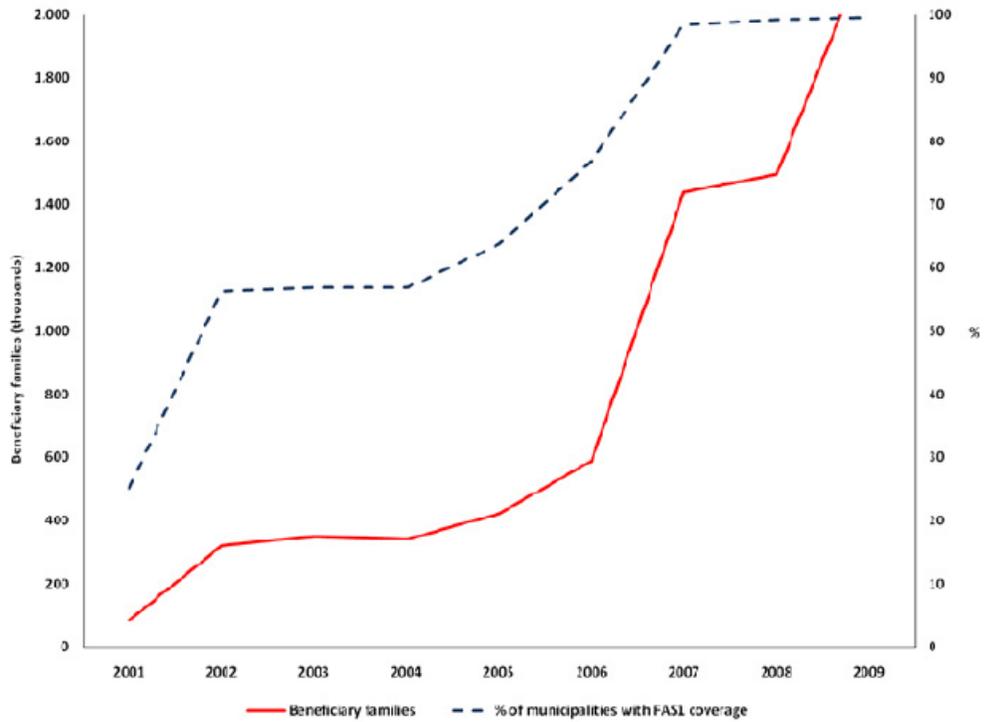
Cuadro 9.8 Encuentros de cuidado y capacitación a enlaces municipales				
Periodo	Número de encuentros cuidado	Número de participantes	Número de madres líderes capacitadas	Número de enlaces municipales capacitados
2002	1 134	47 486	3 501	317
2003	6 531	268 093	5 275	509
2004	22 307	441 169	5 830	622
2005	21 327	408 350	2 542	525
2006	27 029	725 084	4 068	168
2007	8 712	228 478	0	0
2008	52 716	1 658 586	5 130	1 063
2009	54 596	2 367 140	27 860	1 080

Fuente: Sistema de Información – Área de Seguimiento programa Familias en Acción.

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

Anexo 6. Gráfica. Aumento de familias beneficiadas por año

Figure 1
FA anti-poverty program
Number of beneficiary families and percentage of municipalities with coverage
2001-2009



Source: Social Action Office. Own computations.

Fuente: Nupia, Oskar. "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: *Familias en Acción* in Colombia", 2011. p. 7

Anexo. 7 Cifras. Impactos positivos del Programa Familias en Acción¹

Para ser más específicos, algunas de las cifras que se deben resaltar para ver los logros del programa son: el programa aumentó el consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias entre 15% y 19%. Este incremento se registró principalmente en alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación. Uno de los mayores efectos se concentró en alimentos de alto contenido nutricional. La desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales se redujo en un 10%. La enfermedad diarreica aguda se redujo de 21% a 10% en los niños menores de 4 años en el área rural. La tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12.1% en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó de 77.1% a 89.2%, mientras que en las zonas urbanas se registró un aumento de 5.9% con lo cual la asistencia pasó del 87.7% a 93.6%. Hubo una reducción de 6% en el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años en las áreas rurales y en las áreas urbanas se redujo la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores entre 14 y 17 años entre 80 y 100 horas menos al mes.

¹ Comparar Presidencia República de Colombia- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional. “Familias en Acción”, Impacto. Consulta electrónica.

Anexo 8. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas

Para poder indagar acerca de las razones de Álvaro Uribe para el fortalecimiento del programa fue necesario no sólo conocer la información publicada por escrito sino que también se realizaron entrevistas a cuatro personas expertas o conocedores del tema investigado. Las entrevistas realizadas fueron de tipo semi-estructuradas, en donde había un formato de preguntas definido, pero que variaba de acuerdo a la posición del entrevistado y a sus respuestas.

A continuación se encuentra el registro de las entrevistas realizadas.

Nombre	Institución	Relación con el Programa Familias en Acción	Fecha de la entrevista
Fernando Sánchez	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	Coordinador Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial.	22 de marzo de 2011
Oskar Nupia	Profesor de Economía en la Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre desarrollo Económico CEDE	Publicó el document: “Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia”	25 de marzo de 2011
Orazio Attanasio	Profesor de Economía en la University College London y dirige el Centro de Evaluación para Políticas de Desarrollo en el IFS.	Fue director de la evaluación de Familias en Acción y trabajó en la de jóvenes en Acción, Empleo en Acción y Oportunidades de México	12 de abril de 2011
Helena Landazuri	Ama de Casa	Beneficiaria del Programa Familias en Acción y fue madre líder	14 de abril de 2011

Anexo 9. Formato de Entrevista

1. ¿Considera que Familias en Acción debe continuar siendo el principal programa de política social del país?
2. ¿Considera que el programa ayudará a disminuir el número de pobres en Colombia en un largo plazo?
3. ¿Considera que con este tipo de programas de transferencias condicionadas se combate estructuralmente la pobreza?
4. ¿Tuvo conocimiento acerca de críticas de asistencialismo antes y durante el fortalecimiento del programa Familias en Acción?
5. ¿Por qué cree que se fortaleció éste programa?
6. ¿Cómo se prueba lo anterior?
7. ¿Qué otras razones considera que estuvieron presentes?
8. ¿Usted considera que el tema de la reelección influyó?
9. ¿Considera que el hecho de que éste tipo de programas se esté llevando a cabo en diferentes países de Latinoamérica influyó en el fortalecimiento del mismo en Colombia?
10. ¿Considera que el deseo de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio influyó en el fortalecimiento del programa?
11. ¿Considera que los financiadores externos del programa influyeron en el fortalecimiento del programa?
12. ¿Considera que el programa tiene viabilidad fiscal en el futuro?
13. ¿Qué es asistencialismo para usted?
14. ¿Por qué considera que a pesar de las cifras tan positivas que tuvo la economía antes de la crisis del 2008, la cifras de pobreza no se redujeron en las mismas proporciones?
15. ¿Qué opina sobre la focalización del programa? ¿Por qué si se busca asistir a los más necesitados esto no ve reflejado en cifras?; es decir que los departamentos con mayores necesidades básicas insatisfechas no son los más grandes receptores de estas ayudas.
16. ¿Qué opina sobre la investigación de la agencia Global Exchange que afirma que hay una estrecha relación entre el aumento de los beneficiados del programa y las cifras electorales?
17. ¿A pesar de los buenos resultados en las evaluaciones de impacto del programa, considera que si todo el dinero invertido en FA se destinara a programas de generación de empleo se obtendrían mejores resultados a largo plazo?

18. ¿Consideraría pertinente que este programa se aleje del ejecutivo y sea manejado independientemente?
19. Qué opina de las versiones que expresan que los padres de los niños beneficiarios con subsidios han dejado de trabajar y mujeres han tenido más hijos por el incentivo del subsidio.

Anexo 10. Entrevista a Fernando Sánchez, Coordinador Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial

El Programa de Familias en Acción (FA) no es el más importante del gobierno, hace parte de la Red de protección social; pero sí es el más eficiente, porque está funcionando. Hay una solicitud de los alcaldes de la entrada del programa en sus municipios, se ha creado un movimiento social por el efecto positivo en la permanencia escolar y el aumentó en el esquema de demanda de servicios de salud de niños de 0 a 7 años y en el esquema de vacunación completo. Por eso está en proyecto de Ley de la República, no como programa de gobierno sino como política pública, como parte del esquema para superación de pobreza por iniciativa de Juan Lozano y Piedad Zucardía.

Considera que el Programa sí disminuirá el número de pobres, pero no sólo el programa. Se ha construido red social entre los más pobres, no sólo son los pagos. El programa ayuda a superar la pobreza porque si se quiere proteger capital humano se debe invertir en los niños para que crezcan sanos por medio del control de crecimiento y desarrollo, el esquema de vacunación y dando estímulos para que se mantengan en el colegio porque no es suficiente que sean gratis. Entonces hay un complemento de los ingresos de las familias. Con esto se espera dar saltos a los círculos viciosos de la pobreza. Sí ayuda a disminuir estructuralmente la pobreza, porque parte del esquema para eso, se demuestra con cifras del DNP.

FA es un programa que actúa con las familias, Juntos es una estrategia que hace gestión de la oferta pública y privada en torno a familias pobres. FA ayuda a crear redes sociales, permite que las mujeres sean visibles en vida pública, participen en esquema de superación; hay un nuevo proyecto: mujeres ahorradoras en acción. El tema de la bancarización también es muy importante porque se espera que para un futuro se de un ahorro programado de microcréditos y micro seguros. Además hay un proceso de capacitación de las mujeres en diferentes temas, esto empuja a que superen la pobreza; hay madres lideres y también hombres porque se espera que para 2019 se de salto en los círculos de la pobreza.

Las críticas al programa de ser asistencialista han venido de una sola persona, Alejandro Gaviria y han tenido eco en medios de comunicación y la academia. El concepto de asistencia se ha entendido mal, es cuando el Estado mediante la entrega de dinero o cosas suple necesidades que la familia no puede suplir por sí sola, FA no es asistencialista por hay corresponsabilidades. Ambas partes deben cumplir con sus compromisos. El Asistencialismo: que es cuando el Estado supla sin contraprestación del ciudadano, pero hay veces que la asistencia social es necesaria. Todo lo que se

hace gira a entregar y los receptores no hacen nada a cambio. En este caso la familia hacen parte del esquema que tienen que cumplir. Esquema de condicionalidad que se fue convirtiendo en corresponsabilidad.

Este programa no fue diseñado para centros urbanos, pero debido a los cinturones de miseria y la convivencia con desplazados hubo demandas para que se ampliara, era necesario que se rompieran esquemas, que se protegiera el capital humano de los niños y no se volvieran parte de la fuerza laboral, ahora se le hace seguimiento a las familias. Desde el 2007 se están haciendo adaptaciones y para el 2012 se esperan nuevos esquemas en centros urbanos, en donde se van a quitar subsidios de primaria, parte del subsidio se entregará al muchacho al graduarse, sólo posible después de spotcheck que es medida sobre impacto que se van generando.

Considera que las razones para la ampliación fueron: principalmente la dinámica social, ya que se amplió por los efectos positivos en los primeros 3 años. Por medio del programa hay distribución del ingreso porque el gobierno convierte los impuestos en: infraestructura en todas partes hay puestos de salud hay oferta. Ahora toca propiciar la demanda de los servicios y en el mundo se ha comprobado en 70 países que los PTC funcionan para eso porque suplen 2 efectos, ponen en la población pobre dinero para que lo destinen en beneficio de los menores; esto es algo probado en evaluaciones de impacto y además junta oferta con demanda porque hace que haya trabajo institucional, como las mesas sectoriales de los ministerios y después se baja a departamentos y después a municipios donde participan todos y se juntan para orientar la oferta del servicio. Evaluación de impacto muestra que antes solo 3 de cada 10 iba a esquema de salud ahora son 7. En promedio una familia recibe 110 mil pesos, esos dineros se convierte en motor de la economía local es un efecto no buscado pero si logrado, complementariedad con el gasto social.

Con relación al uso político del programa establece que en la primer reelección ya se había hecho primera ampliación y segunda reelección era para el 2009 y se hizo en el 2007. No es ampliación clientelista sino propiciada por fuerza de esquema del programa en donde se hace que se complementen esquemas de lo local y lo nacional. Además, la selección es de carácter técnico por medio del Sisben, Sipot (desplazados) y los indígenas, entonces no es selección clientelista, ningún funcionario puede entrar o sacar o aumentar o no. Lo usan como caballo político pero es diferente que el programa lo permita.

Programa empieza en Francia en sesenta, después en México, problema de Colombia es de circulante. Colombia lo cambia, se convierte en referente. Colombia no entra por moda sino que es a quién lo quieren seguir. Guatemala mis familia progresa porque es un híbrido entre el de Colombia y

México. No se busca conseguir los ODM, sino que el programa se alinea desde su diseño, pero este programa solo ayuda a cumplir algunos ítems.

No se ha disminuido la pobreza en las proporciones esperadas porque para sacar a gente de la pobreza no hay una fórmula, hay esquemas probados que funcionaron muy bien. Colombia tiene un esquema estructural de pobreza por más de 5 décadas, con muchos fenómenos, guerrillas, paras narcos, facilismo de población, corrupción todo eso hace que a pesar de crecimiento en la economía se minen los procesos económicos. Colombia ha roto esquema muy lentamente por medio de cosas estructurales y lo veremos hasta la próxima década, se trabaja con la familia con los menores. Lo primero que se necesitaba era un sistema de identificación de pobres, que hoy se tiene.

Con relación a la viabilidad fiscal, considera que siempre los países tienen que tener espacio para las políticas de pobreza eso es de toda la década, se han ensayado diferentes esquemas. El programa sí debe rediseñarse, si es efectivo cada vez debe haber menos familias. Etapa siguiente por lo menos 600 mil familias deben salir y el programa quedar con 2 millones de familias beneficiarias. Tener puertas de graduación como va de la mano con red Juntos, entonces familias que cumplen con los logros mínimo de pobreza salen. Estamos en la segunda etapa de cambios del Sisben y la tercera plataforma que entra este año es cada vez menos manipulables porque el peso de las variables no es calificación municipal sino regional y nacionalmente entonces ya no hay niveles sino puntos de corte, el mínimo de protección social es el que va a dar la línea de pobres. Puede que tenga errores de inclusión y exclusión, pero está bien focalizado.

Con relación a las críticas sobre su mal focalización se debe tener en cuenta que los Departamentos con más población como Antioquia y Córdoba tienen muchas más población, entonces tienen el 18% en cambio Amazonas tiene 0,4%. No se puede ver por cantidad de familias sino porcentaje de población. Por eso considera que la ONG Global Exchange, está totalmente equivocada y que son probables todos los errores que tiene. Por ejemplo cuando nombra el caso de Zucardi, si se toman todas las cifras, se ve que las cifras aumentan en todo el país no sólo para la zona que muestran. Sistema de focalización impide que cualquier persona pueda meterle a las base de datos que la maneja el DNP, se la da a FA y ahí se focaliza. Ningún político puede influenciar. Carmen de Bolívar, un alcalde que está loco. Hay que leer quien es auspiciador de Global Exchange, y mirar que saca la publicación en un momento de crisis.

Al cuestionar qué pasaría si se destinara la misma plata para generación de empleo. Dice que a 2.9 familias no se les puede generar empleo con la misma plata, con 700 mil pesos al año por

familia con eso no se puede hacer empleo. Este es un tema que tiene que hacer toda la economía. Toca primero generar capacidades para que puedan trabajar, toca desarrollar capital social.

Con relación a la crítica de que aumenta la fecundidad, dice que antes el promedio de hijos era de 7 ahora son 2.5 niños por mujer. Cada que nace un niño no entra al subsidio, no los puede inscribir porque cuando se inscribe ya no se puede hacer. Entonces está probado técnicamente que no incentiva fecundidad de mujeres. Si la mujer deja de trabajar es porque se busca que mujer cuida a sus hijos, cuidadores de infancia. Porque la protección del niño no sólo es la comida, sino que haya un estímulo desde la primera edad. Con ello se busca un mejoramiento de calidad de vida para los menores. Desarrollo infantil temprano.

Al preguntarle sobre la pertinencia de que el Programa se alejara de ejecutivo, dijo que independientemente quien lo maneje es el esquema técnico que se debe seguir porque administrativamente es eficiente, ya que 188 personas manejan 1100 municipios. Es esquema eficiente, es modelo de gestión según Banco mundial. Los alcaldes pagan sus enlaces. Por eso el Proyecto de ley dice que sigue en Acción Social.

Anexo 11. Entrevista al Dr. Oskar Nupia, quién publicó el documento “Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia”

Al analizar los Planes de Desarrollo de Uribe se ve que en el primero, en el capítulo tres se habla de la pobreza, se propone una revolución educativa por medio de leyes para que se vuelva eficiente. Se ve que es un programa conservador a nivel del gasto, en donde se promueve una economía solidaria por parte de toda la sociedad. La responsabilidad es de todos los agentes y se le da un papel importante a los entes privados. Tenía una política social de derecha, se preocupa por la calidad de la educación y la cobertura de la salud. Por otro lado, con el segundo Plan de desarrollo hay un cambio drástico. Según lo que se comenta, “el BM le metió la idea a Uribe de agrandar el programa para meterle más créditos al país”. El Plan de Desarrollo del 2006 refleja un discurso mucho más de izquierda en donde se orienta un gran gasto hacia los pobres. Se podría pensar que la primera apertura sí tiene justificación, hasta los 1.5 millones de beneficiarios, pero se cuestiona el por qué hasta 3 millones si no estaba en plan de desarrollo.

En el 2004 empieza a crecer el número de beneficiarios y para esa misma época se da la enmienda constitucional para la reelección. Considera que distorsiona todo al haberlo agrandado tanto, solo porque dio buenos resultados de corto plazo y no se sabe con qué nos vamos a encontrar con las evaluaciones de largo plazo. Entonces habría sido mucho mejor si se hubiera dejado con las primeras familias beneficiarias y se esperara a tener resultados de largo plazo, se sabría si esas personas saldrían de la pobreza y así sería mucho más exitosa.

Cree que el objetivo, que es disminuir la pobreza no se cumple a corto plazo y a largo plazo como no se ha evaluado no se puede saber. Ahora uno de los mayores problemas va a ser sacar a 3 millones de familias del SISBEN, porque nadie quiere asumir los costos políticos de esto. Es necesario que se establezca cómo va a ser la graduación de estas personas.

Sin embargo, en política pública es necesario hacer apuestas. Esta política pública fue interesante, toca esperar en el largo plazo que sucede. Sin embargo, considera que no debieron extender tanto el programa sin saber las evaluaciones a largo plazo. Pero en política pública hay que ensayar mucho.

Anexo 12. Entrevista al Dr. Orazio Attanasio, evaluador del programa

Como miembro del grupo evaluador del impacto del Programa Familias en Acción en las áreas rurales, reconoce los aportes al capital humano de los niños beneficiarios. Sin embargo, establece que “no participamos en la evaluación de impacto en las zonas urbanas que se está haciendo en la actualidad porque el diseño está comprometido”. Al preguntarle quiénes están realizando dicha evaluación, dijo que no sabía y no quiso ahondar en el tema.

Considera que los bajos efectos en la reducción de la pobreza que se han dado en los últimos años en Colombia son una incógnita porque esto es contrario a lo sucedido en México y Brasil. Cree que se debe en gran medida a los problemas específicos de nuestro país en donde cabe destacar el gran número de personas trabajando en el sector informal.

Por otro lado, reconoce que este Programa es rentable políticamente y puede ser utilizado con fines electorales porque es muy popular entre los beneficiarios, entonces es innegable que le da votos al presidente. Con relación a los efectos negativos en la formalización del empleo, dijo que el programa no tiene efectos negativos en lo laboral o no hay estudios que lo demuestren.

Respecto al tema de la focalización, considera que está bien hecha porque se hace teniendo en cuenta las zonas geográficas y el Sisben. Asimismo, subrayó que es un Programa más transparente que otros y tiene efectos importantes entre los beneficiarios. Para terminar, considera que las mayores potencialidades del Programa Familias en Acción son: que fortalece el capital humano de largo plazo y el rol que le da a las mujeres al ser ellas las que reciben el subsidio.

Anexo 13. Entrevista a Helena Landazuri, madre beneficiaria del programa

Fue madre líder pero se cansó de esa labor porque le trajo muchos problemas con sus compañeras. Dichos problemas se dieron porque la información que le brindaba el gobierno para que ella transmitiera en los encuentros, a veces no coincidía con la realidad y el resto de madres se molestaban con ello. Por lo cual prefirió salirse de eso. Lleva aproximadamente cinco años en el programa y en la actualidad sólo es beneficiaria del subsidio; no le gusta asistir a los encuentros de cuidado.

Por otro lado, acepta que los subsidios son una gran ayuda para aumentar sus ingresos, ya que no tiene trabajo entonces le sirven mucho como complemento para los gastos de sus hijas; pero dice que ha tenido varios problemas con el pago porque muchas veces no le consignan lo que deberían.

Considera que es ilógica la crítica en la que se establece que algunas madres dejan de trabajar por el subsidio porque lo que reciben cada dos meses es mínimo como para considerar lo anterior una posibilidad.

Con relación a la corresponsabilidad, dice que en su caso, así no recibiera el subsidio ella seguiría enviando a sus hijas al colegio y a los controles médicos; que una cosa no tiene nada que ver con la otra.

Al preguntarle sobre la utilidad de los encuentros de cuidado, dijo que en un principio eran muy interesantes y se trataban temas que les enseñaban muchas cosas, pero que después se perdía mucho el tiempo y entonces había preferido dejar de ir.

Al preguntarle acerca del uso político del programa, prefirió no hacer comentarios al respecto.