

ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE AGENCIA COMÚN EN EL DISEÑO DEL  
COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR Y COMUNITARIO DEL  
PROGRAMA RED JUNTOS (2004 -2007)

ANAMARIA TIBOCHA NIÑO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2010

“Análisis del problema de Agencia Común en el diseño del Componente de  
Acompañamiento Familiar y Comunitario del Programa Red Juntos (2004 -2007)”

Monografía 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

Presentada por:

Anamaria Tibocho Niño

Dirigida por:

Mauricio Olivera

Semestre II, 2009

*Cuando finalmente se alcanzan los sueños  
que en algún momento parecían imposibles,  
aparecen nuevos retos  
que desafían el entendimiento y la voluntad.*

*AnamaríaTibocha*

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos aquellos que me dieron su apoyo y me hicieron creer que todo es posible.

En especial a Mauricio Olivera, a Elizabeth Niño, a Fabián Sarmiento, a mis padres y a mi hermano.

A todos ustedes: Gracias.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA RED JUNTOS Y EL MODELO DE AGENCIA COMÚN	5
1.1. PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL	7
1.2. ESTRUCTURA DE LA RED JUNTOS	12
1.3. EL MODELO DE AGENCIA COMÚN	17
2. ACTORES, INTERESES E INCENTIVOS DEL COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR DE LA RED JUNTOS	20
2.1. LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL	20
2.1.1. Presidencia de la Nación	21
2.1.2. Acción Social	22
2.1.3. Ministerio de la Protección Social	22
2.1.4. Departamento Nacional de Planeación	23
2.2. EL MUNICIPIO	24
2.2.1. La alcaldía	25

2.2.2. Los operadores	27
2.2.3. Los cogestores	27
2.3. LOS BENEFICIARIOS	28
2.4. EL SECTOR PRIVADO Y LAS ONG	29
3. LAS ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN DEL COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR DE LA RED JUNTOS	31
3.1. ASIMETRÍAS ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y EL NIVEL LOCAL	33
3.2. ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN CON LOS BENEFICIARIOS	34
3.3. ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA SOCIAL	35
4. LOS INCENTIVOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS EN LA RED JUNTOS	37
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

## LISTA DE CUADROS

Pág.

Cuadro 1. Estructura de la Red JUNTOS

13

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Dimensiones y logros de la Red JUNTOS

Anexo 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio

Anexo 3. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas

Anexo 4. Formato de Entrevista

Anexo 5. Transcripción de la entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro

Anexo 6. Transcripción de la Entrevista al Dr. Oscar Rodríguez

Anexo 7. Transcripción de la Entrevista a la Dra. Luz Stella Rodríguez

Anexo 8. Transcripción de la Entrevista al Dr. Jairo Núñez

Anexo 9. Transcripción de la Entrevista al Dr. Ricardo Molina

## INTRODUCCIÓN

Las reformas que se implementaron en América Latina a finales de los años 80 y principios de los 90 consideraron al crecimiento económico como el factor principal para reducir la pobreza, y, en consecuencia priorizaron el aseguramiento en salud y pensiones y la cobertura total en educación, sobre programas focalizados de ataque contra la pobreza.

Sin embargo, la crisis financiera de 1996 que, vía contagio, terminó afectando a varios países de América Latina, generó una caída en el producto interno y un aumento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, haciendo evidente la interdependencia de los países y la necesidad de medidas coordinadas para superarla y prevenir crisis posteriores. Esto dio lugar a un cambio de agenda en las políticas públicas, introduciendo políticas activas de ataque contra la pobreza y de focalización del gasto público hacia los más vulnerables. Como resultado, en Colombia se creó el Programa Familias en Acción dentro de la Red de Apoyo Social (RAS) diseñada para mitigar los efectos de la crisis, especialmente sobre la población más vulnerable.

En este contexto de crecientes demandas sociales, se crea a través del documento CONPES 102 de 2006 la Red para la Superación de la Pobreza Extrema—Red JUNTOS, como una estrategia para la superación de la pobreza extrema<sup>1</sup>.

La Red JUNTOS surge como resultado de las recomendaciones de la MERDP<sup>2</sup>, cuyos resultados establecieron la necesidad de crear una política integral activa de Estado para la reducción de la pobreza, que, a través de la articulación de las distintas entidades estatales, permitiera un mayor y mejor acceso de las

---

<sup>1</sup>En este documento se adopta la definición de pobreza y pobreza extrema de la Red JUNTOS, a partir de la cual se consideran pobres extremos las personas en los quintiles más bajos de ingresos del Sisben nivel uno.

<sup>2</sup> Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia, que, como señala el DNP (2006, pp. 5) fue conformada para enfrentar “el incremento de la pobreza y la indigencia que se inició en 1996, generado por la crisis económica de finales de los noventa, y el conflicto armado” y las exigencias de la comunidad internacional (derivadas de la suscripción de distintos acuerdos), que plantearon nuevos retos al Estado.

poblaciones menos favorecidas a los bienes y servicios del Estado y la consolidación de bases que permitieran a las familias más pobres superar las trampas de pobreza. De esta forma, el objetivo central de la Red es “construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida”<sup>3</sup>.

De acuerdo al documento CONPES 102 de 2006

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza se constituye en un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.<sup>4</sup>

En este sentido, la Red JUNTOS es el eje central de una política pública que busca articular las acciones de las diferentes entidades estatales alrededor del objetivo de promover la superación de la pobreza extrema de los grupos sociales más vulnerable, a través de la coordinación de la oferta de bienes y servicios del Estado y el acceso prioritario de las familias en pobreza extrema.

De acuerdo a los desarrollos de la teoría de elección racional y los estudios sobre políticas públicas, este programa necesita del diseño y la operación de mecanismos reales de coordinación e integración eficientes, que permitan alinear con el objetivo de la Red las decisiones y acciones de las entidades participantes y sus funcionarios, y también de los beneficiarios, de tal manera que cada uno cumpla con los compromisos adquiridos al vincularse a la estrategia.

De esta forma, la superación de la pobreza, objetivo final de la Red, depende de acciones concretas que involucren un conjunto de decisiones y gestiones, que finalmente se reflejan en el mejoramiento (o no) de las condiciones de las familias beneficiarias. Por esto, el análisis de cada uno de los componentes de la Red requiere identificar los distintos actores involucrados y sus intereses; a la vez que la manera

---

<sup>3</sup>Ver Departamento Nacional de Planeación - DNP; Agencia Presidencial Para La Acción Social Y La Cooperación Internacional- Acción Social y Ministerio De La Protección Social. “Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5”. 2009.p 9. Documento electrónico.

<sup>4</sup> Ver Consejo Nacional De Política Económica CONPES “Documento Conpes Social 102. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”. p 11.

como el diseño incorpora los incentivos necesarios para alinear los intereses particulares de las entidades, funcionarios y beneficiarios, con el objetivo central de la estrategia: la superación de la pobreza extrema.

Dada la complejidad de la Red JUNTOS resulta importante identificar, desde su diseño, los distintos actores del proceso político que tratan de influenciar las acciones de la Red y que condicionan el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, el modelo de agencia común es una herramienta de análisis que permite identificar los intereses, problemas de información e incentivos de los distintos actores. La agencia común permite analizar las políticas públicas como un proceso de negociación entre múltiples actores (principales) que buscan influenciar las acciones de los tomadores de decisiones de política (agente) simultáneamente,<sup>5</sup> así mismo, incorpora al proceso de formulación y ejecución de la política el comportamiento racional de los actores involucrados, es decir, sus intereses y los incentivos adecuados para alinearlos con el objetivo de la política.

En esta línea, el propósito de este trabajo es establecer el grado en que los incentivos incluidos en el diseño del Componente de Acompañamiento Familiar y Comunitario de la Red JUNTOS permiten alinear los intereses de los distintos actores involucrados con el logro de los objetivos de la estrategia.

La hipótesis inicial es que, en la medida en que el diseño del Componente de Acompañamiento Familiar desconoce algunos de los intereses de los actores y beneficiarios involucrados, los incentivos incluidos en el diseño no son adecuados para que éstos cumplan con sus funciones o compromisos y actúen de acuerdo a lo establecido, lo que dificulta el logro de los objetivos propuestos, específicamente la superación de la pobreza extrema por parte de las familias vinculadas.

Este documento se divide en 6 partes, incluida esta introducción. La siguiente sección presenta la Red JUNTOS y el modelo de agencia común. La tercera parte identifica los actores, intereses e incentivos del componente de acompañamiento familiar y comunitario. La cuarta analiza las asimetrías de información existentes; y

---

<sup>5</sup>Comparar Dixit, Avinash. *The making of economic policy.A transaction-cost politics perspective*.1996. p xv. Traducción libre del autor.

la quinta evalúa la relación entre los incentivos y el cumplimiento de los objetivos de la Red. Finalmente se enuncian algunas conclusiones y recomendaciones.

## 1. LA RED JUNTOS Y EL MODELO DE AGENCIA COMÚN

La estrategia para la superación de la pobreza extrema- Red JUNTOS, surge de las recomendaciones de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia, MERPD, que fue conformada para enfrentar el incremento de la pobreza y la indigencia, ante las exigencias internas y de la comunidad internacional. Así lo expresa el informe de la MERPD

La creación de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad tuvo antecedentes internos y externos. Entre los primeros deben destacarse el incremento de la pobreza y la indigencia que se inició en 1996, generado por la crisis económica de finales de los noventa, y el conflicto armado. Pero, además, a nivel internacional, el consenso que dio lugar a los compromisos Cumbre de las Américas, Quebec (2002) y Monterrey (2004), la Declaración del Milenio y los Mandatos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Naciones Unidas y la CEPAL. Esos hechos pusieron a pensar al país, en el largo plazo, en cómo alcanzar a la vez una tasa de crecimiento elevada y sostenida, y una reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad.<sup>6</sup>

Los resultados de la MERDP evidenciaron la necesidad de una intervención integral a las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, basada en esfuerzos coordinados de las distintas entidades estatales enfocadas en las poblaciones objetivo, con el propósito de generar un mayor y mejor acceso de estas poblaciones a los bienes y servicios del Estado.

La pobreza como fenómeno multidimensional implica que las personas en situación de pobreza deben recibir una atención articulada, es decir, recibir simultánea y coordinadamente los distintos bienes y servicios de la oferta social del Estado, de tal manera que se logren romper las condiciones que, generación tras generación, reproducen la pobreza y dificultan el mejoramiento de las condiciones de vida de esas personas. En este sentido,

la experiencia de años y recursos dedicados a la lucha contra la pobreza indica que los pobres extremos no pueden superar su condición de indigencia sin el apoyo del Estado. La existencia de trampas de pobreza hace que los esfuerzos propios por salir de la pobreza se

---

<sup>6</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación - DNP; Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia. "Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias".2006p 5. Documento electrónico.

contrarresten y, generación tras generación, las familias víctimas de este fenómeno permanezcan en la indigencia.<sup>7</sup>

Dadas las necesidades de coordinación y simultaneidad de las intervenciones, la Misión sugiere la creación de una Red de Protección Social encargada de integrar las políticas y los programas orientados a la reducción de la pobreza en Colombia, con el fin de aliviar las condiciones actuales y “combatir la situación de pobreza extrema futura de la infancia, dándole prioridad al sector rural y a las zonas urbanas marginadas”<sup>8</sup>. De esta forma, el planteamiento de la Misión era “trazarse objetivos de corto y largo plazo para facilitar el rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los primeros deben ayudar a enfrentar la condición actual y los segundos deben dedicarse a la acumulación de capital humano para enfrentar el futuro adecuadamente”<sup>9</sup>.

La conjunción de las recomendaciones de la MERDP y los resultados positivos del programa Familias en Acción, dieron paso a la creación de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema- Red JUNTOS, a través del documento CONPES 102 de 2006. Con el objetivo central de “construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situaciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida”<sup>10</sup>, la Red se articuló a partir de Familias en Acción, ahora programa permanente y eje central de la estrategia para la superación de la pobreza extrema.

El diseño de la Red JUNTOS, se puede analizar en tres fases: una primera fase de definición conceptual y estructura general realizada por la MERDP; una segunda fase sobre la formalización como estrategia de política social, a través del documento CONPES 102 de 2006, donde se establecen los lineamientos de la Red

---

<sup>7</sup>Ver Núñez, Jairo y Laura Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. Documento CEDE. No.2006-19 (Abril, 2006). p. 1

<sup>8</sup> Ver DNP y Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia. “Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias”. p 32

<sup>9</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 6

<sup>10</sup> Ver DNP; Acción Social y Ministerio De La Protección Social. “Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5”. p 15.Documento electrónico.

(principios, objetivos, dimensiones), la estructura, los mecanismos de vinculación de beneficiarios y los sistemas de información; finalmente, una tercera fase de diseño de la operación, que se refleja en el Manual Operativo, y que define la estructura y funcionamiento de la Red. En cada una de las fases se introducen elementos adicionales y se desarrollan aspectos institucionales, que dan como resultado la Red JUNTOS actual.

### **1.1. PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL**

El primer diseño de la Red JUNTOS, se fundamenta en el resultado principal de los estudios realizados por la MERDP: la existencia de trampas de pobreza que hacen de la pobreza un fenómeno multidimensional.

Las trampas de pobreza, entendidas como condiciones estructurales que restringen, generación tras generación, las posibilidades de mejorar las condiciones de vida y salir de la pobreza, obedecen a distintos factores, entre los cuales se encuentran: i) las limitaciones a la acumulación de capital humano, como el analfabetismo, la falta de acceso a educación, la desnutrición y el trabajo infantil, que restringen el acceso a los trabajos más calificados y, por tanto, mejor remunerados; ii) la falta de acceso a redes sociales que limita la información disponible y con ello el acceso a los bienes sociales del Estado, así como las oportunidades de trabajo; iii) el no aseguramiento y acceso a servicios financieros, que aumentan la exposición al riesgo y limitan el capital de trabajo; y iv) las trampas físicas y geográficas, que incrementan los costos de producción y transporte, reducen el acceso a los mercados, y dificultan el acceso a condiciones mínimas de salubridad, aumentando así el riesgo de contraer cierto tipo de enfermedades, que reducen la productividad.

El trabajo adelantado por la MERDP buscaba identificar las razones por las cuales el aumento que venía experimentando el gasto público social del país no se reflejaba en reducciones paralelas de la pobreza. Para ello, en el marco de la MERPD, se adelantaron distintos estudios de campo que hicieron evidente la existencia de varias trampas de pobreza, que enfrentan simultáneamente las familias

y que limitan los efectos positivos de los programas sociales a los que acceden de manera desarticulada y aleatoria. Es así como, la falta de coordinación entre la oferta social del Estado, en sí misma, y entre esta y las necesidades de las familias en situación de pobreza, impide que las poblaciones más vulnerables reciban la atención que requieren en los distintos frentes, lo que a su vez limita los avances en la reducción pobreza.

Tal como señala el Dr. Manuel Fernando Castro<sup>11</sup>

La pregunta central fue por qué si en Colombia se ha venido desarrollado una serie de programas de inversión social en diferentes modalidades, (algunos orientados por la demanda, la gran mayoría orientados bajo un enfoque de oferta) la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, no se reduce. Esa era la pregunta fundamental y las discusiones llevaron, de forma muy interesante, básicamente hacia el hecho de que parte de la explicación de por qué no se reduce es porque la oferta de programas sociales del Estado no tenía un carácter de integralidad. La oferta de programas sociales del Estado no se ejecutaba, bajo un enfoque en el que los diferentes programas pudieran ser por un lado simultáneos y al mismo tiempo complementarios; de forma tal que el efecto total de la política social sea mucho más que la suma de las partes, mucho más que el número de pobres que tu puedes atender por cada uno de los programas, sino que al integrar la oferta del Estado tú puedas tener un efecto multiplicador. Esa era fundamentalmente la racionalidad de este tipo de programas.<sup>12</sup>

La gran conclusión de la MERPD fue la necesidad de una intervención coordinada y paralela, que permita atender, simultáneamente, todas las trampas de pobreza a las que se enfrenta la familia; en caso contrario, los bienes y servicios de la oferta social no tienen mayor efecto sobre la pobreza. Para esto es indispensable identificar las dificultades de cada familia y dar atención integral en esas áreas identificadas como problemáticas. Al respecto, uno de los puntos centrales era garantizar el acceso a la información por parte de las familias más pobres, ya que

uno de los obstáculos de los programas de asistencia social más importantes, identificados en evaluaciones de otros países, pero también en el caso de Colombia, es que las familias más pobres en situación de vulnerabilidad tienen muchas limitaciones para acceder a los programas, no porque no sean ejercibles, sino básicamente porque no los entienden, porque no saben a quién llegarle, no saben a dónde recurrir, no saben que tienen derecho a este tipo de iniciativas.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>El Dr. Manuel Fernando Castro fue el secretario técnico de la misión para el diseño de una estrategia para la Reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), y actualmente se desempeña como consultor del Banco Mundial.

<sup>12</sup>Ver Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010.

<sup>13</sup>Ver Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010.

A partir de estos resultados y con el propósito de formular un Programa contra la Extrema Pobreza (PEP), la MERP

explora un nuevo esquema de lucha contra la extrema pobreza que se fundamenta en: i) integrar todos los servicios del Estado para las familias más necesitadas; ii) enfocarse en la familia y no en las personas; iii) adecuar la oferta a la demanda de las familias; iv) fortalecer la participación de los gobiernos locales bajo los parámetros diseñados a nivel central; v) establecer un límite en el tiempo de permanencia de las familias en el Programa (graduación); y vi) realizar control social, monitoreo y seguimiento constante, así como evaluación de impacto.<sup>14</sup>

Para la formulación del PEP, la MERDP visitó algunas experiencias de programas de lucha contra la pobreza en Latinoamérica, entre las cuales se encuentra Chile Solidario. El modelo del programa Chile Solidario resultaba interesante por su componente de acompañamiento a las familias, que permitía identificar las necesidades de cada familia y darles orientación respecto a la oferta social de Estado relacionada con estas necesidades, dando facilidades de acceso y articulando la oferta social del Estado con las necesidades de cada una de las familias beneficiarias. En este sentido, el modelo de Chile Solidario permitía responder a las necesidades de coordinación identificadas en el marco de la Misión, a la vez que daba orientación sobre la estructura institucional que se debía crear para dar una atención integral a las familias beneficiarias y lograr reducir la pobreza extrema.

Bajo este modelo se formula la PEP, con 9 dimensiones básicas<sup>15</sup> y dos componentes: uno de coordinación de la oferta social, que busca que los programas existentes lleguen a las familias que los necesitan de manera articulada y focalizada; y uno de acompañamiento a las familias, que permita identificar sus necesidades básicas o trampas de pobreza, y les brinde información sobre la oferta social existente, para que puedan acceder fácilmente y rompan las trampas de pobreza.

En este sentido, la PEP constituye una estrategia que

en vez de pensar en más programas independientes se centra en cómo lograr integrar mejor toda la oferta social del Estado alrededor de la familia. La familia se convierte en la unidad

---

<sup>14</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 13

<sup>15</sup> Ver Anexo 1.

básica de la política social, a diferencia del enfoque tradicional del programa donde con frecuencia no es la familia sino el individuo.<sup>16</sup>

La familia como eje de la intervención, requiere entonces de una persona que la acompañe en su proceso, que la oriente en el reconocimiento de sus necesidades y la ayude a identificar los programas y procedimientos necesarios que le sirven para superar su condición de pobreza. Es así como la figura del trabajador social, luego llamado Cogestor Social, se convierte en la figura central de la estrategia. Tal como señalan Núñez y Cuesta

Los trabajadores sociales deben observar y verificar la evolución de la familia en la superación de cada una de las condiciones, mediante visitas domiciliarias mensuales y talleres comunitarios realizados los fines de semana. Las familias que no hayan superado todas las condiciones seguirán siendo observadas y acompañadas por un máximo de tres años adicionales; y, las otras, seguirán recibiendo la atención del Estado, en los servicios que aún requieran y que en ese momento se espera hayan sido apropiados como un derecho.<sup>17</sup>

Adicional al acompañamiento cercano de los Cogestores, se incluyeron unos talleres semanales de dinámica familiar, y unos de generación de ingresos y microcrédito, estos últimos con la idea de promover la dimensión de generación de ingresos, considerada como fundamental para que la estrategia no se convierta en asistencialista.

Así mismo, con el propósito de atender las trampas geográfica y regionales, la MERPD formula un componente de Infraestructura y Servicios Sociales Básicos, que sugiere cofinanciación de obras de infraestructura de los municipios entre estos y la nación, con el objetivo central de “proveer a las regiones más pobres y marginadas de infraestructura social básica (escuelas, hospitales, acueductos, etc.)”<sup>18</sup>. Esto teniendo en cuenta que “un PEP debe incluir un componente de inversión en este tipo

---

<sup>16</sup>Ver Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010.

<sup>17</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 21

<sup>18</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 25

de obras urbanas y rurales, mejoramiento y equipamiento de escuelas, e infraestructura productiva (vías rurales, pequeño riego, etc.)”<sup>19</sup>.

La coordinación entre las entidades participantes fue uno de los temas centrales de la formulación del PEP. Se estableció que Acción Social, por sus facilidades operacionales, básicamente su estructura y su modelo de contratación privada, debía ser la entidad coordinadora con el fin de mantener su agilidad; así mismo, era necesario dar participación al Ministerio de la Protección Social, quien es el encargado de la política social, y al Departamento Nacional de Planeación, por ser el encargado de asignar el presupuesto a los proyectos de inversión social de las entidades que también debían tener participación desde la oferta social. La coordinación de las entidades nacionales relacionadas con la oferta social del Estado se pensó en términos financieros, a través del compromiso adquirido en el CONPES 102, e incluso se estudió la posibilidad de hacerlos a través del requisito previo, es decir, del condicionamiento de los desembolsos del DNP al cumplimiento de ciertos compromisos de las entidades; esto no se incluyó en el diseño final, debido a las dificultades de implementación que generaba y a los desincentivos que podía generar en las entidades participantes, de tal manera que la participación quedó sujeta a la voluntad de las entidades.<sup>20</sup>

El principal reto de la PEP era, en el marco de la descentralización, coordinar los distintos niveles territoriales, en términos de la oferta social (salud y educación, que se financia con las transferencias de la nación a las entidades territoriales) y de la selección de beneficiarios. Los municipios y Acción Social debían actuar de la mano, con la participación y apoyo de las instituciones nacionales en materia de oferta social; pero, bajo el principio de autonomía territorial, la participación de las entidades locales debía ser totalmente voluntaria. Así lo señalan Núñez y Cuesta

La gerencia y operación debe estar a cargo de Acción Social. Los municipios, en conjunto con Acción Social, deberían realizar dos tareas: i) contratar los trabajadores sociales idóneos

---

<sup>19</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 23

<sup>20</sup> Comparar entrevista Dr. Jairo Núñez, realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010.

para realizar el acompañamiento a las familias, y ii) gestionar la firma de los acuerdos entre los hogares beneficiarios y el Estado. Finalmente, los Consejos de Política Social se harán cargo de: i) realizar un inventario de las necesidades de infraestructura del municipio y ii) ejercer control social.<sup>21</sup>

Aunque el diseño inicial no lo resuelve, ajustes posteriores, introducidos en el marco del CONPES 102 de 2006 y del manual operativo de JUNTOS, dan origen a los acuerdos entre la nación y las entidades territoriales, donde se establecen los compromisos, a la vez que se configura el tercer componente de la estrategia: el componente de fortalecimiento institucional.

Otro aspecto que la Misión deja abierto a la discusión, es la meta de graduación, es decir, las condiciones de salida bajo las cuales se considera que una familia ha superado la pobreza y deja el programa. Meta que ni las discusiones alrededor del CONPES 102, ni los desarrollos de la operación, definieron.

Los diseños de la PEP adelantados por la Misión, se consolidaron en el documento CONPES 102 de 2006, que dio paso a la creación de la Red JUNTOS, que en términos formales, ha sido definida como

Una estrategia de intervención integral y coordinada, que incluye los diferentes organismos y niveles del Estado y representantes de la Sociedad Civil, mediante la articulación institucional y de recursos que garanticen el acceso preferente de las familias en pobreza extrema a los programas sociales. Contempla el compromiso y corresponsabilidad de las familias para promover la superación de su situación, reduciendo su vulnerabilidad e incentivando su inserción autónoma a mecanismos de protección social.<sup>22</sup>

Para esto, se diseñaron unos componentes, unos logros y unas instancias, es decir, una estructura institucional particular, que se enuncia en la siguiente sección.

## **1.2. ESTRUCTURA DE LA RED JUNTOS**

La Red JUNTOS está diseñada para ser implementada a partir de tres (3) componentes: i. Acompañamiento Familiar y Comunitario, ii. Gestión de la Oferta y

---

<sup>21</sup> Ver Núñez y Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. p. 27

<sup>22</sup> Ver Juntos. “Manual de recolección y conceptos básicos de la línea de base familiar –JUNTOS. Fase de Expansión”. 2008. p 5.

Acceso Preferente a Programas y Servicios del Estado, y iii. Fortalecimiento Institucional.

El Componente de Acompañamiento Familiar y Comunitario busca apoyar a las familias en situación de pobreza extrema o desplazamiento en el proceso de identificación de sus fortalezas y potencialidades, y la consolidación de lazos familiares y redes sociales que le permitan superar su condición de pobreza.<sup>23</sup> Es así como, a través de este componente, se identifican las necesidades, fortalezas y debilidades de las familias beneficiarias de la Red, y se realiza el seguimiento a su avance en los logros, es decir, el cambio en las condiciones de vida de las familias.

Para ello, el componente de acompañamiento familiar y comunitario cuenta con recursos de Acción Social y de los municipios participantes, con los cuales se financia la estructura de acompañamiento a las familias, basada en la figura de los *cogestores*.<sup>24</sup> Los cogestores son contratados y capacitados por los operadores sociales, los cuales se financian de los recursos provenientes de un Fondo Común, creado con los aportes de Acción Social y del municipio<sup>25</sup> cuando este último decide participar de la estrategia y se suscribe el acuerdo correspondiente. A su vez, los operadores sociales son contratados por licitación, capacitados y coordinados por la Coordinación Nacional de JUNTOS, que es encabezada por Acción Social y se subdivide en Unidades Técnicas.

El acuerdo suscrito entre el municipio y Acción Social, compromete al alcalde a nombrar un delegado municipal, que actúa como gestor de los programas sociales del municipio e interlocutor con el componente del acompañamiento familiar y comunitario, para garantizar el acceso preferente de las familias beneficiarias. En

---

<sup>23</sup> Comparar DNP; Acción Social y Ministerio De La Protección Social. “Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5”. p 31. Documento electrónico.

<sup>24</sup> Los cogestores son las personas encargadas de acompañar y orientar a las familias, es decir, de hacer las visitas domiciliarias a través de las cuales se identifican las necesidades, avances y dificultades de las familias beneficiarias, dando información y orientación sobre los programas sociales y los mecanismos que pueden ser utilizados por las familias para mejorar sus condiciones de vida y así alcanzar los 45 logros básicos.

<sup>25</sup> El porcentaje de aportes de uno y otro varía, entre otros con según el número de beneficiarios y la capacidad de recursos del municipios.

consecuencia, el delegado municipal es el representante de la Red JUNTOS a nivel local.

Por su parte, el Componente de Gestión de Oferta y Acceso Preferente a los Programas Sociales del Estado busca una atención articulada e integral, a través de la coordinación de la oferta de bienes y servicios de las distintas entidades del Estado<sup>26</sup>, con el fin de dar atención prioritaria a las familias miembros de la Red.<sup>27</sup> De esta forma, se busca que la Oferta Institucional del nivel central actúe coordinadamente, focalice y adapte sus programas a las necesidades de la población en pobreza extrema y situación de desplazamiento; sin que esto signifique partidas presupuestales adicionales a las que le corresponden a cada entidad de acuerdo al presupuesto general de la nación. Bajo circunstancias especiales, las entidades formulan proyectos de inversión específicos y compiten por los recursos de una Bolsa de Recursos, administrada por el DNP y creada para atender las necesidades presupuestales de proyectos específicos para la Red JUNTOS.

El Componente de Gestión de Oferta está dirigido por la Comisión Intersectorial, mayor instancia de decisión y coordinación de la Oferta, que se encuentra integrada por el Ministerio de la Protección Social, Acción Social y el Departamento de Planeación Nacional, y las 14 entidades restantes que integran este componente.

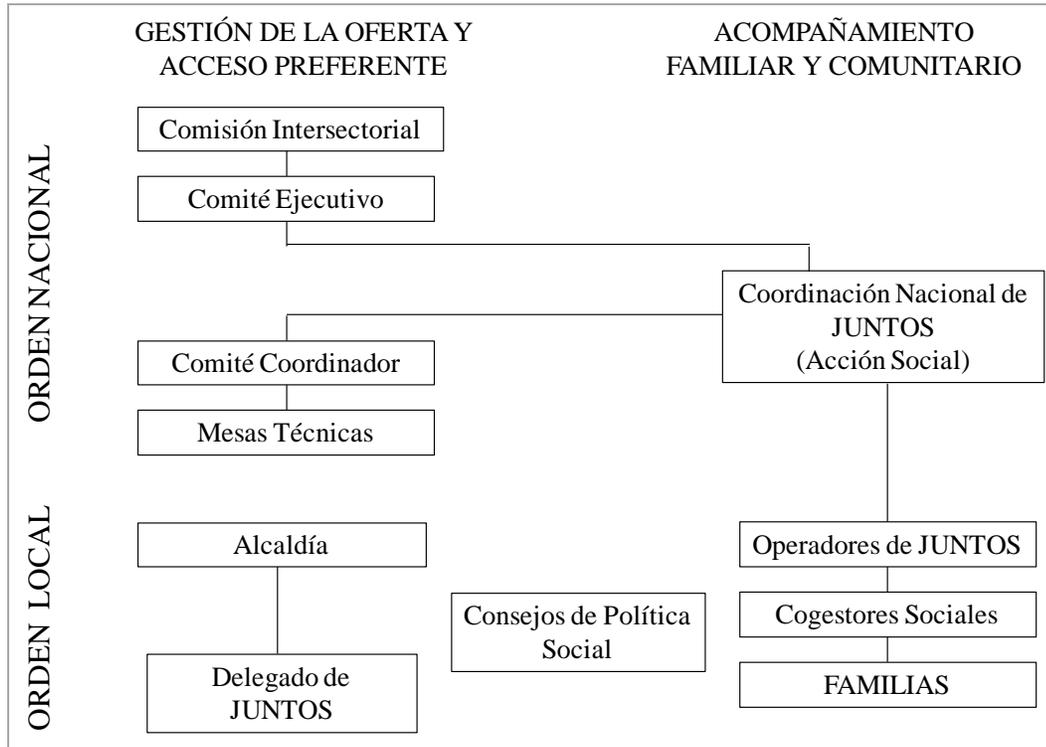
A la Comisión Intersectorial, le siguen en orden jerárquico descendente: el Comité Ejecutivo, integrado por el Ministerio de la Protección Social, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación; el Comité Coordinador, compuesto por un delegado de cada entidad que conforma la Comisión Intersectorial, y subdividido en Unidades Técnicas; y las Mesas Técnicas, organizadas de acuerdo a las 9 dimensiones, en las que participan las 17 entidades.

---

<sup>26</sup> Actualmente son 17 las entidades nacionales que, por mandato, integran el Componente de Gestión de la Oferta: la Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer; la Registraduría Nacional del Estado Civil; el ICBF; FINAGRO; el INCODER; el SENA; Bancóldex; la Policía Nacional; el ICETEX; y los ministerios de: Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Interior y Justicia, Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y Defensa. Entidades que son coordinadas por Acción Social, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>27</sup> Comparar DNP; Acción Social y Ministerio De La Protección Social. "Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5".p 33. Documento electrónico.

**Cuadro 1. Estructura de la Red JUNTOS**



Fuente: Manual Operativo de la Red JUNTOS

Finalmente, el Componente de Fortalecimiento Institucional tiene como propósito generar capacidades en las entidades territoriales para responder a las demandas de la población y contribuir con la consolidación del sistema de protección social en el nivel local.<sup>28</sup> Este componente se articula alrededor de los Consejos de Política Social en los departamentos y municipios.

Los tres componentes de la estrategia, cuyo fin último es la superación de la pobreza extrema, se estructuran alrededor de nueve (9) dimensiones y cuarenta y cinco (45) logros básicos<sup>29</sup>, que permiten identificar las principales necesidades de las familias de la Red y priorizar en los aspectos más relevantes para mejorar su condición.

<sup>28</sup> Comparar DNP; Acción Social y Ministerio De La Protección Social. “Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5”. p 37. Documento electrónico.

<sup>29</sup>Las dimensiones y logros de la Red Juntos se encuentran en el anexo 1.

El programa central de la Red JUNTOS, al menos en su diseño inicial, es Familias en Acción, programa que buscaba elevar los niveles de salud y nutrición de los niños entre 0 y 6 años, así como la educación de los niños de 7 a 17 años, pertenecientes a las familias clasificadas en nivel 1 del Sisben en los municipios con menos de 100,000 habitantes, a través de la entrega mensual de un subsidio por familia a cambio de que los niños asistan a controles de crecimientos y desarrollo, en el caso de niños entre 0 y 6 años, o que asistan a la escuela regularmente en el caso de niños entre los 7 y 17 años.<sup>30</sup>

En este sentido, la Red JUNTOS se enmarca dentro de los programa de transferencias condicionadas, donde la entrega del subsidio al beneficiario depende de alguna acción específica que se encuentra relacionada con el cumplimiento del objetivo de la política; esto busca evitar que los beneficiarios se limiten a esperar el subsidio sin realizar ningún esfuerzo por cumplir el objetivo de la política, ya que, de ser así, la política no lograría su propósito y se convertiría en asistencialista.<sup>31</sup>

Sin embargo, el condicionamiento a los beneficiarios no es el único requerimiento para que la política logre su objetivo de reducir o eliminar la pobreza. Para el caso de la Red JUNTOS en particular, pero también para las políticas públicas en general, la complejidad de los procesos de decisión incluye pluralidad de actores con información privada, que toman decisiones de acuerdo a su interés individual, e involucra diferentes niveles de delegación. Esto da lugar a la existencia de múltiples relaciones principal-agente, que constituyen la *agencia común (commonagency)*.

---

<sup>30</sup> Comparar Unión Temporal FSI - Econometría S.A. – SEI S.A. “Evaluación del impacto del programa Familias en Acción- Subsidios condicionados de la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado)”. Marzo de 2004. p. 1. Documento electrónico.

<sup>31</sup> En algunos países de Latinoamérica se han implementado programas/estrategias similares, entre estos se encuentran Chile Solidario, creado en 2002; Progreso en México, creado en 1997; y Bolsa Familia en Brasil, creado en 2003.

### 1.3. EL MODELO DE AGENCIA COMÚN

De acuerdo con la teoría de elección racional, los actores que participan en el proceso de las políticas públicas (diseño y formulación, asignación de recursos y ejecución, y seguimiento y evaluación), actúan de acuerdo a sus propios intereses, los cuales no siempre se encuentran alineados con los objetivos de la política. Por tanto, la gestión y el cumplimiento de las funciones y/o obligaciones establecidas, y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos propuestos, dependen directamente del diseño, en especial de los incentivos que incluye la política para que cada uno de los actores involucrados decida, teniendo en cuenta su propio beneficio, actuar de acuerdo a la metas de política, es decir, cumplir con las funciones y compromisos adquiridos.

Esto se debe tener en cuenta en el momento de analizar una estrategia como la Red Juntos, en la cual, tal y como se describió en la sección anterior, participan actores muy diversos, entre los que se encuentran los beneficiarios, varias entidades del Estado y los distintos niveles territoriales; cada uno de ellos con objetos sociales diferentes e integrados por funcionarios con intereses particulares. Este tipo de análisis puede hacerse a través del modelo de agencia común, que hace referencia a la situación en la que varios actores (principales), tratan de influenciar, simultáneamente las acciones de los decisores de política (agente)<sup>32</sup>, en este caso la Red JUNTOS.

La agencia común parte de la existencia de distintos niveles de decisión y delegación, que dan lugar a problemas de información y exigen la articulación de intereses individuales y colectivos. Esto se realiza a través de la generación de incentivos que revelan las preferencias de los actores involucrados y facilitan la coordinación entre los niveles de decisión.

Así, en el caso colombiano, el ejecutivo delega en las distintas agencias del Estado la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como la preparación

---

<sup>32</sup>Comparar Dixit *The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective*.p xv. Traducción libre del autor.

y ejecución del presupuesto<sup>33</sup>; a estas relaciones suelen sumarse, en los distintos niveles de decisión y gestión, otras relaciones principal-agente, originadas en el comportamiento racional de los agentes y los problemas de información. De igual forma, para el caso de la Red Juntos, el gobierno nacional delega en Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación, la coordinación de la estrategia; estos a su vez, delegan en las unidades territoriales, los operadores sociales y los cogestores la ejecución del Componente de Acompañamiento Familiar.

Cada nivel de delegación da lugar al surgimiento de nuevas necesidades de información, que, si no se cumplen, se convierten en asimetrías de información, porque los verdaderos intereses y preferencias de cada actor sólo son conocidos por cada uno de ellos, lo que dificulta la incorporación de incentivos que alineen la elección de los actores con la maximización del bienestar social.

Las asimetrías de información se presentan cuando el Principal no puede persuadir al Agente para que este revele la información privada que posee. En este sentido, “el problema de principal-agente resulta de la falta de una tecnología de monitoreo que convierte las acciones del agente en información privilegiada y disminuye la posibilidad de cumplimiento del contrato cuando las preferencias del principal y del agente no están alineadas hacia un mismo objetivo”<sup>34</sup>.

Los problemas de información, negociación y *enforcement* dan lugar a costos de transacción, de diferentes clases, que permean las relaciones políticas y afectan los resultados y productos de la política pública. Estos costos de transacción ‘políticos’, pueden definirse como los costos comparativos de planear, adaptar y monitorear la terminación de tareas bajo estructuras de gobierno alternativas.<sup>35</sup> De esta forma, “algunos rasgos y resultados del proceso político puede entenderse mejor y

---

<sup>33</sup> Comparar Olivera, Mauricio. “Sobre Teoría de Juegos, Proceso Presupuestal y Situación Fiscal en Colombia”. En *Cuadernos de Fedesarrollo*. No. 27 (Septiembre, 2008). p 6

<sup>34</sup> Ver Olivera. “Sobre Teoría de Juegos, Proceso Presupuestal y Situación Fiscal en Colombia”. p 7.

<sup>35</sup> Comparar Dixit. *The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective*. p. 31. Traducción libre del autor.

relacionarse entre sí pensándolos como el resultado de varios costos de transacción y las estrategias de los participantes para adaptarse a ellos”<sup>36</sup>.

Dado que, las políticas públicas pueden analizarse como un proceso de negociación en la que interactúan múltiples principales y múltiples agentes, su diseño debe “incentivar la generación de la información adecuada y la transparencia necesaria para evitar las asimetrías de información”<sup>37</sup>.

En este sentido, la aplicación del modelo de Agencia Común permite identificar las relaciones entre los diferentes principales y agentes involucrados en el proceso político en el que se desarrollan las políticas públicas, sus intereses y los incentivos necesarios para alinearlos con el bienestar social; a la vez que señala los costos de transacción derivados de la asimetrías de información y de las medidas empleadas para corregirlas.

---

<sup>36</sup>Ver Dixit. *The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective*. p xv. Traducción libre del autor.

<sup>37</sup> Ver Olivera. “Sobre Teoría de Juegos, Proceso Presupuestal y Situación Fiscal en Colombia”. p 9.

## **2. ACTORES, INTERESES E INCENTIVOS DEL COMPONENTE DE ACOMPANAMIENTO FAMILIAR DE LA RED JUNTOS**

La identificación de las necesidades, fortalezas y debilidades de las familias beneficiarias de la Red, y el seguimiento a su avance en los logros, se encuentra en el Componente de Acompañamiento Familiar y Comunitario, a través del cual se observan los resultados y el logro de los objetivos de la estrategia, es decir, el cambio en las condiciones de vida de las familias. Por tanto, de su diseño, y de los incentivos para los actores involucrados que este incluye, depende la gestión y el cumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas, y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos propuestos.

De acuerdo a la estructura y operación de la Red JUNTOS, el componente de acompañamiento familiar y comunitario involucra distintos actores, que, en principio, interactúan con el propósito de reducir la pobreza extrema en el país. Sin embargo, cada actor tiene unos intereses particulares que se pueden reflejar o no en los incentivos que desde el diseño se incluyen para que estos cumplan con las funciones y compromisos para alcanzar los objetivos de la Red.

Los actores se pueden clasificar en 4 grupos: las entidades del orden nacional que participan en el componente de acompañamiento familiar; las entidades y actores del orden local; los beneficiarios; y el sector privado, que incluye la empresa privada y las ONG.

### **2.1. LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL**

El componente de acompañamiento familiar y comunitario se encuentra en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, a través de la Coordinación de JUNTOS, instancia responsable de toda la operación del acompañamiento. Esta labor fue delegada por la Presidencia de la República, a través del documento CONPES 102.

La coordinación de JUNTOS, depende a su vez de la comisión intersectorial, donde el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Ministerio de la Protección Social, MPS, junto con Acción Social, desempeñan las funciones de dirección y coordinación.

La identificación de sus intereses, y la incorporación de estos en el diseño, a través de incentivos adecuados, es importante para que, desde el orden nacional, la estrategia funcione y logre sus metas. En este sentido el Dr. Manuel Fernando Castro señala:

En términos de la dimensión política, desde luego que uno de los temores más grandes desde el diseño original del programa era como evitar la politización, en el mal sentido, de este tipo de iniciativas. Dado que la integración de la oferta y la coordinación relativamente centralizada (hasta cierto punto) de todas las intervenciones, podría prestarse para manipulaciones en épocas electorales; y cómo evitar eso, pues el único instrumento que teníamos a disposición y que el país todavía tiene a disposición (pero que ha demostrado sus limitaciones) era el instrumento de focalización: el Sisben. Entonces, al igual que como se hizo con la Red de Protección Social, que fue el precedente más inmediato de la Red JUNTOS (con Familias en Acción y Empleos en Acción), el pilar para asegurar o para reducir los riesgos de manipulación fue hacer uso del Sisben.<sup>38</sup>

En general, se observa que las entidades del orden nacional responden a un mandato legal, derivado de la delegación de funciones y la misión misma de las entidades, que constituyen el principal incentivo para que estas actúen coordinadamente con los objetivos de la Red. Sin embargo, el diseño no incluye incentivos particulares que impidan la competencia entre entidades por reconocimiento y recursos, en el marco de la Red, asumiendo que el mandato legal es un mecanismo suficiente para garantizar la actuación coordinada de estas entidades.

**2.1.1. Presidencia de la Nación:** Como encargado de dar los lineamientos de política, da apoyo a la Red JUNTOS como estrategia de superación de la pobreza extrema, delegando en Acción Social, el DNP y el Ministerio de Protección Social, la coordinación de la Oferta social del Estado y la operación de la Red en el orden nacional; así mismo delega en las 14 entidades vinculadas la provisión y acceso preferente de las familias a los bienes y servicios que requieren.

---

<sup>38</sup> Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, o realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010

Al dar los lineamientos de política, se asume que la reducción de la pobreza es uno de sus intereses centrales y el cumplimiento de la meta es un incentivo en sí mismo. Sin embargo, también puede tener intereses particulares, como beneficiar a poblaciones específicas (ampliación de coberturas) por motivos electorales, o ganar mayor visibilidad ante la sociedad civil y la comunidad internacional.

De esta forma, los incentivos son más externos que internos al diseño de la Red, ya que para el ejecutivo resulta importante mostrar reducciones en las cifras de pobreza, y a la vez visibilizar sus esfuerzos, a través de una estrategia integral de atención a los desplazados y poblaciones en extrema pobreza, como respuesta a las demandas sociales, los objetivos del milenio y demás presiones internacionales.

**2.1.2. Acción Social:** Desde los primeros diseños realizados con la MERPD, Acción Social es la encargada de la gerencia y operación de la Red. Estas labores incluyen la suscripción de acuerdos con los municipios, la contratación y evaluación de los operadores, y la supervisión de todo el componente de acompañamiento. Como agencia de la presidencia, su participación en la Red JUNTOS obedece a un mandato de la Presidencia de la República, consagrado en el CONPES 102.

Como responsable de la operación, el cumplimiento de las funciones delegadas, es decir, los logros en materia de reducción de pobreza de la Red, son en sí mismos un interés y un incentivo de Acción Social, que se incluye en el diseño. Además, existen intereses en términos de posicionamiento institucional y presupuestal de la agencia, pues, como gran parte de las entidades estatales, desea ganar mayor visibilidad como entidad del Estado y ampliar su presupuesto.

Uno de los incentivos centrales del diseño, en relación al componente de acompañamiento familiar y comunitario, es la existencia de un fondo común, conformado por recursos de Acción Social y cada municipio, que financia la operación del acompañamiento en los entes territoriales. Así, la agencia tiene unos recursos comprometidos en este componente de la estrategia, que hacen que exista un mayor interés en monitorear la acción de los operadores y cogestores en lo local.

**2.1.3. Ministerio de la Protección Social:** Su participación en el componente de acompañamiento familiar y comunitario está restringido a las

decisiones y lineamientos de política que se generan en el marco de la Comisión Intersectorial. Sin embargo, por ser la entidad superior encargada de la protección social del ejecutivo se esperaba que su rol dentro de la Red sea predominante, ya que por definición, uno de sus objetivos centrales es coordinar los programas sociales del Estado para atender a las poblaciones más vulnerables y reducir los niveles de pobreza. Así, al igual que en el caso de las otras entidades del orden nacional, el cumplimiento del objeto y las funciones delegadas por la presidencia, son en sí mismos un interés y un incentivo del MPS, que, a pesar de incluirse en el diseño, no se vincula al componente de acompañamiento familiar, al menos no directamente.

Al igual que otras entidades estatales, el MPS tiene interés en obtener mayor visibilidad y protagonismo en materia de protección social, que le garanticen el reconocimiento social y recursos del presupuesto nacional. Además, hay intereses en que la Red JUNTOS migre en algún momento al MPS, como se esperaba desde el diseño, lo que eventualmente le otorgaría mayores recursos, poder de decisión y reconocimiento.

**2.1.4. Departamento Nacional de Planeación:** Al igual que el MPS, la participación del DNP en el componente de acompañamiento familiar y comunitario está restringido a las decisiones y lineamientos de política que se generan en el marco de la Comisión Intersectorial; aunque como entidad encargada de la asignación de los recursos del presupuesto, es quien otorga, de acuerdo a la ley de presupuesto aprobada por el Congreso, los recursos a Acción Social para su operación y la construcción de los fondos de recursos con los municipios.

Dentro de sus labores esta la coordinación de las 14 entidades vinculadas a la Red, y la asignación de las partidas presupuestales correspondientes; esto hace que, para el DNP, el correcto funcionamiento del componente de acompañamiento familiar y comunitario sea esencial en la coordinación de la oferta y la demanda de bienes y servicios sociales del Estado, así como en la asignación eficiente de los recursos de estas entidades.

## 2.2. EL MUNICIPIO

La estructura del componente de acompañamiento familiar y comunitario de la Red JUNTOS, se centra en los operadores y cogestores sociales, que se encuentran bajo la dirección y operación de la Coordinación Nacional de JUNTOS, que encabeza Acción Social.

La participación de cualquier municipio está sujeta a la firma de un acuerdo entre las autoridades locales y Acción Social, y la conformación de un fondo común de recursos provenientes del presupuesto del municipio y de la nación (a través de Acción Social), con los cuales se financia el acompañamiento familiar en el municipio.

El compromiso presupuestal, así como la competencia por visibilidad entre los niveles territoriales, ha sido uno de los principales obstáculos para la vinculación de los municipios a la estrategia, que exigían incentivos de alto poder para promover la participación activa y coordinada de los municipios. Así lo señala el Dr. Manuel Fernando Castro

El reto más complicado (porque el programa o la iniciativa de la red buscaba darle un papel protagónico a las administraciones locales) era establecer un incentivo muy poderoso para que las administraciones locales se convirtieran en actores activos del programa y estuvieran dispuestas, no solo a canalizar recursos propios, sino a jugar un rol de facilitadores de la coordinación, en el nivel local, las iniciativas nacionales y de sus propias iniciativas; esto porque los departamentos y los municipios con sus recursos propios tienen una gran cantidad de iniciativas de asistencia social que estaba por fuera, y la idea era que, para poder integrar todas esas iniciativas, tanto los esfuerzos nacionales como los esfuerzos locales, era necesario crear nuevas instancias de coordinación<sup>39</sup>.

Sin embargo, el diseño de la Red no incluye incentivos que motiven la vinculación del municipio ni que garanticen el cumplimiento de sus compromisos. De esta forma, los incentivos para que el municipio decida participar en la estrategia, responden a factores externos, más que al diseño de la Red y la inclusión de los intereses de estos actores.

---

<sup>39</sup>Ver entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010.

**2.2.1. La alcaldía:**De acuerdo a los compromisos adquiridos con sus electores, los alcaldes deben responder a las demandas sociales, en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción de la pobreza, a través de obras de infraestructura y provisión de servicios básicos. En este sentido, el éxito de la gestión, así como el apoyo popular de los alcaldes está ligado a los avances sociales y la reducción de la pobreza, haciendo de estos intereses intrínsecos de los gobiernos locales.

Además, los alcaldes pueden tener interés en favorecer ciertas poblaciones específicas (votantes, recomendados, poblaciones vulnerables), por motivos electorales o de política pública; en dar visibilidad a su gestión y las obras adelantadas; en ganar reconocimiento y apoyo político; y aumentar su caudal electoral. Estos intereses son tenidos en cuenta en el proceso de decisión y en las acciones de los alcaldes.

Como se mencionó anteriormente, el municipio se vincula voluntariamente a la Red JUNTOS, a través de la suscripción de un compromiso con Acción Social, que incluye la sesión de unos recursos del presupuesto del municipio para constituir el fondo común que financia el componente de acompañamiento familiar y comunitario, así como el nombramiento del delegado de Juntos, funcionario contratado y financiado directamente por la alcaldía, que se encarga de todos los asuntos de la Red en el municipio y apoya la coordinación entre el acompañamiento y la oferta social.

Aunque el diseño no contempla mecanismos ni sanciones que exijan el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los municipios; para el municipio, la vinculación a la Red JUNTOS implica sacrificios fiscales, así como compartir con la nación los méritos por los avances en la atención de las poblaciones vulnerables y la reducción de la pobreza, lo que puede restarle visibilidad y reconocimiento a su gestión, a la vez que afecta sus intereses electorales. En general, los alcaldes son renuentes a la intervención del gobierno nacional en sus actividades diarias, particularmente en temas sociales, políticos y financieros; en este sentido, la

suscripción del acuerdo con Acción Social, genera cierto recelo en las administraciones locales<sup>40</sup>.

A pesar de lo anterior, y de la falta de incentivos explícitos en el diseño de la Red, los municipios deciden voluntariamente vincularse por distintas razones. Una de ellas es la competencia con los municipios de la región, que hace que los municipios vecinos de uno vinculado a la Red, decidan participar de la estrategia para obtener mayor visibilidad y generar en el municipio la sensación de estar a la par con los vecinos y ser parte de una estrategia nacional; además, está la percepción de que, por tratarse de una estrategia nacional, pueden obtener algún tipo de beneficio, ya sea recursos adicionales (que llegan al municipio a través de Acción Social en el fondo común de recursos), el aumento de la oferta social de las entidades nacionales en el municipio; y finalmente, el reconocimiento que la comunidad da a los cogestores sociales, cuyo acompañamiento es altamente valorado por las familias que lo reciben y que genera una percepción positiva de la gestión local.

Adicionalmente, uno de los beneficios derivados de la participación en JUNTOS, es la focalización de los programas sociales del municipio, ya que los municipios no cuentan con mecanismos propios de información y les cuesta identificar a los pobres y las necesidades de la comunidad. En este sentido, la Red permite al municipio identificar las poblaciones pobres y sus necesidades, y adecuar los programas sociales e inversiones en las áreas más problemáticas. Así lo señala el Dr. Oscar Rodríguez

el principal beneficio que tienen es poder identificar los pobres, organizar sus programas, muchas veces las entidades municipales no saben dónde actuar, dónde poner un centro de salud. Ellos se imaginan que hay unos barrios pobres, pero no tienen entrada a la casa de la gente para decirle vengan al puesto de salud, ni tenían información de quienes eran los pobres, (es increíble pero las entidades y los municipios no tenían información de quienes son los pobres de este municipio)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>Comparar entrevista al Dr. Ricardo Molina, realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010.

<sup>41</sup> Ver entrevista al Dr. Oscar Rodríguez, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Agosto de 2010.

**2.2.2. Los operadores:** Los operadores de Juntos son actores privados, contratados por Acción Social, a través de convocatoria pública. A estos se delega la coordinación del componente de acompañamiento familiar en los municipios y la contratación, capacitación y supervisión de los cogestores sociales.

Desde el diseño de la operación de la Red, se estableció que las entidades participantes en la convocatoria deben cumplir unos requisitos mínimos para ser elegibles como operadores sociales, que son evaluados a través de criterios objetivos incluidos en los términos de referencia. Con esto se buscaba que los participantes capacitados para desempeñar las funciones delegadas compitieran entre sí con sus propuestas. Las entidades participan motivadas por los recursos derivados del contrato.

El cumplimiento y desempeño de los operadores se mide a través de evaluaciones periódicas estandarizadas que realiza Acción Social a través de la Coordinación Nacional de JUNTOS. Esto genera incentivos para que las entidades contratadas como operadores cumplan con sus funciones, ya que en caso contrario pueden perder el contrato, y por ende los recursos que obtienen de este.

**2.2.3. Los cogestores:** Los Cogestores son personas contratadas por los operadores para realizar visitas domiciliarias a las familias de Sisben 1 o en situación de desplazamiento que han sido previamente identificadas a través del Sisben y el RUPD. Ellos son los encargados de orientar a las familias en la identificación de sus trampas de pobreza, asesorar la construcción del plan familiar, donde las familias establecen sus compromisos, y dar toda la información necesaria para que las familias puedan acceder a la oferta social existente. De esta forma, el cogestor es el eje central del componente de acompañamiento familiar y del seguimiento de los avances de las familias<sup>42</sup>. En este sentido

El papel del cogestor realmente fue uno de los elementos más innovadores que trae la Red JUNTOS a la política social en Colombia. Esa figura del cogestor en Colombia no existía y

---

<sup>42</sup> De acuerdo a lo señalado por el Dr. Jairo Núñez en la entrevista realizada el 6 de Septiembre de 2010, el número de cogestores incluido en el diseño es mayor al número efectivo de cogestores, lo que reduce su capacidad efectiva de acompañar a las familias y hacerle seguimiento.

el modelo de esto fundamentalmente es el modelo de Chile Solidario; de ahí se toma la idea y se trata de adaptar al caso Colombiano<sup>43</sup>.

De acuerdo a lo expresado por el Dr. Oscar Rodríguez, el principal incentivo de los cogestores es su compromiso con las familias, con las cuales establecen una estrecha relación; además, los cogestores reciben un salario por el trabajo que realizan, y son permanentemente evaluados por los operadores.

### **2.3. LOS BENEFICIARIOS**

De acuerdo a lo establecido en el diseño de la Red, son beneficiarios las familias en situación de pobreza extrema, clasificados en nivel 1 del sisben y que, ordenados por nivel de ingreso, pertenezcan a los quintiles más bajos, y las familias en situación de desplazamiento forzoso.

A pesar de que las familias son las más beneficiadas por la intervención de la Red, en tanto son quienes reciben el acompañamiento, el acceso prioritario a la oferta social y son en sí mismos la meta de la política; no todas las familias están interesadas en salir de su situación de pobreza, y prefieren mantener su condición a cambio de continuar recibiendo los subsidios y atenciones del Estado<sup>44</sup>.

Lo anterior es consistente con los estudios recientes y evaluaciones de impacto de programas sociales, que han mostrado que, en general, los beneficiarios de los programas sociales tienen particular interés en continuar recibiendo las ayudas del Estado, y por tanto, en muchos casos, no están interesados en mejorar sus condiciones de vida, siempre que esto signifique dejar de percibir subsidios o bienes gratuitos<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup>Ver Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010

<sup>44</sup> Para un mayor desarrollo de este problema ver la transcripción de la entrevista al Dr. Jairo Núñez, realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010; y la evaluación de impacto de programas sociales como Familias en Acción.

<sup>45</sup> Una de las soluciones a este fenómeno es la introducción de subsidios condicionados, que establecen como requisito previo al desembolso de los subsidios el cumplimiento de unos compromisos. Esto ha sido utilizado en programas como Familias en Acción.

A pesar de esta situación el diseño de la Red no cuenta con mecanismos de control que condicionen la permanencia en la Red, al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el plan familiar; además, no existe una condición de salida que establezca hasta que momento la familia recibe los programas sociales del Estado y el acompañamiento del cogestor, y cuando se considera que ha cumplido con las metas propuestas y debe salir de la estrategia. Esto hace que algunas familias que pueden estar interesadas en permanecer en la estrategia, pero no en superar la pobreza, no tengan incentivos directos para cumplir los compromisos adquiridos y cumplir con el objetivo de la estrategia: superar la pobreza.

En este sentido, de acuerdo a lo señalado por el Dr. Oscar Rodríguez y el Dr. Ricardo Molina, el cumplimiento de los acuerdos responde más a la gestión del cogestor y a la relación que establece con la familia, que a incentivos claramente definidos en el diseño de la Red.

#### **2.4. EL SECTOR PRIVADO Y LAS ONG**

La formulación de la Red JUNTOS contempla la posibilidad de vincular al sector privado, a través de alianzas público-privadas y de la coordinación de la oferta social privada, que se deriva de la inversión en responsabilidad social empresarial y de las acciones y programas de fundaciones y organizaciones no gubernamentales. En este sentido,

Las **Alianzas Público-Privadas** buscan que, a través de esquemas de cooperación voluntaria entre el gobierno, los actores privados y otros actores cooperantes, se definan objetivos comunes y se identifiquen mecanismos de trabajo conjunto que permitan, entre otras, contribuir a la superación de la pobreza y promoción de la equidad<sup>46</sup>.

Sin embargo, el diseño de la Red no establece mecanismos claros ni estrategias para la vinculación del sector privado y su oferta, ya que no se incluyen incentivos que hagan atractiva su participación.

Uno de los principales obstáculos para la vinculación efectiva del sector privado es que “en el gobierno existe un desconocimiento de muchas de las

---

<sup>46</sup>Departamento Nacional de Planeación y Acción Social. “Alianzas público-privadas en el marco de la RED JUNTOS”. p. 7. Documento electrónico.

iniciativas que hoy adelanta el sector privado y otros agentes cooperantes de manera exitosa, que pueden constituirse en buenas prácticas o en iniciativas para replicar o escalar”<sup>47</sup>. Además, ni las empresas, cuyo fin último es la obtención de ganancias a través de la producción de bienes o servicios, ni las organizaciones no gubernamentales, que defienden intereses de las distintas comunidades y gestionan programas sociales de atención a poblaciones vulnerables, tienen claro cuál sería su rol dentro de la Red, ni el beneficio que podrían obtener si participan en ella; lo que se evidencia en el desarrollo limitado que hasta el momento ha tenido la suscripción de estas alianzas en el marco de la Red.

---

<sup>47</sup>Departamento Nacional de Planeación y Acción Social. “Alianzas público-privadas en el marco de la RED JUNTOS”. p. 7. Documento electrónico.

### **3. LAS ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN DEL COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR DE LA RED JUNTOS**

En general, una política pública busca por todos los medios posibles, maximizar el impacto o logro de las metas propuestas, y, al menos en un escenario ideal, los actores involucrados están obligados a hacer uso eficiente de los recursos, y a cumplir con sus funciones y compromisos para que la política alcance sus objetivos.

Esto es fácil de conseguir en un escenario con información perfecta, donde las decisiones y acciones de cada uno de los actores involucrados en una política pública son de conocimiento público; y en consecuencia, los actores se ven forzados a actuar coordinadamente en la delegación de tareas y transferencias de recursos, a la vez que dan mayor relevancia al cumplimiento de las metas, en lugar de a otros intereses. Esto se explica porque, ante información perfecta y completa, el marco institucional y los votantes pueden sancionar la desviación de recursos públicos, reduciendo los beneficios derivados de la utilización de la política pública para otros fines particulares.

Sin embargo, tal como establece la teoría de la elección racional, la multiplicidad de actores involucrados, con intereses particulares que solo ellos conocen, y la complejidad de las relaciones que se generan en el marco de una política pública, dan lugar a asimetrías de información.

Las asimetrías de información se presentan cuando existe información privada, a la que ciertos actores no tienen acceso; bien sea porque no existen mecanismos que revelen la información, como sistemas de monitoreo, porque los mecanismos existentes no son eficientes en la generación de la información, o simplemente porque se manejan lenguajes cifrados o especializados. En todo caso, la existencia de información privada limita la coordinación y la capacidad de control de los actores que no acceden a la información, y da un margen para que los actores con información la utilicen a favor de sus intereses particulares.

El diseño de la Red JUNTOS tuvo en cuenta la necesidad de generar información, en todos los niveles, como herramienta que facilitara la coordinación y

el seguimiento de cada uno de los actores involucrados en la estrategia; a la vez que la realización de evaluaciones de resultados e impactos, que permitieran identificar los ajustes estructurales necesarios para lograr las metas propuestas.

En particular, la concepción de la estrategia como Red, exigía la creación de sistemas de información, que permitieran interactuar, coordinadamente, a las distintas entidades del orden nacional y subnacional. De esta forma,

El principal mecanismo de control del programa tal como se concibió inicialmente era generar información sobre toda la cadena de implementación del programa: sobre sus beneficiarios y sobre los diferentes programas que hacían parte de la Red en los territorios, y, hacerla completamente pública<sup>48</sup>.

Así mismo,

El éxito de la integración se dio básicamente a través de instrumentos, por un lado institucionales, y, por otro lado, técnicos y tecnológicos, cuando la información se convertía en un aspecto central del programa. Básicamente la información es la que permitía, en el caso del modelo chileno, lograr el nivel de simultaneidad y complementariedad que se requiere alrededor de la familia y sus miembros: hacerle seguimiento permanente y asegurar que los beneficios que están recibiendo, por diferentes intervenciones, al final se reflejen en algunas variables o resultados, que puedan ser monitoreadas y evaluadas<sup>49</sup>.

En este sentido, el sistema de información debía generar información suficiente sobre las necesidades de los beneficiarios, la oferta social a la que accedían y los avances en el cumplimiento de los logros; así mismo, debía permitir la verificación de los resultados obtenidos y generar información sobre la gestión y la acciones de cada uno de los actores, para facilitar el control institucional y social, así como la alineación de todos los actores con la meta de reducir la pobreza extrema.

Las asimetrías de información, en el marco de la Red JUNTOS, se dan en tres niveles: entre los niveles territoriales, con los beneficiarios, y entre las entidades que conforman la oferta social del Estado.

---

<sup>48</sup> Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010

<sup>49</sup> Entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro, realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010

### **3.1. ASIMETRÍAS ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y EL NIVEL LOCAL**

La mayor dificultad en la coordinación entre los actores locales y nacionales se relaciona con los problemas de comunicación y acceso a la tecnología a las que se enfrentan los municipios y que restringen su acceso a la información. Esto da lugar a asimetrías de información, que entorpecen la focalización y articulación de la oferta local y nacional; a la vez que limita el seguimiento a la gestión, productos y resultados de la administración municipal, y el cumplimiento de los compromisos.

La falta de información en el nivel local, se ha traducido en un problema de focalización de la oferta social, ya que las poblaciones beneficiarias de los programas sociales en lo local son diferentes a los beneficiarios de la Red JUNTOS, por lo cual, la oferta local y nacional no está llegando, de manera articulada, a las familias más pobres.

Esto se debe a la falta de coordinación entre el sistema de información de la Red, Infojuntos, y los sistemas de información locales, que obedece a las dificultades de articulación entre el orden nacional y local, debido a los problemas de visibilidad y reconocimiento político. En general, los municipios prefieren mantener autonomía en la gestión de sus programas sociales, lo que incluye las estrategias de intervención, ejecución de programas sociales, y selección de beneficiarios; y por ello, busca que la intervención de la nación en los asuntos del municipio sea mínima.

Adicionalmente, los municipios presentan serios problemas para generar información, ya que, en general, sus sistemas son precarios o inexistentes, dificultando la identificación de las poblaciones más pobres, y por ende la focalización.

La inexistencia de interacción entre los sistemas de información local y nacional, da lugar a asimetrías de información, que se traducen en una oferta social desarticulada; así como, problemas de focalización y seguimiento a los compromisos adquiridos por los actores locales, entre ellos la autoridad local y los beneficiarios. Además, no existe un mecanismo eficiente de información, que obligue a los municipios a suministrar información sobre su población, sus programas y sus

resultados, lo que genera una mayor desarticulación y dificultad para el seguimiento y control.

### **3.2. ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN CON LOS BENEFICIARIOS**

La reducción de la pobreza extrema como meta de política pública, supone que se trata de una situación socialmente indeseable y que las familias que la padecen están interesadas en salir de esta condición y elevar su nivel de vida. En este sentido, el compromiso de la Familia, en el marco de una estrategia como la Red JUNTOS, es un requisito esencial para el logro de las metas.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunas familias en situación de pobreza pueden no estar interesadas en salir de esta situación, sino que por el contrario, buscan mantener sus bajos niveles de vida con el fin de recibir los subsidios, ayudas y programas sociales del Estado. Esto es consecuencia de las políticas asistencialistas del Estado, que atienden las necesidades de las poblaciones sin exigirles esfuerzo alguno en contraprestación, de tal manera que el acceso y los beneficios de los programas se reciben permanentemente sin que las familias los aprovechen para mejorar sus condiciones de vida en el largo plazo.

Con el fin de desarrollar una política de reducción de la pobreza que involucre a las familias, la Red JUNTOS introduce en su diseño el concepto de corresponsabilidad, según el cual la familia es el principal responsable de su condición y debe participar activamente, a través de la identificación de sus trampas de pobreza y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el cogestor. Esto se materializa a través de la suscripción de un Plan Familiar, en el cual las familias, con ayuda del cogestor, identifican los logros que consideran prioritarios, de acuerdo a sus necesidades y preferencias, y se comprometen a participar de la oferta social que el Estado ofrece en esos temas, con el fin de cumplir esos logros, y así romper sus trampas de pobreza. De esta forma, el Plan Familiar se convierte en un instrumento que permite revelar los intereses y preferencias de las familias, que ayuda al cogestor en su labor de orientación.

Adicionalmente, existe un sistema de información, Infojuntos, que contiene toda la información de las familias, sus condiciones de vida y sus necesidades en materia de oferta social del Estado. Este sistema se alimenta de la encuesta que realizan los cogestores periódicamente, con el propósito de identificar los avances y dificultades de cada una de las familias en el cumplimiento de los logros de la estrategia.

A pesar de la existencia de un sistema de información y de un instrumento de acuerdo formal, que vincula a la familia a la Red a través de unos compromisos concertados; los flujos de información entre la Red y los beneficiarios, depende de la gestión del cogestor social. Este es el encargado de acompañar la construcción del Plan Familiar, de aplicar las encuestas que alimentan Infojuntos y de hacer seguimiento permanente a las familias, con el propósito de monitorear el cumplimiento de los acuerdos y el avance que estas presentan.

De esta forma, las asimetrías de información existentes dependen, en gran medida, de la labor del cogestor y su relación con la familia; solo él puede, a partir de un seguimiento permanente, darse cuenta si la familia está cumpliendo con los compromisos, evidencia avances en su proceso de salir de la pobreza y cuando ha superado sus trampas de pobreza y esta lista para dejar el programa; en última instancia, es quien puede determinar si la familia está realmente comprometida con la superación de su condición de pobreza. Esto implica que la existencia de asimetrías de información, solo se corrige si la figura de los cogestores funciona de acuerdo a lo establecido en el diseño.

### **3.3. ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA SOCIAL**

Uno de los aspectos centrales de la Red, es la coordinación entre las necesidades de las familias en situación de pobreza extrema y la oferta de programas sociales del Estado que se ofrecen para atenderlas. Esto requiere de sistemas de información articulados que, por un lado recojan la información de las familias y permitan

identificar sus necesidades, y por otro, contenga información de todos los programas sociales de las entidades nacionales y locales que existen para atender esas necesidades.

Las distintas entidades, en los distintos niveles territoriales, desconocen la oferta social existente, lo que genera duplicación de esfuerzos (entidades estatales ofreciendo programas similares) y vacíos de oferta (necesidades de las familias que no son atendidas por ningún programa). Estas asimetrías de información, que limitan la atención integral y efectiva a las familias, solo se resuelven con un sistema de información integrado.

La generación de mecanismo de coordinación entre las entidades nacionales entre sí, y de estas con las entidades locales, ha sido uno de los mayores retos de la Red JUNTOS. En efecto, aunque el diseño de la Red incluye la necesidad de desarrollar un sistema de información integrado, que permita cruzar la información de las familias, hoy Infojuntos, con toda la oferta social del Estado, este sistema aún no existe, y por tanto, las asimetrías de información entre entidades, y entre la oferta social y la demanda continúan siendo un asunto por resolver de la Red.

Adicionalmente, no existe un sistema de gestión, que permita monitorear las ejecuciones presupuestales de la Red. En efecto, el presupuesto de las entidades no incluye rubros separados para los programas o atención a población de la Red, lo que dificulta la contabilización de los recursos y su cruce con los bienes y servicios que realmente llegan a los beneficiarios.

#### **4. LOS INCENTIVOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS EN LA RED JUNTOS**

En el diseño de toda política pública o programa, los incentivos que se incluyen para motivar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada uno de los actores son esenciales; en tanto solo a través de estos se logra alinear los intereses particulares con los objetivos de la política, y por ende con el bienestar social. De esta forma, los incentivos deben tener en cuenta los distintos intereses de los actores y garantizar que, para cada uno de ellos, siempre sea mejor cumplir los compromisos adquiridos que incumplirlos.

Al respecto, el diseño de la Red JUNTOS se fundamenta en la buena voluntad de los actores, bajo el supuesto de que cada uno de ellos está interesado en la reducción de la pobreza, y que este constituye un incentivo suficientemente poderoso para alinearlos con el objetivo esta política. Así mismo, teniendo en cuenta el comportamiento racional de los actores que intervienen, la Red se diseña para ser implementada de la mano de un sistema de información, que permita realizar un monitoreo de la gestión de los actores y de los resultados obtenidos, a la vez que permite coordinar e integrar toda la oferta social con la demanda de las familias. Sistema que no se desarrolla en el diseño y que aun se encuentra en proceso de creación.

En la medida en que el diseño de la Red se basa en el principio de voluntariedad, que opera en todos los niveles y componentes de la Red, el cumplimiento de los compromisos responde más a la buena voluntad de los actores, a sus intereses e incentivos externos, que a incentivos reales o mecanismo coercitivos que los obligue a cumplirlos.

De esta forma, el análisis del componente de acompañamiento familiar señala el desconocimiento de intereses de los actores y la falta de incentivos de alto poder, que permitan alinear los intereses particulares con el objetivo de reducir la pobreza extrema.

En el caso de los beneficiarios, la falta de mecanismos de sanción ante el incumplimiento de los compromisos, y de un meta de graduación que especifique bajo qué circunstancias o tiempo de intervención se considera que una familia ha superado su situación de pobreza extrema y esta lista para salir de la estrategia. Esto permite que, familias interesadas en mantener los servicios sociales del Estado y los subsidios, no tengan razones para cumplir los compromisos adquiridos y no se esfuercen para salir de la pobreza, generando obstáculos en el cumplimiento del objetivo de la estrategia.

De igual manera, los compromisos de las entidades territoriales y nacionales, no cuentan con mecanismos eficientes de exigibilidad, que los obligue a cumplir los acuerdos suscritos y coordinarse, para garantizar el acceso preferente, de manera integral y consistente. Además no existen presupuestos separados para los programas de la Red, lo que impide un adecuado monitoreo a los recursos invertidos en la estrategia y los resultados obtenidos, lo que a su vez genera asimetrías de información<sup>50</sup>

En general, se observa que el diseño de la Red no reconoce la existencia de intereses particulares que pueden intervenir con el cumplimiento de las metas y, por tanto, los incentivos son más exógenos que formulaciones internas del diseño. En consecuencia, no se incluyen incentivos particulares que impidan la competencia entre entidades por reconocimiento y recursos, ni que hagan que los beneficiarios se esfuercen en cumplir sus compromisos y salgan de la pobreza. Así el diseño de la Red JUNTOS, se basa en un problema de voluntades más que en un problema de incentivos.

---

<sup>50</sup> Entrevista al Dr. Jairo Núñez, realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pobreza como fenómeno multidimensional debe ser enfrentada con estrategias integrales que brinden a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema una oferta social articulada, que les permita superar, simultáneamente, las trampas de pobreza que enfrentan.

En esta dirección la Red JUNTOS constituye un avance importante en materia de política para la superación de la pobreza. La introducción del concepto de corresponsabilidad de las familias, como gestoras de su propios desarrollo; así como la constitución de una Red, conformada por toda la oferta social del nivel central y descentralizado, constituyen avances importantes en la forma de concebir una política pública de lucha contra la pobreza, y aportan elementos novedosos a la estructura institucional en materia de protección social.

A pesar de esto, la Red JUNTOS presenta fallas de diseño, que se originan en el desconocimiento de los intereses de los distintos actores que la constituyen. Como se observó en secciones anteriores, los principales incentivos para vincularse a la Red y cumplir los compromisos adquiridos, provienen de intereses particulares de los actores o incentivos externos al diseño mismo de la Red, lo que limita el alcance de la estrategia y compromete el cumplimiento de los objetivos.

Aunque el diseño de la Red intenta integrar sistemas de información que permitan un monitoreo permanente de la gestión de las entidades, los avances de las familias, y los resultados de la política; la inexistencia de presupuestos independientes para los programas y atenciones que se brindan a las familias de la Red, dificulta el seguimiento a la ejecución y resultados de los recursos destinados a la estrategia, generando asimetrías de información y distorsiones en el cumplimiento de las metas.

En este sentido, se requiere de mejores incentivos para alinear los intereses de las entidades y autoridades en los distintos niveles territoriales, y mejores sistemas de información que permitan un mayor seguimiento y control. En particular se

requieren mecanismos vinculantes con efectos reales, que incentiven a las familias y a las entidades a cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos suscritos.

En el caso de las familias, a pesar de la importancia de la relación entre el cogestor y la familia, y los incentivos que esto genera, es necesario que existan sanciones para las familias que no cumplan los compromisos, y se incluyan causales de expulsión de la estrategia ante incumplimientos injustificados recurrentes. Esto hace que las familias interesadas en superar su condición de pobreza se esfuercen por cumplir los logros y mostrar avances en el cumplimiento de las metas del Plan Familiar, y asuman activamente su rol de gestores de su propio desarrollo.

Además, a pesar de los esfuerzos adelantados hasta el momento, es necesario definir lo más pronto posible una meta de graduación, que constituya el punto de referencia bajo el cual se considera que una familia ha roto sus trampas de pobreza, ha cumplido con las metas propuesta y está lista para salir de la Red, pues ha superado su situación de pobreza extrema. A la vez, es importante que la vinculación a la Red JUNTOS este acompañada de un proceso de reeducación de la población, que enfatice la importancia de salir de la situación de pobreza en que se encuentran, pese a que pierdan los beneficios de la oferta social del Estado; se trata de visibilizar que tener mejores niveles de vida y auto-sostenerse, es siempre mejor que vivir de los subsidios y atenciones del Estado, que podrían suspenderse en cualquier momento. Todo lo anterior, genera incentivos para que las familias, vinculadas voluntariamente, asuman sus compromisos, y efectivamente salgan de la pobreza extrema.

Adicionalmente, se debe mantener un estricto proceso de monitoreo y evaluación a los Operadores y Cogestores, dado su papel central en el desarrollo del componente de acompañamiento familiar y el seguimiento de las familias. Las evaluaciones periódicas permiten verificar el cumplimiento de las funciones y acuerdos, de tal manera que es posible implementar los correctivos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento del acompañamiento.

De la misma forma, es necesario establecer vínculos legales y presupuestales de las entidades nacionales y locales de la Red, de tal manera que estas se articulen y coordinen con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y alcanzar las metas

propuestas. Instrumentos legales, veedurías ciudadanas, condicionamientos presupuestales y sistemas de gestión y ejecución de recursos, pueden combinarse para eliminar los problemas de asimetrías de información y generar incentivos de alto poder a favor de la coordinación y la cooperación entre entidades.

Así mismo, la integración de los distintos sistemas de información es prioritaria para garantizar una coordinación entre la oferta y la demanda, y resolver los problemas de focalización que aún persisten, en especial en el nivel local, de tal forma que se garantice que toda la oferta llegue a las familias en situación de pobreza extrema, de manera coordinada y consistente.

Finalmente, la falta de mecanismos e incentivos de vinculación del sector privado, constituye un impedimento para la generación de alianzas público- privadas en el marco de la Red JUNTOS. Por esto, es necesario que se generen espacios de discusión en los que participen las empresas y ONG, para diseñar estrategias de vinculación a la Red, a través de la focalización y articulación de la inversión en responsabilidad social empresarial y los programas de iniciativa privada.

## BIBLIOGRAFÍA

Dixit, Avinash. *The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective*. Cambridge: MIT press, 1996.

Laffont, Jean-Jacques y Martimort, David. *The Theory of Incentives I: The principal-Agent Model*. 2001.

Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Primera edición. Barcelona: Ariel, 1992.

Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Segunda edición. Traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Colección estudios de caso en políticas publicas. No 3. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

Salazar Vargas, Carlos. *Las políticas públicas*. Segunda edición. Colección profesores. No 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

Wiesner Duran, Eduardo. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia un análisis neoinstitucional*. Primera edición. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.

### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Bertelli, Anthony M. y Laurence E Lynn Jr. "Policymaking in the Parallelogram of Forces: Common Agency and Human Service Provision". *Policy Studies Journal*. No. 3, Vol. 32. (Aug 2004): 297-315. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web

<http://ez.urosario.edu.co:2065/pqdweb?index=0&did=772376761&SrchMode=1&sid=2&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1255039338&clientId=65930>

García, Sandra y Jennifer Hill. “The Impact of Conditional Cash Transfers on Children’s School Achievement: Evidence from Colombia”. *Documento CEDE*. No.2009-08 (Febrero, 2009): 1-43. Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/dcede2009-08.pdf>

Dixit, Avinash y Henrik Jensen. “Common agency with rational expectations: Theory and application to a monetary union”. *The Economic Journal*. No. 489, Vol. 113 (Jul., 2003): 539-549. Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3590187>

Dixit, Avinash; Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman. “Common agency and coordination: General theory and application to government policy making”. *The Journal of Political Economy*. No. 4, Vol. 105 (Aug., 1997): 752-769 Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/2138917>

Laussel, Didier y Michel Le Breton. “Efficient private production of public goods under common agency”. *Games and Economic Behavior*. No. 2, Vol. 25. (November, 2008): 194-218. Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en la página Web [http://ez.urosario.edu.co:2053/science?\\_ob=MImg&\\_imagekey=B6WFW-45JC99K-1D-1&\\_cdi=6805&\\_user=878645&\\_orig=browse&\\_coverDate=11%2F30%2F1998&\\_sk=999749997&view=c&wchp=dGLbVtz-zSkzk&md5=f730396d2c69f59cc16a3d1a8a4eb03d&ie=/sdarticle.pdf](http://ez.urosario.edu.co:2053/science?_ob=MImg&_imagekey=B6WFW-45JC99K-1D-1&_cdi=6805&_user=878645&_orig=browse&_coverDate=11%2F30%2F1998&_sk=999749997&view=c&wchp=dGLbVtz-zSkzk&md5=f730396d2c69f59cc16a3d1a8a4eb03d&ie=/sdarticle.pdf)

Olivera, Mauricio. “Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia”. *Cuadernos de Fedesarrollo*. No. 27 (Septiembre, 2008): 1-65

Núñez, Jairo y Laura Cuesta. “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza”. *Documento CEDE*. No.2006-19 (Abril, 2006): 1-35. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página Web [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/\(grupo\)/2006](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/(grupo)/2006)

Testa, Cecilia. “Reforms, lobbies and welfare: A common agency approach”. *Public Choice*. No. 1-2, Vol. 125. (Jul., 2005): 305–337. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://ez.urosario.edu.co:2065/pqdweb?index=0&did=937581701&SrchMode=1&sid=1&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1255039141&clientId=65930>

### **Otros documentos**

Acción Social. “The JUNTOS network for overcoming extreme poverty”. Consulta realizada el 21 Julio de 2010. Disponible en la página Web [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/The\\_JUNTOS\\_NetworkVF.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/The_JUNTOS_NetworkVF.pdf)

Acción Social. “Una mirada a la red de protección social para la superación de la pobreza extrema”. Consulta realizada el 28 de Agosto de 2010. Disponible en la página Web [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4508\\_Una\\_Mirada\\_a\\_la\\_Red\\_de\\_Protección.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4508_Una_Mirada_a_la_Red_de_Protección.pdf)

Asamblea General de Naciones Unidas. “Declaración del Milenio” Septiembre de 2000. Consulta realizada el 20 de Octubre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Consejo Nacional De Política Económica –CONPES “Documento Conpes Social 102. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Versión aprobada”. (Septiembre 25 de 2006): 1-33. Consulta realizada el 17 de Julio de 2009. Disponible en la página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/102.pdf>

Departamento Nacional de Planeación; Acción Social y Ministerio De La Protección Social. “Red JUNTOS. Manual de Operaciones - Versión 5”. (Marzo 24 de 2009): 1-76. Consulta realizada en julio de 2009. Disponible en la página Web [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2980\\_1491\\_Manual\\_Operativo\\_JUNTOS\\_v05.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2980_1491_Manual_Operativo_JUNTOS_v05.pdf)

Departamento Nacional de Planeación y Acción Social. “Alianzas público-privadas en el marco de la RED JUNTOS”. Consulta realizada el 7 de Octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=UB1TfdJitfk%3D&t=abid=958>

Departamento Nacional de Planeación; Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia. “Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias”. 2006. Consulta realizada el 17 de Julio de 2009. Disponible en la página Web [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/RESUMEN.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/RESUMEN.pdf)

Juntos. “Manual de recolección y conceptos básicos de la línea de base familiar –JUNTOS. Fase de Expansión”. (Noviembre de 2008).

Olivera, Mauricio. “El sistema de protección social y el manejo social del riesgo en Colombia”. Versión Marzo 9 de 2009. Documento electrónico suministrado por el autor.

Naciones Unidas. *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2008*. Nueva York: Naciones Unidas, 2008. Consulta realizada el 20 de Octubre de 2008. Disponible en la página Web [http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2008\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf)

Naciones Unidas. *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2009*. Nueva York: Naciones Unidas, 2008. Consulta realizada en Octubre de 2009. Disponible en la página Web [http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_SP\\_r3.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf)

Naciones Unidas. “Objetivos de desarrollo del Milenio de la ONU”. Consulta realizada del 3 al 9 de Octubre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/education.shtml>

Red JUNTOS. “Dimensiones y logros básicos”. Consulta realizada el 28 de Agosto de 2010. Disponible en la página Web [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Conv\\_Juntos/DIMENSIONES\\_LOGROS.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Conv_Juntos/DIMENSIONES_LOGROS.pdf)

Unión Temporal FSI - Econometría S.A. – SEI S.A. “Evaluación del impacto del programa Familias en Acción- Subsidios condicionados de la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado)”. Marzo de 2004. Consulta realizada el 9 de Abril de 2009. Disponible en la página Web [http://www.ifs.org.uk/edepo/familias2\\_spanish.pdf](http://www.ifs.org.uk/edepo/familias2_spanish.pdf)

## **Entrevistas**

Entrevista a Jairo Núñez, Codirector y ex secretario técnico, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Realizada en Bogotá, 6 de Septiembre de 2010.

Entrevista a Luz Stella Rodríguez, ex asesora de la dirección general, Departamento Nacional de Planeación Nacional, Realizada en Bogotá, 19 de Agosto de 2010.

Entrevista a Manuel Fernando Castro, Secretario técnico, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Realizada en Bogotá, 11 de Mayo de 2010.

Entrevista a Oscar Rodríguez, Socio consultor, Econometría S.A., Realizada en Bogotá, 11 de Agosto de 2010.

Entrevista a Ricardo Molina, asesor de la dirección general, Departamento Nacional de Planeación Nacional, Realizada en Bogotá, 6 de Septiembre de 2010.

## Anexo 1. Dimensiones y logros de la Red JUNTOS

Dimensión	Logro
1. Identificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.
	3. La familia incluida en el ISBEN, tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparece en los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad.
2. Ingresos y trabajo	4. Los adultos mayores de 60 años cuentan con algún medio de ingreso (monetario o en especie).
	5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.
	6. Las personas en edad de trabajar, que lo requieran, acceden a servicios de intermediación laboral o asistencia técnica o apoyo a emprendimientos o procesos asociativos o capacitación laboral o certificación de competencias laborales, cuando existan.
	7. La Familia tiene legalizada la propiedad, la tenencia o la ocupación de la tierra de uso productivo y de la vivienda cuando corresponda.
3. Educación y Capacitación	8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.
	9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta los 22 años), están siendo atendidas por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.
	10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.
	11. Una vez concluido el ciclo básico, quienes lo deseen, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o universitaria, o acceden a programas de formación para el trabajo.
	12. Ningún niño o niña menor de 15 años está vinculado a actividades laborales.

4. Salud	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS-.
	14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud.
	15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.
	16. Todos los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), todos los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas), y los niños con 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas).
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, y reciben atención institucional del parto.
	18. Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo.
	19. Las mujeres y los hombres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino, seno y próstata, según la norma establecida y conocen los resultados.
5. Nutrición	20. Las personas en situación de discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.
	21. La familia tiene acceso a los alimentos y los consume practicando hábitos saludables para su manipulación y preparación. Con especial atención en aquellas familias con niños menores de 5 años.
	22. Las mujeres gestantes y las madres en lactancia acceden a los alimentos y los consume practicando hábitos saludables para su manipulación y preparación; además consume los suplementos nutricionales que requiere consumir por su condición.
	23. Los niños menores de 6 meses reciben lactancia materna exclusiva.
	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.
	25. La familia dispone o transforma las basuras.
	26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa
	27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.

	29. La vivienda no tiene pisos de tierra.
	30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.
	31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.
	32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.
	33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.
7. Dinámica Familiar	34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.
	35. La familia accede a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.
	36. Todos los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en alguno de ellos.
	37. La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.
	38. Al interior de la familia se generan espacios de diálogo y se aplican normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.
8. Bancarización y ahorro	39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona en situación de discapacidad.
	40. La familia define una cuota de ahorro, la maneja a través de mecanismos financieros (grupos de autoayuda, banca comunal, cooperativas, bancos, compañías de financiamiento comercial) y la utiliza según sus necesidades.
	41. La familia conoce las características de los distintos servicios financieros (ahorros, crédito, microseguros, etc.) y accede a ellos cuando los necesita y cumple los requisitos.
9. Apoyo para garantizar el Acceso a la Justicia	42. La familia no está sujeta a crédito de usura.
	43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada de resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.
	44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC -.

	45. La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos. (Solo aplica para personas en situación de desplazamiento)
--	---

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía, con base en la información tomada del Manual Operativo de la Red JUNTOS.

## **Anexo 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los objetivos del milenio son<sup>1</sup>:

- i. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
  - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.
  - Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.
  - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
  
- ii. Lograr la enseñanza primaria universal.
  - Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
  
- iii. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer
  - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.
  
- iv. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
  - Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.
  
- v. Mejorar la salud materna.
  - Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
  - Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.
  
- vi. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

---

<sup>1</sup> Ver Página Web Objetivos de desarrollo del Milenio de la ONU. Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/education.shtml>

- Haber detenido y comenzado a Reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.
  - Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.
  - Haber detenido y comenzado a Reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.
- vii. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y Reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
  - Haber Reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
  - Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
  - Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.
- viii. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.
- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
  - Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados
  - Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
  - Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.
  - En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.
  - En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

### **Anexo 3. Ficha Técnica: Entrevistas realizadas**

Como una de las técnicas de recolección de información para realizar esta investigación, se empleó el mecanismo de entrevista a cinco personas vinculadas que participaron en el diseño de la Red JUNTOS, de tal manera que estas tuvieran información relevante sobre el diseño del Componente de Acompañamiento Familiar.

Las entrevistas realizadas fueron de tipo semi – estructuradas, es decir, incluían un formato de preguntas, previamente definido, y que además puede variar de acuerdo a las respuestas del entrevistado. A cada uno de los interlocutores se les preguntó por el funcionamiento y estructura de la Red, en términos actores participantes y sus motivos para participar, así como su opinión sobre el diseño de la Red.

Las respuestas y área de experticia de cada uno de los entrevistados, dio lugar a preguntas específicas, que buscaban profundizar las respuestas y obtener información sobre los distintos aspectos del Red.

A continuación se encuentra el registro de las entrevistas.

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>	<b>Ocupación</b>	<b>Relación con el Diseño de la Red JUNTOS</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
Manuel Fernando Castro	Banco Mundial	Asesor.	Fue secretario técnico de la MERPD	11 de Mayo de 2010
Oscar Rodríguez	Econometría S.A.	Socio-consultor	Participó en el equipo que realizó la evaluación de operaciones de la Red JUNTOS en 2008.	11 de Agosto de 2010
Luz Stella Rodríguez	PNUD	Coordinadora Nacional Proyecto DEI	Fue asesora de la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación Nacional hasta el 2010, y tuvo a su cargo la coordinación de la Red JUNTOS desde este departamento.	19 de Agosto de 2010
Jairo Núñez	Fedesarrollo	Investigador asociado	Fue secretario técnico y codirector de la MERPD	6 de Septiembre de 2010

Ricardo Molina	DNP	Asesor de la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación Nacional	Participó en el diseño de la Red JUNTOS desde Acción Social, y actualmente participa de en la coordinación de las Red JUNTOS desde el DNP	6 de Septiembre de 2010
----------------	-----	---	---	-------------------------

## **Anexo 4. Formato de Entrevista<sup>2</sup>**

Teniendo en cuenta su participación en el diseño o funcionamiento de la Red JUNTOS, por favor responda las siguientes preguntas.

1. ¿Cómo funciona la Red JUNTOS?
2. ¿Cómo se financia la estrategia?
3. ¿Cuál es la relación entre los niveles territoriales (nacional, departamental, municipal) y las entidades participantes para alcanzar los logros?

### **Componente de Acompañamiento Familiar**

4. ¿Cuáles considera los elementos centrales del Componente de Acompañamiento Familiar?
5. ¿Cuáles son los actores centrales del Componente de Acompañamiento Familiar?
6. ¿De qué manera el diseño del Componente de Acompañamiento Familiar tiene en cuenta los intereses de estos actores?
7. ¿Existen incentivos para que estos actores actúen de acuerdo a lo establecido por la estrategia? ¿Cuáles?
8. ¿Existen mecanismos de seguimiento y monitoreo a los actores involucrados en el Componente de Acompañamiento Familiar?
9. ¿Cómo es el proceso presupuestal asociado a este componente?
10. ¿Cuál es la estructura de información y rendición de cuentas de este componente?
11. En su opinión, ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de este Componente de la estrategia?

### **Componente de Oferta Institucional**

12. ¿Cómo se articula el Componente de Acompañamiento Familiar con el Componente de Oferta Institucional?
13. ¿Cuáles son los actores centrales del Componente de Oferta Institucional?

---

<sup>2</sup> Documento elaborado por el autor de la presente monografía

14. ¿De qué manera el diseño del Componente de Oferta Institucional tiene en cuenta los intereses de estos actores?
15. ¿Existen incentivos para que los actores involucrados en los dos componentes se articulen de acuerdo a lo establecido por la estrategia? ¿Cuáles?
16. ¿Existen mecanismos de seguimiento y monitoreo a los actores involucrados en el Componente de Oferta Institucional?
17. ¿Cómo es el proceso presupuestal asociado a este componente?
18. ¿Cuál es la estructura de información y rendición de cuentas?
19. En su opinión ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del Componente de Oferta Institucional?

## **Anexo 5. Transcripción de la entrevista al Dr. Manuel Fernando Castro<sup>3</sup>**

*Buenos días Manuel, como te comenté estoy particularmente interesada en la estructura, actores y funcionamiento de la Red JUNTOS a partir de su diseño; y me gustaría que me contaras desde tu experiencia como fue ese diseño de la Red.*

Tal vez es importante que sepas que yo estuve en la etapa inicial del programa, en el primer CONPES que se preparó, en el diseño original; después yo entiendo que el programa evolucionó, hubo unos cambios, y no sé cuál es el diseño definitivo que ya está en implementación; (al menos entiendo que a nivel de pruebas piloto está ya en implementación), pero podemos conversar sobre cuáles fueron los pilares que guiaron el diseño del programa.

En ese tipo de aspecto, la economía política que había, (en particular el programa), trató de responder y se trató de informar.

*Sí, eso es lo que necesito. Básicamente quiero saber ¿Cuáles son los antecedentes, cuales son las referencias, y la economía política que hubo detrás del diseño? y ¿cuál era la idea detrás de la construcción de la Red? Si quieres podemos empezar hablando un poco de la parte de los antecedentes.*

Como sabes, el programa se gestó en el marco de la misión para la reducción de la pobreza. En el país hubo una serie de consideraciones importantes (en diferentes niveles), tal vez valdría la pena diferenciarlas como consideraciones de tipo de político social o sectoriales, que tienen que ver con la racionalidad económica de los programas, y la capacidad de su respuesta para resolver los problemas sectoriales, en ese sentido, la parte técnica y la teoría del cambio de los programas es un tema.

Luego está una dimensión de la política social y del contexto en el que este tipo de programas se desarrollan y luego está una dimensión institucional que es fundamental, particularmente en el caso de la Red JUNTOS (por tratarse de un programa que integra una serie de iniciativas).

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada por el autor de la presente monografía el 11 de Mayo de 2010. El Dr. Manuel Fernando Castro fue el secretario técnico de la misión para el diseño de una estrategia para la Reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), y actualmente se desempeña como consultor del Banco Mundial.

En ese sentido la Red JUNTOS, que en principio se llamó el programa contra la extrema pobreza “PEP”, básicamente apuntaba a resolver el problema de la extrema pobreza, no la pobreza en general sino la extrema pobreza, que es un subconjunto dentro de la pobreza del País; subconjunto quizás más crítico, más importante, creo que las cifras no han cambiado sustancialmente, el nivel de pobreza extrema en el país en ese entonces era más o menos sobre el 27% de la zonas rurales y cerca de 7.4 millones en todo el país. Ese era el contexto.

Ahora, la pregunta central fue por qué si en Colombia se ha venido desarrollado una serie de programas de inversión social en diferentes modalidades, (algunos orientados por la demanda, la gran mayoría orientados bajo un enfoque de oferta), la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, no se reduce (esa era la pregunta fundamental) y las discusiones llevaron de forma muy interesante, hacia el hecho de que parte de la explicación de por qué no se reduce, es porque la oferta de programas sociales del Estado no tenía un carácter de integralidad. La oferta de programas sociales del Estado no se ejecutaba, bajo un enfoque en el que los diferentes programas pudieran ser por un lado simultáneos y al mismo tiempo complementarios; de forma tal, que el efecto total de la política social sea mucho más que la suma de las partes, mucho más que el número de pobres que tú puedes atender por cada uno de los programas, sino que al integrar la oferta del Estado tú puedas tener un efecto multiplicador. Esa era fundamentalmente la racionalidad de este tipo de programas.

Era un cambio en la concepción de la política social a ese nivel, (al nivel de los más pobres), en vez de pensar en más programas independientes, es, pensar en cómo lograr integrar mejor toda la oferta social del Estado alrededor de la familia. La familia se convierte en la unidad básica de la política social, a diferencia del enfoque tradicional del programa donde con frecuencia no es la familia sino el individuo.

Un factor fundamental es que la familia se convierte en el ojo de la política social, por un lado, y como foco de la política social ésta nueva intervención integra los instrumentos de política alrededor de la familia con el fin de hacer de la política social o de los instrumentos de política, instrumentos simultáneos y complementarios.

El planteamiento vino de la experiencia en Países donde la estrategia de reducción de la pobreza ha resultado exitosa, y el principal ejemplo que se encontró fue el de Chile, con

Chile solidario; también en México se venía tratando de hacer algo parecido alrededor del programa Progresía aunque con menos éxito y con un carácter menos integral.

El modelo fundamental fue el de Chile Solidario, el cual visitamos en varias ocasiones, (yo una vez, pero sé que el equipo estuvo en Chile en un par de ocasiones), y lo que se pudo encontrar en la experiencia Chilena es que, la clave de todo el modelo estuvo en el éxito que lograron en la integración de la oferta social. El éxito de la integración se dio básicamente a través de instrumentos, (por un lado institucionales), y por otro lado, técnicos y tecnológicos, cuando la información se convertía en un aspecto central del programa.

Básicamente la información es la que permitía, en el caso del modelo Chileno, lograr el nivel de simultaneidad y complementariedad que se requiere alrededor de la familia y sus miembros: hacerle seguimiento permanente y asegurar que los beneficios que están recibiendo, por diferentes intervenciones, al final se reflejen en algunas variables o resultados, que puedan ser monitoreadas y evaluadas.

Lo que se estaba configurando ahí es una teoría del cambio detrás del programa; una teoría del cambio en el que fundamentalmente, el planteamiento es: si logramos integrar toda la oferta social, o la más importante oferta de asistencia social del Estado, alrededor de la familia, como intervenciones complementarias y simultáneas, entonces la pobreza extrema tiene que empezar a reducirse; y eso solamente lo podemos saber si contamos con información adecuada desde el principio, y a lo largo de todo el proceso de la implementación del programa.

La parte de tecnología y de capacidad para generar información era un aspecto bien importante dentro del diseño; esa es un poco la teoría del cambio tras el diseño conceptual técnico del programa.

Ahora en términos de la dimensión política: uno de los temores más grandes desde el diseño original del programa era, cómo evitar la politización, en el mal sentido, de este tipo de iniciativas.

Dado que la integración de la oferta y la coordinación relativamente centralizada (hasta cierto punto) de todas las intervenciones, podría prestarse para manipulaciones en épocas electorales; (y como evitar eso?), el único instrumento que teníamos a disposición y que el País todavía tiene a su disposición (pero que ha demostrado sus limitaciones), era el instrumento de focalización; el Sisben. Entonces, al igual que como se hizo con la Red de

Protección Social, que fue el precedente más inmediato de la Red JUNTOS (con Familias en Acción y Empleos en Acción), el pilar para asegurar o para reducir los riesgos de manipulación fue hacer uso del Sisben.

En ese momento, en el que se estaba originando el programa, el Sisben estaba pasando por un proceso de rediseño y se empezaba a aplicar, (o se estaba aplicando ya la nueva encuesta). Entonces había una expectativa de que el Sisben estaba en un proceso serio de fortalecimiento, pero aparentemente ese fortalecimiento no se dio como se esperaba y hoy en día el Sisben, como todos sabemos, está bastante cuestionado. Esto es muy importante porque casi que el andamiaje fundamental para la integración de la oferta está soportado por el instrumento de focalización, que al final, (como te decía al principio de la conversación), la idea era llegarle a los pobres de los pobres, y para llegarle a los pobres había no solo que identificarlos, sino perseguirlos en el tiempo para saber cuándo esa familias empiezan a salir de la pobreza extrema; y en la medida en que empiezan a salir de la pobreza extrema, poder llegarles con otro tipo de programas. Ahí el instrumento de focalización se vuelve la clave y es un supuesto básico de la teoría del cambio del programa; entonces, esa dimensión política inescapable que estaba tratándose en el diseño del programa y cuyo riesgo se estaba tratando de disminuir con instrumentos técnicos como el Sisben, es muy importante.

Hoy en día, no sé qué ha pasado, pero sabemos que programas como Familias en Acción, (si bien no se han desvirtuado del todo en su naturaleza técnica), han sido manipulados con propósitos que tienden a deslegitimar su diseño original. Ese es un punto a tener en cuenta en la Red JUNTOS, en la dimensión política que es central. Era un reto fundamental asegurar que el instrumento de focalización realmente contribuyera a reducir el margen para la politización y manipulación del programa.

Además, había un reto de diseño técnico: ¿Cómo asegurar que los incentivos sean los correctos para que los programas realmente tengan (o se genere) un marco de integración de las diferentes iniciativas? ¿Cómo asegurar que esos incentivos sean los correctos? ese era el reto técnico de diseño; y luego estaba un reto tal vez más complejo que se alcanzó a anticipar en ese entonces (que no se en que haya terminado), era el reto Institucional, porque todos sabemos, la naturaleza Institucional difiere en todas las intervenciones (17 intervenciones).

Se buscaba integrar programas con diferentes arreglos institucionales: mecanismos de coordinación a nivel de cada programa adscrito a un sector diferente, lo cual hacía

necesario establecer nuevos mecanismos, de coordinación no existentes en el País para la política social. Crear nuevas instancias para coordinar, crear nuevas instancias para tomar decisiones con relación a los resultados del programa en el tiempo y crear mecanismos de coordinación para la asignación de recursos y toma de decisiones.

Ahí había un reto Institucional muy importante, (no solo en el nivel central), esto es bien clave, porque si bien en el nivel central había retos de esa naturaleza, en el nivel regional el problema era más complicado. El reto más complicado (porque el programa o la iniciativa de la Red buscaba darle un papel protagónico a las administraciones locales), era establecer un incentivo muy poderoso para que las administraciones locales se convirtieran en actores activos del programa y estuvieran dispuestas, no solo a canalizar recursos propios, sino a jugar un rol de facilitadores (de la coordinación en el nivel local), de las iniciativas nacionales y de sus propias iniciativas. Esto porque los Departamentos y los Municipios con sus recursos propios tienen una gran cantidad de iniciativas de asistencia social que estaba por fuera, y la idea era que, para poder integrar esas iniciativas (tanto los esfuerzos nacionales como los esfuerzos locales), era necesario crear nuevas instancias de coordinación.

En el diseño original de la Red se propusieron unos consejos que en ese entonces, era reactivar los consejos de política social que existían en las Regiones. Reactivarlos e invitar a esos Consejos a otros actores centrales para la asistencia social en las regiones, (la Red de asistencia social de la iglesia juega un papel fundamental, o las juntas de acción comunal, las universidades regionales, en fin, una serie de actores), en su momento se planteó cómo integrar esas mesas regionales de discusión, por el alcance de la Red JUNTOS, y en esa dimensión Institucional, también se planteó hacer uso de un sistema o de un componente de monitoreo y evaluación que permitiera al mismo tiempo, la implementación del programa y ayudará a reforzar los mecanismos de coordinación institucional, a darles validez con base en información del desempeño. Entonces, viene todo el componente de monitoreo y evaluación, y la estrategia de participación y control social que se busca plantear. Esos, son los aspectos de manera general, más importantes que están detrás de la racionalidad del programa.

*La Red funcionando actualmente a través de tres componentes: está el componente de acompañamiento familiar que es donde está el cogestor y hace el seguimiento a la familia*

*y a sus logros básicos, hay un componente de oferta institucional que se encarga de coordinar todas las instituciones y la oferta Institucional de bienes y servicios; y un tercer componente que es el fortalecimiento institucional, que es el que responde un poco a la integración de las Regiones, de los Municipios y de los Departamentos, a la estrategia de lucha contra la extrema pobreza. ¿Ustedes habían contemplado en el diseño original esos tres componentes y habían pensado en alguna forma de integración de esos componentes?*

Si, los tres componentes eran componentes articulados alrededor de un signo único del programa.

El papel del cogestor realmente es uno de los elementos más innovadores que trae la Red JUNTOS a la política social en Colombia. Esa figura del cogestor en Colombia no existía y el modelo de esto, fundamentalmente es el modelo de Chile Solidario, de ahí se toma la idea y se trata de adaptar al caso Colombiano.

El cogestor es importante en términos de las otras dos dimensiones porque básicamente a través de él, es posible dar un acompañamiento permanente a la familia, que es algo que el programa planteó como uno de sus pilares.

Uno de los obstáculos de los programas de asistencia social más importantes, identificados en evaluaciones de otros países, pero también en el caso de Colombia, es que las familias más pobres en situación de vulnerabilidad tienen muchas limitaciones para acceder a los programas, no porque no sean ejercibles, sino básicamente porque no los entienden, porque no saben a quién llegarle, no saben a dónde recurrir, no saben que tienen derecho a este tipo de iniciativas. Entonces la figura del cogestor se vuelve muy importante, (sabíamos que era muy exitosa en el caso de Chile solidario).

Ahora, esta figura en el caso de Colombia ha planteado retos importantísimos. El número total de pobres en Chile estaba alrededor de los 5 millones, y de los pobres más pobres, eran alrededor de 2,5 millones de personas. Entonces en proporción, hay una diferencia gigantesca con el caso Colombiano, en términos simplemente operativos, la figura del cogestor planteaba retos no solo operacionales, sino también presupuestales, importantísimos.

El hecho es que el cogestor si es un pilar innovador del programa y buena parte de las discusiones estaban centradas ahí, justamente por las implicaciones presupuestales que tenía.

El modelo que se siguió ahí fue fundamentalmente el modelo Chileno, pero el papel central del cogestor estaba centrado en su papel de acompañamiento a la familia en todo el proceso, hasta que la familia sale de la pobreza, porque la clave aquí es que la Red JUNTOS está concebida como un mecanismo para asegurar que las familias pobres reciban los beneficios de asistencia social del Estado y logren salir de su condición de pobreza después de cierto periodo de tiempo de recibir todos los beneficios (entonces la figura del cogestor se volvía muy importante por ese lado), pero por otro lado el cogestor era como el instrumento, el canal para asegurar que la información del desempeño del programa pudiera obtenerse con la periodicidad y con la calidad que se requiere. Ese es un aspecto central la figura del cogestor.

Además, el cogestor tiene que ver con el segundo aspecto: el de la integración de oferta institucional. El cogestor está encargado, en buena medida, de ayudar en la identificación de las necesidades de la familia y de la oferta a la cual puede acceder, a través de la recolección de la información que él hace. De esta forma, el cogestor es un facilitador de la integración de la oferta institucional alrededor de la familia, siempre acompaña a la familia y la asesora en cómo acceder, o la ayuda, casi que de la mano, a acceder a la oferta institucional, qué se requiere y qué se provee a través de la Red JUNTOS. Ese es un factor bien clave, luego el cogestor juega un papel muy importante como interlocutor de las instancias de los programas en el nivel local, en la unidad coordinadora del programa en el nivel regional y local, de tal manera que contribuye al proceso de fortalecimiento institucional en ese nivel. (Entonces sí me parece que había una integración por lo menos conceptual cada uno de estos elementos).

*¿Cómo se eligen los cogestores? ¿Eso está en manos de algún comité o está en manos de las autoridades locales? Es decir, ¿Son funcionarios públicos de las autoridades locales o se subcontratan en diferentes formas?*

Hasta la definición del primer CONPES eso no estaba totalmente claro; justamente por las implicaciones presupuestales que eso tenía. Lo que no se quería era que los cogestores fueran necesariamente funcionarios del nivel central, porque todo el peso recaería sobre el presupuesto del programa de la Red, y lo que se buscaba era que (estaba en discusión), hasta qué punto los gestores podían ser funcionarios de las administraciones locales o funcionarios que ya hacían

parte de las entidades estatales del nivel descentralizado; y también se pensó en hacer procesos de selección independientes y de acuerdo a las fuentes de financiación que se establecieran. Pero hasta que yo estuve, no había todavía claridad sobre cuál era el proceso de selección de los cogestores y no sé cómo está ahora.

Se pensó en algún momento incluso en agentes de Acción Social, dado que es la entidad que tiene la Red más grande de funcionarios en todo el país; se pensó también que fueran los coordinadores de Familias en Acción.

Enlaces de Familias en Acción en el municipio estaban tomando mucha fuerza, pero esto después no se dio así, porque la Red JUNTOS inicialmente pensó en integrar toda la oferta o iniciar todo el proceso de integración de la oferta a partir de Familias en Acción; es decir, tomar Familias en Acción como subconjunto de beneficiarios base y empezar a integrar la demás ofertas de asistencia social alrededor de esos beneficiarios, para luego empezar a crecer. Esa era la estrategia de implementación inicial, los primeros pilotos van concebidos de esa manera.

Por ejemplo, en el municipio de san José en el Huila, Familias en Acción tiene 200 familias beneficiarias, esas 200 familias eran la base de la Red JUNTOS y a esas 200 familias se les hacía un proceso de identificación de cuáles eran sus otras necesidades. Era una encuesta que aplicaba el cogestor; una encuesta estandarizada que aplica el cogestor para identificar las necesidades que tenían en vivienda, en agua, en temas de calidad de la vivienda; así se identificaba una serie de necesidades de la familia, que la caracterizaba como pobre extremo y luego, con esas necesidades se miraban los programas existentes en la región.

*¿Hay mecanismos, no de control exactamente, sino de seguimiento a la acción de los cogestores frente a la Red JUNTOS y mecanismos de seguimiento a la acción de los cogestores frente a la alcaldía para evitar problemas de incentivos?*

El principal mecanismo de control del programa tal como se concibió inicialmente era generar información sobre toda la cadena de implementación del programa: sobre sus beneficiarios y sobre los diferentes programas que hacían parte de la Red en los territorios, y hacerla completamente pública. En el CONPES, en la estrategia de control social se habla de eso. Básicamente la idea era tener las listas de los beneficiarios publicadas en las regiones y

de los cogestores, con el fin de generar incentivos para evitar la manipulación del programa. A parte de eso, no había mecanismos para asegurar una eventual manipulación política en el extremo. Lo cierto es que reducir la manipulación política totalmente es imposible; lo que se quería era reducirla, tratar de cerrar las ventanas para ese tipo de manipulación y la forma de hacerlo era haciendo la información pública, pero también, generando unos incentivos basados en información para que las administraciones locales se pusieran en evidencia con relación a sus logros en términos de la Red JUNTOS.

El planteamiento era que los alcaldes y los gobernadores se midieran en términos de cuántos beneficiarios están atendiendo; que el total de familias en condición de pobreza extrema en cada departamento y en cada municipio se hiciera pública, para dejar en manos de los gobernadores y los alcaldes la responsabilidad de asegurarse que esas familias efectivamente entren a la Red e impulsen la integración de la familia a la Red, y que hicieran la gestión política de cualquier otra dimensión que se requiera para asegurarse que progresivamente, más familias fueran entrando a la Red, a la vez que otras pudieran ir saliendo de la pobreza.

La idea era crear dos tipos de incentivos bajo una misma figura: cuantos pobres en los departamentos o en los municipios tienen dentro de la Red del total de pobres que debería tener, por un lado, y por el otro lado, anualmente o en el tiempo ir mostrando cuantas familias realmente han sacado de la pobreza. La idea era integrar la oferta y acompañarlos durante un tiempo, para que, a partir de cierto momento, con base en el cumplimiento de una serie de indicadores socioeconómicos, se pudiera sacar a la familia. Realmente el incentivo como estaba planteado, se basaba en que se hicieran públicos los rankings de cuantas familias estaban efectivamente saliendo de la pobreza en cada departamento. La gente a partir del cumplimiento de ciertos indicadores debe salir de la Red; cuando cumple esos indicadores se presume que salió de la pobreza extrema.

*Cuando ustedes pensaron en el diseño, ¿pensaron en algún incentivo para que esas familias efectivamente cumplieran esos indicadores y salieran del programa? porque como siempre tenemos esos incentivos perversos a quedarnos recibiendo los subsidios y las ayudas del gobierno.*

Sí. Desde luego. Asegurar que la familia efectivamente al recibir los beneficios, con el tiempo salga del programa implica dos cosas: una es los indicadores con los que se iban a medir (o sea la definición de la variable), había 50 variables que eran las claves tanto para entrar como para salir del programa. La otra es el papel de los cogestores. La Red estaba pensada para funcionar con base en un modelo de gestión de la información. Esto operativamente enfrenta una serie de retos que son complicadísimos a nivel local e institucional. El enfoque era si el sistema de localización era robusto, entonces estábamos llegando a los pobres, a los que lo son. Si aplicamos bien la encuesta con las 50 variables e identificamos muy bien las necesidades que hay que complementar, entonces podemos hacer una adecuada integración de la oferta institucional alrededor de cada familia, luego le hacemos un seguimiento permanente a esas familias, porque al aplicarle la encuesta lo que hacemos es que levantamos una línea de base de la familia y de su situación inicial; y luego, nos aseguramos que esta misma encuesta se va aplicando a través del tiempo, algo tiene que ir pasando con las familias que están recibiendo una serie de beneficios integrados. Si no está pasando nada, ahí entran a jugar otras instancias o aspectos externos a la Red, que ya son problemas asociados a la naturaleza de las intervenciones que estamos integrando: ahí la evaluación entra a jugar un papel clave. Un planteamiento que se hizo en la Red es que todas las iniciativas o intervenciones de la Red JUNTOS deberían tener evaluaciones de impacto y tener evaluaciones en sus diferentes ámbitos (de la operación, de la institucionalidad de los programas, etc.). Como estaba planteado, el modelo de seguimiento y de evaluación de la Red estaba concebido para que facilitara un esquema de mejoramiento de las mismas intervenciones; o sea si la familia no salía de la pobreza algo estaba pasando, y las evaluaciones deberían detectar eso, identificar los correctivos necesarios (ese es más o menos el planteamiento operativamente). Eso tiene una serie de complicaciones, pero estamos partiendo de la base de un diseño que en la práctica debería mostrar sus fortalezas y limitaciones, y las evaluaciones y los mecanismos institucionales definidos para el programa deberían servir para tomar decisiones con relación al mejoramiento de la misma Red.

Con base en los resultados de las evaluaciones, hay una serie de piezas que se van pegando para construir un programa integral de asistencia social y que tiene como fundamento tanto la experiencia Colombiana como la experiencia internacional de Chile y de México.

*Me queda una pregunta relacionada con la parte del presupuesto. ¿Cómo se pensó la parte de administración presupuestal de esas instituciones que ofrecen programas para beneficiarios de la Red JUNTOS? ¿El diseño se pensó en partidas presupuestales específicas para las instituciones orientadas a las poblaciones de Red JUNTOS o era parte del presupuesto general de las instituciones que prestaban esos servicios?*

Esa es una parte clave la Red. Se pensó como una Red, no como un programa nuevo. Una Red que buscaba integrar la oferta existente. Si había retos de ampliación de cobertura de cada uno de esos programas, esos eran retos que podían identificarse a través de la Red misma y tenían que ser resueltos a través de los programas mismos. Aparte de los recursos para iniciar la operación de actividades dirigidas a asegurar la oferta, los cogestores, esa parte institucional y operativa de la Red, el costo de las intervenciones es un costo que venía contra los presupuestos de los programas, no eran recursos adicionales.

Si se hubieran planteado en ese momento recursos adicionales, eso no hubiera pasado, no había posibilidades. Muchos programas han aumentado su cobertura, pero lo han hecho porque era el propósito de la política social, (como por ejemplo la financiación al régimen subsidiado), todo eso ha aumentado como parte de las acciones individuales de política del gobierno, pero aquí la clave era que los presupuestos vienen de las entidades, la Red debía contar con unos recursos para financiar las actividades de coordinación de los cogestores y fortalecimiento institucional en algunas áreas críticas para el programa, el monitoreo y evaluación y la gestión de la información.

## **Anexo 6. Transcripción de la Entrevista al Dr. Oscar Rodríguez<sup>4</sup>**

*Para comenzar, quisiera que me contarás ¿cómo funciona la Red JUNTOS en términos de su estructura y de flujos de información? y ¿cómo se delegan las responsabilidades?*

En el manual operativo hay distintas instancias, instancias son reuniones, grupos, o comités en donde se toman cierto tipo de decisiones, esas instancias no son entidades, son comités. La instancia más alta, la que toma decisiones de política más importantes y trascendentales del programa, como modificaciones de objetivos, es la que finalmente aprueba todos estos manuales operativos que hay y es allí donde también se imparten las directrices. Esto es lo que ellos llaman el Consejo Intersectorial; que está presidido por Protección Social, ahí va Planeación, Acción Social y 14 entidades; a éste deben ir los directivos de las 14 entidades y ahí se deciden las cosas gruesas, en teoría va el ministro de Protección Social, puede ir el viceministro pero es un comité de primer nivel y no se reúne muy seguido.

Tienen otro comité que es el Comité Ejecutivo que son: Planeación, Protección Social y la Coordinación de Red JUNTOS; ahí van los principales líderes (los coordinadores). Ellos han tenido distintas estructuras internas, (tenían una coordinación regional, ahora tienen otra, le cambian el nombre pero son unos personajes muy interesantes y muy activos que son los que jalonan la estrategia), e igual si se necesitan que vayan otros asesores de Red JUNTOS o de DNP o de Protección Social, ellos van allá y allí discuten el día a día de Red JUNTOS, es como una secretaría técnica del comité intersectorial, ellos se reúnen todas las semanas los miércoles, en DNP y analizan toda la agenda. Ellos deciden, pero si algo los sobrepasa, se la llevan al comité o consejo, (muchos que asisten a todas las instancias). El propio coordinador de Red JUNTOS va a las tres instancias.

En el Comité Operativo que es de DNP, están Acción Social y Protección Social, pero a ellos asiste el personal técnico de las 14 entidades que conforman la Red JUNTOS. De ahí fluyen ciertas decisiones, en principio éstos hacen actas y las cuelgan y se las mandan, pero se enteran principalmente porque en la reunión del Comité Operativo las personas que van a ambos comités están en contacto con ellos y les dicen lo que decidieron. Las decisiones se les comunican desde el nivel técnico. Si hay una decisión importante, pasa al Comité o Consejo Intersectorial, y

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada por el autor de la presente monografía el 11 de agosto de 2010. El Dr. Oscar Rodríguez, es socio consultor de la firma Econometría S.A., y participo en el equipo que realizó la evaluación de operaciones de la Red JUNTOS en 2008.

de allí pasa a las cabezas de las entidades y éstas, en teoría, asisten allí y se toman decisiones, (digamos que el INCODER haga tal cosa o desarrolle tal trabajo) y nos diga cómo es que va a atender de manera preferencial a los Sisben1 y desplazados entonces queda tarea. Del otro lado, el Comité Ejecutivo le informa al Comité Operativo en dónde están los técnicos y allá va la persona del INCODER que está encargada del tema (entonces a esa persona le llega la información por dos lados), por un lado su jefe le dice y desde adentro de la entidad hay un flujo de información, (puede ser que tenga línea directa con la persona que va al consejo directivo), pero esos compromisos que se adquirieron ahí, fluyen al interior de la entidad y también fluyen a través del Comité Operativo porque éste también se reúne frecuentemente.

Por otro lado, está toda la estructura administrativa que funciona al interior de Acción Social; ahí está la Coordinación Nacional de Red JUNTOS y allí hay un grupo de asesores, que hacen seguimiento, otros que están más en la parte operativa, (están viajando a las regiones a hablar con los alcaldes), entonces ellos tienen una estructura bastante flexible y como muchos son de planta; organizan su trabajo de tal manera que puedan darle un soporte a las regiones y pueden llevarles todas esas decisiones que se toman a nivel Nacional y los de Red JUNTOS llevan la información. Los asesores Territoriales van y hablan con la gente de las regiones, (en las regiones hay una unidad Territorial de Acción Social, muchas son por Departamento, hay una en magdalena medio, en Urabá, etc.), pero en general, hay una Unidad Territorial que maneja todo lo de Acción Social y allá adentro hay un profesional Red JUNTOS, que está dedicado a tener comunicación con la gente de Red JUNTOS y él es el que está enterado de todo lo que está pasando con Red JUNTOS en la región. Por un lado, le llega la información mediante los asesores Territoriales o Regionales, y por el otro, por las entidades a través del Comité Operativo que han mandado información a sus propios territorios cuando la tienen, o la gente que viaja (con cada entidad sigue funcionando como funciona).

*Entonces, ¿tenemos flujos de información paralelos? Una estructura que es la estructura Red JUNTOS, que tiene sus propios flujos de información; y paralelamente tenemos las entidades que hacen parte de Red JUNTOS, que cuando tienen la posibilidad también envían la información, ¿eso es correcto?*

Cuando la información que se genera tiene que ver con la oferta, se va tras de la entidad y la entidad debe hacerla llegar a todas las regiones junto con las decisiones que se hayan tomado, ahí es donde se pueden varar un poquito las cosas porque la gente de Red JUNTOS no

tiene injerencia dentro de lo que se hace dentro de las entidades sino que las entidades toman un compromiso y lo implementan de alguna manera, si hay unos espacios de discusión pero las entidades se manejan solas cada entidad implementa la cosa en la medida de sus alcances en la medida de su presupuesto.

En las regiones: cuando tu llegas a un municipio, en la alcaldía, hay una persona que se llama el delegado municipal, esa persona tiene otras funciones, pueda que sea el secretario de gobierno, o el secretario de planeación, o un asesor del alcalde, (yo no sé por ahí en algunos municipios era la esposa del alcalde la que trabajaba gratis en eso) o puede ser una persona que han designado para ser el Delegado Municipal. Por otro lado, está el operador de Red JUNTOS; (ese es un ente privado digámoslo así), aunque en algunos municipios operan desde la alcaldía.

*¿El operador es un funcionario de Red JUNTOS remunerado y contratado por Red JUNTOS?*

El operador es una entidad que a veces cubre varios municipios. Está contratado por una fiducia en donde Acción Social ha puesto una plata y el Municipio ha puesto otra plata. Acción Social lo supervisa y le da todas las directrices para que trabaje bajo un contrato. La coordinación de Red JUNTOS le ha generado unas reglas de juego, (si yo soy un operador pueda que yo tenga estos 10 municipios, y funciono centralmente en alguno de ellos o con todos tengo digamos algún punto), pero lo que tengo es un contrato para atender esos tantos municipios. Dentro de la estructura interna, él se puede organizar como quiera pero en general, lo que hay es unos cogestores que son los que llegan al hogar, si son muchos los cogestores, (pueden tener incluso cogestores líderes) que agrupan coordinadores zonales, supervisores, ellos se organizan adentro pero lo importante es que hay un coordinador local. Antes habían coordinadores locales y coordinadores zonales, (pero yo creo que eso es un poquito flexible) porque tu no le puedes decir a la entidad que está llevando a cabo la operación, cómo organizarse, cómo distribuir sus recursos, pero la mayoría tiene sus coordinadores y tiene sus cogestores. Digamos como un rango más de supervisión y no mucho más. Ellos se tienen que entender con el Delegado Municipal, porque éste debe coordinar toda la oferta de servicios del municipio a las familias. El asesor de JUNTOS o el gestor de JUNTOS lo que hace es el acompañamiento, pero los cogestores deben estar en continua comunicación con el delegado municipal porque el delegado municipal es el que les va a decir lo que van a hacer (va a haber una brigada de salud, ayúdeme a organizar esto,

o avísenle a las personas que la fundación va a estar en tal lado), entonces ahí debe haber una comunicación, pues ahí hay una posibilidad de que no funcione, puede haber un conflicto muy grande. El Delegado Departamental también (pero, yo nunca he entendido muy bien para qué sirven), pero a veces apoyan el municipio. En algunos departamentos son muy activos y apoyan muchísimo porque también saben del tema de oferta, (ellos deben hablarse para coordinar el tema de la oferta). Una familia se enfrenta a distintos tipos de oferta institucional: una la oferta local desde la escuela, desde el puesto de salud, (todas estas cosas que son el resorte del alcalde), algunos programas departamentales cuando tienen hospitales de mayor nivel, o programas de generación de ingresos, otra la oferta nacional que hay allá. Está el ICBF, está la banca de la oportunidad (otra cosa que no es descentralizada), la ejerce el sector privado, toda esa oferta, municipal, departamental, nacional debe coordinarse, y lo que está previsto es que eso se coordina mediante dos instancias: una a nivel municipal con el consejo municipal de política social CONPES y otra con el consejo departamental de política social CONPES, en principio eso lo preside el alcalde. Inicialmente se reúnen y coordinan toda la política, eso existía antes de JUNTOS y era liderado un poco por el ICBF en los municipios. El ICBF como la entidad gubernamental del área social está en todos los municipios, obviamente se tiene que coordinar incluso con el ejército (porque el ejército tiene que rebajar el plato para que saquen la libreta militar), con la Registraduría y con otras entidades que tienen que ver con la oferta de servicios sociales y eso debía hacerse en el CONPES, (en unos lados funcionará en otros no, la mayoría es muy complicado porque es poquito forzar al alcalde a que se comprometa en muchas cosas), las entidades nacionales lo comprometen ahí, y al alcalde normalmente no le llama mucho la atención citar un CONPES y prefiere seguir trabajando lo suyo. Eso no sé si se me queda por fuera algún actor.

*¿Los cogestores los contratan directamente?*

JUNTOS es una alianza entre el gobierno a nivel nacional y el gobierno a nivel municipal, entonces JUNTOS pretende atender a millón y medio de familias más pobres, sobre ese presupuesto se hizo toda la planificación y después la corte constitucional dijo: y los desplazados? muchos no están ahí dentro de ese millón y medio. Ahí se descompone un poquito algo porque DNP tiene los listados de los que están en Sisben y lo ordena de mayor a menor y puedo decirte quienes son la mi millón quinientas mil familias que tienen el menor puntaje de

Sisben ahí cortan, pero eso significa que podría ser que en un pueblo no quedara nadie ahí, entonces lo que miran es algo intermedio entre estas familias que además tienen que reducirse para que quepan las familias desplazadas y además para que si vas a un municipio y el alcalde quiere tener Red JUNTOS pero realmente no es un municipio muy pobre o los pobres no son tan pobres como todos los otros pobres de municipios donde el alcalde no quiere colaborar y no quiere que estén JUNTOS allí, sí entonces eso es un lío equilibrar todo eso.

*Si un municipio por más pobre que sea dice no quiero participar ¿no participa?*

Claro que no puede participar porque es que necesita poner plata, es más el municipio puede decir quiero no tengo la plata, el municipio pondría un porcentaje y tiene que girar un cheque. Firman un convenio se ponen todos de acuerdo, se comprometen a designar su delegado municipal, el otro se compromete a darle todo el apoyo del caso, se hacen todos los compromisos del caso, pero JUNTOS no empieza en un municipio hasta cuando el alcalde no consigna en la fiducia su plata, eso no es al debe. Para el alcalde al principio era una decisión muy arriesgada. Los municipios tienen muy poco dinero, viven muy endeudados, tienen muchos gastos, entonces coger una plata y sacarla del presupuesto, quedarte sin con qué trabajar, ir y consignársela al gobierno por allá en una fiducia para que esas personas vengan y contraten a un señor y ni siquiera me pregunte a quien contratar (yo como alcalde tengo una cola de contratistas que quieren que les de miles de contratos y no señor), esto es una licitación en donde se hace con un montón de requisitos totalmente transparente con puntaje con experiencia y además vamos a contratar la misma persona que le vamos a contratar a su pueblo vecino y además a usted no le van a dejar decir cuáles recomendaron, puedes mandar una hoja de vida para que contraten a alguien como cogestor pero el operador tiene unos requisitos que tiene que cumplir y si pasa pues bien y cualquiera puede mandar la hoja de vida y el alcalde queda desde el punto de vista político clientelista, queda desarmado y sin plata entonces es muy complicado tomar esa decisión pero algunos alcaldes empezaron a hacerlo y ya empezaron a ver que realmente los beneficios que tienen son muchos.

Cuáles son los beneficios que tiene la Red JUNTOS para las alcaldías y para las entidades municipales, (parece loco) pero el principal beneficio que tienen es poder identificar los pobres, organizar sus programas, muchas veces las entidades municipales no saben dónde actuar, dónde poner un centro de salud. Ellos se imaginan que hay unos barrios pobres, pero no tienen

entrada a la casa de la gente para decirle vengan al puesto de salud, ni tenían información de quienes eran los pobres, (es increíble pero las entidades y los municipios no tenían información de quienes son los pobres de este municipio).

*¿Qué necesitan los pobres de ese municipio? porque yo puedo poner el puesto de salud y no necesitan salud sino otras cosas*

Bueno esto todavía no está tan sofisticado. Lo otro que hay es un sistema de información que es el infojuntos que es el sistema con el que todo el mundo ha soñado pero que va despacio porque es costosísimo.

*¿Hay muchos errores de cogestores cuando suben la información?*

A eso es normal, pero realmente lo que le hace falta a JUNTOS es poder hacer un link con el sistema de la oferta, poder tener información completa acerca de ésta, (eso es lo más difícil absolutamente complicado), por ahora generan información y generan informes y tienen una idea de cómo están las familias pero ese debería ser un sistema que pudieran consultar las entidades a un nivel específico para decir aquí no llevemos las cosas (eso sería lo ideal).

*Tengo una duda relacionada con el financiamiento y es: ¿está claro que el alcalde tiene un interés para participar en la estructura de JUNTOS a nivel local o regional, las entidades de la oferta institucional tienen algún tipo de incentivo? O ¿le dicen: usted, tienen que participar?*

Claro. Las entidades no se manejan solas, o dependen del alcalde o del gobernador. Dependen de Bogotá a nivel central del concejo territorial, ahí se toman las decisiones y las entidades deben funcionar.

*¿Esas entidades que hacen parte, del comité intersectorial y que hacen parte de la estrategia JUNTOS se vinculan porque quieren o es un mandato nacional que dice: todas las entidades del estado vengan para acá que necesito que me ayuden con esto, o sea como se conforman?*

No es que las entidades públicas deben seguir la planeación que hay, las entidades públicas a nivel nacional siguen unas directrices de política, (eso no es que uno llegue y diga: yo como director del Sena me voy a dedicar a tal cosa), no, uno tiene que seguir su plan de

desarrollo y tienen que seguir sus compromisos. Ahora si puede ser que en alguna entidad al directivo le parezca que sea una perdedera de tiempo

*Sí pero así no funciona. Entonces ¿las instituciones, como el ICBF, no tienen ningún tipo de incentivos para darles acceso prioritario a las familias de JUNTOS más allá del lineamiento político que lo obliga?*

Cuando dices el ICBF te refieres a quién? porque las entidades no se incentivan, las personas se incentivan entonces tú estás pensando en el incentivo que tiene la directora nacional del ICBF o la señora que atiende a los viejitos en el puerto de Chuchurubi.

*¿Cómo funciona eso desde ahí desde las entidades?*

Yo me imagino al interior de una entidad el director llega y dice: mire estuve reunido con Red JUNTOS y eso de JUNTOS nos obliga a tener ciertas medidas de acceso preferente, qué podemos hacer entonces con sus directivos?, pues la verdad es que nosotros siempre le hemos dado acceso a los más pobres. Qué vamos a hacer? tienen que diseñar algo porque el señor llega a la siguiente reunión y le dicen bueno cuál es el plan que usted tiene, al señor le colocan esa tarea y puede ser que la entidad haga mal la tarea y digan esto es lo que vamos a hacer, pero es que así funciona Colombia (en realidad lo que vamos a hacer es a los pobres los vamos a sentar en unos sillones de terciopelo con unos cojines mullidos), le dan la orden a la región y las regiones y la plata? El hecho de que exista JUNTOS no hace que las entidades funcionen mejor de lo que funcionarían sin JUNTOS. Red JUNTOS no es una forma de hacer que las entidades y los programas funcionen bien, lo que busca es tratar de articularlas en su funcionamiento con la demanda, pero si una entidad funciona mal lo que hay es que reestructurar la entidad, mirar que es lo que no funciona, darle prioridad, darle presupuesto.

En eso consiste la formulación de políticas, si uno tiene una política de lucha contra la pobreza, debe asignarle recursos a eso y si llega a la conclusión de que lo que hay es un problema en las entidades (que necesitan una ventanilla más en cada pueblo para atender a los más pobres, las entidades adentro deberían hacer lo posible para que en cada sitio haya su ventanilla ya sea que le solucionen de aquí para allá o que le manden la plata), cada cosa debería implementarse, ahora no sé cómo lo están haciendo en cada entidad.

*¿Esa articulación de la oferta con la demanda no es solo el acceso preferente, o es también el diseño de programas y políticas dentro de las entidades para atender esas poblaciones?*

Eso es el acceso preferente. Es como te adaptas, o que políticas tomas al interior de la entidad, (pueda que algunos lados sea muy sencillo, en alguna entidad la medida puede ser mire al que sea Sisben uno y este en JUNTOS no le voy a cobrar por hacer trámite), entonces se adaptan, pero tienen que hacer unas transformaciones internas y ver los costos que ello implicaría.

*Lo que pasa es que siempre que uno ve acceso preferente en los documentos oficiales lo muestran como una priorización en el sentido de que si yo tengo un programa de comedores para los niños entonces los primeros en entrar al comedor son los de JUNTOS y luego vienen los otros, entonces no dejan muy claro si también es la creación de programas o solamente darle la prioridad de acceso a los programas existentes.*

Muchas veces para dar prioridad no es tan fácil como: háganse aquí la fila los de JUNTOS y aquí demás, a veces necesitas programas especializados, o transformar tu forma de funcionar, o tener un funcionario específico que haga ciertas cosas. Hay unas entidades que se comprometen más, otras que se comprometen menos y allí es donde hace falta una evaluación de la oferta, nosotros solamente evaluamos la gestión del acompañamiento, pero hace falta una evaluación de la oferta que se pueda meter en las entidades, acuérdate, las entidades son a nivel nacional, entidades a nivel departamental a nivel municipal y en cada una tienen que tomar ese tipo de decisiones y ese tipo de transformaciones para que eso funcione.

*¿Cómo es el financiamiento? ¿Acción Social tiene su presupuesto?*

Acción Social tiene un presupuesto y él consigna también en la fiducia, el alcalde consigna en la fiducia puede ser que el departamento le ayude (o que se consigan unas cenas), en teoría buscan que el sector privado le colaboren y les hacen un montón de propaganda.

*¿La fiducia la administra Acción Social?*

Acción Social tiene un contrato con la fiducia, la fiducia es un administrador.

*Pero ¿el que da los lineamientos es Acción Social?*

No. Yo creo que es un solo contrato con la fiduciaria y eso tuvo que haber sido examinado detenidamente por el comité ejecutivo y aprobado por el consejo intersectorial

*¿Esa fiducia se encarga de hacer todo, de girar todos los recursos para los comités operativos que existen?*

No, para pagarles los sueldos a los cogestores, se paga al operador y el operador paga todo.

*¿La estructura que hay es nivel municipal?*

Sí. Pero no el delegado municipal

*¿El delegado municipal lo paga el alcalde?*

Es un funcionario de la alcaldía

*¿La parte de oferta se financia con los recursos de las instituciones?*

Nosotros propusimos que de la plata de JUNTOS se pagara una parte del delegado municipal o un asistente para el delegado municipal como un apoyo. Pagarle a una persona que va a estar en la alcaldía encargándose exclusivamente de los temas de JUNTOS, sea que el delegado sea su jefe o sea que él mismo sea el delegado.

*¿La parte de los servicios viene directamente del presupuesto que ya estaba? El municipio pone los recursos que ya tiene para salud, para educación y el ICBF?*

El municipio funciona como debe funcionar solo que en teoría pues se organiza más.

*En términos de oferta ¿no hay algún tipo de presupuesto adicional?*

Puede ser en una situación en la cual tú digas: me muero de la pena pero esta entidad no tiene plata para eso, lo primero que dicen es: como así organícese, usted tiene que cumplir con su labor pero supongamos que no tiene plata; entonces está DNP, van y hablan con hacienda algo hacen, si el problema es verdaderamente grande o grave, de todas maneras el gobierno está sentado, hay gente que se sienta en el CONPES, gente que se sienta en el consejo de ministros, seguramente que pueden solucionarlo.

*¿Pero no hay partidas presupuestales para esto?*

Pero no es una cosa normal.

*Lo que pasa es que eso es muy importante desde el punto de vista del seguimiento porque si hay unos recursos que se ejecutan directamente para JUNTOS es mucho más claro cuál es la inversión que se hace en la población JUNTOS. Cuando yo tengo que el presupuesto en la comunidad es completo, entonces pasa lo que ha venido pasando y es que cuando necesitan saber cuánta población JUNTOS se está atendiendo.*

Cuanto te gastaste en JUNTOS no puedes saberlo. Pero el hecho de que la atención sea integral, tú como estado tienes que atender. Hay un sistema de Protección Social, tú sabes cuánto te cuesta ese sistema de Protección Social. Ahí debes atender a la población que lo necesita, priorizando en los más pobres, (en teoría), cuando el rol funcione y cuando JUNTOS funcione seguramente van a poder saber tener una contabilidad de costos en cada entidad que te diga: esto fue para atender a los pobres y esto fue para atender a los menos pobres.

*Para terminar me gustaría saber ¿cuáles son tus apreciaciones muy generales sobre la organización de la Red? ¿Cuáles son los aspectos positivos, cuales los negativos, qué hay que mejorar?*

Yo creo que la Red JUNTOS está en la forma como funciona me gusta, me parece que es una verdadera Red, tiene sus nodos en donde se encuentran y tiene sus mecanismos de toma de decisiones que me parecen que funcionan, lo que pasa es que uno no sabe si funcionan gracias a que las personas que están allí son completamente entregadas al asunto y tienen una mística, una característica que tienen y es que están de verdad creyendo en el asunto, seguramente si la gente estuviera ahí estática y esto no le interesara a nadie; no funcionaría, pero digamos que los mecanismos como se toman decisiones funcionan, son muy ágiles y flexibles, (eso es muy bueno). Las debilidades yo las veo a nivel territorial, veo una debilidad en los CONPES. Debería haber un mecanismo para asegurarse que eso funciona, eso indicaría una mayor participación del gobierno nacional en decisiones territoriales, pero eso es una decisión de estado, (o dejas funcionar a los municipios y te atienes a lo que pase o volvemos al centralismo y manejas todo desde aquí), es una cuestión de política y de estilo. En las entidades municipales muchas veces

están cortos de recursos para atender a la población pobre y se corre un riesgo muy grande de que la gente haga su esfuerzo, se choque con la barrera de que realmente no hay cómo atenderlo, después de que usted mismo le ha dicho hombre ayúdese usted mismo haga este trámite y se va contra la pared, entonces sí debería haber un diagnóstico, pero eso es algo bien costoso, porque un municipio no representa a otro este es un censo de oferta social que te permite que cada municipio haga un diagnóstico de dónde necesita un apoyo (la financiación por ejemplo, para poder cumplir y sintonizar a todo el mundo con esto). Red JUNTOS es una cosa que se lanzó casi clandestinamente tú nunca en los medios de comunicación has escuchado hablar de la Red JUNTOS, solamente como en círculos muy especializados, no es como familias en acción que todo el mundo conoce familias en acción, JUNTOS está en esa etapa, está esperando que termine la evaluación y práctica, para decir esto si funciona porque en Chile no dieron impacto, a pesar de que en Chile funciona bastante bien, porque posiblemente es muy difícil separar los impactos de los programas como tal. Pueda, que los impactos de JUNTOS no sean muy altos, pero si logras que se aumenten los impactos de los otros programas sería lo ideal, eso es una cosa compleja.

*En cuanto a los beneficiarios ¿qué tan orientado está JUNTOS a que realmente las familias tengan ese incentivo para salir de la pobreza, para realmente seguir las instrucciones del cogestor y no quedarse en otro tipo de programas donde le dan lo subsidios, y ya? ¿Si hay incentivos para que salgan de la pobreza, realmente los que participan si hacen la tarea y la hacen bien?*

Los hogares son gente, están hechos de gente, y hay gente que es emprendedora, hay gente que hay que empujarla, uno no puede esperar que le cambie la personalidad a la gente; seguramente hay un componente intrínseco de las personas que hace que haya que algunos si salgan de la pobreza y lo que necesitaban era esa ayudita. Hay otros que se van a quedar ahí y finalmente le van a seguir abriendo la puerta al cogestor, pero la pobreza tiene un componente muy grande que es falta de oportunidades y se han creado tantos programas para tratar de ayudar a la pobreza y un componente importante que es la falta de capital social hace que tu no tengas acceso a la información de una manera que tú la puedas entender y que tú la puedas utilizar, todos esos recursos que supuestamente están a tu disposición. El cogestor ocupa un espacio muy importante y nosotros hicimos un piloto en cinco municipios, también hicimos unas encuestas y lo que encontramos es que los cogestores son un grupo de gente muy entregada, que hay un

riesgo y es que como hay poquita plata, no ganan muy bien les toca pagar la gasolina de la moto y el transporte todo eso de su mismo sueldo pero son personas que realmente tienen esa vocación de ayuda comunitaria y esas personas que estaban por fuera del País y que tenían esa posibilidad y esas ganas de ayudar y Red JUNTOS les llegó como anillo al dedo.

La calidad humana del cogestor yo si podría decirte es muy buena no solo porque los seleccionan y los capacitan sino porque esa gente estaba ahí queriendo ayudar, gente joven, gente que quiere sacar adelante el País con ambiciones, con ilusiones y llegan a esta parte y se enganchan y encuentran lo que querían y se siente que quieren sacar al País de la pobreza, en cambio en los hogares tú no puedes hacer un proceso de selección en donde digas: necesito hogares que sean emprendedores.

*Pero ¿si hay incentivos? Porque de pronto yo le digo al hogar yo le hago todo, y entonces el hogar nunca va a tener nada.*

Pero que más incentivo que salir de la pobreza además los cogestores nunca le dicen le hago todo, los cogestores lo que hacen es ponerles tareas y regañarlos si no la hacen, algunos si van otros no y se mueren. Hay mujeres tan pobres tan pobres que el cogestor no puede evitar sacarse una barra de chocolate de su casa y llegar con la barra de chocolate, no le puedes impedir al cogestor que haga eso aunque claro que lo tienen prohibido, pero hay gente que realmente está tan mal que el cogestor termina ayudándoles un poco más, como también hay el caso en que los cogestores están muertos de hambre y la familia pobre es la que le dice: quédese a comer, usted está como muy flaco, duérmase aquí esta noche y salga mañana y a veces los cogestores terminan comiendo en la casa de los pobres porque la pobreza tiene muchas dimensiones y a veces es más pobre el cogestor, pero esto va a cambiar al País un poco porque le da esperanzas a la gente, y pueda que alguna salga a relucir, existen esas personas que empujan el hogar o van algunos que nunca van a salir de la pobreza, están destinados a eso.

En eso no se puede generalizar. A la familia lo primero que le hacen es firmar un compromiso, un contrato usted hace todo lo posible por salir de la pobreza y va acudir a las entidades que yo le voy a decir y va a hacer la tarea y va a hacer el trámite.

*¿Hay algún tipo de sanción si no cumplen, lo sacan si ven que realmente no están haciendo las cosas?*

No, todavía no se ha implementado nada de eso, pero en teoría podría la familia misma dejar de recibir al cogestor eso puede pasar, puede que haya pasado pero aún no existen ni sanciones para sacarlos ni tampoco un criterio muy claro y en eso nosotros estamos trabajando y les tenemos una propuesta. El criterio de como una familia ya salió de pobre, te graduamos, te cambias y entra otra persona, esa sería una etapa muy interesante en donde digas he sacado a estas familias de pobres y ya puedo atender a otras familias que ahora son pobres.

## **Anexo 7. Transcripción de la Entrevista a la Dra. Luz Stella Rodríguez<sup>5</sup>**

*Hola Luz Stella, agradezco mucho tu colaboración con este tema. En primer lugar, me gustaría saber, de forma general ¿cómo funciona la Red JUNTOS?*

Yo te voy a contar desde la perspectiva de una profesional que trabajó en el gobierno durante 3 años desde planeación nacional, como asesora de una dirección general del DNP, en un grupo que se llama proyectos especiales y que tenía a su cargo un poco el seguimiento y el apoyo a la implementación de la estrategia JUNTOS, del tema de atención a la población desplazada y del tema de generación de ingresos para población pobre y vulnerable que también tiene que ver con la Red JUNTOS.

La Red JUNTOS según el CONPES 102 es la estrategia del gobierno para la superación de la pobreza extrema. Tiene una población objetivo que son un millón quinientos mil familias, que son las familias más pobres, las familias del nivel 1 del Sisben (no todas, las más pobres dentro del nivel 1 del Sisben) y familias en condición de desplazamiento forzado.

La Red se define como una estrategia de articulación de oferta orientada a la superación de pobreza alrededor de nueve dimensiones. Se asume que las familias tienen que cumplir con 45 logros básicos para que organizados a lo largo de esas 9 dimensiones y al final de la intervención de la Red se supere la situación de pobreza de la familia, de pobreza extrema.

La Red tiene 3 componentes que son: el componente de acompañamiento familiar, el componente gestión de la oferta y el componente de fortalecimiento institucional. La Red JUNTOS tiene una estructura donde la mayor instancia es un comité directivo que se llama Comisión Intersectorial en donde participan todas y cada una de las entidades que hacen parte de la Red. En estos momentos creo que son 17 entidades del orden Nacional que tienen oferta social.

*¿En la práctica cómo funciona?*

Existe ese Comité Directivo que es convocado por el Ministerio de Protección Social, pero tiene una secretaría técnica ejercida por Acción Social. Después de esto viene un Comité

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada por el autor de la presente monografía el 19 de Agosto de 2010. La Dra. Luz Stella Rodríguez, se desempeñó como asesora de la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación Nacional hasta el 2010, y tuvo a su cargo la coordinación de la Red JUNTOS desde este departamento. Actualmente se desempeña como coordinadora Nacional Proyecto DEI del PNUD.

Ejecutivo conformado por el DNP, por Acción Social y por el Ministerio de la Protección Social, donde el DNP tiene la voz cantante y tiene la secretaría técnica. Ese comité toma fundamentalmente decisiones técnicas sobre la Red y decide qué se le lleva a la Comisión, después viene el Comité Coordinador que está formado otra vez por personas del nivel técnico o más bien como del nivel operativo de cada una de estas 17 entidades y lo que hacen es distribuir tareas.

A su vez se han creado otras instancias que se llaman las mesas técnicas que van por cada una de las dimensiones pero además de eso hay una mesa que es la de alianzas público privadas o la mesa de infancia o maltrato infantil, que son como derivadas de cada una de las dimensiones. Aquí se reúnen cada una de las entidades que tienen que ver con los 45 logros por cada una de las 9 dimensiones. Eso es como, en teoría, se toman como en los flujos de decisiones en cada uno de estos comités en la Red JUNTOS.

La Red JUNTOS es operada por Acción Social (pese a que es como una institución colegiada, o un proyecto multigerencial), porque es el organismo operativo que tiene presencia regional y porque es el brazo que le hace las tareas a la presidencia de la República. En un mundo ideal yo creo que una Red de Protección Social debería ser liderada por el ministerio de Protección Social y no por una agencia de cooperación internacional y de Acción Social.

#### *¿Cómo funcionan los recursos de la Red?*

Cada una de estas 17 entidades tiene unos recursos en el presupuesto nacional que se formula a través de proyectos de inversión. Cada entidad fue identificando cuál de sus proyectos contribuía al logro de los 45 logros y de las 9 dimensiones y con base en ellos definió qué proyectos le apuntaban a la Red JUNTOS. No necesariamente todos los proyectos de las entidades van exclusivamente para población en situación de pobreza extrema y de desplazamiento pero si tienen parte de sus recursos para ello, (entonces ellos dijeron de mi recurso más o menos x o y van para la Red JUNTOS).

En estos momentos yo no tengo el cálculo porque creo que todavía no existe para desplazados, pero había un rubro aproximado en el presupuesto cuando se montó el CONPES 102 y cuando se empezó a hablar de la Red JUNTOS que decían que eran cinco billones por vigencia y que la Red JUNTOS valía 20 billones para el periodo 2006-2010.

*Cuando dices que cada uno de ellos identifica cuáles son los proyectos que favorecen o que están relacionados con esos 45 logros, ¿eso implica que dentro de los presupuestos de las entidades hay una claridad respecto a cuántos recursos están orientados a Red JUNTOS?*

En teoría debería haber, desde el principio se le dio. Planeación Nacional que es quien maneja la inversión le dijo a las entidades: ustedes tienen que empezar a saber y a tener el dato preciso de cuantos recursos le van a destinar a la población pobre extrema y desplazada, qué es de población de Red JUNTOS. Ellos hicieron primero un ejercicio grueso que cada vez se ha ido refinando más, en la medida en que la Red JUNTOS se va entendiendo y se va interiorizando y apropiando por parte de las entidades, también se ha ido sofisticando o precisando más cuales son los recursos que se le destinan a la población de la Red.

Hay un problema para las entidades y es que a las entidades no les gusta casarse con programas en particular porque muchas veces terminan no ejecutando los recursos y a ellos los castigan presupuestalmente por no ejecutar, entonces cuando hay proyectos gemelos (o por ejemplo), cuando empezó el tema de la sentencia de la corte constitucional para población desplazada que le dijeron: ustedes tienen que sacar unos presupuestos especiales para población desplazada, ellos armaron proyectos gemelos, es decir, por ejemplo el programa de desayunos infantiles población vulnerable y desayunos infantiles niños desplazados, muchas veces esa plata de los niños desplazados no la lograban ejecutar porque no encontraban a los niños o porque no había unos buenos mecanismos de focalización en esa población y terminaba esa plata sin ejecutarse y eso terminaba en que la entidad fuera castigada en el presupuesto en la siguiente vigencia por no haber ejecutado esa plata. Por eso, las entidades son muy celosas en poner ley o estáticas a los presupuestos porque eso les puede generar unas inflexibilidades y unas sanciones presupuestales, es decir unos incentivos negativos.

Pero, en estricto sentido, cada uno debería tener hoy un dato aproximado de cuánta plata hay por dimensión y cuánta plata hay por entidad, y más o menos cuánta gente atienden.

Hay un tema y es que hay unas dimensiones que se sobreponen, entonces cuando hay unos programas que atienden más de una dimensión. Cuando yo estoy hablando de familias en acción yo tengo un programa que ataca a educación, salud y el tema de nutrición, entonces tengo por lo menos dos dimensiones donde esa plata va a impactar. No es tan fácil hacer ese cálculo presupuestal.

*¿Cómo es presupuestalmente la Red JUNTOS?*

Está compuesta por plata de cada una de las 17 entidades, es un pedacito de la plata de esas entidades (que es lo que cada una de esas 17 entidades dirige a población pobre extrema y desplazada que es la población objeto de JUNTOS) y adicionalmente a esto hay una plata que le dieron a Acción Social para la operación de la Red y para el componente de acompañamiento, es decir, de los cogestores sociales.

Siendo estrictos, cuando uno dice JUNTOS en plata qué significa frente a lo que existía antes, uno debería decir, nada (o solo esto), porque lo otro ya existía, lo que estoy tratando de hacer es que toda esta plata coincida sobre un mismo grupo poblacional que son los un millón quinientas mil familias, esto es una plata marginal, son como 70 mil millones al año, entre 70 y 100, pero plata nueva no hay. Hay otra cosa que se llama la bolsa de JUNTOS que maneja el DNP.

*¿Esa bolsa es de JUNTOS?*

Esta bolsa son unos recursos que se incluyeron en el proyecto, en el presupuesto de Planeación Nacional para apoyar nuevos proyectos que vayan surgiendo o ampliaciones de cobertura de estos proyectos. Durante la vigencia presupuestal uno se da cuenta que, a través de la identificación de las necesidades de oferta, hay un sector o una población que está descubierta entonces las entidades aplican a esa bolsa de JUNTOS y se les otorgan esos recursos adicionales.

Estos son unos incentivos y funciona. Apenas este año es la segunda vigencia en que esto se hizo, el año pasado hicimos la primera en el 2009 y en el 2010 la acabaron de adjudicar. Qué tiene de interesante esto? que se aplica a oferta que no sea recurrente que no genere costos recurrentes, es decir, no se le puede dar, por ejemplo a subsidios paralelos porque entonces tocaría entregarlos por el resto de la vida a esa persona. Ese dinero es para programas que se generen en esa misma vigencia y ojalá en las dimensiones que a través del análisis de la línea de base se vean que están más colgadas digamos, los que tienen menos oferta, entonces en ese sentido se aprueban los recursos privilegiando esas dimensiones.

*¿Cómo se está articulando esa oferta institucional con el componente de acompañamiento familiar? o ¿cuál es el diálogo entre esos dos componentes? ¿Si hay flujos de información?*

Bueno yo no tengo toda esa información, seguramente en Acción Social. Yo desde que estaba en Planeación y ahora que trabajo mucho con las regiones, cuando voy a las regiones veo que el problema sigue siendo la plata y además el problema también sigue siendo la precariedad de las administraciones locales. Si bien JUNTOS ha hecho un gran trabajo (que yo creo que realmente es muy importante en materia del levantamiento de información sobre las necesidades de las familias en esas 9 dimensiones, y también un poco de acercar el Estado hacia esas familias) sigue teniendo un gran problema que es cómo canalizar oferta para esas familias. Cuando uno va a las regiones, se da cuenta que la oferta nacional es casi invisible, las regiones finalmente operan con lo que tienen. Obviamente lo que son transferencias, salud, educación, eso se da por contado. Cuando yo estoy hablando de oferta como ministerio de agricultura, INCODER, Sena en muchos casos (que tiene buena presencia regional), es invisible, entonces yo creo que sigue habiendo una brecha entre el componente de acompañamiento familiar y el tema de gestión de la oferta. Pero eso no ha sido por negligencia de Acción Social, lo que pasa es que Acción Social no tiene los dientes que requiere para ser capaz de movilizar la oferta de esas entidades que además no están acostumbradas a hacer medidas en términos de cooperación o de trabajo multidimensional, sino que están acostumbrados a hacer medidas con lo que ellas y cada una hace, si tú ves las metas SIGOB no hay metas de Red, la única meta que hay en SIGOB es la meta de acompañamiento de gestores sociales pero no hay metas que obliguen a cada entidad a focalizarlos a JUNTOS o hacer intervenciones que mejoren lo que otras entidades están haciendo con la población.

*¿El comité intersectorial y todos los temas se asesoría técnica no hacen ningún trabajo de apoyo a Acción Social para movilizar esas entidades? ¿No hay un mecanismo?*

No. Acción Social hace muchos esfuerzos.

Cuando uno está en Planeación, no entiende sus funciones para acompañar a las demás entidades. Sin embargo Acción Social pese a que ha hecho muchas cosas, este comité directivo o esta comisión intersectorial no tiene el nivel que se quisiera, pese a todos los instrumentos que utilizamos, esto no tiene realmente mucha fuerza para obligar a las demás entidades a hacer lo que tienen que hacer para trabajar en la Red.

*¿No hay una norma o procedimiento que los obligue?*

No. Ahora están sacando un Decreto, o algún instrumento legal para darle más dientes a esta función intersectorial.

*¿Hay algún tipo de responsabilidad, de función específica, que se adhiera?*

Sí están haciendo eso con esto y con el comité ejecutivo. Estas mesas son aún peores, la idea de la mesa es buena, pero en la práctica las mesas funcionan muy mal porque se vuelven unas mesas de tareas y no se han puesto en una mesa que realmente piensen en política pública, que piense más allá de la competencia de cada entidad. Cada entidad se está defendiendo de que no le pongan más tareas ni más rollos porque no hay tiempo, (esa es mi opinión), no sé si en los últimos 4 meses algo haya pasado, pero mi opinión es que las mesas todavía no tienen la fortaleza que se requiere.

El comité coordinador también es la secretaría técnica de la Acción Social y Acción Social pone muchas tareas, hace seguimientos, hace sus encuentros regionales y actividades, pero todavía no se ve una gran movilización de las entidades a hacerle caso a Acción Social como coordinador y operador que la Red plantea.

*Y en tu concepto ¿ese es un problema del diseño o es un problema ya de la ejecución? es decir, ¿tenemos los mecanismos ya diseñados y no hemos sido capaces de ejecutarlos o desde el diseño tenemos problema de eso?*

El diseño no es que sea malo, cuando se va a otro país, todo el mundo habla de la Red JUNTOS y yo creo que eso es un paso bastante importante, yo creo que la Red JUNTOS tiene un potencial muy grande y ha hecho un gran trabajo pese a las dificultades, lo que pasa es que la institucionalidad social en Colombia es muy compleja.

Yo no creo que el diseño fue ingenuo, tal vez fue un poco optimista en términos de lo que cada entidad podía dar y adicionalmente partió de un Ministerio de Protección Social absolutamente débil. Si estuviéramos en un escenario ideal, sería un Ministerio que hubiera cogido las riendas de la Red y hubiera podido con los instrumentos que tiene el RUAF. Haber podido tener una línea y un mecanismo de articulación mucho más definido, eso en un escenario ideal, yo pienso que el diseño pudo ser un poco optimista, y también ha habido errores en la

implementación, pero por supuesto esto nunca se había hecho en Colombia, toca aprender mientras que se hace.

*En términos de los actores que están involucrados en todas esas cosas ¿cómo funcionan los problemas de información? ¿Hay una articulación adecuada de la información de esos actores? ¿El comité ejecutivo está en permanente diálogo con el comité directivo y a su vez los participantes del comité directivo con sus respectivas entidades?*

Yo creo que sí ha habido algo, alguna una de las ganancias de la Red JUNTOS ha sido visibilizar que los problemas son de coordinación y de mejorar los mecanismos de articulación, empezando con los sistemas de información, entonces hay 4 como sets de información.

Hay una información del Sisben y del Rut que es por donde se hace la focalización de JUNTOS. Todos esos son sistemas de identificación de beneficiarios de programas sociales. Hay otro que se llama el RUAF que es el registro único de afiliados del ministerio de la Protección Social, estos son del Sisben del DNP y Acción Social. RUAF del ministerio de Protección Social tiene un registro de todas las personas que han sido beneficiadas de programas de asistencia social, hay otro que es el sistema de seguimiento a la inversión (o algo así), este lo maneja la dirección de inversiones y finanzas públicas de DNP que maneja todo lo relativo a cómo se están ejecutando los proyectos de inversión del gobierno, es decir, qué va avanzando. El otro es Infojuntos.

Lo maravilloso que ha podido hacer JUNTOS y esto es una ganancia increíble, a través de Infojuntos, se han podido enterar como es la demanda, cómo es la gente en las 9 dimensiones y a través del RUAF me voy enterando de cuál ha sido la oferta de la que se le ha provisto, sé que a esta señora ya le di familias en acción, y ya le di un crédito de agro ingreso seguro y le di un curso de formación del Sena. De esta manera yo puedo ir chuleando que logros voy cumpliendo y adicionalmente en dónde están los vacíos de oferta.

Haber hecho el cruce entre estas dos cosas es un hit; y también se ha cruzado Sisben con esto y se va viendo en dónde están los vacíos más grandes, y en dónde está el problema, es decir, dónde hay personas a los que le estoy dando formación que no debería darles, o por qué le estoy dando dos subsidios a una misma persona (uno de vivienda rural y una urbana), entonces me voy dando cuenta en dónde están los problemas de información y por este lado me voy dando cuenta

de qué entidades están ejecutando bien la plata y qué entidades se están retrasando y rezagando en la implementación de la estrategia en lo que tiene que ver con población desplazada y pobre.

Esta ganancia en términos de información ha sido muy importante, lo que pasa es que esto es un proceso muy complejo, un proceso de generaciones y que hay que seguirle trabajando fuertemente para que esta información esté mucho más disponible para las entidades y para que usen esta información para tomar decisiones de política pública, para decidir qué programas cierro, que programas abro, en dónde están los vacíos de oferta, para darme cuenta que hay logros de los 45 que no tienen oferta, (hay logros loquísimos). Obviamente eso es parte del proceso.

Haber importado la Red de Chile no estuvo mal, pero fue demasiado rápido esa transición y también porque hubo expresiones de ejecución muy fuertes, entonces cuando uno tiene un presidente que le está diciendo todo el tiempo ejecute, ejecute, ejecute, uno tiene que salir con cosas que a veces no son óptimas técnicamente. Este tema de información es clave y muy importante que lo sigan trabajando y que siga informando política pública.

El reto más importante está en el tema de gestión de oferta y es realmente lograr que la oferta baje, es decir que la oferta nacional 20 billones, los 5 o los 10 o lo que existe, realmente se noten en las regiones y que tengan los alcaldes un incentivo de decir JUNTOS si me aporta porque hasta ahora no les aportan mucho, hasta ahora con o sin JUNTOS hubieran podido lograr lo mismo porque es la misma plata, visto desde la mentalidad de un alcalde. Por supuesto ya tienen otras cosas, como toda esta información que es muy útil para que ellos mismos tomen decisiones de política pública y, en ese sentido, otra cosa que me parece importante y que es fundamental, es que esa información baje a nivel territorial, porque hoy no necesariamente los alcaldes la están usando, eso es una mina de oro, si yo soy un alcalde y estoy haciendo el plan nacional de gobierno o estoy pensando en qué invertir, cojo la información de JUNTOS y digo: los vacíos están acá y es ahí donde tengo que meter la plata; pero hoy no están siendo muy usados por los alcaldes, porque muchas veces ellos ni siquiera saben que esa información es de ellos.

*¿Estos cruces de información quién los hace?*

Entre el ministerio de Protección Social, JUNTOS, Acción Social y DNP, el tema es fortalecimiento institucional local. Si el país no le invierte fuertemente al tema local y a desarrollar capacidades locales, la Red JUNTOS va a ser una ficción, va a ser otra de las fuentes

que le llegaron a las regiones. Si yo no le enseño a un alcalde que tiene que empezar a priorizar en población pobre y vulnerable y que tiene que empezar a pensar en las 9 dimensiones y que tiene que empezar dentro de un marco de Protección Social, yo no puedo esperar que esto sea apropiado.

*¿DNP no tiene nada que ver con el fondo con que se financia el componente de Acompañamiento?*

No, esa plata más la plata de los alcaldes es la plata con la que se financia el acompañamiento familiar.

*¿La oferta institucional no funciona igual? ¿Los alcaldes independientemente ofrecen su oferta institucional con lo que les queda del presupuesto?*

Sí. Obviamente ellos también hacen ejercicios de distribución de la oferta. Ellos han hecho muchos esfuerzos y mucho trabajo en las administraciones municipales para que hagan el mismo ejercicio y saber identificar qué programas le pegan a los logros, qué usen la información, que empiecen a diagnosticar en dónde están los vacíos, etc. Pero en este momento, el gobierno no es que le esté diciendo a las regiones usted póngame plata aquí para hacer uso de la gestión de la oferta, es muy complicado y ningún alcalde se le mide a eso, eso es volver a centralizar; más bien es aprender a trabajar en Red, pero si aprender a trabajar en Red entre nosotros 17 que somos más parecidos es difícil, imagínate cómo aprender a trabajar en Red con Pasto o Sincelejo que son completamente diferentes, es muy complicado.

Este esfuerzo de hacer la integración vertical entre niveles de gobierno y la integración horizontal entre entidades del gobierno e incluso con sector privado y cooperación internacional es una meta de marca mayor; pero yo creo que se ha avanzado. Desde la cooperación internacional o desde el sector privado, uno ya va entendiendo más que es JUNTOS y va queriendo utilizar por lo menos el set de información tan valiosa que ellos tienen para uno también poder localizar sus programas hacia esa población.

## **Anexo 8. Transcripción de la Entrevista al Dr. Jairo Núñez<sup>6</sup>**

*Estoy enterada que tú participaste activamente en el diseño de la Red JUNTOS, desde la Misión de Pobreza; básicamente lo que me interesa saber es cómo se da ese diseño, el proceso, los elementos conceptuales que se tienen en cuenta dentro del diseño, para ir preguntándote sobre esos actores, sobre esos incentivos, esa asimetrías que se forman, y en general, desde el diseño, cómo idearon ese modelo de Red JUNTOS y cómo funciona.*

Cómo llegamos a ese diseño, cómo nació la idea y cómo fuimos formulando cada uno de los componentes. La misión de pobreza comenzó a trabajar a finales del año 2004, pero el trabajo fuerte inició en el año 2005. Durante ese primer año nosotros elaboramos contratos con diferentes consultores en diversos temas como salud, educación vivienda, etc., más o menos se hicieron unos 20 estudios durante ese primer año.

Uno de ellos estuvo a cargo mío y fue un trabajo de tipo cualitativo, y lo que queríamos era mirar un poco específicamente en Buenaventura el por qué algunas familias que han estado eternamente, generación tras generación, en la pobreza. Fue un trabajo con algunas familias en algunas localidades rurales y urbanas del municipio de Buenaventura, en donde hablamos extensamente con las familias y les preguntamos cómo ha sido su vivencia, cuál es la percepción de ellos de qué es la pobreza, por qué están en la pobreza, si veían alguna salida de la pobreza, si tenían identificada o veían cual era la forma en que el sector público les podía ayudar, o el sector privado, a salir de la pobreza; si tenían experiencias de familiares, amigos o vecinos que hubieran salido de la pobreza y cómo lo habían logrado y al mismo tiempo, si tenían familiares o amigos que hubieran salido de la pobreza y hubieran regresado.

Queríamos mirar a través de la percepción de las familias, cómo aprender más del fenómeno que nosotros conocíamos como lo hacen los economistas con los agregados o con las cifras duras, con las estadísticas, con la línea de pobreza, con metodologías que siempre habíamos estado acostumbrados a utilizar.

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010. El Dr. Jairo Núñez fue secretario técnico y codirector de la MERPD, y actualmente es investigador asociado de Fedesarrollo.

Esto fue un estudio que hicimos en llave con PNUD y es un libro que está publicado y lo puedes conseguir en Internet y se llama “Las trampas de pobreza en Buenaventura”, ahí está el trabajo cualitativo y sus resultados los utilizamos en la misión de pobreza.

El principal resultado del análisis que hicimos es que los hogares que son muy pobres no pueden salir de la pobreza porque enfrentan trampas de pobreza. Ese tema de las trampas lo relacionamos con uno de los estudios que también habíamos hecho en la misión, que mostraba cómo había evolucionado la pobreza y cómo habían evolucionado los recursos del gasto social y lo que encontrábamos era que 15 años atrás, hacia principios de los 90, el gasto público social se había duplicado, como lo dicen unos papers que hizo Mauricio, y la pobreza no se había movido, oscilaba entre el 50%, a veces estaba por encima, a veces por debajo, pero siempre alrededor de eso, y la indigencia más o menos alrededor del 16%, la misma cosa a veces sube veinte pico y a veces baja a 12 y otra vez vuelve. Tratamos de unir esas dos cosas: un trabajo de tipo cuantitativo totalmente y uno de tipo cualitativo, y lo que encontramos es que las trampas es la respuesta a lo que vemos en los datos agregados entre el gasto público y la pobreza.

Después de analizar toda la información de las entrevistas, ellos (los pobres) nos decían: nosotros a veces algunas de nuestras necesidades las podemos suplir a través de la asistencia que nos da el Estado- no en esas palabras por supuesto- que los subsidios nos ayudan, pero siempre tenemos vacíos y esos vacíos no nos dejan salir de la pobreza. Te lo pongo en términos técnicos: enfrentan 3 o 4 trampas de pobreza y si tú no rompes las 4 trampas de pobreza simultáneamente, hay una que los ancla, que no los deja salir. Después de analizar esas encuestas, nosotros identificamos que los hogares enfrentan no sólo una trampa sino muchas y ese es el vacío que tiene el Estado cuando utiliza recursos y no hace intervenciones de tipo integral. Este es el caso típico que nosotros hablábamos y que está en el CONPES 102 (el primer documento de la Red JUNTOS es un paper que yo escribí con Laura Cuesta y que está publicado en los documentos sede de la Universidad de los Andes en abril del 2006).

Cuando nosotros vendimos esto al gobierno, específicamente al presidente Uribe, le tratamos de decir que muchos de los subsidios que reciben las personas llegan de forma aleatoria porque hay problemas de corrupción, de politiquería, de clientelismo. Eso él no lo podía aceptar, pero eso lo que le queríamos decir de porque necesitábamos una forma de intervención que fuera integral, a veces lo atendemos en salud, a veces en educación, pero el ejemplo típico era: no lo estamos atendiendo en vivienda, entonces sucede que los niños de ese hogar se la pasan

enfermos, no tienen unas condiciones de salubridad en su vivienda (en Buenaventura las cosas son inverosímiles; viven sin paredes, viven dentro del mar, no tienen ningún tipo de sanitario, y el régimen subsidiado les da el cupo en educación, pero ese niño vive enfermo, entonces el subsidio que se les da en educación se está perdiendo porque ese niño no está yendo, no está aprendiendo y cuando va está enfermo, está desnutrido, por su vivienda, por su salud y su nutrición no le da la capacidad de que otros subsidios los potencialice; los aproveche, etc).

Cuál es el problema en este ejemplo? Es la vivienda, entonces necesitamos coger familia por familia, mirarle cuáles son sus trampas y tener políticas para cada una de esas trampas. Ese es el concepto de la Red JUNTOS; de ahí nos salió el diseño. Teníamos una evidencia cuantitativa de que unos recursos se estaban perdiendo en los esfuerzos sobre la pobreza y tenemos una evidencia de tipo cualitativo en donde nos decían: nos vemos imposibilitados, así el estado nos ayude, no sabemos qué hacer, a veces nos ayudan, a veces tenemos esto, a veces nos dan esto, a veces conseguimos empleo, pero seguimos bajo la misma condición. Nosotros lo que entendimos de todo ese trabajo cualitativo es que debemos tener atención integral y ese fue el diseño de la Red JUNTOS.

Había un modelo muy similar que era el de Chile solidario, pero el de Chile solidario tenía otro objetivo no era un tema de trampas era un tema más relacionado al crecimiento, a la informalidad y el trabajo, pero no era de integralidad, de trampas. Además, aunque el modelo en algunas cosas nos ayudaba, tampoco nos servía porque Chile es un País centralizado; toda esta integralidad se puede hacer en un consejo de Ministros bajo las decisiones de un consejo de ministros, aquí no.

Aquí la gran plata del sector social es de los Municipios, es el sistema general de participación –educación, salud, agua potable y saneamiento básico- es plata de los Municipios, generalizando: a las entidades Territoriales, a veces son los Municipios, a veces son los Departamentos, dependiendo de si están certificados o no, por eso tampoco nos servía el diseño de ellos. Entonces teníamos pensar en cómo actuar sobre el hogar para romper trampas y en cómo coordinar niveles de gobierno diferentes, que eran también diferentes; entonces lo que tratamos de hacer fue incorporar esas diferencias en un modelo que funcionaba basado en la coordinación (eso desafortunadamente no ha funcionado, si en algo ha fallado la Red JUNTOS es en el tema de la coordinación, para mí es clarísimo- Eh ahí la prueba de que Chile solidario no podía ser copiado).

*Desde tu visión y desde tu construcción del diseño, tienes alguna teoría sobre por qué no funcionaba esa coordinación entre niveles ¿Es un problema de diseño? ¿Qué faltó o qué sobró?*

No tengo ningún problema en decir y en reconocer que ahí hubo una falla nuestra cuando diseñamos el programa al no tener en cuenta los celos institucionales, porque la Red JUNTOS finalmente es del gobierno central y cuando llega a los Municipios algunos alcaldes, no todos, (con absoluta razón porque ellos fueron elegidos democráticamente por sus ciudadanos) no les gusta que la Red JUNTOS se les meta en su quehacer diario; en los temas sociales, pero también en su quehacer político, porque cualquier alcalde quiero que todo lo que haga se lo reconozcan. Nosotros no tuvimos en cuenta eso.

Además, no tuvimos en cuenta un problema y es que así como hay trampas de pobreza a nivel del hogar, hay trampas de pobreza a nivel del Municipio, esa falla. Doy un ejemplo una trampa geográfica o una trampa infraestructural, hay municipios que están tan alejados, (como la Mojana, Sucre). Ellos siembran pero no tienen cómo sacar su producción, entonces no aumenta su producción, no están preocupados en sembrar más porque saben que no tienen a dónde sacarla, saben que se van a inundar, entonces más o menos su cosecha es para otro consumo, no están pensando en la producción, ni en encadenarse productivamente ni en exportar, no están pensando en nada sino que tienen una visión muy corta. Hay unas regiones muy apartadas, hay unas regiones con violencia; unas regiones con desplazamiento; etc., que si tu no solucionas eso, así la Red JUNTOS funcione perfecta, no vas a sacarla de la pobreza porque tienen unas limitaciones que son locales, regionales.

Se debe hacer una Red JUNTOS para municipios. Por ejemplo cogemos los 100 municipios más pobres del país y construirles las carreteras, mirar que hacemos con las inundaciones, mirar que hacemos con el tema de violencia, recuperarlos realmente por el Estado, en fin. Por allá ni siquiera van los maestros, no quieren ir para que los maten (son unas cosas también inverosímiles), entonces la Red tiene que complementarse con un programa que saque a algunos municipios que viven en la miseria. La Red puede funcionar perfecto, como un relojito, pero su capacidad de pensar hacia el futuro nunca se la vamos a cambiar si no cambiamos las condiciones municipales. Ahí hay dos fallas que hay que trabajar hacia el futuro.

*Me gustaría que me contaras cómo pensaron la parte del funcionamiento (de la estructura general), y la financiación de Juntos.*

En cuanto a esos dos puntos, si tú ves el documento Cede que te mencioné, el CONPES 102 y lo que es JUNTOS, tú ves variaciones importantes, unas a favor de su funcionamiento y financiación y otras en contra, porque la estructura institucional que se diseñó y que está en el primer documento y la del CONPES difieren en algún sentido. Sería importante que tú diferenciaras entre lo que hizo la misión, y lo que es ya la incorporación del gobierno, y las diferencias en el CONPES y lo que es hoy ya la realidad (lo que yo llamaría el toque de Acción Social), que es un toque probablemente mucho más real porque son realmente los responsables y es lo que está en el manual operativo.

En el funcionamiento definitivamente nosotros sí creíamos que Acción Social debería ser quien operara, porque veíamos en Acción Social muchas facilidades en términos operacionales que no tiene ninguna otra institución del Estado; en donde los procesos son muy lentos. Quizás la estructura que se creó en Acción Social, que proviene del FIP (fondo de inversiones para la paz) que se creó en el gobierno de Pastrana, tenía una estructura de contratación privada a pesar que fuera pública y esa agilidad nosotros queríamos mantenerla en ese primer diseño.

No obstante, creemos que hoy en día eso debe migrar hacia las instituciones de protección social, pensábamos que Acción Social tenía unas virtudes que no tenía otra institución; pero que sin embargo le teníamos que dar juego a las otras instituciones, por eso se pensó en que el Consejo Directivo estuviera en el Ministerio de Protección Social, a pesar de que creíamos que ese Ministerio, tal como funcionaba en ese entonces, no tenía ninguna capacidad de planificar, diseñar o darle algún plus a la Red JUNTOS (sin embargo pensamos que ahí debería tener de todas maneras un pie en la Red) y en Planeación Nacional, que es la institución que hoy, de alguna manera, hace la planeación del sector de protección social. Esas tres instituciones estaban en nuestro diseño inicial bajo la operación de la Red JUNTOS en el gobierno central.

A nivel local ya pensábamos que tenía que integrarse otros niveles, por lo que te mencionaba anteriormente, para que las transferencias del gobierno central se integraran desde las entidades territoriales, definitivamente esos actores tenían que hacer parte de la Red. Pero estaban ya en otra instancia, lo que nosotros pensábamos es que localmente iba actuar Acción Social con los alcaldes y otras instituciones como el SENA, ICBF, y otras mucho más difíciles

como la Registraduría. Ahí hay fallas enormes, por ejemplo el SENA es una rueda suelta, que incluso puede hacer toda la Red JUNTOS ellos mismos, o al menos todo el componente de generación de ingresos; la Registraduría no trabaja en llave definitivamente, no va a las reuniones de la Red JUNTOS, a pesar de que pensábamos que se podían coordinar, eso no sucedió y pensamos que era a través del aspecto financiero (que es la segunda pregunta tuya) que de alguna manera se podía coordinar, inicialmente nosotros pensamos que los Ministerios y las instituciones que estaban en la Red JUNTOS se comprometieran a través del CONPES, pero el CONPES como no es ley, eso definitivamente no funcionaba; entonces pensamos en mecanismos como el requisito previo (el requisito previo es una función que tiene Planeación Nacional para el desembolso de los recursos de inversión), pensábamos que a través del requisito previo que daba Planeación, se pudieran dirigir recursos directamente, pero eso tampoco funcionó.

A la larga lo que uno ve es que si los Ministerios no tienen unas partidas para la Red, eso queda finalmente como si fuera un favor, o si el ministro lo quiere hacer, o si creen en la Red, ahí hay fallas que son estructurales con referencia a lo que yo te dije al principio: tener un país centralizado es muy diferente a tener un país descentralizado. Entonces el ministerio de educación o el ministerio de protección social si pueden decir que hay unos recursos que van para la Red JUNTOS, pero al final esa plata es de los municipios y los municipios son los que deciden, ellos son los que hacen la focalización para esos recursos y la focalización de la Red JUNTOS es otra, entonces, tú puedes tener que en el municipio unas familias pueden ser parte de los beneficiarios del régimen subsidiado, pero en la Red JUNTOS tener otra población objetivo, entonces esos cruces hacen que falle la priorización de recursos que era uno de los principios de la red. La priorización sobre esas familias entonces falla.

La estructura institucional y el financiamiento fallan es por el problema de centralización y ese problema no lo hemos resuelto. Eso sumado al tema político entre lo que quieren los alcaldes y quien es el que está haciendo la política (el alcalde o el gobierno nacional), ese problema político, probablemente es mucho más importante que los problemas económicos y sociales que nosotros hayamos identificado y los problemas presupuestales, sumados a los problemas de focalización hacen que el funcionamiento actualmente tenga fallas protuberantes.

*En términos del componente de acompañamiento familiar que es el que involucra a los cogestores que son los que están involucrados con las familias, ustedes ¿cómo pensaron esa parte?*

Lo que es hoy, para nada es lo que nosotros pensamos, porque por problemas (voy a llamarlos presupuestales) el número de cogestores se redujo más o menos un 60%, eso hace que cada cogestor tenga un poco más del doble de familias que las que tenía según el diseño nuestro; entonces nosotros estábamos pensando que tuvieran más o menos por cogestor 70 familias con el objetivo de hacerles acompañamiento, pero hoy tienen 150 o más familias por cogestor, entonces ellos se han dedicado no a hacer un acompañamiento sino a levantar datos, de ninguna manera, lo que se está haciendo ahora, es lo que nosotros pensamos en el diseño.

*Actualmente, los operadores de acción social hacen la contratación y capacitación, y se financian del presupuesto común que hay entre el municipio y Acción Social, ¿eso es igual al diseño?*

No, nosotros esos temas casi que ni los hablamos en el diseño, esos temas fueron operativos y Acción Social hizo en cada municipio lo que mejor le parecía y hubo decisiones acertadas, Pero nosotros hablamos muy poco.

Lo que sí creo es que hoy en día se podrían hacer unos convenios con ONG, con universidades y con otro tipo de personas para reducir un poco los costos y poder tener acompañamiento; pero hoy en día definitivamente el acompañamiento no se está haciendo, salvo en algunos municipios. En términos generales, yo diría que está muy lejos de ser lo que nosotros habíamos pensado y esa también era una base fundamental entre los principios de operación, porque si algo queríamos cambiar era la forma de que las familias tuvieran acceso a los servicios, sabemos que muchas familias no tienen ningún tipo de conocimiento sobre cómo funciona la oferta y cómo cumplir con todos los requisitos para poder acceder.

Una familia entre más pobre es menos información tiene para poder acceder a los servicios, por eso es que tú siempre lo que ves es que los servicios sociales llegan a los menos pobres entre los pobres y a los no pobres (yo no sé si tú conoces un estudio que yo hice y que se ha hecho varias veces en Colombia sobre a quién le están llegando los servicios), la conclusión de ese trabajo es que del 60% del gasto social llega al 40% más rico, entonces ahí hay unas fallas por ese lado y las personas no saben cómo acceder y entre más pobres peor.

Además, nosotros también habíamos diseñado unos talleres para que se hicieran semanalmente para varios temas: uno para el tema de dinámica familiar y otro para el tema de generación de ingreso y micro crédito, pero el tema de la dimensión de generación de ingresos no ha comenzado en la Red JUNTOS.

Se hizo el CONPES 3616, que es el CONPES de generación de ingresos, pero eso ni siquiera está funcionando en los cinco pilotos (cinco municipios) que comenzaron a operar y mientras la dimensión de generación de ingresos no funcione, la Red será asistencialista.

Definitivamente ahí hay una falla también grande en términos de los cogestores, los cogestores necesitaban hacer talleres para el tema de dinámica familiar, para todo el tema de violencia intrafamiliar, para todo el tema de consumo de alcohol y drogas, para todo el tema de equidad y para todo el tema de microcrédito, pero como no se han hecho esos talleres, entonces todos esos logros o todas esas dimensiones fallan.

*En cuanto a lo que tiene que ver con los beneficiarios. ¿Desde su diseño la Red JUNTOS se pensó en el marco de los subsidios condicionados? o ¿Realmente se cree que el salir de la pobreza es un incentivo más que suficiente para que los pobres cumplan con todo lo que el cogestor orienta, buscar los servicios, de cumplir con esos logros que consideran esenciales en su desarrollo?*

No, salir de la pobreza definitivamente no es un incentivo suficiente, el incentivo tiene que estar asociado a tiempos. Hay mucha gente que le interesa aparecer como pobre y el incentivo es maximizar sus ganancias, y si él sabe que apareciendo pobre, puede maximizar sus ingresos, él siempre estará tratando de demostrarlo y esas fallas provienen desde el Sisben mismo, desde los incentivos perversos que tienen el sistema de protección social, del tamaño del sector formal y del sector informal, de la falta de los cogestores (que estén funcionando), de la falta de sistemas de información que le haga el seguimiento pero, nace desde el Sisben.

El Sisben tiene unos incentivos para demostrar ser pobre y continuar en los registros de subsidios, el Sisben es un sistema de información para recibir subsidios y la gente prefiere estar ahí que estar por fuera; así no lo sea. Un ejemplo, las personas en el campo le dicen yo no quiero que me cementen el piso de tierra porque saben que eso les sube tanto el puntaje que los puede sacar de los subsidios, entonces prefieren vivir entre la tierra y que sus niños se enfermen entre la

tierra a que les quiten el subsidio; entonces si no se utiliza otro mecanismo de salida que no sea el Sisben, tú vas a tener incentivos perversos.

Si les das para siempre los subsidios, ellos van a preferirlo; si el empleo formal conlleva a reducir los subsidios, ellos van a preferir el empleo informal; porque en el régimen subsidiado, por ejemplo, los subsidios son eternos. En cambio si tú dejas de cotizar en el sector formal, te quitan el contributivo y eso para toda tu familia, y si son familias que entran y salen del sector formal, es preferible estar en el informal. Por último, si tú no garantizas un ingreso permanente alto y que vayas avanzando y que los cogestores estén detrás de esos avances, tú siempre vas a preferir a estar en el subsidiado.

*¿Y la red en su diseño tiene algún mecanismo para evitar ese tipo de cosas?*

No, eso quedó considerado como uno de los temas frente a los cuales no teníamos ninguna solución. Es difícil solucionar. Sé que la evaluación de impacto de la Red, que adelanta Econometría y Fedesarrollo, está trabajando en eso. Pero es difícil, por ejemplo en Familias en Acción a mí me han preguntado cuál debería ser el mecanismo de salida y les dije que esto no debería ser en términos de tiempo sino en términos de graduación de los niños en el sistema escolar (sin las notas de graduación) pero eso también puede generar incentivos perversos como que pierdan el último grado, (incentivos a no graduarse) entonces debería ser una combinación de las dos cosas: si a un niño lo cogen en grado cuarto se sabe que tiene 7 años y no más de 7 años, pero acá debería hacer algo como ir superando los logros, no atarlo a tiempo sino a superación de logros y las razones de la superación o no superación las debe tener muy claras el cogestor, para que si algo de eso genera incentivos perversos, el cogestor identifique qué tipo de cosas son las que están generando esos incentivos para eliminarlos, no es fácil, no es una cosa automático.

En EEUU la reforma al Welfare Stated tiene una solución que me parece a mí salomónica, el sistema te da como máximo 5 años y tú verás cuando los usas, pero acá esa solución tampoco es viable porque acá hay tanta pobreza y tanta gente excluida, aquí es como un problema de exclusión, no como en USA que es un problema atado a la migración, al alcoholismo, a quiebras, son otras causas muy diferentes.

Acá la pobreza está relacionada con la exclusión de esta sociedad, accedes a un sistema público en educación que se supone que iba a nivelar, pero ese sistema tiene una calidad muy baja, salen de grado 11 y les da lo mismo que no haber salido. Ahí quedas en un ciclo y tú con la

educación no estás logrando lo que esperabas y si no pensamos en la calidad de la educación hay poco que hacer y eso es un problema de muy largo plazo.

Tú puedes poner mecanismos de salida muy inteligentes, pero muy desfasados con la realidad. Si tu pones un mecanismo de salida como el que te estoy diciendo de salir de bachillerato, entonces, el bachillerato si está igualando las exclusiones de esta sociedad, nosotros somos una personas privilegiadas que pudimos acceder a las mejores universidades de este país y podemos acceder al mejor status de este país y no tenemos problema. Eso es menos del 10% de la población, de ahí para abajo la gente está excluida, está en el sector informal o son obreros que están atados al salario mínimo, ahí medio sobreviven, y el resto es el sector informal, el sector informal es la gran mayoría, es un sector excluido de esta sociedad, que tienen ingresos de sobrevivencia, apenas les alcanza para eso. Entonces tenemos unos privilegiados, una clase media también muy pequeña y el resto está excluido con salarios de supervivencia y sobrevivencia y eso es todo el programa.

Mientras nosotros no incorporemos eso a la sociedad, la verdad es que muchos mecanismos y todas estas cosas técnicas que nos inventamos nosotros, que mecanismos de graduación, eso es pura carreta hasta que nos los incorporemos a la sociedad y yo no sé, me pueden decir lo máximo en mecanismos de graduación, lo mejor pensado, pero mientras no los incluyamos, eso es carreta. Es muy complejo hablar de esas graduaciones cuando no nos estamos preocupando por cosas de esta sociedad que son estructurales de una sociedad que lleva años y años olvidándose de más de la mitad de la población, entonces eso es un tema mucho más de fondo, mucho más complicado.

*Tú hablabas del monitoreo, del seguimiento, ¿ustedes desde el diseño pensaron algo? ¿tuvieron alguna discusión o dejaron alguna puerta abierta en términos de sistemas de información y los mecanismos de toma de decisiones y rendición de cuentas?*

Si tuvimos en cuenta eso, pero no a profundidad. Tu puedes ver en el documento CONPES hay unas cosas muy generales, hay unas cosas generales de qué se hace en un sistema de información, que fue lo que después Acción Social llevó a cabo y que me parece que se ha avanzado bastante que es el Infojuntos; también se dijo que tenía que haber evaluación y Fedesarrollo hizo unas primera evaluaciones; pero definitivamente no creo que haya un seguimiento a los temas estructurales que están fallando hoy en día, yo no creo que esos sistemas

(como tú me has formulado la pregunta) sean para la gestión, porque si uno estuviera mirando eso, estaría pensando en los temas de financiamiento, que es probablemente en dónde nacen los principales problemas de hoy en día, si el financiamiento no está garantizado, porque el ministerio no tiene rubros presupuestales para la Red y los municipios tampoco tienen cómo exigirles y la Registraduría no tiene cómo exigirles, entonces esto se vuelve una cosa de favores y no de que hay un presupuesto autónomo para la Red JUNTOS.

Deberían identificarse cosas de ese estilo para empezar a solucionar problemas más micro, pero si tú no tienes garantizada la financiación de todos los logros y dimensiones, entonces de ahí para abajo empieza a fallar, no estás identificando los problemas de focalización entre diferentes sistemas, el Sisben local o municipal con infojuntos y con los cambios que se hicieron en la focalización, porque se supone que JUNTOS focaliza con el millón y medio que tenga el puntaje más bajo, pero eso no lo hace el municipio entonces cómo hacer que esas cosas sean compatibles, ahí no hay soluciones. Los problemas políticos que te comentaba inicialmente, y si los cogestores no están haciendo la tarea, ahí hay una falla estructural. Para la gestión como tal no hay en estos momentos sistemas de información.

Y el tema de cogestores hace que estas funciones se dificulten mucho más porque los cogestores podrían estar informando mucho para la gestión pero si son unos tipos que se la pasan es corriendo, llenando cuestionarios.... es difícil.

*Sí. Realmente no tienen como muy en la cabeza estar pendiente de la familia sino cumplir con unos requisitos mínimos que les exigen para que les den su cheque; además porque el seguimiento de las familias se basa es en los cogestores y si los cogestores no están haciendo bien la tarea, no tenemos un monitoreo de las familias ni que está pasando con ellas.*

Exacto, y se caen los principios fundamentales bajo los cuales se creó la Red JUNTOS. Volvemos a una operación parecida a la anterior pero con una encuesta adicional que es Infojuntos, pero no mucho más.

Pero yo no soy pesimista del todo. Creo que se ha avanzado mucho y se ha mejorado mucho y se ha podido coordinar muchas cosas, pero si partimos de acá y queríamos llegar acá como decían los documentos, todavía estamos por aquí, estamos mucho más cerca al inicio que al fin. Pareciera uno estar mucho más cercano a fases de diseño todavía y de coordinación y de problemas estructurales que todavía no tienen solución, a estar ya muy cerca a tener un

presupuesto completo, a tener información completa, a tener mecanismos de salida completos, a que todas las dimensiones estén funcionando, etc.

Pareciera en verdad que estuviéramos mucho más cerca de las fases de diseño que a las de implementación y ajustes en la gestión, pero se sabía que esto no era un proceso fácil, incluso en estos días yo estaba pensando nuestro sistema de educación lleva 200 años y tiene fallas por qué le vamos a pedir a una cosa mucho más compleja que lleva 3 o 4 años.

El solo hecho de cambiar el esquema de que esto es un problema multidimensional y que debemos trabajar integralmente, ya el solo hecho de pensar eso, ya es un cambio importante. Llevarlo a cabo, para que en verdad todo esté articulado, nos va a llevar muchos años y espero que los años que vayamos a llevarnos para llegar a estos puntos o estar mucho más cerca, pues sean antes de que cambiemos la estrategia. Una vez ya funcione todo perfecto es que faltan por lo menos otros 20.

## **Anexo 9. Transcripción de la Entrevista al Dr. Ricardo Molina<sup>7</sup>**

*Teniendo en cuenta tu participación en el diseño de la Red desde Acción Social, y ahora en la ejecución desde Planeación, me gustaría que me contaras a grandes rasgos ¿cómo ha sido la experiencia en el diseño? y ¿cómo ha sido en la ejecución de la Red?*

JUNTOS nace de algunas experiencias, una de ellas fue la de Chile solidario, con un grupo de gente, incluso una Colombiana que trabajaba en Chile solidario, y otros dos funcionarios. La experiencia de Chile Solidario muestra lo que era poder ver a cada familia y ver que se le ha dado, lo que le hace falta. Eso fue un plus.

Además, viene lo de la misión de pobreza, que dice que el problema está en las trampas de pobreza, eso es lo que hace que se perpetúe en la familia generación tras generación. La gran conclusión fue entonces, que hay que hacer algo diferente y así sale el CONPES 102 el 25 de septiembre de 2006. A partir de esto, sale un grupo pequeño en Acción Social, pero sin el nombre de JUNTOS.

El diseño sale con los tres componentes, incluido el de acompañamiento, que es el actual esquema de JUNTOS. El tema de la oferta social y como el gasto social se va a focalizar a las personas ese gasto alrededor de las familias era un tema territorial fue más por el tema de centralización, y que definitivamente era competencia de los entes territoriales.

JUNTOS funciona con el apoyo de las entidades, y liderado por Acción Social y DNP se comienza a elaborar el Manual Operativo, y se piensa cuáles eran las entidades alrededor de eso. Los logros eran los marcos básicos (al comienzo eran 71) y trabajamos bajo un esquema de mesas organizadas por dimensiones, para trabajar bajo ese enfoque de pobreza multidimensional de JUNTOS, no solamente ingresos sino otras cosas. Así comenzamos, hasta que quedaron 45 logros básicos.

Por un tema de función y por un tema también de la corte, la población objetivo se definió como Sisben 1, y luego también desplazados.

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada por el autor de la presente monografía el 6 de Septiembre de 2010. El Dr. Ricardo Molina participo en el diseño de la Red JUNTOS como funcionario de Acción Social, y actualmente se desempeñan como asesor de la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación Nacional y participa de en la coordinación de las Red JUNTOS desde este departamento.

Al inicio para ser coherentes con la política, no hubo un proceso de focalización JUNTOS sino que se pegó a los datos de focalización de Familias en Acción, es decir, una Familia en Acción era una familia JUNTOS, y también se dijo que adicionalmente que las familias desplazadas que no tuvieran hijos menos de 18 años que no fueran de Familias en Acción, también entraban.

Después de un tiempo nos dimos cuenta para las de tema de focalización, la dirección y salud social es un tema, es una decisión de cómo estamos focalizando con respecto a los perfiles más bajos del Sisben y lo que pasa es que Familias en Acción focaliza en extremo pero muchas quedan en las partes de arriba que son los más pobres y eso hace que no estuviéramos cumpliendo totalmente lo que quisiéramos, y ahí quedan familias desplazadas y familias del Sisben.

El ejercicio muestra que lo que hay que hacer después es focalizar y se crea un instrumento de focalización, si es Sisben y vamos a llegarle a los más pobres, además con otras salvedades es que en Familias en Acción no están las familias donde no hay menores de 18 años. Eso mejora la focalización, aunque ya habían unos compromisos de Acción Social, con algunos subsidios que ya habíamos sacado con algunas familias, esos no se pueden quitar así no quedaran dentro de los primeros dos objetivos.

Hoy una cosa muy buena, el 82% de las familias Sisben resulta estar en los quintiles más bajos o los dos primeros, van para la Red eso es muy bueno porque le estamos llegando a los que son más pobres, eso a través de identificación y de los gestores.

El reto grande para este gobierno es la oferta. La focalización como lo dice el CONPES, tiene 3 pasos: identificación, selección (digamos que no nos va bien para JUNTOS) y el tercero, que es la asignación, ya no tan bien.

Cómo hacer para que esta información de Infojuntos y este acompañamiento familiar se traduzca en focalización del gasto público, del acceso a los servicios más eficiente y eficaz, ahí es un reto de los niveles del gobierno, no solamente las entidades Nacionales sino en gobiernos Departamentales y Municipales y eso tiene que ver con el tercer componente que es el tema de gestión territorial.

Poder desarrollar las capacidades del territorio que nos permitan implementar JUNTOS de la forma más eficaz, y que ellos mismos le hagan seguimiento a la pobreza extrema en esos municipios, quiere decir que, aunque es en lo local donde se debe concentrar la atención y

focalización, no solamente es el alcalde quien debe estar y actuar, sino que también debe haber acciones del departamento y de la nación. Pero el gran reto es eso, con una cosa: que no tenemos toda esa información.

Lo que hemos hecho en JUNTOS en este periodo es socializar un poco las entidades Nacionales, hacer el diseño, los componentes y sobretodo el brazo operativo del acompañamiento familiar; en Infojuntos tenemos toda la información. Hoy lo que tenemos es la información y datos para que todos hagamos metas con respecto a eso. Lo importante es ya asignar metas con que me voy a comprometer yo, en mis programas de oferta social con la familia JUNTOS, si yo ya sé que JUNTOS me está reportando qué tanto no se están cumpliendo los logros y que además yo sé que esos logros están asociados a mi oferta. Yo puedo hacer cumplir esos logros como oferta.

*¿Cómo se vinculan esas entidades a la estrategia? ¿Cuál es el requerimiento, que se les exigen en esa vinculación?*

Se vinculan por medio de un convenio con Acción Social y se les exige que nombre una persona que es el Delegado oficial de la entidad; también se les exige que hagan un ejercicio de identificación de la oferta a población JUNTOS, aquí en el sistema de información presupuestal, en el sistema de oferta de inversión del DNP. Aquí a ellos se les exige que identifiquen una etiqueta que diga JUNTOS cuáles de esos programas que son JUNTOS y se les pide que orienten esa oferta a un acceso preferente, esto estipulado en el convenio con Acción Social, aquí hay una acción preferente.

*Si llega a una persona JUNTOS y una no JUNTOS a quién se atiende primero?*

No es fácil porque es un tema de derechos porque no pueden hacer esa preferencia y atender a uno si y a otro (porque los dos podemos ser beneficiarios de ese programa). Lo que dice la política es que si yo de verdad focalizo y soy capaz de encontrar a los más pobres, y JUNTOS está enfocado para los más pobres, el sistema debe llegar a los más pobres, y es a eso a quien debo atender; estamos diciendo yo ya he hecho una labor muy importante al decirle quién es, entonces, tenga preferencia sobre ellos, es decir es coherente con la política.