

Universidad de los Andes

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Monografía de Grado

**“ Problemas y perspectivas de las políticas públicas en Colombia.
Estudio de caso del Programa Familias en Acción del Plan Colombia”**

Presentado Por:

Nicolás Cañón

Director :

Dr. German Ruiz

Lector:

Dr. Gary Hoskin

Bogotá D.C., enero de 2.003

Índice

Introducción

Capítulo 1. Familias en Acción dentro de la teoría de las Políticas Públicas.....	Pág. 6
Capítulo 2. El Plan Colombia y su componente social	Pág. 12
Capítulo 3. Que es Familias en Acción ?	Pág. 17
3.1 Diseño del Programa	Pág. 24
3.2 Implementación del Programa	Pág. 27
Capítulo 4. Seguimiento, evaluación y análisis de Familias en Acción	Pág.28
4.1 Seguimiento	Pág. 29
4.1.1 Encuesta como herramienta de seguimiento	Pág. 31
4.1.1.1 Diseño de la encuesta	Pág. 32
4.1.1.1.1 Característica de la muestra de la encuesta	Pág. 33
4.1.1.1.2 Instrumento de la encuesta	Pág. 35
4.1.1.1.3 Diseño de indicadores	Pág. 36
4.1.1.2 Operacionalización de la Encuesta	Pág. 40
4.1.1.3 Evaluación de la Encuesta	Pág. 43
4.1.1.4 Análisis de la Encuesta	Pág. 52
Recomendaciones	Pág. 57
Impacto del Seguimiento	Pág. 60
Bibliografía	Pág. 62
Anexos	Pág. 65

Introducción

Las políticas públicas constituyen uno de los mecanismos de intervención del Estado en la sociedad. Por tal motivo, contribuyen a estructurar en cierta manera la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos.

Dentro de este contexto general podemos encontrar hoy día en Colombia que una de las formas de intervención por parte del Estado más importantes en los últimos años ha sido el Plan Colombia, específicamente su componente social, dado su significativa inversión por medio de diferentes programas encaminados al bienestar social de los menos favorecidos.

Uno de los programas importantes del Plan Colombia es Familias en Acción de la Red de Apoyo Social, el cual consiste en dar subsidios monetarios y condicionados de nutrición y educación a las familias SISBEN 1 de los municipios con menos de 100.000 habitantes en el territorio Colombiano. Familias en Acción funciona en gran medida con recursos financiados por la banca multilateral y con recursos propios del estado, por lo tanto lo convierte en un programa que define el bienestar de muchos Colombianos de escasos recursos.

Familias en Acción se convierte en centro de estudio de la presente monografía de acuerdo a que el autor realizó su pasantía en este programa entre los meses de agosto y diciembre del año 2001, trabajando como asesor del área del planeación y seguimiento, específicamente en temas de seguimiento del programa.

El conocimiento adquirido en este tema se generó de acuerdo a capacitaciones realizadas por parte de algunos asesores al autor en el primer mes de estar laborando en el programa. Posteriormente este conocimiento le permitió liderar el seguimiento externo para la prueba piloto.

Este importante proceso del Programa fue llevado a cabo en forma empírica y experimental por parte del autor , que contó con el apoyo y la confianza del Programa, lo cual le significó al final un éxito personal al autor y a los objetivos internos del Programa.

Conforme a esta estrecha relación con el Programa se decidió hacer la monografía de grado, dado que se tenía conocimiento del tema además de contar con la información necesaria para llevarla a cabo y de considerar de vital importancia para términos futuros, dejar una investigación de tan importante hecho político , económico y social en Colombia.

Para enfocar esta monografía fue necesario encaminar los objetivos, por lo tanto según Meny y Thoenig¹ surgió la pregunta ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr que resultados, a través de que medios?.

Esta pregunta fue la que suscitó a pensar acerca del Plan Colombia y más específicamente del programa Familias en Acción sobre que se produce , con qué resultados y a través de qué medios. Es por eso que el tema de la monografía de grado tiene como objetivo general dirigir una mirada sobre los métodos e instrumentos del

¹ MENY, Ives. THOENIG, Jean-Clude. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.1992 p. 7.

Estado para intervenir en la sociedad a través de un programa de gobierno tan importante como lo es Familias en Acción del Plan Colombia.

De igual manera se tiene como objetivo específico mostrar cuáles fueron algunos de los problemas en la implementación del programa que determinaron el incumplimiento de los resultados propuestos para la prueba piloto de Familias en Acción.

Esta monografía empieza por enmarcar la política del Plan Colombia dentro de la teoría de las Políticas Públicas. , para luego dar una aproximación al Plan Colombia y su Componente Social y así poder abordar de fondo el Programa Familias en Acción.

Seguido a esto, se explica el seguimiento y la evaluación que se le hizo al programa lo cual nos conducirá a un análisis y por consiguiente a unas conclusiones.

Posteriormente y producto de los análisis, damos algunas recomendaciones para el programa.

Finalmente y a modo de conclusión de esta introducción, podemos decir que el análisis de esta monografía debe conducir al establecimiento de unos referentes comunes que identifiquen una serie de problemas en la implementación de Políticas Públicas aplicadas en Colombia.

1. FAMILIAS EN ACCIÓN DENTRO DE LA TEORÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para ubicar el Plan Colombia y específicamente al Programa Familias en Acción en el concepto de Políticas Públicas tomaremos tres definiciones que nos aproximen a un marco conceptual para abordar el tema. La primera de Meny and Thoening sugiere que *“las políticas públicas son el resultado de una autoridad investida de poder publico y de legitimidad gubernamental”*², por otra parte Salazar en el libro Las Políticas Publicas las define como *“ el conjunto de sucesivas respuestas del estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas ”*³ y finalmente tomamos la definición dada por Landau donde *“una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o conducta”*⁴.

Estas definiciones sugieren respuestas y cambios ante algo, lo que nos dan a entender mas específicamente con la definición de Salazar y de Landau, que las PP son una forma de intervención en la sociedad para dar respuesta a sus demandas teniendo en cuenta sus problemáticas. Igualmente la definición de Meny and Thoening sugiere que las mismas hacen parte del proceso de gobernabilidad por parte del Estado frente a la sociedad, desde el punto de vista de las demandas de la sociedad.

Para responder a estas demandas, el Estado interviene comúnmente a través de los programas. Estos según Easton⁵ en el libro de Meny and Thoening, son “las intenciones

² MENY and Thoening, Op. cit., p. 89

³ SALAZAR, Op.cit., p.30

⁴ LANDAU Martin. El ámbito propio del análisis de políticas, en El estudio de las políticas públicas. AGUILAR. Luis. Miguel Angel Porrua Editoral. México. 1.992

⁵ EASTON. D. A system analysis of political life, New York, 1965. Pág. 358. En : MENY and Thoening, Op. cit., p. 90.

mas generales de las autoridades en las que todo output especifico puede ser una experiencia parcial ” , dentro de este concepto ubicamos a nuestro objeto de estudio, Familias en Acción, como un programa debido a que es una intención del gobierno con un output especifico, como lo son sus objetivos sociales.

Las definiciones y el concepto de programa, nos ayudan a ubicar al programa Familias en Acción como una política pública de acuerdo a que es un programa diseñado por el Estado para afrontar problemas específicos de la sociedad tales como la deserción escolar y la baja calidad en la nutrición y salud de la población menos favorecida del país.

Este programa se creó con el fin de dar viabilidad a la consecución de la paz pues se tenía como supuesto que la población con baja calidad de vida en términos de educación, nutrición y salud, es propensa a engrosar las filas de los movimientos subversivos, por que sienten la poca presencia del Estado. Ante esto un subsidio monetario aumentaría en términos económicos la capacidad adquisitiva de la familia y por ende su calidad de vida.

Ahora, teniendo identificado a Familias en Acción como una política pública , también podemos clasificarla de acuerdo a la tipología elaborada por Lowi ⁶en el texto de Meny and Thoening (1.964) de las PP y que esta simplificada en la *Grafica 1.1*:

⁶ LOWI. J.T. American Business, Public policy, Case studies and political theory, world politics, 16, July 1.964. En : MENY and Thoening, Op. Cit., p. 99.

Grafica 1.1

Tipología de las Políticas basadas en la coerción (según Lowi)		
La coerción pública se ejerce.....		
	...Directamente sobre el comportamiento de los afectados	...sobre el entorno del comportamiento de los afectados
...indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
...directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

En términos de Lowi, Familias en Acción sería una *Política Redistributiva* de acuerdo a que las políticas redistributivas “son aquellas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones a otros; con coerción fuerte porque nadie está dispuesto a ceder ingresos de manera voluntaria lo que hace necesaria una medida obligatoria del Estado”⁷. Conforme a esta clasificación ubicamos al programa de acuerdo a que es una política en la que se sostiene por medio de préstamos de la banca multilateral, que luego son pagados por el Gobierno Colombiano con los impuestos recaudados a nivel nacional. Es decir, que la redistribución del ingreso de la nación se da en el momento en que quienes más dinero tienen, pagan más impuestos, y estos se ven transformados posteriormente en el programa por medio de subsidio para las clases menos favorecidas del país.

Teniendo el Programa clasificado como una política pública de carácter redistributiva, podemos determinar su estructura básica dentro del siguiente concepto :

⁷LOWI Theodore . The state in politics : the relation between policy and administration. Regulatory politics and the social science. 1.985. En: SALAZAR, Op.cit., p. 40.

Según Jones en el libro de Meny and Thoening “el proceso de una política pública puede descomponerse analíticamente como una secuencia de actividades , desde su inicio hasta el final , desde un problema hasta sus resultados ”⁸ por ende propone cinco fases principales que componen este proceso:

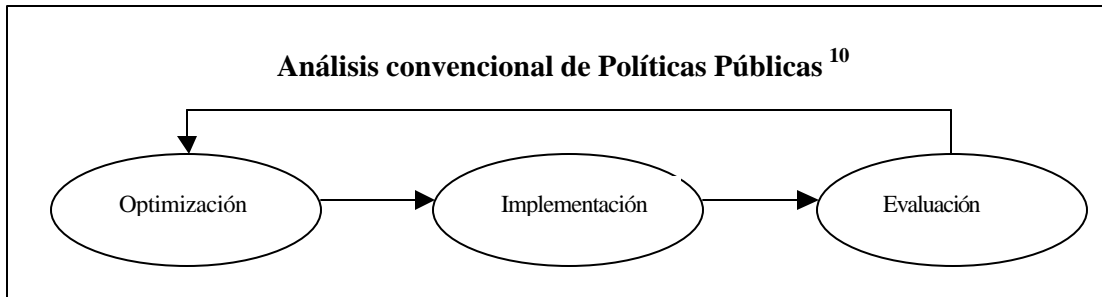
- Identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública
- La formulación de decisiones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
- La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado, elige una solución particular que se convierte en política legítima
- La ejecución: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
- La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Estas cinco fases propuestas quedan aún mas simplificadas para objeto de esta monografía, en el modelo de formación de políticas públicas que hace Álvarez, donde el principal proceso de elaboración de una PP es “ la Optimización – Implementación – Evaluación. ”⁹.

⁸ JONES, Ch. O. An introduction to the study of public policy. Belmont. Duxbury Press. 1.970. En : MENY and Thoening, Op. cit., p. 105.

⁹ ALVAREZ DIAZ. Angel Eduardo. Análisis de Políticas Públicas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Caracas. p 15.

Grafica 1.2



Este modelo simplificado en la **Grafica 1.2** es básico para entender el marco de trabajo de esta monografía, pues es de vital importancia diferenciar entre lo que es la planeación o diseño de la política y su implementación.

La optimización en este modelo hace referencia a la planeación de la política, para el autor “la optimización es la fase en la que se halla la solución alternativa más eficiente a un problema dado. La solución del problema es el objetivo del proceso”¹¹, en cambio en la implementación “se realizan las acciones que permiten materializar la solución prevista”¹².

En términos prácticos y de acuerdo a las definiciones que hemos dado de PP podemos asumir que el diseño de las PP surge de iniciativa del Estado con el fin de dar respuesta a problemáticas específicas de la sociedad, mientras que la implementación es la ejecución o materialización de ese diseño.

¹⁰ Ibid., p.16.

¹¹ Ibid., p. 15.

¹² Ibid., p. 15.

Este paso de diseño a implementación, a sido un problema generalizado en PP, según Meny and Thoening “los efectos sobre el terreno puede revestir diversas formas”¹³ y más aun en países donde se tienen problemas del orden político, económico y social, como los que actualmente atraviesa nuestro país. Estas circunstancias muchas veces externas a los procesos internos de las políticas públicas, llevan a que los objetivos planteados en el diseño no resulten como se habían planeado y sufran cambios y fluctuaciones en su implementación, lo que genera en muchos casos el fracaso de la Política.

La generalización referente al cambio que sufren los objetivos de las políticas del diseño hasta su implementación, aplica a todos los niveles de las políticas públicas, lo que significa que es un problema que se da en la realidad y que sugiere una investigación para mejorar la implementación de políticas públicas.

Conforme a esto, la dirección del marco de trabajo de la investigación esta enfocada a observar por medio del caso en particular del Programa Familias en Acción, cuáles son los problemas en que puede incurrir la implementación de una política pública en Colombia para que no se den los resultados esperados planeados en la fase de diseño de la misma. Muchos de estos inconvenientes son consecuencia de externalidades a los programas relacionados generalmente con orden público, problemas económicos, políticos o de orden social.

¹³ MENY and Thoening, Op.cit., p. 173.

Para observar un problema dentro de una política pública nos dirigimos a la finalidad u objetivo del programa y si este no se cumple en su totalidad podemos decir que hay inconvenientes para ejecutar lo planeado.

Para el caso de Familias en Acción, uno de los principales objetivos es beneficiar por medio de un subsidio monetario al mayor numero de personas potenciales a recibir ese subsidio, por lo tanto suscitó gran inquietud el hecho de que el Programa le pago a un bajo porcentaje de las familias beneficiarias al Programa en los municipios de la prueba piloto. Esto nos indujo a pensar que hubo una diferencia entre lo que se planeó a lo que se implementó y por lo tanto dejó abierta la inquietud acerca de cuáles fueron los tipos de problemas que determinaron el no logro de los resultados propuestos.

2. EL PLAN COLOMBIA Y SU COMPONENTE SOCIAL

El programa Familias en Acción hace parte de la estrategia del Plan Colombia enfocada a la recuperación económica de la sociedad.

Este Plan comenzó como una estrategia en la campaña electoral del entonces candidato a la Presidencia Andrés Pastrana, para la generación de la paz, prosperidad y para el fortalecimiento institucional , denominada: “El cambio para construir la paz”.

Según Bermeo, el grupo de trabajo de Pastrana, encabezados por Jaime Ruiz, diseñó está estrategia integral que estaría encaminada a la “solución política negociada con los

grupos armados y a la erradicación de los cultivos ilícitos, vistos como una herramienta de financiación de los primeros”¹⁴.

Posesionado Pastrana como Presidente , se planteó a la luz pública un Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, compuesto por cinco estrategias:

- Fortalecimiento de la economía y generación de empleo.
- Estrategia de paz.
- Estrategia antinarcóticos.
- Fortalecimiento de la justicia
- Ampliación de la participación ciudadana.

Estas 5 estrategias fueron dadas según alocución Presidencial del 17 de Septiembre de 1.999, donde igualmente le dió nombre al Plan “Plan Colombia” y expuso sus principales fuentes de financiación, que consistían en recursos del Gobierno de Estados Unidos, organismos multilaterales y recursos propios del Estado.

Los recursos provenientes de Estados Unidos tendrían que ser manejados y aún se mantiene esta línea , por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y se utilizan básicamente en las siguientes líneas de acción: desarrollo alternativo, asistencia a desplazados, protección de los derechos humanos básicos, gobernabilidad y reforma del sistema judicial, apoyo al procesos de paz y apoyo a la región del Sur de Colombia, erradicación de cultivos y apoyo a la Policía Nacional de Colombia y apoyo a los esfuerzos de interdicción.

¹⁴ BERMEJO, Lina. Tesis. Análisis comparativo de los editoriales que sobre el Plan Colombia se publicaron en los diarios El Tiempo y El Colombiano entre 1.999 y el 2.000. Universidad Externado de

Pero para los manejos de otros recursos, el gobierno Pastrana estipuló en su Plan de Desarrollo el Fondo Inversiones para la Paz (**FIP**) del Plan Colombia (fondo que aún se mantiene en el Gobierno del Presidente Uribe) con el objetivo de financiar gasto público “para producir condiciones que le den viabilidad a la consecución de la paz y garanticen su sostenibilidad en el largo plazo”¹⁵.

Este fondo se concibe como un instrumento de financiación, en la medida en que el Gobierno Nacional reconoció que “para la resolución de conflicto armado y para la disminución de la violencia en un marco integral deben estar acompañados de un instrumento para que permita realizar inversiones y cubrir gastos paralelos para el proceso de paz”¹⁶.

Para efectos de ejecución, el Fondo se creó por medio de la Ley 487 de 1998¹⁷, “como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz”¹⁸, sin personería jurídica y adscrita a la Presidencia de la República.

Igualmente esta ley estipuló la creación de bonos para la Paz con el objetivo de la generación propia de recursos y estaban destinados exclusivamente al FIP, estos bonos

Colombia.

¹⁵ CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Plan Nacional de Desarrollo Bases 1998 – 2002. Presidencia de la República. DNP. Pág. 229.

¹⁶ Ibid., p. 243.

¹⁷ Ley 487 de 1.998. (Diciembre 24) Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el FIP. Congreso de Colombia

¹⁸ Ibid. Art. 8°

eran y son títulos de deuda interna con un tope de hasta “dos billones de pesos (2.000.000.000.000) denominados como Bonos de solidaridad para la Paz”¹⁹.

Para dar viabilidad a este fondo, se expidió a mediados de Septiembre del año 2000 el decreto # 1813 ²⁰ mediante el cual se estableció la organización, función y procedimientos generales para el funcionamiento y administración del Fondo de Inversión para la Paz (FIP).

Dentro de sus principales lineamientos estaba la de “Asignar a los diferentes componentes y programas del Plan Colombia los recursos disponibles en el Fondo...”²¹, función que se ratifica con el Acuerdo # 01 de 2000²² mediante el cual se adopta el reglamento interno del consejo directivo del Fondo de Inversión para la Paz.

Los recursos que maneja el FIP provienen de los Bonos de Paz y de las mesas de aportantes realizadas en Madrid -España (7 Julio de 2000), Bogotá - Colombia (24 Octubre de 2000) y Bruselas - Bélgica (30 Abril de 2001).

Estos quedaron estipulados de la siguiente manera según el Artículo 4° del decreto:

- Bonos de Paz
- Aportes del Presupuesto General de la Nación
- Donaciones públicas y privadas

¹⁹ Ibid., Art. 1°

²⁰ Decreto 1813. Por el cual se Organiza el Fondo de Inversiones para la Paz. Presidencia de la República, 18 de septiembre 2.000.

²¹ Ibid. Art.7° Numeral 3.

²² Acuerdo N° 1 de 2.000. Por el cual se adopta el reglamento interno del consejo directivo. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, FIP. DAPR – FIP.

- Recursos de crédito que contrate el gobierno nacional
- Aportes de la cooperación Internacional
- Demás recursos que se le asigne a cualquier título

A finales del 2000, y una vez constituido el Fondo de Inversión para la Paz, que busca como objetivo fundamental dentro de sus límites “recuperar la confianza entre los colombianos mediante el rescate de las normas básicas de convivencia social, la promoción de la democracia, la justicia, la integración territorial, la generación de condiciones para empleo, el respeto por los derechos humanos y la conservación del orden público entre otros.”²³, se determinaron las estrategias finales y se redujeron a cuatro a diferencia del texto inicial :

- Iniciativa contra el narcotráfico,
- Solución política negociada al conflicto,
- Recuperación económica y social,
- Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Dentro de las dos últimas estrategias manejadas por el FIP, se crearon los siguientes ocho programas:

Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, Campo en Acción, Vías para la Paz, Transparencia y Convivencia, Derechos Humanos y DIH, y Atención Humanitaria. A mediados de 2001 se creó un nuevo programa; Obras para la Paz, que se suma a los ya mencionados.

²³ Cartilla. Plan Colombia esta en Acción. Presidencia de la República.

Puntualmente dentro del componente de recuperación económica y social se creó la Red de Apoyo Social (RAS) en el año 2000, cuyo objetivo fundamental es el de “mitigar la crisis económica mediante acciones de choque que tengan resultados en el corto Plazo”²⁴ Esta red cuenta con “novecientos millones de dólares de recurso para cuatro años, provenientes de prestamos de la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento)”²⁵. Este componente cuenta con 4 programas puntualmente : Empleo en Acción , Vías para la Paz, jóvenes en Acción y Familias en Acción.

3. QUE ES FAMILIAS EN ACCIÓN ?

Familias en acción es un programa dirigido a las familias del nivel 1 del SISBEN (Sistema de información para selección de Beneficiarios) con niños y niñas menores de 18 años y consiste en otorgar un apoyo monetario directo y un acompañamiento en promoción de la educación y salud familiar a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos por parte de la familia.

El programa tiene cobertura nacional y se implementa de manera progresiva por departamentos en cerca de “631 municipios, lo que implica conformar una estructura a escala nacional, departamental y municipal para hacer posible la entrega de subsidios a cerca de 350.000 familias en un periodo de tres años”²⁶.

²⁴ *Ibíd.*, Pág. 2

²⁵ *Ibíd.*, Pág. 2

²⁶ Términos de Referencia para contratación de Outsourcing para la implementación de los Spot Checks, del Programa Familias en Acción.

El apoyo monetario directo consiste básicamente en dos subsidios entregados a la madre de la familia beneficiaria:

El subsidio nutricional tiene por objeto contribuir a la alimentación de los menores durante la etapa crítica del crecimiento y desarrollo de los niños.

- Se entrega a familias con niños menores de 7 años
- El subsidio es de \$46.500 mensuales por familia, sin importar el número de hijos.
- Se liquida durante los 12 meses del año.

De igual manera el subsidio Escolar tiene por objeto incentivar la asistencia y rendimiento escolar de los niños entre 7 a 18 años buscando reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.

- Se entrega a familias con niños entre 7 y 18 años matriculados entre 2° de primaria y 11° de secundaria.
- Se entrega durante 10 meses al año un subsidio por cada niño matriculado.
- Se pagan \$14.000 al mes para niños entre 2° y 5° grado de primaria.
- Se pagan \$28.000 al mes para niños entre 6° y 11° grado de secundaria.

El subsidio es mensual por familia , pero la efectividad del pago se realizan de forma bimensual, es decir que cada dos meses les llega el subsidio de los dos meses.

Estos se hacen efectivos por medio de préstamos de la Banca Multilateral conformada por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo más dineros propios

del estado , este dinero llega directamente a las familias del SISBEN²⁷ 1 de los municipios que tengan menos de 100.000 habitantes , que no hagan parte del FOREC²⁸ , que no sean capitales de departamento y que tengan un banco para poder enviar el dinero.

En cuanto a su forma orgánica y administrativa los principales actores que comprende el programa según orden descendente son :

- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. Representa al Gobierno Nacional y se encarga de supervisar y garantizar el marco regulatorio que asegure la consistencia entre los objetivos y propósitos de la Red de Apoyo Social y las políticas nacionales.
- El Fondo de Inversiones para la Paz. Es el responsable de la puesta en marcha y ejecución del programa a través de la Unidad Coordinadora Nacional.
- La Red de Apoyo Social. Representa al Gobierno Nacional por delegación del DAPR-FIP, y es la encargada de la ejecución de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción
- La Unidad Coordinadora Nacional. Representa al Gobierno Nacional por delegación del DAPR-FIP, y es la encargada de la ejecución del programa Familias en Acción.

²⁷ SISBEN, es creado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación con el objetivo de tener información de la población con menos recursos del territorio Colombiano para poder enfocar mejor los recursos destinados a esta población.

²⁸ FOREC. Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero.

- La Unidad Coordinadora Regional. Es la encargada de la coordinación de la operación del programa a nivel departamental y municipal.

- Las Alcaldías. Son las encargadas de poner en marcha el programa en el municipio después de negociaciones con la UCN. Estas nombran el Enlace Municipal y están en constante relación con las IPS y las instituciones educativas, para darle viabilidad al programa.

- El Enlace Municipal. Es un funcionario elegido y financiado por la Alcaldía Municipal, encargado de operacionalizar la ejecución del programa en el municipio. Responde por los procesos de los procesos de incorporación de beneficiarios, recolección y envío de formularios a la UCR y coordina en el municipio las acciones necesarias para la operación del programa.

- Las Madres titulares. Es la persona que recibe los subsidios que otorga el programa.

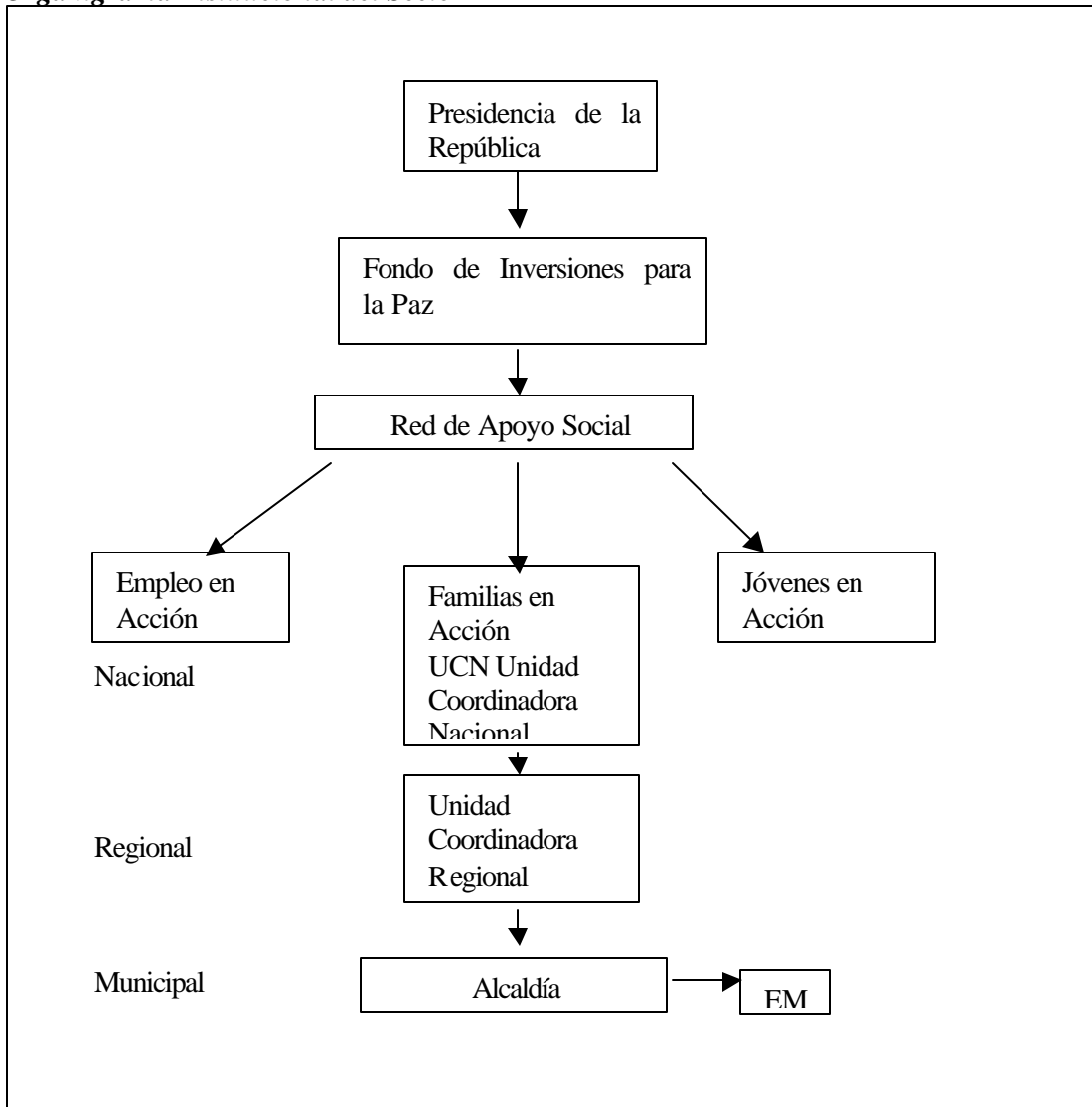
- Las Madres Líderes. Es elegida por las madres titulares con el fin de representarlas. Se nombran madres líderes por barrios y veredas a nivel municipal. Su labor es solidaria y voluntaria

- Entidades Financieras. Son las encargadas de entregar el dinero del subsidio a los beneficiarios a nivel municipal.

Estos actores están en continua relación pues el programa funciona en forma de cascada lo que significa que cada actor funciona en forma indispensable dentro de un orden descendente para llevar a cabo los objetivos.

En el siguiente cuadro observamos por medio de un organigrama como se relacionan los diferentes actores:

Organigrama Institucional del Sector²⁹



²⁹ Cuadro elaborado por el autor

La ejecución de este programa empieza en el momento en que los municipios entran a una fase de estudio donde se analizan los anteriores aspectos y luego entran a un estudio más detallado donde se revisa la oferta de salud y educación , pues es indispensable para el programa que el municipio tenga buena oferta de salud y educación para dar respuesta a las demandas de las potenciales familias beneficiarias pues el compromiso en que las familias incurren con el programa consiste en que los niños que reciben el subsidio de nutrición asistan a todos los controles de talla y crecimiento y que los niños que aparezcan favorecidos con el subsidio de educación asistan a por lo menos el 80% de las clases en la institución educativa a donde estén vinculados.

Estos compromisos se crean con el fin de mejorar la salud de los niños más pequeños y reducir las tasa de deserción escolar de los alumnos en las escuelas y colegios.

Después de tener toda la información de los municipios y aprobar su oferta en términos de salud y educación , estos entran al programa y las personas que hacen parte del SISBEN 1, entran al proceso de inscripción, donde el programa inscribe solo y exclusivamente a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN.

Posteriormente las familias inscritas en el programa ya quedan como beneficiarias de Familias en Acción a menos que les haga falta algún documento requerido por el programa, como lo puede ser los registros civiles de los niños , certificados de estudio , cédulas de ciudadanía de los padres o en muchos casos tarjetas de identidad. Si la familia tiene todo en orden pasan a recibir su subsidio de acuerdo al número de niños que tenga cada dos meses ; un subsidio por familia de nutrición y un número de subsidios de educación de acuerdo al número de niños que tengan inscritos en las

escuelas o colegios , lo anterior con el fin de que todas las familias pongan de nuevo a sus niños a estudiar.

Para que los pagos se realicen cada dos meses las familias beneficiarias tienen que cumplir los compromisos del programa . Estos compromisos son básicamente llevar a los niños a todas las consultas y controles programadas por el programa y que el niño beneficiario este asistiendo al menos al 80 % de las clases en la institución educativa.

Posteriormente para demostrar que el niño cumplió con los compromisos del programa cada dos meses , las escuelas y la IPS (Institución Prestadora de Salud) ponen un adhesivo en el formulario (ES2) que tiene cada familia certificando que los niños cumplieron con sus compromisos en salud y educación. Este Formulario consta de seis (6) espacios para pegar los diferentes adhesivos , bien sean los de salud o los de educación. En cuanto a salud solo se pone un adhesivo dado que el subsidio de salud es único por familia y no importa la cantidad de niños menores de 6 años que se tengan, en cambio los adhesivos de educación son de acuerdo al numero de niños beneficiarios del programa que se encuentren estudiando. Para una mejor comprensión de la utilización del instrumento sugerimos remitirse al *Anexo I* de este documento.

Este formulario después de haber sido diligenciado, es decir con todos los adhesivos pegados , es enviado a las oficinas de la UCN en Bogotá donde es sistematizado para que finalmente salgan los listados de los beneficiarios que cumplieron compromisos y por lo tanto a quienes se les debe liquidar el subsidio, cada dos meses , es decir que el programa paga seis veces en el año y a cada pago a los beneficiarios se les llama un ciclo del programa, conclusión, que el programa opera en seis ciclos anualmente, por

ejemplo: Ciclo 1 : Enero – Febrero. Ciclo 2 : Marzo – Abril . Ciclo 3: Mayo - Junio.
Ciclo 4 : Julio – Agosto. Ciclo 5 :Septiembre – Octubre. Ciclo 6 : Noviembre
Diciembre.

Para llevar a cabo esta finalidad, el programa cuenta con seis grandes áreas:

- a. Operativa: Encargada del proceso de inscripciones y de verificar los cumplimientos de compromisos por parte de los beneficiarios.
- b. Sistemas: Encargada del Sistema de Información del Programa
- c. Capacitación: Encargada de dar capacitación en salud y educación a los beneficiarios del programa.
- d. Planeación y Seguimiento: Encargado de la planeación del programa y de su seguimiento.
- e. Quejas y Reclamos: Es el área encargada de recibir todas las quejas y los reclamos provenientes de los beneficiarios.
- f. Pagos : Se encarga de hacer efectivo el proceso del pago de los subsidios.

3.1 DISEÑO DEL PROGRAMA

El diseño del Programa se inició en el primer trimestre del 2000 entre consultores del Departamento Nacional de Planeación , Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, el cual concluyó a finales del 2000 en la entrega del primer manual de operaciones del Programa a la Red de Apoyo Social.

El diseño del Programa y sus metas quedo estipulado en el documento CONPES 3081³⁰ del 2.000, en el cual se aprueba la ejecución del Programa Familias en Acción y se describe como objetivo primordial el de beneficiar a 340.000 Familias en cerca de 631 Municipios de 27 Departamentos.

De igual manera el Programa tendría una duración de 3 años y medio, en el lapso de julio del 2.001 a diciembre 2.004.

Este mismo documento determinó la financiación de la siguiente forma :

- US \$ 72,2 Millones BID
- US \$ 118,9 Millones BM
- Para un total de US \$ 191,1 Millones provenientes de la Banca Multilateral

Los valores de los subsidios a los beneficiarios serían de :

- Nutrición US \$ 20: 46.500 Pesos Colombianos
- Escolar Primaria US \$ 6 : 14.000 Pesos Colombianos
- Escolar Secundaria US \$ 12: 28.000 Pesos Colombianos

En esta línea, básicamente se concluyo que Familias en Acción sería un programa destinado a entregar subsidios condicionados de educación y nutrición a las familias

³⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3081. Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programa de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá D.C., Junio 28 de 2000

SISBEN 1 en Colombia por medio de préstamos de la banca multilateral y aportes del Gobierno central.

Conforme a esto, podemos observar que el diseño del Programa se realizó solo por académicos del tema, es decir por gente especializada en temas cooperación, dada la gran participación de la banca Multilateral.

El hecho de que el diseño sea realizado por estos, tiene un punto positivo y otro negativo:

El primero es positivo para el Programa de acuerdo a que el diseño es preparado por gente con mucha experiencia en diseño de Programas por todos los países en vía de desarrollo lo cual permite al Programa la reducción de incertidumbre en su implantación.

Lo negativo o el problema que conlleva esto, es que todos los países son bastante diferentes y para el caso de Colombia las externalidades son mayores de acuerdo a la inestabilidad económica, política y social. Esto determina que el diseño olvide o deje de lado muchos problemas reales de conocimiento general de la gente que vive estos problemas día a día y por consiguiente aumente la incertidumbre en el momento de la ejecución.

Según North ³¹, el conocimiento de las instituciones está relacionado con la incertidumbre. Por ejemplo entre mejor conocimiento se tenga de las instituciones

³¹ NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

menor será la incertidumbre, pero entre menor conocimiento se tenga de las instituciones mayor será la incertidumbre.

Conforme a lo anterior podemos observar que un diseño realizado únicamente por personas especializadas en temas académicos conlleva a que se de un diseño superficial y con alto grado de incertidumbre en el momento de su implementación, por lo cual se podría pensar que la mejor manera de reducir esta incertidumbre es convocando gente al equipo de diseño que tenga conocimientos generales del diario vivir en las regiones en la cual se quiere hacer la inversión social. Esto conducirá a la reducción de la incertidumbre al momento de la implantación del Programa en las regiones, dado que se tiene conocimiento del panorama en el cual se quiere intervenir.

3.2 IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Finalizado el diseño del Programa, la implementación se realizó sobre tres fases:

- Prueba Piloto
- 1° Fase de Expansión
- 2° fase de Expansión

La prueba piloto se realizó con el fin de ajustar los procesos operativos del Programa antes de iniciar las fases de expansión del Programa y así poder mejorar en el debido caso, su propio desempeño.

Conforme a esto se elaboró la prueba en 22 *municipios* de 4 *departamentos* de acuerdo a la heterogeneidad en las características de los municipios, estos eran en *Cundinamarca* : Anolaima, Caparrapi, La peña, Tocaima, Yacopi y la Mesa . En *Boyacá*: Chiquinquirá, Pauna, Sutamarchan, San José de Pare, Santana y Togui. En *Putumayo* :Orito, Puerto Asís , Sibundoy y Villagarzon. Y finalmente en *Tolima* : Río Blanco, Ortega , Saldaña, Natagaima, Chaparral y Purificación.

La realización de la prueba piloto se llevo a cabo inscribiendo a dos municipios en dic 2000 y posteriormente veinte municipios en marzo 2001.

Los aportes generados de esta fase piloto fueron en su momento de suma importancia para la ejecución expansiva del programa a nivel nacional, dado que los problemas detectados fueron mejorados para el momentos de las fases dos expansivas.

Terminada esta prueba piloto en Agosto del 2001, se entró en la primera fase de expansión del Programa inscribiendo a cerca de 321 municipios en todo el territorio Colombiano. Finalmente, a comienzo del año 2002 el Programa realizo la tercera fase de expansión donde inscribió a cerca de 279 municipios, es decir que hasta el momento el Programa tiene 622 municipios o sea el 98 % de los municipios objetivos.

4. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE FAMILIAS EN ACCIÓN

Con el fin de dar aportes al Programa para su fase expansiva, este capitulo explica la forma en que el autor de está monografía en su pasantía en Familias en Acción afronto una investigación para determinar la causa de un problema especifico en la prueba piloto del Programa.

4.1 SEGUIMIENTO

La prueba piloto mostró problemas en la implementación del Programa , pues salieron a flote los inconvenientes del diseño de esta política. Esta situación llevo a que el Programa estuviera pendiente de los problemas presentados, para que en el momento de la expansión a nivel nacional se mejoraran y se pudieran alcanzar los objetivos propuestos.

Esto condujo a que todas las áreas del programa hicieran un monitoreo exhaustivo a todo los procesos del programa, con el propósito de observar las causas de los problemas y así poderlos atacar mas fácilmente.

La metodología mas fácil para observar las causas de los problemas dentro de un programa es por medio de un seguimiento, según señala el consultor del Banco Mundial Joseph Valadez, en su libro “ Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries ”³² donde se dan propuestas de como hacer un seguimiento a los programas de inversión social.

Según este autor, el seguimiento es “una actividad continua interna”³³ por parte del programa a diferencia de la evaluación que es una actividad externa al programa.

³² VALADEZ, Joseph. Monitoring and evaluating social programs in developing countries, a handbook for policymakers, managers and researchers, , Economic development institute of the World Bank.

³³ *Ibíd.*, Pág. 12 - 13.

Según eso enmarcamos el trabajo de investigación dentro de los límites del seguimiento con el fin de monitorear los objetivos internos del programa y poder observar sus resultados.

Como mencionamos anteriormente en el capítulo de teoría de políticas públicas (página 8), para observar un problema dentro de una política pública nos dirigimos a la finalidad u objetivo del programa y si este no se cumple en su totalidad podemos decir que hay inconvenientes para ejecutar lo planeado. Es sobre este supuesto que vamos a evaluar al Programa, objeto de esta monografía.

En el Programa Familias en Acción uno de los objetivos primordiales del programa es pagar el subsidio monetario a todos sus beneficiarios, por lo tanto nos dimos cuenta por medio de las estadísticas del área de quejas y reclamos que en la fase de prueba piloto del programa, llevada a cabo en los 22 municipios, se pagó el subsidio a un bajo porcentaje de beneficiarios. Esto suscitó una reacción de asombro por parte del programa y por ende a una investigación de las posibles causas del no pago a ciertos beneficiarios.

Por consiguiente, la principal *hipótesis* que se manejó en el momento fue que el proceso de cumplimiento y verificación de compromisos por parte de las madres beneficiarias era muy complicado y acarrea problemas para el pago del subsidio, si tenemos en cuenta que el cumplimiento del compromiso es condición única para que se haga efectivo el pago.

Por tal circunstancia, se tomó como *variable dependiente* para la investigación de esta monografía el proceso de cumplimiento de compromisos, dado que el pago del subsidio depende directamente de que se haga correctamente el cumplimiento del compromisos por parte de la familia beneficiaria.

Se presentaron de igual manera factores relacionados con el pago que determinaban el desembolso del subsidio, como lo eran las IPS, las instituciones educativas y las entidades financieras. Esto nos condujo a deducir que estas eran las *variables independientes* dado que influían directamente en que se cumpliera correctamente con los compromisos del programa. Por ejemplo:

- las **IPS** ponen los adhesivos para certificar que los niños asistieron a todas sus consultas.
- las **instituciones educativas** ponen los adhesivos para certificar asistencia a mas del 80 % a las clases por parte de los beneficiarios.
- las **entidades financieras** son las encargadas de entregar el pago del subsidio.
- Igualmente se hace preguntas relacionadas con las **características del pago**.

Teniendo estas variables identificadas, se vio la necesidad de tomar la mejor herramienta que nos diera información acerca de estas variables.

4.1.1 ENCUESTA COMO HERRAMIENTA DE SEGUIMIENTO

Conforme a lo anterior, observamos que el insumo de las quejas fue básico para identificar el problema pero igualmente nos mostró que la principal fuente de

información debían ser las mismas madres beneficiarias del programa, porque son ellas las directas afectadas al no recibir el subsidio y por ende se ven obligadas a poner una queja al programa.

Por tal motivo se determinó que la mejor herramienta para levantar la información de las causas del problema del no pago debía ser una encuesta dirigida a las madres beneficiarias del programa y tendría que proveer de insumos necesarios para observar disgregadamente las principales causas del no pago del subsidio, conforme a las variables ya determinadas.

Realizada la elección de la herramienta para la investigación, se definieron cuatro fases para llevarla a cabo:

- Diseño de la encuesta
- Operacionalización de la encuesta
- Evaluación de la encuesta
- Análisis de la encuesta

4.1.1.1 DISEÑO DE LA ENCUESTA

El diseño implicaba que la herramienta fuera confiable y además pudiera realizarse con bajo presupuesto, por lo que se llegó a la conclusión que la forma más confiable era una entrevista a cada una de las madres afectadas, pero esta forma incurría en tener que llegar al total de las madres y salía muy costoso para el programa.

Por lo tanto se concluyo que la mejor forma era un formulario de encuesta en el cual se pudiera preguntar al tiempo y reunidas a varias madres beneficiarias, dando la misma confiabilidad y además reduciendo los costos para el programa.

El diseño empírico fue un aporte personal del autor de esta monografía para los objetivos del programa y quedo resumido en los siguientes componentes:

- Diseño muestral para dar los lineamientos mínimos exigidos para que fuera representativa y por ende confiable.
- Por aglomerado para que con un solo instrumento de encuesta se pudiera obtener información de grupos de madres beneficiarias.

4.1.1.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE LA ENCUESTA

La encuesta requería un diseño muestral para llevarla a cabo, por lo tanto se escogieron las siguientes características para la muestra:

a. Universo de estudio: Las familias beneficiarias de los municipios de la prueba piloto que habían ingresado al Programa Familias en Acción .

b. Población objetivo: Todas y cada una de las madres titulares, en los municipios a las cuales se les había hecho por lo menos el primer pago de la prueba piloto.

c. Nivel de desagregación: La información nos debía arrojar resultados a nivel nacional, departamental y municipal.

d. Unidad muestral y unidad de observación: La encuesta iba dirigida a las madres titulares del programa, las cuales eran reunidas alrededor de sus respectivas madres líderes y respondían el instrumento de encuesta para cada uno de los 22 municipios.

e. Parámetros a investigar: El parámetro base de la encuesta es la razón o relación de respuesta. Entendido como el número de madres titulares que respondieron las preguntas que se encuentran en negativo, con respecto al número total de madres titulares asistentes, por cada conjunto o conglomerado alrededor de una madre líder, al cual se aplica el instrumento de encuesta.

f. Diseño muestral propuesto : El diseño muestral, tenía que ser probabilístico y de conglomerados:

- Probabilístico: Todas las unidades tienen una probabilidad conocida superior a cero de ser seleccionadas, es decir que cualquier madre beneficiaria del programa ubicada en nuestra población objetivo podía ser entrevistada, dado que para la entrevista se convocaba a la totalidad de las madres de los municipios.
- De conglomerados: La unidad de selección la constituye el grupo de Madres Titulares alrededor de una Madre Líder, es decir que cada grupo de madres reunidas significa la unidad básica de recolección de la entrevista.

Finalmente después de tener las bases del diseño muestral, se entro en el diseño de un instrumento de encuesta sencillo para recoger la información, en el cual fuera fácil recoger la información para los encuestadores y de igual manera fuera sencillo para las madres contestarlo.

4.1.1.1.2 INSTRUMENTO DE LA ENCUESTA

El instrumento de la encuesta fue diseñado de acuerdo a la propuesta del libro Elementos de Muestreo³⁴ donde explican los componentes para montar un instrumento de encuesta.

Este instrumento de encuesta buscaba recoger información por medio de una *entrevista* a las madres titulares del programa de acuerdo con las respuestas dadas por las madres de los principales problemas relacionados con el pago, de acuerdo a criterios de eficiencia y transparencia³⁵ que debía manejar el programa.

Para nuestro caso el formulario debía ser diligenciado por medio de una entrevista, manejada por una persona capacitada previamente en la UCN, junto con la madre líder y dirigida a las madres titulares (incluida la Madre Líder), dado que el instrumento de la encuesta estaba dirigido a mujeres con una condición socio-económica baja, donde se previó que la población alfabeta era mínima, por tanto el lenguaje manejado en el

³⁴ SCHEAFFER Richard, MENDENHALL William , OTT Lyman ., Elementos de Muestreo, Grupo editorial Iberoamerica, Enero de 1.991.

³⁵ Manual Operativo versión 3.0 del programa Familias en Acción (Anexo 10), 5.1.4.1

instrumento tenía que ser de carácter sencillo para que cualquier madre titular tenga la capacidad de entender la pregunta y ante todo responderla.

Conclusión del diseño del instrumento de la encuesta fueron tres componentes, conforme a las variables de la investigación:

- Salud
- Educación
- Pago del subsidio

De estos componentes tenían que salir los principales indicadores de cada sector relacionado con el problema de la verificación de los compromisos.

Si el lector de esta monografía está interesado en ver el diseño del instrumento, con sus respectivos componentes puede remitirse al *Anexo 2* de esta monografía.

4.1.1.1.3 DISEÑO DE INDICADORES

Los indicadores creados fueron principalmente de tres clases:

1. El Promedio de Veredas y Barrios se elaboró preguntando a cual de estas dos características del Municipio estas madres titulares pertenecían , así observábamos cual era la tendencia mas alta de participación en la entrevista.

2. El indicador de madres titulares por madres líderes se elaboró de acuerdo a que la madre líder no puede tener mas de 50 madres titulares a su cargo de acuerdo al Manual de operaciones del Programa³⁶. Por ejemplo:

Si la respuesta de la Madre Líder es > 50 entonces = alarma

3. Esta tercera clase de indicador fue la más común y se elaboró básicamente dividiendo a la población afectada por diferentes variables sobre la población asistente a la encuesta.

Población asistente a la entrevista afectada (Variable) / Población asistente a la entrevista (Variable) = Indicador

Las variables para la creación de los indicadores se diseñaron de acuerdo a las irregularidades que puede presentar cada uno de los sectores y que podían afectar el cumplimiento del compromiso de la población.

Las preguntas se plantean en negativo para observar únicamente la población afectada que es la que nos interesa. Por ejemplo:

Para el sector salud una pregunta básica fue la distancia en que incurren las familias para llevar los niños a los consultas y controles en la IPS, por consiguiente, la pregunta se hizo de la siguiente manera:

Les queda muy lejos la IPS.

³⁶ Ibíd. Cuerpo Principal.

El propósito de esta pregunta era observar en que medida la IPS se encuentra cerca o lejos de la población beneficiaria , lo que determina en gran medida que cumpla el compromisos con el programa, dado que si la IPS queda muy lejos, las madres incurrirán en un alto costo de transporte para cumplir con las citas y solo lo asumirían en momentos de urgencia medicas.

Así sucesivamente se crearon las aproximadamente 83 variables para los indicadores del programa, agrupadas en 22 para salud , 12 en educación primaria , 12 para educación secundaria y 17 para pagos.

Si el lector esta interesado en observar como se crearon las restantes variables recomendamos remitirse al *Anexo 3* de esta monografía, donde se explica una a una cada variables utilizada en la investigación.

Posterior al diseño de las variables, fue necesario diseñar y crear un programa propio para la recolección y evaluación de la información, que nos arrojaran las variables.

Este tendría que recolectar los datos a nivel municipal y posteriormente *evaluarlos a nivel municipal y departamental*. Para tal fin se realizó el programa en programación en Excel. No se utilizo la herramientas Estadísticas del SPSS por que la forma de recoger la información dependía mucho de las características interna del programa , por lo cual se realizo un programa especial propio para recoger la información y sacar los indicadores internos para el programa.

El programa consta de tres partes, principalmente :

1. **Hoja de digitación o de captura :** Esta hoja es la que recibe toda la información de los archivos físicos en papel de acuerdo a un diligenciamiento previo , en esta hoja no hay formulas matemáticas, solo casillas para digitar la información.
2. **Hoja de análisis de la información:** La hoja de análisis es la encargada de suministrar toda las formulas matemáticas a los datos para convertirlos en indicadores, está se divide en 3 hojas según el sector, por ejemplo : salud , educación y ultimo pago.
3. **Hoja de presentación de la Información:** La hoja de presentación es la que permite que todas las personas puedan leer organizadamente el análisis de los datos , está hoja recoge todos los indicadores y los organiza departamentalmente por variables.

Dentro de este programa se utilizó un sistema de alarmas para que cada indicador informe en que rango determinado se encuentra, por ejemplo :

O.K : Cuando el Indicador está entre 0% y el 10 % de la población.

Medio: Cuando el Indicador está entre el 10% y el 20 % de la población.

Alto: Cuando el Indicador está entre el 20% y el 30 % de la población.

Muy Alto: Cuando el Indicador está entre el 30 % y el 100% de la población.

Estas alarmas son para la tercera clase de indicadores y se encuentran ubicadas en la hoja de análisis y de presentación en una casilla al lado de cada porcentaje del indicador. Con este sistema de alarmas por indicador queda mas rápido y eficiente

ubicar en el modelo donde se presentan inconvenientes altos por cada indicador, municipio o departamento, de igual forma el indicador tiene otra casilla llamada calificación , esta lo que hace es calificar el indicador de 1 a 5, siendo 5 un resultado bueno del indicador

Los porcentajes para las alarmas se decidieron conforme a los rangos mínimos de error que maneja el programa, esto puede verse con mayor detenimiento en el *Anexo 3* de esta monografía

Finalmente , después de tener todo el diseño preestablecido se entro en la fase de operación de la encuesta.

4.1.1.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LA ENCUESTA

Esta actividad se llevo a cabo en los primeros días del mes de diciembre del año 2001, donde el autor de está monografía dirigió empíricamente la puesta en marcha del trabajo de campo de la encuesta. En la operación el autor contó con la valiosa participación de 5 encuestadores contratados por el programa para la recolección de las encuestas y su posterior digitación además del apoyo a nivel departamental de las cuatro UCRs de la prueba piloto.

Su implementación a nivel municipal fue por medio de una entrevista informal a las madres titulares del programa reunidas en grupo por madre líder. La reunión se realizó a diferentes horas de acuerdo a las características del municipio, al igual que el lugar

donde se llevo a cabo la recolección de acuerdo a características de infraestructura del municipio.

Para esta fase de la operación de la encuesta no se presentaron problemas delicados, lo que le significo un éxito a la encuesta, por la buena y gran información que se recolectó.

La operación de la encuesta se realizó en 19 de los 22 municipios de la prueba piloto debido a la falta de colaboración en los restantes tres municipios.

El trabajo desempeñado en los diferentes 19 municipios quedo registrado con las principales características, en un diario de campo que realizaron los encuestadores y que se encuentra archivado en las oficinas de Familias en Acción en el Departamento Administrativo de la Presidencia.

Muestra de este documento se encuentra en el *Anexo 4* de esta monografía, por si el lector le interesa remitirse al trabajo de campo de la encuesta.

En términos generales la recolección de la información fue buena con algunos inconvenientes pequeños tales como que las madres veían en los operadores fuente de información para la solución de sus problemas con el subsidio, otro importante fue la poca organización por parte de las madres en el momento del diligenciamiento.

Conclusión de la recolección se observaron los siguientes indicadores:

- El promedio de tiempo de entrevista por grupo de madre titular reunidas por madre líder fue de **36 minutos**.
- El promedio de tiempo por actividad total que tomo la recolección de información por municipio fue de **2:30 horas**.

La idea del equipo fue no mantener mucho tiempo a las madres realizando la encuesta, pues estas mujeres tienen generalmente que trabajar, cuidar hijos o otras actividades relacionadas con el campo y una actividad tan larga las cansa y genera que las respuestas no sean confiables. Por lo tanto el resultado de estos indicadores fue positivo para el proceso, pues el promedio de entrevista lo proyectábamos en 45 minutos y se realizó en 36. El otro indicador también estuvo bien, conforme a que el tiempo estimado por la totalidad de la actividad lo aproximábamos a 3 horas y en la operación se gasto en promedio 2:30 minutos.

Por lo tanto podemos decir que la operación de la encuesta, de acuerdo a los indicadores, fue exitosa para propósitos de la encuesta.

Por otro lado observamos la cantidad de madres encuestadas con sus respectivos niños en el cuadro de la **Grafica 4.1**:

	Madres	Niños Salud	Niños Primaria	Niños Bachillerato
Chiquinquirá	187	226	207	72
Pauna	225	261	259	56
Sutamarchán	156	134	154	60
San José de Pare	75	84	74	77
Santana	129	91	133	64
Togui	167	193	186	53
Total Boyacá	939	989	1013	382
Anolaima	192	177	177	80
Caparrapí	312	324	288	133
La Peña	137	137	168	63
Tocaima	239	200	192	110
Yacopi	60	84	40	17
La Mesa	0	0	0	0
Total Cundinamarca	940	922	865	403
Órito	15	25	29	8
Pto. Asís	219	206	237	81
Sibundoy	82	72	81	49
Villagarzón	151	114	138	137
Total Putumayo	467	417	485	275
Río Blanco	234	256	262	64
Ortega	322	375	364	141
Saldaña	188	192	129	83
Nataqaima	139	116	163	91
Chaparral	0	0	0	0
Purificación	0	0	0	0
Total Tolima	883	939	918	379
Total Prueba Piloto	3229	3267	3281	1439

Grafica 4.1

El porcentaje de madres que asistieron a la encuesta del total de madres beneficiarias del Programa fue de 32 % dado que el total de madres en los 19 municipios encuestados es de 10.178 según datos del sistema de información del Programa.

Esto nos muestra que el número de madres asistentes a la encuesta fue bueno y por tanto representativo para los objetivos del programa.

Concluida esta fase de operación de la encuesta se entró en la digitación de los formularios en el programa . Este proceso duro aproximadamente tres días con los cinco encuestadores digitando la información.

Digitada toda la información el programa prediseñado nos dio todos los indicadores a nivel Municipal, Departamental y de Prueba Piloto. Los indicadores impresos, resultado del programa se encuentra en el **Anexo 3** de este documento .

4.1.1.3 EVALUACIÓN DE LA ENCUESTA

El resultado del análisis de los datos mostró algunas alarmas importantes , por tanto solo haremos mención de las alarmas que tuvieron porcentajes relativamente altos.

Básicamente el análisis de datos de la población ubicada en veredas y barrios nos mostró que las características predominantes de la población encuestada en los cuatro departamentos fue de :

- Tendencia Rural: 3 departamentos (Boyacá, Tolima, Cundinamarca)
- Tendencia Urbana: 1 departamento (Putumayo)

Lo que nos demostró que el programa llegó con mas fuerza en las zonas rurales de los municipios encuestados.

La representatividad promedio de Madres Titulares por Madre Líder en la prueba piloto es de 48 por debajo de las 50 Madres Titulares por Madre Líder estipulado en el Manual Operativo.

Asistió el 59% de las Madres Titulares por Madre Líder lo que nos demuestra que la veracidad de la encuesta fue alta.

El numero de madres encuestas fue de 3.229 para toda la prueba piloto.

Con respecto al sector **Salud** el numero de niños con derecho a consultas y controles encuestado según sus madres fue de 3.267 , conforme a estos, las alarmas altas presentadas en el modelo de Salud fueron :

- Muy lejos la IPS: 14% En Consulta (Como podemos observar en la *Grafica 5.1*)
- Muy lejos la IPS: 16% En Controles

Estas alarmas se registran debido a las características rurales de los diferentes municipios, es decir que generalmente las IPS quedan en la zonas urbanas del municipio y la mayoría de familias beneficiarias viven en veredas distantes del casco urbano, por lo que les queda muy lejos la IPS.

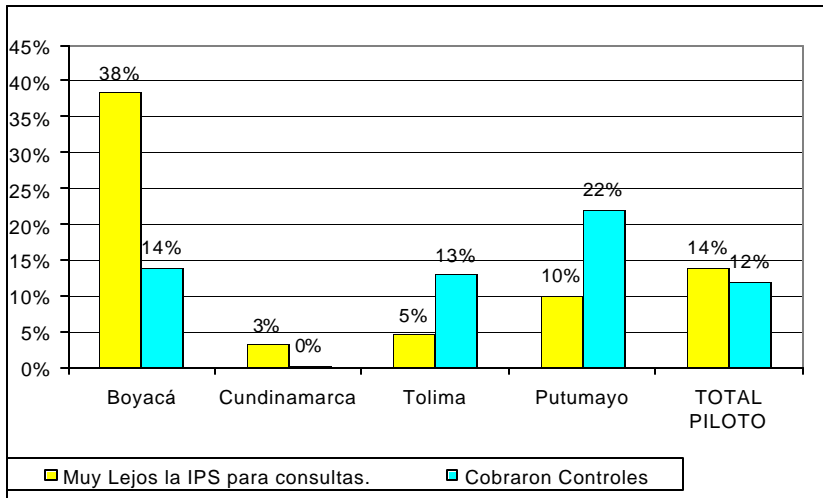
Por otro lado observamos que la exigencia de dinero en consultas para el programa es admisible de acuerdo a que existe una cuota moderadora para recibir la consulta de aproximadamente 2.500\$ según estándares nacionales para población del nivel 1 del SISBEN , pero en los controles no está permitido exigir ningún tipo de cuota moderadora por lo que suscito inquietud el hecho que el indicador de exigencia de dinero en los controles estuviera en un 10% de madres que pagan en los controles menos de \$ 2500 pesos y 2% han pagado mas de los \$ 2.500 pesos, cifra la cual no es admisible por pequeña que sea, lo que nos lleva a pensar que hay un problema leve de transparencia por parte de algunas IPS.

Generalmente las personas encargadas de pedir la cuota para que las madres reciban los controles son los funcionarios de la IPS como los promotores o las enfermeras, según porcentajes del modelo.

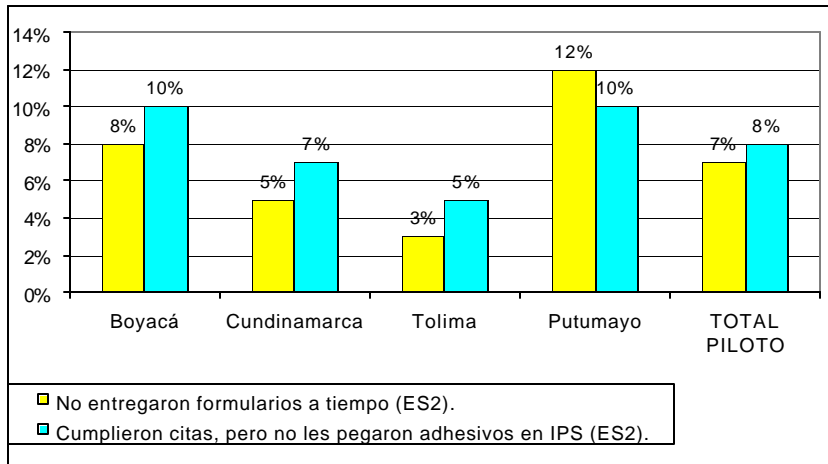
Algunas de las madres que cumplieron sus citas programadas no les pegaron el adhesivo o se los pegaron incorrectamente (por ejemplo les pegaron el adhesivo de educación en la casilla de salud) en la IPS (*Ver Grafica 5.2*):

- Familias que cumplieron citas pero no les pegaron los adhesivos en la IPS: 8% aunque este es un valor pequeño, genera un volumen de quejas y reclamos en el proceso de pagos.

Grafica de Indicadores para el sector Salud



Grafica 5.1

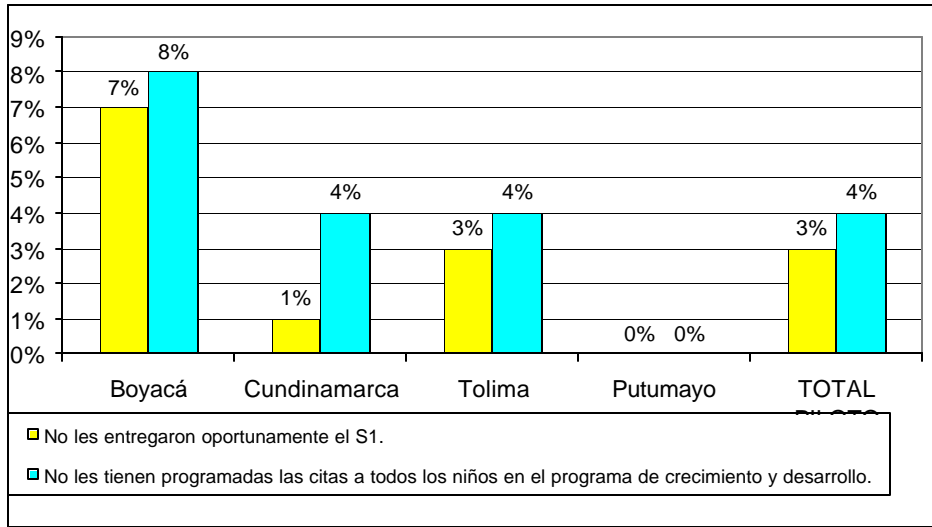


Grafica 5.2

Otros indicadores que mostraron alguna representatividad en la población fueron por ejemplo los relacionados con el hecho de que las madres beneficiarias no entregaron a tiempo los formularios ES2 (7%) para que los enviaran a Bogotá y por ende se quedaron sin el siguiente pago, como podemos observar en la *Grafica 5.2* .

De igual forma hubieron otros indicadores con porcentajes bajos referentes con el proceso llevado a cabo por las madres en llevar a sus niños a controles, principalmente relacionados con el formulario de programación de citas (S1) , como observamos en la siguiente *Grafica 5.3*

Graficas de indicadores para el sector salud



Grafica 5.3

Para el sector de **Educación** , el número de niños fue:

- Primaria: 3.281
- Bachillerato: 1.439

En cuanto a problemas con la asistencia a clases la principal causa en las escuelas y colegios de los estudiantes beneficiarios del programa, fue el paro de profesores que tuvo lugar a mediados de noviembre del año 2.001 en todo el país, esto afectó fuertemente a las instituciones educativas:

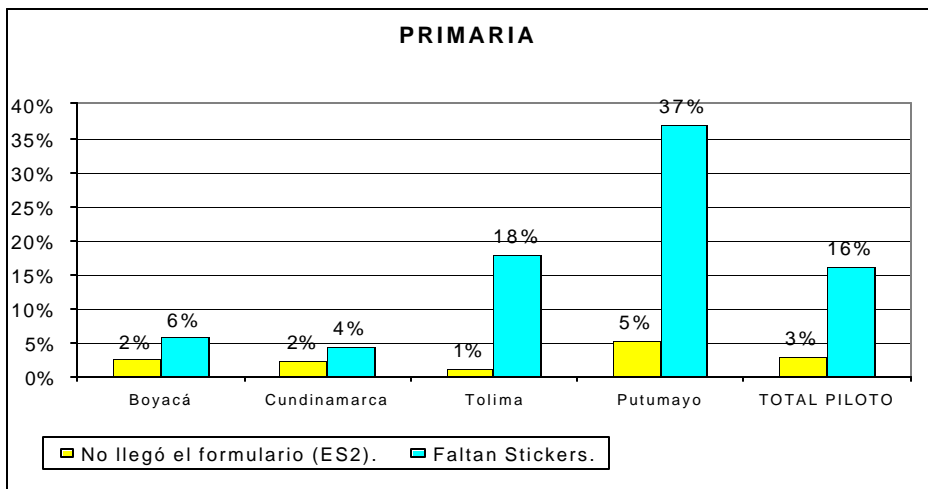
- Les suspendieron las clases por huelga de maestros en Primaria: 28.7%
- Les suspendieron las clases por huelga de maestros en Bachillerato: 29 %

Es importante resaltar que en todas las instituciones educativas donde se perdió clase por el paro de maestros, estas fueron repuestas en fines de semana y/o días de vacaciones, según información dada por las mismas madres.

La alarma relacionada al tiempo de suspensión de las clases está directamente relacionada con la duración del paro de los profesores en los departamento, debido a que el paro duró aproximadamente entre una semana y un mes.

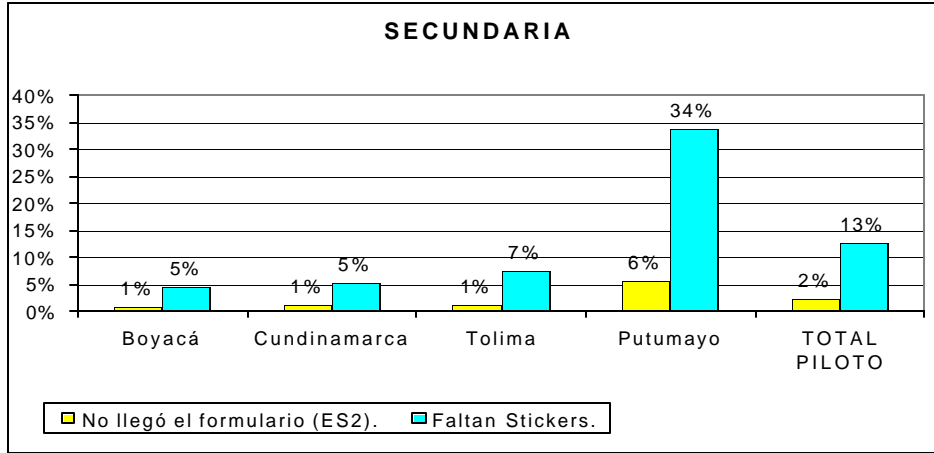
- Menos de una semana en primaria: 1.4% Alarma: O.K.
- Entre una semana y un mes en primaria : 18.6% Alarma: Medio.
- Mas de un mes en primaria: 8.6% Alarma: O.K.
- Menos de una semana en bachillerato: 1% Alarma: O.K.
- Entre una semana y un mes en bachillerato : 5 % Alarma: O.K.
- Mas de un mes en bachillerato: 9% Alarma O.K.

Por otro lado hubieron problemas en el sector de educación referentes al proceso de cumplimiento de compromisos, por ejemplo en las variable de que no les llego el ES2 a las escuelas (3%) y en el de falta de Stickers o adhesivos también por parte de las escuelas o colegios, como observamos en la **Grafica 5.4** para primaria.



Grafica 5.4

En cuanto a Secundaria las mismas variables tuvieron un comportamiento parecido, según lo indica la siguiente *Grafica 5.5*.



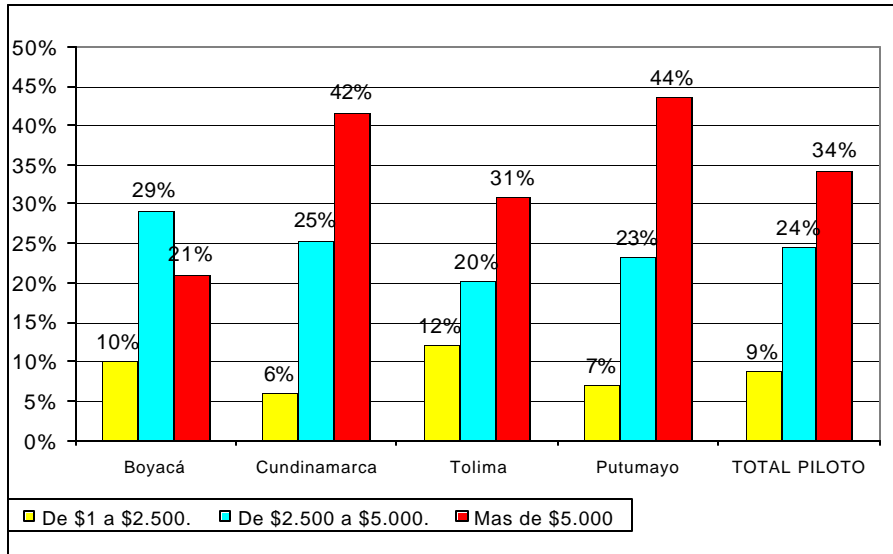
Grafica 5.5

Con respecto al componente al componente de **pago**, las variables tuvieron los siguientes comportamientos:

El promedio de madres asistentes a la encuesta que recibieron el ultimo pago fue de 22.1 a 25, es decir el 88.4%.

El problema de dinero gastado en transporte es alto dado que la mayoría de madres son de zonas rurales y requieren movilizarse para recibir el pago, como se aprecia en la grafica :

- De 2.500 a 5.000: 24.46 %
- Mas de 5.000: 34.23%



Grafica 5.6

Las madres titulares manifiestan que cumplen todos los compromisos, es decir pegan todos los adhesivos correctamente pero no reciben el pago del subsidio (*Ver Grafica 5.7*).

- Tiene todos los adhesivo pero no les pagaron: 17.57% Alarma : Medio

Los problemas más comunes con los pagos en los cuatro departamentos y que dispararon las alarmas en los diferentes municipios fueron:

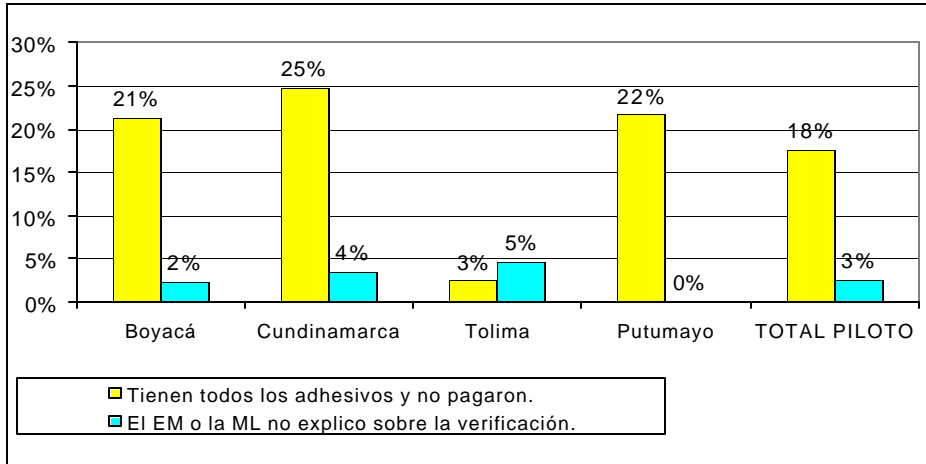
- El extracto llegó con valor diferente al anterior pago 21% Alarma: Alto
- El extracto llegó después de la fecha: 28% Alarma: Alto
- No les llegó extracto 30% Alarma: Muy Alto

- En el extracto llegó solo uno de los dos subsidios (si tiene dos subsidios)36%

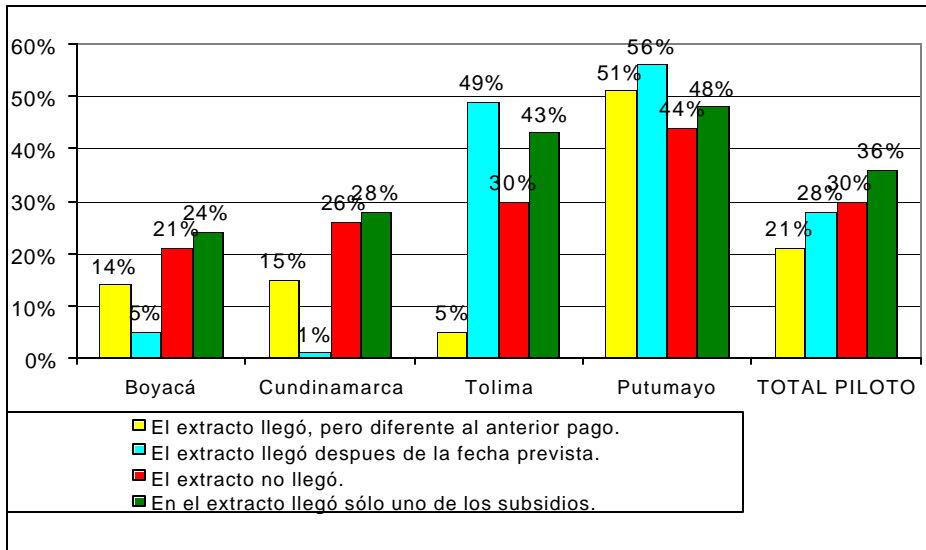
Alarma: Muy Alto.

Estos se pueden apreciar mejor en la **Grafica 5.8**

Graficas para indicadores de pagos



Grafica 5.7



Grafica 5.8

Concluida la fase de evaluación, los datos tienen que entrar en un proceso de análisis para arrojar herramientas de mejoramiento a los procesos con problemas.

4.1.1.4 ANÁLISIS DE LA ENCUESTA

Estos resultados de los indicadores no nos dan una solución a los problemas sino que nos permiten observar ciertas irregularidades en los procesos. Por lo tanto, cada indicador tenía una breve explicación del por qué del porcentaje desfavorable de las variables , aunque estas explicaciones generalmente obedecieron a características físicas del municipio, externalidades y a problemas desde la perspectiva de los sectores externos al programa como lo fueron alcaldes , enlaces municipales y las mismas madres titulares.

De igual forma se requería hacer una investigación más profunda de los procesos que son meramente ejecutados internamente por el programa.

Ante esto, fueron los indicadores referentes al proceso de cumplimiento de compromisos y al proceso de pagos, los que dejaron ver un problema en la implementación del programa, dado que fueron variables que determinaron en gran medida el no pago del subsidio a ciertos beneficiarios y por ende al no cumplimiento de los objetivos del programa.

Conforme a lo anterior, se tomaron principalmente estos indicadores que dejaban ver los problemas referentes a esos procesos :

Cumplimiento de compromisos

- Muy lejos la IPS: 14% En Consulta
- Muy lejos la IPS: 16% En Controles

- Familias que cumplieron citas pero no les pegaron los adhesivos en la IPS 8%
- Las madres beneficiarias no entregaron a tiempo los formularios de compromisos 7%
- Falta de adhesivos en las escuelas o colegios 16%

Pagos

- Dinero gastado en transporte para recibir el pago :
 - a. De 2.500 a 5.000: 24.46 %
 - b. Mas de 5.000: 34.23%
- Tiene todos los adhesivo pero no les pagaron: 17.57%
- El extracto llegó con valor diferente al anterior pago 21%
- El extracto llegó después de la fecha: 28%
- No les llegó extracto 30%
- En el extracto llegó solo uno de los dos subsidios (sí tiene dos subsidios)36%

Lo cual suscito a *dar respuesta* a estos indicadores *desde los procesos internos del programa*.

Para esto se tomaron primero las variables de distancia de la IPS y se encontró que muchas de las madres que vivían distante de la IPS preferían no realizar los controles a sus niños tan seguido como lo exigía el programa, pues les salía muy costos transportarse al centro de salud y solo lo hacían en casos de emergencia.

De igual manera encontramos que el problema referente a las familias que cumplieron todos los compromisos en salud pero que no les pegaron los adhesivos, se debió a causa

de que las IPS no tenían los adhesivos para pegarlos, debido a un error de cálculo de adhesivos por parte de la UCN para ese ciclo en esos municipios. Este mismo problema afectó que los adhesivos de educación tampoco llegaran a las instituciones educativas y por ende las familias no pudieran cumplir adecuadamente los compromisos en educación.

Otro factor que se vio en los indicadores fue el hecho de que no les entregaron el formulario de programación de controles y consultas (*Ver Anexo I*), o se los entregaron sin la programación correspondiente, lo que dificultaba cumplir correctamente con el compromiso

Sumado a estos problemas observamos que el tiempo de recolección de los formularios ES2 a las familias beneficiarias era muy poco y por ende habían familias que no alcanzaban a entregar el formulario al EM para que este lo enviara a las oficinas de la UCN.

Como segundo paso, se dispuso a tomar los indicadores de dinero gastado referentes al pago del subsidio y encontramos para el caso de Putumayo y Tolima, que hay veredas en algunos municipios que quedan a más de ocho horas de la zona urbana del municipio donde queda el banco y transportarse costaba más que el mismo subsidio que recibía toda la familia.

Por otro lado el indicador que más causó curiosidad fue *‘Tiene todos los adhesivos pero no les pagaron 17.57%’*. Esto era un problema bastante grave pues las familias

cumplían completamente con sus compromisos y el programa internamente no les hacía efectivo el pago, es decir que un lado cumplía con su compromiso y el otro no

Este indicador fue el mas importante de todo el estudio pues gracias a este , el programa se dio cuenta de un problema grave que había con el proceso de verificación de cumplimientos de compromisos.

Este problema consistió básicamente, en que el antiguo formulario ES2 no tenía ese numero grande en la parte superior derecha que correspondía al numero del ciclo que certificaba (*Ver Anexo I*), es decir que para el ciclo 5 : Septiembre - Octubre, no aparecía el numero **5** en la parte superior derecha según el anexo 1.

Esto llevaba a que se pegaran adhesivos de otros ciclos sobre el formulario de un respectivo ciclo, es decir que por ejemplo un formulario ES2 del ciclo 1 llevaba adhesivos de los ciclos 2 o 3 o 4 o 5 o 6 , lo que conducía a que en el momento en que la maquina leía los códigos de barras correspondientes al formulario y a los adhesivos estos no coincidieran en lo referente al ciclo y por consecuencia daba como resultado que esa familia no había verificado su compromiso por ende pues no se le podía hacer el pago.

De igual forma este problema se veía reflejado en los indicadores de pagos :

- El extracto llegó con valor diferente al anterior pago 21%
- En el extracto llegó solo uno de los dos subsidios (si tiene dos subsidios)36%

Pues era el reflejo de la mala lectura que se hacía de los formularios y de los adhesivos. Por ejemplo, si un adhesivo estaba bien pegado y otro no, el resultado era que el extracto llegaba con valor diferente, pues llegaba solo uno de los dos subsidios. Pero si todos los adhesivos estaban mal pegados el resultado era que no le llegaba subsidio a la familia.

Es decir y haciendo una primera conclusión, que así la familia cumpliera correctamente con todos los compromisos, el programa no les hacía efectivo el pago por sus problemas internos, como lo fue el problema de la lectura de formularios y adhesivos y el otro problema referente al mal calculo hecho de adhesivos para los municipios.

Otra conclusión es que factores externos al programa tales como la distancia, cobro de los controles y mala programación de citas, ayudaba a desmotivar a las madres a no cumplir los compromisos correctamente propuestos con el programa.

Estas dos conclusiones unidas nos ayudan a comprobar nuestra hipótesis planteada al principio en la página 16 referente a “que el proceso de cumplimientos y verificación de compromisos por parte de las madres beneficiarias era muy complicado y acarrea problemas para el pago del subsidio”, es decir que después de haber finalizado toda la investigación comprobamos sistemáticamente nuestra hipótesis acerca del tema seleccionado.

Comprobada la hipótesis, se hicieron algunas sugerencias producto de la investigación.

RECOMENDACIONES

La principal conclusión era que había que buscar una forma en que el lector magnético no confundiera los ciclos de los formularios con el de los adhesivos, por lo tanto el área operativa encontró una solución bastante económica para efectos del programa y era poner el numero de cada ciclo en los formularios y adhesivos correspondientes, lo que significa que si el formulario es para verificar el Ciclo 5 o sea de Sep- Oct , el formulario debe tener el numero 5 y cada uno de los adhesivos también deben tener el 5 marcado, por lo tanto los adhesivos marcados con el numero 5 deben ir en el formulario marcado con el numero 5 , como se observa en el *Anexo I*.

- De igual manera se plantearon algunas sugerencias para motivar de nuevo a las madres a cumplir correctamente con sus compromisos. A continuación se presenta algunas de las principales :
- Para recibir los controles de salud, recomendamos que el municipio apoye a través de brigadas de salud que realicen visitas periódicas para ofrecer los controles en puntos medios de concentración para que las madres con sus niños puedan recibir los controles, y así cumplir con el requisito para contar con el derecho al pago del siguiente ciclo, sin generar un costo tan alto de transacción como lo es el de transporte.
- Es mas costoso la movilización de muchas madres a la IPS que la movilización periódica de algunos promotores de Salud, como se ha hecho en algunos municipios, donde los promotores de salud llevan su material medico y realizan los controles en las zonas rurales mas alejadas del municipio.

Esta movilización prevista dentro de las fechas de verificación de compromisos para que no se genere un gasto adicional para la madre teniendo que realizar otro viaje para que le peguen el adhesivo.

- En lo referente a exigencia de dinero en los controles observamos que hay una falta de transparencia por parte de las IPS debido a que es prohibido pedir cuotas moderadoras en los controles , por eso recomendamos establecer si el dinero exigido tiene algún beneficio adicional como puede ser el caso de revisión odontológica dado que este caso se ha presentado en algunos municipios en los que tiene cubrimiento el programa.
- La principal causa de falta de asistencia a los centros educativos fue el paro Nacional que determinó el cierre general de la mayoría de escuelas y colegios, pero como se explicó anteriormente las clases fueron repuestas y esto permite que disminuya la deserción escolar debido a que los menores se acostumbran a que si se deja de dictar las clases estas horas no se pierden. Sugerimos hacer seguimiento a estas clases perdidas.
- Uno de los problemas más preocupantes que se observa es el elevado costo del transporte que se genera al ir a cobrar los subsidios al casco urbano, esto debido a que la mayoría de familias inscritas en el programa son de la zona rural, este costo es a veces equivalente al valor del subsidio, en los casos en que llegan y no hay pago del subsidio produce inconformidad y pérdida para las madres.
- Recomendamos en este sentido que el EM cite únicamente a las madres cuyos pagos son efectivos. Adicionalmente para los casos en que no llega pago informar en el extracto la causa exacta de este problema.

Finalmente y a modo de conclusión, podemos observar, que si se hacen los correctivos necesarios al programa desde su prueba piloto , la implementación a todo el nivel nacional será exitosa y la prueba piloto no habrá sido en vano para el programa.

Esto puede significar un resultado en común para todas las Políticas Públicas en Colombia , dado que si se optimiza los resultados de las pruebas pilotos y se ponen en marcha los correctivos necesarios, se generara un mejoramiento para sus futuras expansiones

De igual manera es importante que el diseño de las políticas publicas no sea únicamente realizado por personas especializadas en temas académicos pues conlleva a que se de un diseño superficial y con un alto grado de incertidumbre, dado que estas personas se han mantenido en cierta forma en la torre de marfil del conocimiento, es decir en la teoría.

En este caso las personas encargadas de diseñar el programa son consultores de prestigiosas universidades que nunca han tenido que vivir en carne propia los problemas políticos , económicos o sociales que viven las personas a las cuales esta dirigido este programa , por lo tanto tienen un desconocimiento general de la realidad que padecen las personas a las cuales se va a intervenir , lo que genera que el diseño de algunas políticas no sea el más apropiado para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Igualmente el desconocimiento de la realidad regional de algunos consultores que diseñan programas de inversión social en zonas poco conocidas por ellos genera que los programas incurran en problemas de implantación, dado que diseñan sin prever

problemas típicos de la región y que en el momento de implantar en la realidad salen a relucir , generando una amplia brecha entre lo diseñado y lo implantado.

Ante esto se podría pensar que la mejor manera de reducir esta incertidumbre es convocando gente al equipo de diseño que tenga conocimientos generales del diario vivir en las regiones en la cual se quiere hacer la inversión social, esto conducirá a la reducción de la incertidumbre al momento de la implantación del Programa en las regiones, dado que se tiene conocimiento del panorama en el cual se quiere intervenir.

Por consiguiente si se presta atención a las conclusiones resultado de esta monografía se ayudará en cierta forma a que la brecha entre lo diseñado y lo implementado sea cada vez más corta, aumentando los beneficios para las personas a las cuales van dirigido esta clase de programas.

IMPACTO DEL SEGUIMIENTO

El principal impacto del seguimiento a Familias en Acción fueron los correctivos que se llevaron a cabo para el desarrollo futuro del programa, tales como la enumeración de los adhesivos por ciclo para que no se confundieran en el momento de pegarlos en el formulario de verificación de compromisos y del cual hablamos anteriormente en el capítulo de análisis.

De igual forma la recomendación referente a la movilización de algunos promotores de salud a puntos medios de concentración urbana de beneficiarios se tomo en cuenta en

algunos de los municipios adscritos al programa, ayudando a que mas familias cumplieran con los compromisos y por ende recibieran el pago del subsidio nutricional.

Además de estos correctivos, algunos de los indicadores resultado del seguimiento sirvieron para generar estudios muestrales más profundos, tales como el caso del indicador de distancia de la encuesta que suscito a que el programa promoviera un estudio de las distancias en que incurrían los beneficiarios en ir a recoger el subsidio.

Este estudio no solo mostró las distancias sino las variedad de formas en que se transportan los beneficiarios y sus respectivos costos. Los resultados de este estudio sirvieron para tener un mejor conocimiento de la infraestructura de los municipios y por ende para presentar propuestas con el fin de reducir costos de transacción que asumen los beneficiarios en ir a recoger el subsidio.

Estos fueron a modo general los principales impactos que tuvo el seguimiento para esa etapa del programa , pues se estaba buscando un objetivo específico, lo que significa que el seguimiento no se reduce solo a un estudio sino que es la suma de varios estudios que se le hacen a la totalidad del programa dependiendo los objetivos que se estén buscando es decir que estas conclusiones están dentro de un grupo de correctivos generales que el seguimiento en total genera cada cierto tiempo.

Teniendo al final el resultado total de los estudios de seguimiento realizados se sacan unas conclusiones generales para retroalimentar a las demás instancias o áreas del programa con el fin de hacer los correctivos necesarios y así lograr el mejoramiento del programa.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ DIAZ. Angel Eduardo. Análisis de Políticas Públicas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Caracas.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 487 de 1.998. (Diciembre 24) Por la cual se autoriza un endeudamiento público interno y se crea el FIP. Congreso de Colombia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3081. Plan Colombia, Red de Apoyo Social: Programa de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá D.C., Junio 28 de 2000

FAMILIAS EN ACCIÓN. Estadísticas del Área de Quejas y Reclamos. Septiembre 2.001

FAMILIAS EN ACCIÓN. Guía de pagos y verificación de cumplimiento de compromisos. Presidencia de la República. Coordinación Capacitación. Año 2.001

FAMILIAS EN ACCIÓN. Manual Operativo Versión 3.0 , Junio 2.001.

LANDAU Martin. El ambito propio del análisis de políticas, en El estudio de las políticas públicas. AGUILAR. Luis. Miguel Angel Porrua, Editorial. México. 1.992.

MENY, Ives. THOENIG, Jean-Clude. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.1992

NORTH, Douglass C. Instituciones , cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Cambio para construir la Paz. Plan Nacional de Desarrollo Bases 1998 – 2002. Presidencia de la República . DNP.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1813. Por el cual se Organiza el Fondo de Inversiones para la Paz. Presidencia de la República, 18 de septiembre 2.000.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Acuerdo N° 1 de 2.000. Por el cual se adopta el reglamento interno del consejo directivo. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, FIP. DAPR – FIP.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Cartilla. Plan Colombia esta en Acción. Año 2000.

SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de ciencias jurídicas. Bogotá D.C 1995.

SCHEAFFER Richard, MENDENHALL William , OTT Lyman ., Elementos de Muestreo, Grupo editorial Iberoamerica, Enero de 1.991.

VALADEZ, Joseph. Monitoring and evaluating social programs in developing countries, a handbook for policymakers, managers and researchers, , Economic development institute of the World Bank. 1.994.

Anexos

Anexo 1

- **Explicación del Extracto de Pago.**
- **Explicación del Formulario S1 de Consultas y Controles.**
- **Explicación del Formulario ES2 para el cumplimiento de compromisos de la Familia.**
- **Explicación de los adhesivos de Salud y Educación.**

Anexo 2

- **Ejemplo del Instrumento**
- **Ejemplo del Instrumento de encuesta diligenciado**

Anexo 3

Sector Salud

La primera pregunta tiene que ver con el total de la población objetivo, es decir el número de niños beneficiarios que tienen derecho a las consultas y controles, de las madres asistentes a la encuesta

1. Problemas para asistir a la consulta o a los controles: estas preguntas revisaban los inconvenientes para asistir a las IPS y que posteriormente dificultaban la verificación del compromiso de Salud.

Problemas para asistir:

2. Orden público o clima : Es una pregunta observa en que medida no es problema de la IPS sino de una eventualidad el no poder asistir a la IPS.
3. Muy lejos la IPS: Observar en que medida la IPS se encuentra cerca de la población beneficiaria , lo que determina un alto costo de transporte el movilizarse hasta la IPS.

Problemas con la atención :

4. Muchos Pacientes : Observar la eficiencia de la IPS y de su oferta

5. No hay medico: Observar la eficiencia de la IPS y de su oferta
6. Insuficiencia del Material Medico: Observar la eficiencia de la IPS y de su oferta
7. No se programaron las citas: Observar la eficiencia de la IPS y de su oferta
8. Maltrato en la IPS: Observar la eficiencia de la IPS y de su oferta
9. Otros: Observar algún otro tipo de problema que marque alta tendencia y pasada la prueba piloto incluirla para el diseño final del ISC.

Exigencia de Dinero:

10. Menos de \$ 2.500: Observar la transparencia de la IPS
11. Mas de \$ 2.500: Observar la transparencia de la IPS
12. (se tomo \$2.500 como valor critico para observar usura por parte de la IPS)

Quien les pidió dinero:

13. Funcionarios alcaldía : Observar quien puede estar manipulando la exigencia del dinero
14. Funcionarios del Programa : Observar quien puede estar manipulando la exigencia del dinero
15. Funcionarios de la IPS: Observar quien puede estar manipulando la exigencia del dinero

Faltaron los beneficiarios por información oportuna

16. No saben como asistir: Observar divulgación y la falta de comunicación entre la IPS y los beneficiarios
17. No les explicaron las condiciones: Observar divulgación y la falta de comunicación entre la IPS y los beneficiarios

Problemas con el formulario ES2

18. No les entregaron los formularios a tiempo para la verificación : Eficiencia del ES2
19. Cumplieron las citas pero no les pegaron los stickers: Eficiencia del ES2
20. Les cobraron por los formularios o por los stickers: Eficiencia del ES2

Han tenido problemas con el S1 (Formulario de control de asistencia a la IPS) **Ver**

Anexo 1

21. No les entregaron los formularios S1: Mirar Eficiencia del S1
22. No tienen programadas las citas en el S1: Mirar eficiencia del S1

Sector Educación

La primera pregunta tiene que ver con el total de la población objetivo, es decir el número de niños beneficiarios del subsidio de educación de las madres asistentes a la encuesta. Esta pregunta se divide en dos, Primaria y Bachillerato.

Suspensión de clases

1. Orden público: Observar como ha incidido este problema en la suspensión de clases
2. Huelga de maestros: Observar como ha incidido este problema en la suspensión de clases
3. No hay maestros: Observar como ha incidido este problema en la suspensión de clases

Cuanto tiempo

4. Menos de una semana: Observar tiempo de suspensión
5. Entre una semana y un mes : Observar tiempo de suspensión
6. Mas de un mes: Observar tiempo de suspensión

Problemas con el ES2

7. No les llego el ES2: Observar eficiencia del ES2
8. No les pegaron los stickers por motivos ajenos a la asistencia: Observar eficiencia del ES2
9. Les cobraron por los formularios : Observar eficiencia del ES2

Les pidieron alguna cosa para registrar la asistencia

10. Asistir a trabajos en la escuela : Observar transparencia en la verificación del compromiso por parte de la institución educativa
11. Comida ,regalos o dinero : Observar transparencia en la verificación del compromiso por parte de la institución educativa
12. Asistir a reuniones políticas: Observar transparencia en la verificación del compromiso por parte de la institución educativa

Ultimo Pago

La primera pregunta pretende ubicar el numero de madres beneficiarias que recibieron el ultimo pago.

Promedio de dinero gastado en ir al Banco

1. De 1 a \$2.5000 : Observar el total de costo de transporte in ir a recibir el Extracto

2. De \$ 2.5000 a \$ 5.000: Observar el total de costo de transporte in ir a recibir el Extracto
3. Mas de \$5.00 : Observar el total de costo de transporte in ir a recibir el Extracto

Tuvieron problemas con la verificación para el pago

4. No sabían lo de la verificación : Observar las dificultades que el ES2 causo para el no pago del subsidio
5. No conocían la fecha : Observar las dificultades que el ES2 causo para el no pago del subsidio
6. Tiene todos los adhesivos pero no le pagaron : Observar las dificultades que el ES2 causo para el no pago del subsidio
7. Realizaron toda la certificación pero no les recibieron por entregarlo después de la fecha: Observar las dificultades que el ES2 causo para el no pago del subsidio
8. El EM no les o ML no les explicaron de la verificación : Observar las dificultades que el ES2 causo para el no pago del subsidio

Cuanto tiempo se demoraron en el banco para que le entregaran el dinero

9. Menos de una hora : Observar eficiencia del banco para despachar el pago a las MT
10. De una hora a dos horas : Observar eficiencia del banco para despachar el pago a las MT
11. Mas de dos horas: Observar eficiencia del banco para despachar el pago a las MT

El extracto llego bien esta pregunta es referente al extracto que recibe la madre , en el se encuentra el nombre de la madre y el valor el cual se la va a pagar **Ver Anexo 1**)

12. Valor diferente al anterior pago : Observar el proceso de pagos a las MT
13. Después de la fecha acordada: Observar el proceso de pagos a las MT
14. No les llego extracto: Observar el proceso de pagos a las MT
15. Llego uno de los subsidios y el otro no: Observar el proceso de pagos a las MT

Las trataron mal en el Banco

16. Las trataron mal en el momento de cobrar el subsidio: Observar el trato del Banco hacía la MT
17. Después de recoger el Extracto tuvo que ir mas de un día al Banco: Observar el trato del Banco hacía la MT

Anexo 4

- **Experiencia del trabajo campo en la recolección de la encuesta en 8 municipios.**

Boyacá

Para el caso de Boyacá podemos decir que la UCR siempre estuvo al tanto de la encuesta.

Ante esto la primera medida fue la de darles la capacitación para que ellos también pudieran diligenciar algún formulario, posteriormente la coordinadora designo a las personas encargadas de acompañar la encuesta , incluida ella misma.

San José de Pare

Se encontraron a las madres titulares reunidas en el coliseo del municipio de San José de Pare el día 3 de Diciembre , muy organizadas, pero desafortunadamente no pudieron asistir muchas madres citadas previamente por el Enlace municipal debido a que se encontraban trabajando por ser día lunes.

Posteriormente se dividió el grupo en 5 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los instrumentos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 20 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de

encuestadores 3 madres lideres nos colaboraron en el proceso de las encuestas. La actividad duro en total 1:30 horas.

Santana

Se encontraron a las madres titulares el día 2 de diciembre reunidas en el coliseo del municipio, muy organizadas citadas previamente por el Enlace municipal quien inicialmente realizó la presentación de los integrantes de la UCN y la UCR ; posteriormente se dividió el grupo en 5 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 35 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 15 min. y una 35min. La actividad duro en total 2:30 horas.

Togui

Se encontraron a las madres titulares el día 4 de diciembre del presente año reunidas en el colegio del municipio, muy organizadas , posteriormente se dividió el grupo en 5 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 35 min. por

grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 15 min. y una 35min. La actividad duro en total 2:30 horas.

Sutamarchan

Se encontraron a las madres titulares el día 2 de diciembre del presente año reunidas en el colegio del municipio, posteriormente se dividió el grupo en 10 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 25 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 15 min. y una 35min. La actividad duro en total 2:00 horas y fue la mejor recolección de la encuesta debido a la organización que fue muy buena además de la disposición del EM.

Chiquinquirá

Se encontraron a las madres titulares el día 3 de diciembre del presente año reunidas en la Biblioteca antigua del municipio, poco organizadas pues el salón no tenía sillas y algunas de las madre titulares no conocían a la madre líder , posteriormente el Enlace municipal realizó la presentación de los integrantes de la UCN y la UCR ; finalizada la presentación se dividió el grupo en 10 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 40 min. por grupo pues la organización fue deficiente lo que generó que algunos grupos esperaran entre 15 min. y una 35min. La actividad duró en total 3:00 horas.

Cundinamarca

Anolaima

Se encontraron a las madres titulares reunidas el 30 de Noviembre en el coliseo del municipio de Anolaima, citadas previamente por el Enlace municipal quien inicialmente realizó la presentación de los integrantes de la UCN, estas estaban algo desorganizadas y cansadas, posteriormente se dividió el grupo en 11 subgrupos de acuerdo con las madres líderes citadas donde tomó tiempo ordenarlas puesto que muchas madres titulares no conocían a su madre líder quien a su vez tenía entre 50 y 100 madres titulares.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 45 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 25 min. y una 45. La actividad duró en total 3 horas.

Caparrapi

Se encontraron a las madres titulares reunidas en la plaza del municipio el día 5 de diciembre, desorganizadas , el Enlace municipal las mando hacer grupos de a 5 indiferentemente si estaban con su madre líder o no.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 40 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 15 min. y una 35min. La actividad duro en total 2:30 horas.

Tocaima

Se encontraron 300 madres titulares reunidas en el coliseo del municipio, citadas previamente por el Enlace municipal el día 28 de Noviembre del presente año, posteriormente se dividió el grupo en 11 subgrupos de acuerdo con las madres lideres citadas.

Teniendo como base los formatos de encuesta cada uno de los responsables se reunió con un grupo y procedió a su diligenciamiento, en promedio se tomaron 45 min. por grupo pero en vista de que era mayor el número de grupos al número de encuestadores algunos grupos debieron esperar entre 45 min. y una hora. La actividad duro en total 3 horas.

Anexo 5

- **Resultados a nivel departamental del programa prediseñado en Excel**