

**IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL
DEPARTAMENTO DE SANTANDER COMO LEY DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

LEONARDO REYES MUÑOZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2014

**IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL
DEPARTAMENTO DE SANTANDER COMO LEY DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

LEONARDO REYES MUÑOZ

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública

Director

LUIS ALEJANDRO PALACIO GARCÍA

Dr. en Economía

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2014

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER EN EL ASPECTO OPERATIVO, FINANCIERO, INSTITUCIONAL Y SOCIAL, ENTRE EL AÑO 2009 Y EL AÑO 2012.....	13
1.1. ASPECTO OPERATIVO	15
1.1.1. Características Generales del Programa Familias en Acción	16
1.1.2. Objetivo del Programa Familias en Acción	18
1.1.3. Población Objetivo	18
1.1.4. Ciclo Operativo del Programa	21
1.2 ASPECTO FINANCIERO.....	32
1.2.1. Aspecto Institucional	37
1.2.2. Aspecto Social	40
2. PRINCIPALES CAMBIOS QUE GENERÓ EL REDISEÑO DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL AÑO 2012.....	44
2.1. REDISEÑO A NIVEL OPERATIVO.....	47
2.1.1. Creación del Incentivo Semilla de Compromiso.....	55
2.1.2. . Corresponsabilidad y Verificación de Compromisos en Educación	56
2.1.3. Corresponsabilidad y Verificación de Compromisos en Salud.....	61
2.1.4. Rediseño del Valor de los incentivos en Educación y Salud.....	66
2.1.5. Condiciones de Salida del Programa.....	68
2.2. REDISEÑO A NIVEL FINANCIERO	68

3. OPORTUNIDADES DE MEJORA QUE PUEDE TENER EL PROGRAMA EN SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER COMO LEY DE LA REPUBLICA.	72
3.1. MEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS MADRES LÍDERES.	72
3.2. GARANTIZAR EL DERECHO DE RECIBIR INCENTIVO DE EDUCACIÓN A TODOS LOS NNA INSCRITOS.....	73
3.3. SEGUIMIENTO EFECTIVO AL COMPONENTE DE BIENESTAR COMUNITARIO.	74
3.4. POTENCIAR LOS ESPACIOS DE BIENESTAR COMUNITARIO	78
3.5. DISEÑAR E IMPLEMENTAR ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS Y LAS JÓVENES.	79
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA.....	85

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Valores subsidios en educación (valores bimensuales).....	19
Tabla 2. Valores Subsidio de Nutrición (valores bimensuales).	20
Tabla 3. Familias beneficiarias subsidios de educación y nutrición año 2009.	26
Tabla 4. Familias beneficiarias subsidios de educación y nutrición año 2012.	27
Tabla 5. Indicadores Actualización Escolar año 2009 y año 2012.	30
Tabla 6. Periodos de Verificación de Compromisos	30
Tabla 7. Promedio Verificación de Compromisos en Educación año 2009 y año 2012.	31
Tabla 8. Promedio Verificación de Compromisos en Nutrición año 2009 y año 2012.	32
Tabla 9. Indicadores Apertura Cuentas de Ahorro “Bancarización” año 2010	35
Tabla 10. Liquidación de Subsidios año 2009 al año 2012 (en millones de pesos)	37
Tabla 11. Puntos de corte para la selección de las familias pobres de MFA Santander	51
Tabla 12. Puntos de corte para la selección de las familias en transición	52
Tabla 13. Familias Inscritas año 2012 Programa Más Familias en Acción (Tercera Fase)	54
Tabla 14. Valor Incentivo Semilla de Compromiso	55
Tabla 15. Indicador Actualización Escolar año 2013 y 2014.....	58
Tabla 16. Periodos y Requisitos de Verificación en Educación.	59
Tabla 17. Promedio Verificación de Compromisos en Educación año 2013.....	60
Tabla 18. Número de Controles de Crecimiento y Desarrollo Según Edad	63
Tabla 19. Periodos y Requisitos de Verificación en Salud.....	63
Tabla 20. Promedio Verificación de Compromisos en Salud año 2013 y 2014.	66
Tabla 21. Clasificación de Municipios Departamento de Santander	67
Tabla 22. Valor Incentivos Por Grupo Poblacional año 2014 (Bimensual).....	67
Tabla 23. Liquidación de Incentivos año 2013 al año 2014 (en millones de pesos)	71
Tabla 24. Temas desarrollados en los encuentros de bienestar.....	76

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Sistema de Protección Social	15
Figura 2. Ciclo Operativo del Programa.....	21
Figura 3. Estructura del Departamento Para la Prosperidad Social.....	46
Figura 4. Gestión Para el Ingreso Social	47

RESUMEN

TÍTULO: IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER COMO LEY DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

AUTOR: LEONARDO REYES MUÑOZ**

PALABRAS CLAVES: Política Pública, transferencia monetaria condicionada, Corresponsabilidad, Bienestar comunitario, Ley 1532 de 2012.

DESCRIPCIÓN

El Programa Familias en Acción fue diseñado dentro de la estrategia de la Red de Apoyo Social desde el año 2000, con el propósito de aumentar y mantener la inversión de las familias más pobres y vulnerables en la educación y la salud de sus hijos.

Consiste en la entrega, condicionada y periódica, de una transferencia monetaria directa a las familias con menores de 18 años, con el objetivo de construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso e incentivando la asistencia y permanencia escolar de los menores de 18 años, impulsando la atención en salud en los niños y niñas menores de 7 años, incentivando las prácticas de cuidado de los NNA, Jóvenes y mujeres, en aspectos como la salud, lactancia materna, Desarrollo Infantil Temprano y nutrición, bajo el concepto de corresponsabilidad y bienestar comunitario.

Tras doce años de ejecución como programa de gobierno y dado los buenos resultados de impacto obtenidos en los diferentes estudios realizados frente a temáticas como la educación y la salud, en el año 2012 el Programa se convierte en una política de estado y en un derecho para la sociedad bajo la Ley 1532, mediante la cual se adoptan unas medidas de política y se regula su funcionamiento.

Teniendo en cuenta el ciclo de las políticas públicas y específicamente la cobertura geográfica y el impacto social que ha generado el programa, se hace necesario evaluar continuamente su ejecución, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora en su implementación inicialmente en el departamento de Santander, con el fin de garantizar la entrega de las transferencias monetarias condicionadas, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria, la superación de la pobreza y la desigualdad a nivel municipal, departamental y nacional.

* Trabajo de grado

** Escuela De Economía Y Administración, Facultad De Ciencias Humanas, Especialización En Gestión Pública. Director. Luis Alejandro Palacio García

ABSTRACT

TITLE: IDENTIFICATION OF OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF AGENDA MORE FAMILIES IN ACTION IN THE DEPARTMENT OF SANTANDER AS LAW OF THE REPUBLIC OF COLOMBIA.*

AUTHOR: LEONARDO REYES MUNOZ**

KEYWORDS: Public Policy, conditional cash transfer, Stewardship, Community Welfare Act 1532 of 2012.

DESCRIPTION

The Families in Action Program was designed within the strategy of the Social Support Network since 2000, in order to increase and sustain investment in the poorest and most vulnerable families in the education and health of their children.

This program involves the delivery, conditioned and regular, of a direct cash transfer to families with children under 18 age, with the purpose of building social equity, improving income distribution and economic growth and promote school attendance of children 18 age, encouraging health attention in girls and boys under 7 years, stimulating care practices of children, women, teenagers and young people in areas such as health, breastfeeding, Early Childhood Development and nutrition under the principles of stewardship and community welfare.

After twelve years of the Families in Action program as a government program and according to the good results obtained in the impact studies on different aspects about education and health, in 2012 the program became a state policy and a right for the society under Ley 1532, by which policy measures are adopted and their functioning is regulated.

Given the public policy cycle and specifically the geographical coverage and the social impact that the program has generated, it is necessary to continually evaluate its implementation, in order to identify opportunities for improvement in its implementation initially in the department of Santander, with the purpose to ensure the delivery of conditional cash transfers, helping to improve the quality of life of the beneficiary population, overcoming poverty and inequality at the municipal, departmental and national levels.

* Degree work

** School of Economics and Management, Faculty of Human Sciences, Specialization in Public Management. Head teacher. Luis Alejandro Palacio García

INTRODUCCIÓN

Por principios de equidad y compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de la Visión Colombia 2019, el país se ha propuesto derrotar la pobreza y vincular a la población más vulnerable a la corriente del desarrollo. Entre las dimensiones esenciales para salir del círculo de la pobreza y alcanzar altos niveles de desarrollo humano se cuenta con la educación (que fortalece el capital humano presente y potencial), salud y nutrición (para lograr una vida larga y saludable).

Familias en Acción se diseñó como un programa de transferencias monetarias condicionadas orientado a contribuir a la formación de capital humano en las familias en condiciones de pobreza extrema. Este Programa nace en el año 2000, en el contexto de la descentralización y el cambio de modelo público de oferta subsidiada de servicios por uno de libre competencia regulada, con subsidios a la demanda como mecanismo de protección directa a la población más pobre, bajo los conceptos de solidaridad y equidad.

Desde el año 2000, el programa ha transitado por tres fases de ejecución. La primera, entre 2000 y 2006, se caracterizó por el apoyo a la población rural pobre y en situación de desplazamiento. Su cobertura alcanzó a 848 municipios y a 700.000 familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y el 17% restante a población en situación de desplazamiento.

Al final de esta fase, y dado los buenos resultados alcanzados por el programa, el incremento presentado en la población en extrema pobreza y el fenómeno del desplazamiento se conforma la segunda fase, con una ampliación considerable en la cobertura de las familias rurales, la incorporación de la población indígena y los

pobres marginales de los centros urbanos. En esta fase el Programa vinculo a más de 2,8 millones de familias en el país.

En el año 2011 el Programa entró en su tercera fase teniendo un rediseño. Este se llevó a cabo por cuatro razones principales: 1. Para potenciar los principales resultados mostrados en las evaluaciones de impacto en términos de salud y educación en los niños beneficiarios, 2. Debido al cambio en el diagnóstico de pobreza (la pobreza viene disminuyendo consistentemente hace más de una década, pero las brechas regionales persisten y las diferencias urbano-rurales se han agudizado), 3. Por la creación del sector de inclusión social y el ajuste y evolución en las instituciones para la reducción de la pobreza y 4. En el año 2012 el Congreso de la República aprobó la Ley 1532 que consolida al programa como una política de Estado y lo convierte en un derecho para la población pobre y vulnerable.

Es así como en el presente proyecto se pretenden identificar oportunidades de mejora en la implementación del programa en el departamento de Santander como Ley de la Republica de Colombia. Para ello, se revisará y analizará la bibliografía relacionada para hacer una compilación posterior de lo que ha sido la ejecución del Programa desde el año 2009 hasta la actualidad. La estructura del documento estará compuesta por tres capítulos complementarios. En el capítulo 1 se describe, en forma general, como ha sido la ejecución del Programa Familias en Acción en el Departamento de Santander en el aspecto operativo, financiero, institucional y social, entre el año 2009 y el año 2012, como programa de Gobierno. En el capítulo 2 se dan a conocer los principales cambios que generó el rediseño del Programa Más Familias en Acción en el año 2012. Finalmente en el capítulo 3 se describen las oportunidades de mejora que puede tener el Programa en su implementación en el departamento de Santander como Ley de la Republica.

1. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER EN EL ASPECTO OPERATIVO, FINANCIERO, INSTITUCIONAL Y SOCIAL, ENTRE EL AÑO 2009 Y EL AÑO 2012.

Familias en Acción se diseñó para atender el deterioro de las condiciones de vida que afectó, durante la crisis económica a finales de la década de los noventa, a la población más pobre del país, reduciendo su capacidad para el sostenimiento de los niños y su permanencia en las escuelas. Es un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), entendido como la transferencia en dinero que se hace a las familias que cumplen con un compromiso específico¹, Estos compromisos asumidos por las familias o condiciones requeridas por el programa para la entrega de los subsidios², se conoce como “corresponsabilidad”, entendida como un contrato social entre el Estado y las Familias beneficiarias: El primero asume la responsabilidad de entregar los recursos y garantizar la oferta de los servicios de educación y salud y, las familias, por su parte, responden con el compromiso de utilizar los recursos en el desarrollo de sus hijos.

El programa busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso³.

¹ Los compromisos requeridos a las familias para la entrega de los subsidios tienen como objetivo garantizar que efectivamente las transferencias se inviertan en mejorar los niveles de educación y salud de los niños y jóvenes. Pero, principalmente, están orientados a propiciar cambios en el comportamiento de las familias, en busca de su toma de conciencia sobre la importancia de la salud y nutrición de sus hijos. Se espera que estos cambios de actitudes se mantengan incluso después de su salida o retiro del programa y que favorezcan la sostenibilidad de los objetivos en el largo plazo.

² El Concepto de subsidio es utilizado hasta la segunda fase del Programa (2007 – 2012), para la tercera fase del Programa este término es remplazado por Incentivo.

³ Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en ausencia de estas transferencias monetarias focalizadas, la pobreza extrema sería 1,2 puntos porcentuales más alta y

En el año 2002, por medio de la Ley 789, se creó el Sistema de Protección Social (SPS) encargado de ejecutar la Política Social en el país y se definió como el Conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo⁴. Cinco años después, esta definición se amplió en la Ley 1151⁵, con la inclusión de tres aspectos claves para su adecuado funcionamiento: (1) capacidad de articulación de la oferta de servicios, (2) necesidad de contar con mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones a los más necesitados, y (3) posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado (acceso a activos)⁶.

El sistema de protección social está conformado por cinco componentes, orientados a asistir a los hogares y comunidades en el manejo social del riesgo y apoyar a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad y pobreza, como un mecanismo de inclusión social para acceder a las condiciones mínimas de protección ofrecidas a toda la población.

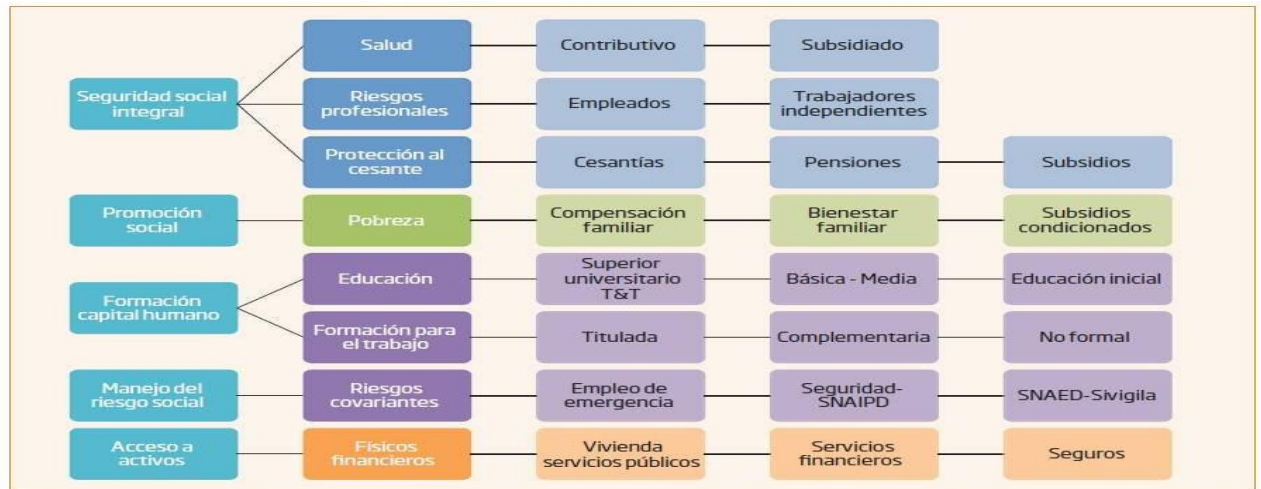
el Gini sería medio punto más alto. Su contribución a cerrar la brecha de pobreza de las familias es todavía más importante y ratifica su condición de complemento: la transferencia equivale al 34 por ciento del costo de la línea de pobreza extrema y al 15 por ciento de la línea de pobreza moderada

⁴ Ley 789. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Artículo 1. Bogotá, D.C. 2002.

⁵ Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, D.C. 25, Junio, 2007

⁶ Departamento Nacional de Planeación. De la Asistencia a la Promoción Social. Documento SISD No. 34. Bogotá, D.C. 2008.

Figura 1. Sistema de Protección Social



Fuente: DNP. 2008.

Dentro del Sistema de Protección Social, el Programa Familias en Acción se enmarca en el componente de promoción social, que comprende aspectos como pobreza, compensación familiar, Bienestar Familiar y Subsidios condicionados. El concepto de promoción social se entiende como el resultado del reconocimiento por parte de la sociedad, de que no toda la población está en capacidad de acceder al aseguramiento formal del mercado, lo que implica contar con mecanismos redistributivos, de solidaridad y equidad, hacia la población pobre y vulnerable.⁷

1.1. ASPECTO OPERATIVO

Hasta el año 2011 la operación del Programa Familias en Acción estuvo bajo la responsabilidad de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

⁷ Presidencia de la República, Acción Social; Departamento Nacional de Planeación. El camino recorrido Diez años Familias en Acción. Bogotá, D.C. 2010. 43 p.

Internacional – Acción Social⁸, en donde contaba con una estructura interna en el ámbito nacional, regional y municipal.

En el departamento de Santander la Unidad Coordinadora Regional –UCR era la responsable de garantizar y coordinar con los 87 municipios la operación del Programa de acuerdo con las actividades asignadas en los procedimientos del Ciclo Operativo. En el nivel municipal el Programa Familias en Acción operaba a través de la Alcaldía Municipal por lo que la ejecución de las actividades contempladas en el Ciclo Operativo era de su directa responsabilidad. Por tal razón el Alcalde promovía la articulación institucional y social para la correcta ejecución del Programa y definía la estructura orgánica en el municipio articulando los agentes principales involucrados. El Enlace Municipal era el ejecutor de las actividades relacionadas con el Programa en el municipio.

1.1.1. Características Generales del Programa Familias en Acción. El Programa Familias en Acción cumple con los principios y particularidades propias de los programas de promoción social en los cuales se apoya a las familias pobres y vulnerables en la generación de las condiciones necesarias con el fin de incrementar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal, reconociendo a la familia como el núcleo básico de la sociedad y la construcción de ciudadanía. Promueve la responsabilidad de las madres titulares, la organización familiar y el conocimiento sobre el cuidado y la atención en salud. Las familias beneficiarias son consideradas como sujetos activos con responsabilidades frente a la sociedad.

⁸ La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social fue la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependían de la Presidencia de la República y que atendían a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia, estaba adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP) a través del cual se financiaba el componente social del Plan Colombia.

El cumplimiento de las responsabilidades adquiridas por las familias visibiliza el compromiso con el desarrollo de sus condiciones de vida y con la construcción y concreción de los valores democráticos relacionados con la justicia, la equidad, la inclusión y la participación social, en la medida en que las familias beneficiarias aúnan sus esfuerzos para mejorar la condición de salud y nutrición de los niños, niñas u adolescentes, y su permanencia en las aulas escolar.

Responde a la gestión institucional bajo el enfoque de protección social en la medida en que sus acciones se orientan específicamente a las familias en condición de vulnerabilidad y riesgo que requieren protección por parte del Estado, adicionalmente responde a las políticas del Gobierno Nacional y se articula en los distintos niveles territoriales, nacionales, regionales, departamentales y municipales, con la red de protección social contra la extrema pobreza bajo un esquema integral para asegurar la oferta de servicios sociales de salud y educación a familias pobres y vulnerables.

Aplica criterios técnicos basados en modelos estadísticos para su operación además de la estandarización de procedimientos en cada una de las etapas del ciclo operativo, impulsando la creación de espacios de encuentro de las familias beneficiarias que fortalecen el tejido social y la integración cultural mediante la promoción y priorización de las expresiones culturales de la comunidad. Así mismo facilita la interacción cualificada y organizada con las autoridades gubernamentales para fortalecer las mecanismos de participación ciudadana y control social de la institucionalidad colombiana, reconoce la diversidad del entorno y de las condiciones institucionales regionales y municipales y dispone de mecanismos para garantizar la operación en todos los municipios del país.

1.1.2. Objetivo del Programa Familias en Acción. El Programa busca complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través de:

- El consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores de 7 años.
- La asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y educación secundaria y media.

Adicionalmente busca incentivar el aumento en la atención de salud de los niños y niñas menores de siete años, contribuir a proteger y mantener el capital humano y mejorar las prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar.

1.1.3. Población Objetivo En el departamento de Santander los beneficiarios potenciales del Programa Familias en Acción eran familias con menores de edad, es decir, núcleos familiares con niños hasta los 18 años de edad, que residieran en el municipio seleccionado y que: 1. Pertenezcan al nivel 1 del SISBEN o, 2. se encontraran en situación de desplazamiento. Para cada una de las categorías descritas anteriormente las familias debían estar registradas en el Sistema de Identificación y clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN9 y clasificadas en el Nivel 1 en el reporte oficial más reciente entregado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, estar incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Es decir, reconocidas en situación de desplazamiento forzado de acuerdo a lo previsto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997¹⁰.

⁹ De acuerdo a la Ley 715 de 2001, el instrumento básico para la focalización poblacional de programas sociales en Colombia es la encuesta SISBEN.

¹⁰ Según la Ley 387 Art. 1 de 1997 se considera desplazado toda persona que se ha visto obligada a migrar abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.

Desde sus inicios el Programa entrega dos tipos de subsidios a las Población potencial a inscribirse; en primera medida, el subsidio escolar se entregaba mediante el reconocimiento monetario a cada niño de la familia beneficiaria que cursara primaria (entre 2º. y 5º grado) o secundaria (entre 6º. y 11º. grado), el cual estaba condicionado a la asistencia escolar (mayor al 80%) en un período. Contribuía a incentivar la asistencia escolar y el rendimiento de los NNA de 7 a 18 años en los establecimientos escolares.

En el municipio de Bucaramanga se manejaba un esquema diferenciado en el valor del subsidio de educación, el cual aumentaba el valor en la medida en que los NNA iban avanzando en los grados escolares, para el resto de los municipios del departamento de Santander el valor del subsidio de educación primaria bimensualmente por cada menor era de \$30.000 y de educación secundaria por valor de \$60.000 (ver tabla 1).

Tabla 1. Valores subsidios en educación (valores bimensuales).

MUNICIPIOS	SUBSIDIO SEGÚN EL GRADO QUE CURSA EL MENOR			
	Primaria (Grados 2 a 5)	Secundaria (Grados 6 a 8)	Secundaria (Grados 9 y 10)	Secundaria (Grado 11)
Bucaramanga (Familias Nivel 1 del SISBEN)	\$ 0	\$ 50.000	\$ 70.000	\$ 80.000
Resto de Municipios con familias SISBEN 1 y todos los municipios con familias desplazadas (Incluida Bucaramanga)	\$ 30.000	\$ 60.000	\$ 60.000	\$ 60.000

Fuente: Manual Operativo Programa Familias en Acción 2007 – 2010

En segunda medida, Las familias con niños y niñas menores de siete años eran potenciales a recibir un subsidio Nutricional, el cual estaba destinado al apoyo nutricional de la familia, adicionalmente podía ser destinado a complementar la alimentación durante la etapa crítica del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de siete años, el cual sería condicionado a la participación de la

familia en los controles de crecimiento y desarrollo, de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social.

Para recibir el subsidio, las familias debían demostrar que efectivamente sus hijos menores de siete años asistían a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas, de acuerdo con la edad, en las instituciones prestadoras de salud del municipio.

El subsidio correspondía a uno por familia, no importaba el número de niños menores de siete años pertenecientes a la familia, para el caso del municipio de Bucaramanga en el subsidio de nutrición también se manejaba un esquema diferenciado para los niños y niñas entre los 7 y 11 años de edad, para el resto de los municipios el valor del subsidio de nutrición bimensualmente era de \$100.000 por familia (ver tabla 2)

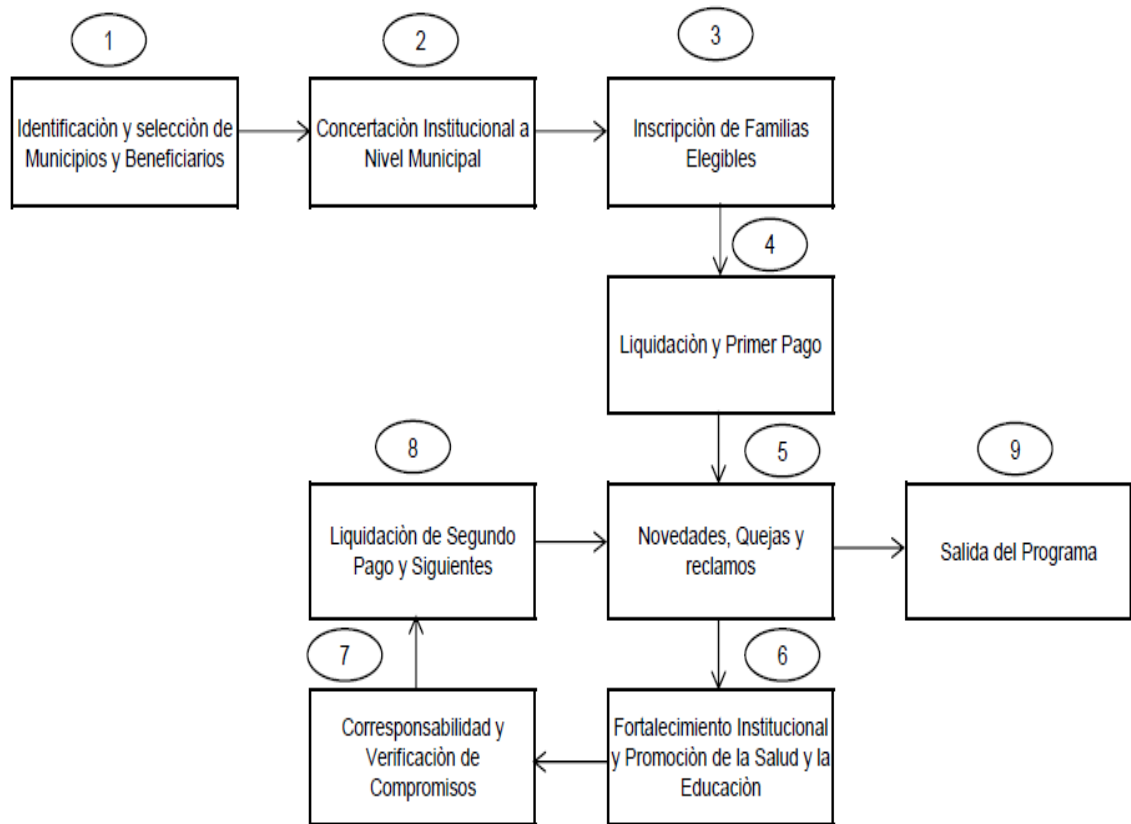
Tabla 2. Valores Subsidio de Nutrición (valores bimensuales).

MUNICIPIOS	SUBSIDIO SEGÚN EL RANGO DE EDAD DE LOS MENORES		
	Familias solo con Menores entre 0 y 6 años	Familias solo con Menores entre 0 - 6 y 7 - 11 años	Familias solo con Menores entre 7 - 11 años
Bucaramanga (Familias Nivel 1 del SISBEN)	\$ 100.000	\$ 100.000	\$ 40.000
Resto de Municipios con familias SISBEN 1 y todos los municipios con familias desplazadas (Incluida Bucaramanga)	\$ 100.000	\$ 0	\$ 0

Fuente: Manual Operativo Programa Familias en Acción 2007 – 2010.

1.1.4. Ciclo Operativo del Programa. El ciclo operativo del Programa Familias en Acción es el conjunto de procedimientos, secuenciales y cíclicos que se repiten en forma periódica para el logro de los objetivos propuestos.

Figura 2. Ciclo Operativo del Programa



Fuente: Manual Operativo Programa Familias en Acción 2007 – 2010.

Consta de dos fases: la primera de ellas, la conforman los procedimientos de identificación y selección de municipios y beneficiarios del Programa, en donde en el departamento de Santander en el año 2009 el Programa Familias en Acción se propuso ampliar la cobertura a todos los posibles beneficiarios del Nivel 1 del SISBEN de la zona rural y urbana de todos los municipios del departamento vinculando a más de 104.000 familias (ver tabla 3), para lo cual se desarrollaron

diferentes actividades que fueron indispensables para poder asegurar la operación del programa en cada municipio, dichas actividades se enunciaran en los siguientes incisos.

Una de las actividades fue la concertación institucional a nivel municipal, la cual se desarrollaba mediante un foro departamental cuyo principal propósito era informar sobre las condiciones previas de operación requeridas para vincular al municipio y a la población potencialmente beneficiaria al programa. Se entiende por condiciones previas de operación el proceso mediante el cual se realiza la verificación a los municipios focalizados para identificar si son aptos o no para operar el programa en el municipio. En el primer caso, el municipio es apto para la operación del programa; en el segundo caso, el municipio debe realizar los ajustes requeridos para su ingreso al programa. Comprende la evaluación de la capacidad de oferta en salud y educación¹¹, el análisis de los indicadores de verificación de cumplimiento de compromisos y pagos, y la evaluación de la infraestructura básica local.

Dentro de dicha concertación institucional la voluntad política y disponibilidad de la administración municipal para el cumplimiento de los requisitos de operación eran y aun actualmente son criterios fundamentales para el éxito en la ejecución del Programa. Esta evaluación requería, por parte de los alcaldes municipales, la manifestación de su interés en el ingreso del programa en su territorio y la suscripción de un convenio interinstitucional con Acción Social en el que comprometían su gestión, iniciativa y resultados principalmente en cuanto a:

- Nombrar un enlace municipal con el perfil requerido para operar el programa en el ámbito municipal.

¹¹ Para determinar si los municipios contaban con la oferta suficiente de salud y educación se realizaba una evaluación ex-ante, para lo cual se debían diligenciar varios formatos y herramientas en Excel.

- Destinar un espacio físico adecuado para la operación del programa que servirá de lugar para la atención a las familias beneficiarias.
- Designar personal de apoyo para el enlace municipal de acuerdo con lo establecido en el convenio de cooperación.
- Destinar rubro presupuestal en el que se indican los recursos dispuestos para el funcionamiento del programa.
- Asegurar un tiempo de dedicación a las labores del programa del enlace municipal del 100%.
- Garantizar la continuidad en el cargo del enlace municipal de al menos dos años una vez iniciadas las operaciones en el municipio.
- Establecer las garantías necesarias y suficientes para que en caso de cambio del enlace municipal, realice las labores de empalme por lo menos con dos meses de anticipación al relevo.
- Mantener indicadores de verificación de compromisos por parte de las familias beneficiarias superiores al 80% del total de las familias beneficiarias en el ámbito municipal y tomar las medidas necesarias y pertinentes para solucionar los problemas asociados con el reporte de porcentajes inferiores al indicado.
- Mantener indicadores de pago superiores al 80% del total de las familias beneficiarias en el nivel municipal y tomar las medidas necesarias y pertinentes para superar los problemas asociados con el reporte de porcentajes inferiores al indicado.
- Atender de manera inmediata los requerimientos del programa en particular el desarrollo de auditorías internas o de la banca multilateral así como asambleas o reuniones extraordinarias que de manera programada o inesperada convoque Acción Social.

Después de evaluar las anteriores condiciones y suscritos los acuerdos o convenios interinstitucionales del caso, el programa elaboraba un informe de los resultados de las condiciones previas de operación en el ámbito municipal. Los municipios que cumplían con estos criterios se convertían en “municipios

elegibles” que conformaban el universo en el que Familias en Acción podía ser ejecutado.

Una vez se establecían los municipios elegibles, el Departamento Nacional de Planeación - DNP a través de la Dirección de Desarrollo Social, entregaba al Programa la base certificada del SISBEN para todos los municipios del departamento. Para un municipio determinado se identificaban todas las personas nivel 1 por medio de los puntajes de corte establecidos por el DNP tanto para la zona urbana como la rural, de esta forma la focalización se realiza de forma transparente y responsable.

Para la focalización de la población en condición de desplazamiento se utilizaba el registro único de población desplazada (RUPD), el único requisito que tenía que cumplir una familia desplazada para ser beneficiaria era estar registrada en el RUPD y reconocida en “estado incluido”. En el RUPD se efectuaba la inscripción de la declaración de los hechos que rinde la población en situación de desplazamiento ante el Ministerio Público y se consignaban los servicios que Acción Social y otras entidades del Estado habían ofrecido, con el fin de hacer seguimiento a la atención brindada.

La inscripción es el primer acercamiento que el programa tiene con las familias potencialmente beneficiarias, es el momento en que la madre obtiene la información básica para entender y comprometerse con las obligaciones que adquiere. Este proceso corresponde a la decisión efectiva de las familias de participar al hacer entrega de la documentación requerida y al firmar los formularios que la convierten en “familia potencialmente beneficiaria”. Este es el momento propicio para actualizar los datos de los menores de edad que están a su cargo y es en este espacio donde toda la información sobre la familia se actualiza para ingresarla al sistema de información para iniciar de esta manera el registro histórico y la asignación de los códigos de identificación.

La convocatoria es la comunicación que se realiza a las familias nivel 1 del Sisben¹² y en situación de desplazamiento¹³ en las que se incluyen menores de 18 años, para participar en el programa, de acuerdo con los requisitos exigidos. Es responsabilidad de las alcaldías municipales la convocatoria a las familias esta se realiza con un mes de antelación con el propósito de enterar a las familias de las fechas, número de días, lugar y requisitos para ingresar. Los medios de comunicación radial, televisiva y escrita, local y regional, se constituyen en el aliado principal para garantizar que lleguen las familias al proceso de inscripciones.

Para realizar la convocatoria los líderes de la comunidad, sacerdotes, pastores, maestros y maestras, son colaboradores en el sentido de divulgar la información correspondiente para el proceso de inscripciones. Por eso los procesos son de carácter masivo y se convierten también en una fiesta, en puntos de encuentro donde las poblaciones de las áreas rurales y urbanas se confunden con un solo objetivo: inscribirse.

El acompañamiento de las entidades estatales como la Registraduría Nacional del Estado es relevante por cuanto garantiza la expedición de documentos de identidad de las madres y los menores de edad, cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad y los respectivos registros de nacimiento, requisitos indispensables para su ingreso y permanencia en el Programa.

A finales del año 2012 el número de familias inscritas que se encontraban recibiendo incentivos de salud y educación correspondía aproximadamente a 81.000 familias en los 87 municipios del departamento de Santander (ver tabla 4),

¹² Durante el año 2009 al año 2012 el Programa Familias en Acción era un programa de gobierno, por lo tanto la periodicidad de las inscripciones para la población Nivel 1 del Sisben era potestad del presidente de turno (las inscripciones no eran permanentes).

¹³ Teniendo en cuenta la Ley 387 de 1997 y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, las inscripciones para las familias en condición de desplazamiento eran permanentes, es decir que este tipo de población se podía inscribir en cualquier momento.

lo que representa una diferencia de aproximadamente 23.000 familias respecto a las inscritas en el año 2009 es decir una disminución del 22,11%; las principales causas de la disminución del número de familias beneficiarias se da básicamente por no contar con hijos menores de 18 años dentro del núcleo familiar que se inscribió inicialmente, porque los jóvenes se graduaron o por no cumplir con los compromisos adquiridos para poder recibir los subsidios.

Tabla 3. Familias beneficiarias subsidios de educación y nutrición año 2009.

PROGRAMA A ASISTENCIA SOCIAL	LÍNEA	PROCESO / LÍNEA / ESTRATEGIA	NACIONAL			DEPARTAMENTO SANTANDER			MUNICIPIO BUCARAMANGA	
			NÚMERO MUNICIPIOS	FAMILIAS	PERSONAS	NÚMERO MUNICIPIOS	FAMILIAS	PERSONAS	FAMILIAS	PERSONAS
FAMILIAS EN ACCIÓN	MENORES	MÁXIMOS ***	1.099	2.625.113	5.139.454	87	104.739	198.807	16.417	29.873
		NUTRICIÓN	1.099		2.227.876	87		86.938		18.300
		PRIMARIA	1.099		1.392.932	87		50.170		2.009
		SECUNDARIA	1.099		1.518.646	87		61.699		9.564
TOTALES			1.099	2.625.113	5.139.454	87	104.739	198.807	16.417	29.873

Fuente: Ficha de Seguimiento del Departamento Para la Prosperidad Social – DPS

Tabla 4. Familias beneficiarias subsidios de educación y nutrición año 2012.

PROGRAMA ASISTENCIA SOCIAL	LÍNEA	PROCESO / LÍNEA / ESTRATEGIA	NACIONAL			DEPARTAMENTO SANTANDER			MUNICIPIO BUCARAMANGA		
			NÚMERO MUNICIPIOS	FAMILIAS	PERSONAS	NÚMERO MUNICIPIOS	FAMILIAS	PERSONAS	FAMILIAS	PERSONAS	
FAMILIAS EN ACCIÓN GOBIERNO SANTOS	DESPLAZADOS	PROMEDIO **	1.099	362.796	661.152	87	13.893	24.685	3.321	5.782	
		MENORES	NUTRICIÓN	1.099		230.415	87		9.405		2.167
			PRIMARIA	1.099		206.816	87		7.008		1.619
			SECUNDARIA	1.099		223.921	87		8.272		1.996
	SISBEN	PROMEDIO **	1.099	1.653.456	2.838.594	87	67.299	111.516	8.356	12.552	
		MENORES	NUTRICIÓN	1.099		798.929	87		31.447		6.389
			PRIMARIA	1.099		852.197	87		31.927		
			SECUNDARIA	1.099		1.187.468	87		48.142		6.163
	TOTALES			1.099	2.016.252	3.499.746	87	81.192	136.201	11.677	18.334

Fuente: Ficha de Seguimiento del Departamento Para la Prosperidad Social – DPS

Los anteriores procedimientos sucedían una vez en el municipio, de acuerdo con las programaciones de ingreso establecidas. El Programa podía disponer la realización de esta etapa las veces que considerara necesarias para la ampliación de cobertura en los municipios seleccionados.

La segunda fase del ciclo operativo comprendía las actividades recurrentes del Programa y se registraban en un tiempo menor a los procedimientos de la primera fase. Esta fase del ciclo operativo registraba los procedimientos de recepción y trámite de novedades, quejas y reclamos; la corresponsabilidad y verificación de compromisos en educación y salud; el fortalecimiento institucional y la promoción de la salud y la educación; el segundo pago y subsiguientes y la salida de las familias del Programa.

Corresponsabilidad y Verificación de Compromisos

La Corresponsabilidad es un concepto que se construye en las prácticas que promueve el programa Familias en Acción. La idea de Corresponsabilidad establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos¹⁴.

El proceso de verificación de compromisos es el procedimiento por medio del cual el Programa Familias en Acción determina el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas por los beneficiarios en cuanto al ingreso de menores al sistema educativo, la asistencia escolar de los menores y los controles de crecimiento y desarrollo como requisitos previos para el pago de subsidios condicionados. El proceso de verificación de compromisos es el procedimiento para establecer la realización efectiva de la corresponsabilidad.

La acción de corresponsabilidad de las familias es apoyada por la acción institucional de los agentes de educación y salud de los establecimientos educativos y las instituciones prestadoras de servicios de salud, que además de garantizar el acceso a los servicios, contribuyen con una valoración permanente de los menores. Simultáneamente, la administración municipal, es la responsable de la provisión de los servicios, pero también de la identificación y trámite de las iniciativas sociales y comunitarias orientadas a mejorar permanentemente los procesos de participación social y apropiación de lo público a nivel municipal. La verificación de compromisos por parte de las familias beneficiarias se establece bajo los siguientes parámetros: cumplido o no cumplido.

El procedimiento de Verificación de compromisos comprende dos actividades: primero, la identificación y actualización de menores inscritos en el sistema

¹⁴ Cohen y Franco, Transferencias con corresponsabilidad, 2006, p.44

educativo, actividad que se realiza con el propósito de identificar cuáles de los menores potenciales beneficiarios del subsidio educativo están inscritos en el sistema educativo, identificando la institución en la que se encuentran matriculados y el grado que cursan de acuerdo con las modalidades educativas avaladas por el Ministerio de Educación Nacional, contempladas dentro del portafolio de servicios educativos. Esta actividad es insumo para la liquidación del periodo 1 de los subsidios de educación y para determinar los menores que deben verificar los compromisos de educación durante el año.

Como se puede evidenciar en la tabla 5, los indicadores de actualización escolar mejoran sustancialmente entre el año 2009 y el año 2012, debido a las jornadas de capacitación realizadas con las madres beneficiarias frente a la importancia de que los NNA permanezcan en el sistema educativo y busquen el objetivo de culminar el bachillerato de forma satisfactoria; para el caso de Santander durante el año 2009 el número de NNA potenciales para realizar actualización escolar era de aproximadamente 126.000, de los cuales las madres titulares entregaron constancia de matrícula a los enlaces municipales de aproximadamente 81.000 NNA, llegando a un porcentaje de actualización escolar del 64,20%. Respecto al año 2012 se produjo un aumento de 3.000 NNA potenciales a realizar actualización escolar, este incremento se debe a que los niños y niñas que en el transcurso del tiempo cumplen los 7 años, pasan a ser potenciales beneficiarios del subsidio de educación, en este orden de ideas al hacer el comparativo entre el año 2009 y el año 2012, se pasó de un 64,20% de actualización escolar en el año 2009 al 71,5% en el año 2012, lo que representa un aumento del 7,3%, indicador que es inferior al promedio de aumento nacional, el cual se ubicó en el 8,6%.

Tabla 5. Indicadores Actualización Escolar año 2009 y año 2012.

LÍNEA	AÑO 2009			AÑO 2012		
	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Menores Potenciales	2.915.455	126.215	18.046	3.349.210	129.144	15.311
Menores Actualizados	1.943.686	81.012	10.499	2.521.840	92.280	9.538
Menores No Actualizados	971.769	45.203	7.547	827.370	36.864	5.773
% No Actualización	33,30%	35,80%	41,80%	24,70%	28,50%	37,70%
% Actualización	66,70%	64,20%	58,20%	75,30%	71,50%	62,30%

Fuente: Sistema de información Familias en Acción (SIFA).

Segundo, el control de asistencia a instituciones educativas y entidades de salud, está orientada a determinar periódicamente el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las familias beneficiarias.

Tabla 6. Periodos de Verificación de Compromisos

No.	Periodo de Verificación	Subsidio Sujeto a Verificación
1	Enero ^{15*} - Febrero	Educación - Nutrición
2	Marzo - Abril	Educación - Nutrición
3	Mayo - Junio	Educación - Nutrición
4	Julio - Agosto	Educación - Nutrición
5	Septiembre - Octubre	Educación - Nutrición
6	Noviembre – Diciembre*	Educación - Nutrición

Fuente: Manual Operativo del Programa Familias en Acción.

Para el **Subsidio Educativo**; la asistencia de los menores debe ser del 80% de las clases programadas durante cada Periodo. El compromiso escolar para recibir el subsidio escolar condicionado se cumple en aquellos casos en los cuales el centro educativo reporta una asistencia regular a clases donde el número de fallas injustificadas durante el período no supera más del 20%. En aquellos casos donde

¹⁵ *Teniendo en cuenta que los menores que recibían el subsidio de educación no estudiaban durante los meses de Diciembre y Enero, en esos periodos solo se solicitaba la certificación de asistencia al 80% de las clases de los meses de Noviembre y Febrero, por lo cual al momento de liquidar los subsidios tan solo se liquidaba lo del mes correspondiente.

el número de fallas injustificadas durante el período es igual o superior, se entiende como No cumplido el compromiso. Al realizar un comparativo en el departamento de Santander entre los NNA mayores de 7 años potenciales a realizar verificación de compromisos en educación en el año 2009 y el año 2012 respectivamente, se puede determinar que existe un aumento significativo en la permanencia y la asistencia escolar, teniendo en cuenta que durante el año 2009 el porcentaje promedio de asistencia a clases fue del 91,9% y durante el año 2012 el promedio fue del 95,6%, lo que refleja un aumento significativo en los niveles de asistencia escolar en un 3,7%, que representa aproximadamente a 4.000 NNA que permanecieron en el sistema educativo (ver tabla 7).

Tabla 7. Promedio Verificación de Compromisos en Educación año 2009 y año 2012.

LINEA	AÑO 2009			AÑO 2012		
	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Menores Potenciales	2.713.990	108.730	11.330	2.616.348	96.980	10.146
Menores Cumplieron	2.491.647	99.964	10.104	2.491.144	92.735	9.414
Menores No Cumplieron	222.343	8.766	1.227	125.203	4.245	733
% No Cumplimiento	8,2%	8,1%	10,8%	4,8%	4,4%	7,2%
% Cumplimiento	91,8%	91,9%	89,2%	95,2%	95,6%	92,8%

Fuente: Sistema de información Familias en Acción (SIFA)

Para el **subsidio de Nutrición**; la periodicidad con que los menores deben ser llevados a los controles de crecimiento y desarrollo según la edad está determinada por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo a la resolución 412 del año 2000. Como el programa no conoce con exactitud la programación de las citas a los controles fijadas por los centros de salud, es preciso realizar procesos bimensuales de verificación, para conocer la asistencia real a las citas, a diferencia del subsidio en educación, el comportamiento de la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo en el departamento de Santander se mantiene constante a lo largo de la ejecución del programa durante el año 2009 al

año 2012, en donde el promedio de asistencia a dichos controles corresponde al 95%, indicador que es semejante al promedio nacional (ver Tabla 8).

Tabla 8. Promedio Verificación de Compromisos en Nutrición año 2009 y año 2012.

LINEA	AÑO 2009			AÑO 2012		
	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Menores Potenciales	1.520.908	126.928	12.221	965.140	37.307	7.659
Menores Cumplieron	1.455.005	120.777	11.237	926.381	35.609	7.227
Menores No Cumplieron	329.516	30.754	4.920	155.035	6.790	1.730
% No Cumplimiento	21,7%	24,2%	40,3%	16,1%	18,2%	22,6%
% Cumplimiento	95,7%	95,2%	91,9%	96,0%	95,4%	94,4%

Fuente: Sistema de información Familias en Acción (SIFA)

En cada período de verificación el Enlace Municipal debía ingresar al sistema del programa, generar y entregar los listados de los menores a realizar verificación de compromisos a los Agentes de Salud y los Agentes de Educación, para que procedieran a identificar y reportar la información de los menores que efectivamente habían cumplido con los compromisos del periodo correspondiente, posteriormente y después de recibir la información de las instituciones de educación y salud el Enlace Municipal debía registrar el cumplimiento de compromisos de cada menor en el sistema de información.

1.2 ASPECTO FINANCIERO

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional era la entidad responsable de la ejecución financiera del Programa, a través del proceso de Gestión Financiera. Para ello, este proceso utilizaba el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, sistema administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-. En el aplicativo SIIF se registraban en línea, todas las operaciones financieras del Programa en cuanto a su ejecución presupuestal,

contable y de tesorería. Para el efecto, y de conformidad con las normas legales que reglamentan el uso del aplicativo, se dispone de una “asignación interna”, que se asemeja a un centro de costos, por cada crédito externo en ejecución. La contabilidad se llevaba de conformidad con el Plan General de la Contabilidad Pública y las normas de Contabilidad internacionalmente aceptadas.

Las apropiaciones presupuestales requeridas para la ejecución anual del Programa, financiadas tanto con créditos externos como con recursos de la Nación, de conformidad con el Plan Operativo Anual de Inversiones, eran solicitados anualmente por ACCION SOCIAL al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del anteproyecto de Presupuesto, con base en los cupos de gasto fijados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP-. Con base en lo anterior el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluaba la solicitud para ser incluida en el Proyecto de Presupuesto que era sometido a consideración y aprobación del Congreso. Todo lo anterior de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De otra parte, los recursos para financiar el Programa provenientes de convenios suscritos con otras entidades públicas, debían ser incorporados al presupuesto anual de ACCION SOCIAL para su correspondiente ejecución, de conformidad con las normas legales. Es el caso de los recursos provenientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

El programa planteo el desarrollo de mecanismos que les ofrecieran a la madres tranquilidad y seguridad para el cobro de los subsidios y así minimizar las dificultades que se presentaban en aquellos municipios, que por sus mismas características y condiciones de acceso llevaban a las madres a utilizar medios de transporte con altos riesgos al tener que trasladarse a través de ríos, ciénagas y trechos de montañas.

Una situación diferente se presenta en los grandes y medianos centros urbanos, que a pesar de contar con otras condiciones como la existencia de redes bancarias con buena cobertura de cajeros electrónicos, no se utilizaban de manera eficiente, lo cual colocaba a las madres en una situación difícil para trasladarse a una única oficina definida por la entidad bancaria. Estos aspectos fueron enriquecedores para efectuar las conversaciones con las entidades financieras y apropiar un modelo de pago que iba paralelo con la legislación creada por el Gobierno Nacional sobre la creación de cuentas de ahorro para población pobre y vulnerable, que facilitaron mucho más el impulso a la bancarización de las madres.

Para lograr la bancarización a fondo y lo antes posible, era evidente que Familias en Acción tenía la cobertura y la población que cumplía con las condiciones para la apertura de cuentas de ahorros. Se concluyó que existía el ambiente propicio para poder avanzar en un modelo de pago más eficiente mediante el abono a cuentas de ahorro y de paso coadyuvaría en el cumplimiento de los objetivos de fomento al ahorro dictados en la política de gobierno en el documento Conpes Social 102.

Se decidió incluir en los pliegos de licitación la obligatoriedad de abrir cuentas de ahorro y pagar por este medio a todas las familias beneficiarias de Familias en Acción. El proceso de apertura de cuentas de ahorro se denominó "bancarización"¹⁶.

Es así, como en el mes de febrero de 2009, se suscribió el contrato con la Unión Temporal entre el Banco Agrario de Colombia y la firma Assenda SA, proveedora de servicios de soporte tecnológico y logístico, para iniciar su

¹⁶ La apertura de cuentas de ahorro de bajo monto está reglamentada en la Ley 1151 de 2007, la Circular Externa 021 de la Superintendencia Financiera de Colombia, Decreto 4591 de 2008, Decreto 1349 de 2009, Circular Externa 008 de 2009 de la Superintendencia Financiera de Colombia y Circular Externa 053 de 2009 de la misma entidad.

ejecución en marzo del mismo año.

Se planeó ejecutar la bancarización, como parte de la ejecución del objeto contractual, en cuatro etapas: en la primera, se planeó abrir cuentas de ahorro a 460.253 madres titulares en 38 municipios, incluidos las capitales de departamento y los grandes centros urbanos. La segunda, tenía previsto bancarizar 939.125 beneficiarios en 176 municipios. Las dos últimas etapas se diseñaron para bancarizar a un total de 1.180.135 familias en los municipios más rurales. En el departamento de Santander el indicador de apertura de cuentas de ahorro electrónicas de trámite simplificado – CATS estuvo por encima del promedio Nacional con un 89,46% frente a un 86,46% (ver tabla 9).

Tabla 9. Indicadores Apertura Cuentas de Ahorro “Bancarización” año 2010

LÍNEA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Madres Titulares Potenciales	2.460.528	96.963	15.457
Madres Titulares Bancarizadas	2.127.262	86.744	13.747
Madres Titulares No Bancarizadas	333.266	10.219	1.710
% No Bancarización	13,54%	10,54%	11,06%
% Bancarización	86,46%	89,46%	88,94%

El proceso de pagos es paso final del Ciclo Operativo del Programa, es la entrega física del dinero a las beneficiarias, como resultado de todas las tareas realizadas, desde el proceso de focalización de la familia, pasando por los procesos de inscripciones, verificación de compromisos, llegando finalmente al pago de los subsidios, en donde se procede a realizar la liquidación definitiva, con la cual sirve de soporte para la elaboración de las cartas de solicitud de recursos al Área de Gestión Financiera de Acción Social, indicando su distribución y cantidades a consignar en cada una de las cuentas de los bancos pagadores.

Una vez situados los recursos en los Bancos, el Área de Gestión Financiera, entrega al Área de pagos del Programa, los oficios de autorización de débito, para

estos sean radicados en el banco pagador, junto con los archivos discriminados por beneficiario, y así iniciar en el proceso de pagos, consistente en abonos de los recursos a las cuentas de ahorro o preparar el cargue de los archivos para el pago de los giros.

El pago es una acción mediante la cual, el programa pone a disposición de la Madre Titular de la familia beneficiaria, el dinero de los subsidios a los cuales tiene derecho, este procedimiento se lleva a cabo mediante dos modalidades; en primera instancia el abono a las cuentas bancarias, en donde todas las familias beneficiarias del Programa deben tener vinculación financiera con la Entidad bancaria pagadora, a través de una cuenta de ahorro de bajo monto, cuya operación y manejo de efectivo se realiza a través de una tarjeta electrónica. En segunda instancia el pago bajo la modalidad de ventanilla bancaria o giro, se aplica en aquellos municipios, donde el Programa no ha realizado intervención de afiliación financiera o para aquellas familias que no han podido efectuar la apertura de la cuenta de ahorros por motivos inherentes a su voluntad debidamente demostrables o por su reciente vinculación al Programa, caso de las inscripciones permanentes para la población desplazada.

El valor de los subsidios liquidados en el departamento de Santander entre el año 2009 y el año 2012 fue de doscientos dieciocho mil doscientos veinte nueve millones de pesos (\$218.229.000.000), que representa el 4,06% del total de la liquidación del país y en promedio equivale aproximadamente a dos millones trescientos treinta y un mil pesos (\$2.331.000) por familia.

Tabla 10. Liquidación de Subsidios año 2009 al año 2012 (en millones de pesos)

LÍNEA	PROCESO / LÍNEA / ESTRATEGIA	NACIONAL			DEPARTAMENTO SANTANDER			MUNICIPIO BUCARAMANGA			
		FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN	
DESPLAZADOS	PROMEDIO	352.266	585.526	900.315	14.126	25.964	36.078	3.458	5.850	8.767	
	MENORES	NUTRICIÓN		220.863			10.576			2.358	
		PRIMARIA		181.371			7.386			1.632	
		SECUNDARIA		183.293			8.002			1.860	
SISBEN	PROMEDIO	1.968.695	3.161.226	4.479.903	79.469	145.141	182.151	11.000	22.019	22.873	
	MENORES	NUTRICIÓN		1.085.876			50.285			9.957	
		PRIMARIA		972.960			43.295			5.456	
		SECUNDARIA		1.102.391			51.561			6.605	
TOTALES		2.320.961	3.746.752	5.380.218	93.596	171.105	218.229	14.458	27.869	31.640	

Fuente: Ficha de Seguimiento Departamento Para la Prosperidad Social - DPS

1.2.1. Aspecto Institucional. El fortalecimiento institucional está orientado a optimizar las condiciones institucionales para la operación del Programa mejorando el capital institucional de los agentes que participan en su ejecución.

El programa dispone de estrategias diferenciadas de acuerdo con las diversas características regionales y poblacionales y según el proceso a ejecutar. Entre estas, se mencionan: tamaño de la población beneficiaria, ciudades, municipios medianos y pequeños, dispersión o concentración de la población, acceso físico de sus pobladores a los centros de servicios, infraestructura bancaria.

Se identifican las agencias institucionales sectoriales en los diferentes niveles territoriales, con las que se coordinan acciones relacionadas con el programa y se realiza el acompañamiento de acuerdo con sus lineamientos de política, planes, normatividad, autonomía administrativa e institucional, espacios, estructura de servicios, adicionalmente se articula y complementa las competencias, espacios,

instrumentos, funciones y responsabilidades, de las entidades territoriales en materia de salud y educación, en el marco de los objetivos del programa Familias en Acción.

La ejecución del Programa a nivel municipal recae directamente en el Alcalde Municipal, quien a su vez delega en el Enlace Municipal el desarrollo de los procesos operativos de: pagos, verificación de compromisos, trámite de novedades, quejas y reclamos y organiza las madres para participar en los encuentros de cuidado, para tratar aspectos de salud y educación. Este enlace cuenta con equipos de apoyo locales cuando el número de familias en el municipio es considerable, caso de las ciudades grandes y medianas. El convenio de participación es el instrumento jurídico para articular el programa formalmente con la estructura administrativa municipal. En éste, el Alcalde se compromete además de designar, bajo su responsabilidad al Enlace Municipal, articula el programa con los sectores de salud y de educación, bajo un esquema de complementariedad.

Mediante la exploración de los factores locales internos de los ciclos del programa, así como externos (indicadores globales de educación y salud, contexto institucional, económico y social) del municipio y que inciden en indicadores críticos en los diferentes procesos operativos del mismo, se busca a través de la participación de los agentes institucionales locales la concertación de alternativas correctivas.

El elemento fundamental de la gestión es la planeación, mediante la cual se identifica, ordena y armoniza, de manera participativa y concertada, las estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada, las potencialidades y los recursos disponibles. El Plan de trabajo es el instrumento básico que identifica objetivos, estrategias y metas que permitirán solucionar la problemática abordada.

La planeación se desarrolla en espacios como los conversatorios municipales, que es un espacio de participación institucional dinamizado por una conversación. Esta intervención es motivada por el Programa Familias en Acción para indagar los factores que generan indicadores críticos, tales como alto número de familias elegibles inscritas, alto número de menores en edad escolar no inscritos en instituciones educativas, inconsistencias en la verificación de compromisos en salud y educación, bajo porcentaje de cobro, fallas en el cumplimiento del convenio, así como el establecimiento de correctivos, que deben quedar plasmados en un acta, a la que se realiza seguimiento por parte de quien lo ejecuta.

Se pueden invitar al conversatorio al Alcalde Municipal, al Personero, secretarios de salud y educación, directores de IPS, jefes de núcleo educativo, rectores de establecimientos escolares (con el mayor número de alumnos beneficiarios del programa), gerentes de entidades bancarias, madres beneficiarias, madres líderes, enlace municipal y otros agentes institucionales, según la problemática a considerar.

Adicionalmente también se pueden desarrollar espacios como las mesas temáticas de trabajo, en donde su principal objetivo es realizar análisis, negociación y acuerdos de alternativas de solución para los municipios que de manera reiterada, en los diferentes períodos del año, persisten en la situación crítica. Dentro de sus objetivos está el establecimiento de causas estructurales y la definición de estrategias para combatir la deserción escolar y la inasistencia de los menores a las aulas educativas, así como factores que afectan el servicio de salud, que coadyuven en la superación de las fallas, debilidades e incumplimientos de la institucionalidad municipal en cuanto al tema de la verificación de los compromisos relacionados con el control y crecimiento de los niños inscritos en el programa Familias en Acción.

El programa propicia el control social mediante la conformación de veedurías ciudadanas¹⁷, en donde se adelantan procesos de vigilancia, control y evaluación del desarrollo de la gestión y resultados de las acciones del programa, tales como: realización de los convenios, gestiones y acciones ejecutadas en los procesos operativos y de promoción social del programa y la administración municipal, tiene como referente el marco del Manual Operativo aprobado para la ejecución del Programa Familias en Acción.

1.2.2. Aspecto Social. La Promoción y el Desarrollo Social en el Programa Familias en Acción están circunscritos a la promoción de la educación y la salud familiar como una propuesta que articula el cuidado, como la construcción de un proyecto individual y colectivo de las familias beneficiarias, y la atención, como una función del Estado respecto a su responsabilidad para generar las condiciones para disminuir la vulnerabilidad de la población. En la articulación del cuidado y la atención cobra particular importancia la identificación de las necesidades de las familias beneficiarias en especial de aquellas referidas a la niñez y al desarrollo cognitivo entre 0 y 6 años.

La atención es la acción del Estado. Dicha atención la ejercen las administraciones territoriales (municipio, departamento y nación), a través de la prestación de los servicios de salud, educación y, por ejemplo, la misma transferencia de recursos. En otras palabras, el servicio es el efecto útil y visible de la función de atender.

El otro lado de la combinación es el cuidado, que se ha presentado como la acción de los miembros de la familia sobre sí mismos, sobre su cuerpo o su entorno para vivir mejor. Esta forma de entenderlo es cercano a las familias y en particular a las madres beneficiarias. Toda madre tiene una idea y unas prácticas de cuidado. Sin embargo, esta acción de las madres y las familias tiene como referencia el

¹⁷ Ley 850 de noviembre 18 de 2003

concepto de cuidado orientado al cambio del sujeto, a la posibilidad de creación de sí mismo.

La promoción de la educación y la salud familiar pretende articular de un lado, un proyecto / trayecto cultural dirigido al fortalecimiento de la vida y a la construcción de sí mismo por parte de los miembros de las familias beneficiarias; y de otro lado cualificar y concretar la atención, reconocida como la función de Estado que se ejerce a través de la gestión de riesgos para disminuir la vulnerabilidad de la población y en la perspectiva actual de conformar una red de protección social.

La acción del Programa vista como esta combinación de atención y cuidado, anuda una propuesta que genera dos planos. En el primero se actúa al lado del municipio, la idea de atención evita aislar al programa de otras entidades de política social, busca articular acciones con las mismas y proyecta su perspectiva de conformar la red de protección social. En el segundo plano, la idea de cuidado permite actuar del lado de las madres y sus familias.

La noción de cuidado articula múltiples técnicas dirigidas a permitir al sujeto hacer de la vida su obra más importante, busca una manera de articular la creación y las actuaciones individuales con la creación y la conducción de lo colectivo. Pero surge una pregunta ¿Cómo poner en marcha esta idea del cuidado? y ¿cómo promover las prácticas de una ética? En suma, la cuestión es ¿dónde, cuándo y cómo auspiciar el cuidado, en el marco del Programa? Estas preguntas se responden al reconocer las Asambleas municipales de Familias en Acción y los Encuentros de Cuidado.

La Promoción del Cuidado se fundamenta en la Asamblea Municipal de Familias en Acción, como posibilidad de construir un colectivo conformado por las familias beneficiarias del Programa, representadas por las madres titulares, en el territorio municipal, que se reúnen para compartir ideas e inquietudes, ser reconocidas,

hacer que sus voces tengan poder y defender sus intereses comunes. La Asamblea conforma una red en el territorio municipal en la cual las relaciones entre las madres se ubican al mismo nivel y sin jerarquías. El vínculo básico es recibir un subsidio al ser beneficiarias de Familias en Acción. La Asamblea como red crea, propicia y fortalece nuevos y múltiples vínculos, entre las madres y familias beneficiarias del Programa.

La Asamblea Municipal de Familias en Acción se encuentra en constante interrelación con la administración municipal a través del Alcalde, del Enlace Municipal y de los sectores relacionados con la política social del municipio, siendo particularmente importantes para el Programa los sectores de educación y salud. En el escenario local, la Asamblea pone en juego los intereses de las Madres titulares ante los demás actores de la localidad, por lo cual requiere construir legitimidad y capacidad de negociación.

El propósito de la Asamblea Municipal de Familias en Acción es otorgar reconocimiento y voz a todas las madres titulares y respaldar sus intereses, con lo cual se facilita su actuación colectiva con cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos del municipio, potenciando de este modo el avance del Programa.

La promoción en la educación y la salud familiar a través de la Asamblea dispone de varios espacios de encuentro, que permiten desarrollar los diversos procesos y actividades de cuidado.

Las madres líderes son elegidas durante la Asamblea, por un período de un año, con la posibilidad de ser reelegidas, por un año más. Sin embargo después de dos años, todas las madres líderes deben ser elegidas de nuevo. Cada año se realizan nuevas elecciones, durante la Asamblea, para permitir la rotación de las madres titulares como líderes, la madre líder es elegida para representar un promedio de

50 madres titulares, cercanas a su lugar de vivienda: por veredas, barrios, comunas o localidades, por un período mínimo de un año. Su labor es solidaria, voluntaria y no remunerada.

Posterior a la elección como madres líderes, cada una debe desarrollar encuentros de cuidado, que es el espacio de encuentro de las madres titulares de un conjunto de veredas, o barrios cercanos o de un sector de una comuna o localidad que se reúnen con el apoyo del Enlace Municipal, de funcionarios de las diferentes instituciones del municipio y de la madre líder para promover el cuidado de sí mismo, de la salud y de la educación de los menores de 18 años, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, durante estos encuentros las madres titulares revisan su situación de salud, educación y otros aspectos de su vida tales como las condiciones ambientales y sociales para tomar decisiones y realizar tareas orientadas a ayudar a las familias a vivir mejor.

La asistencia a los encuentros de cuidado no son condición para el pago de los subsidios, pero las madres titulares deben asistir a ellos en razón a que hacen parte del Programa Familias en Acción y contribuyen de manera definitiva al logro de sus objetivos así como a la consolidación de procesos sociales que son fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias.

2. PRINCIPALES CAMBIOS QUE GENERÓ EL REDISEÑO DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL AÑO 2012.

El propósito del programa ha sido proteger e incrementar la inversión que las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad hacen en capital humano de sus hijos. A lo largo de los años se ha trabajado en la mejora de la estrategia de intervención y ampliación de la cobertura. El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” reconoce al programa FA como un programa orientado al fortalecimiento del capital humano de las familias pobres extremas y desplazadas del país.

FA es el principal componente de transferencias monetarias condicionadas (TMC) del Sistema de Promoción Social (SPS) del país. Dentro de este sistema desempeña una doble funcionalidad: i) incentiva la demanda de servicios de educación y salud por parte de la población pobre y vulnerable, para lo cual se articula con otras ofertas del SPS y ii) en la medida en que exige corresponsabilidades por parte de las familias, genera un proceso para que ellas mismas contribuyan a la superación de su condición de pobreza.

La articulación con el SPS se hace explícita en las directrices definidas en el actual plan nacional de desarrollo “Prosperidad para Todos”. Dentro de los aspectos contemplados para el rediseño de FA, el PND identifica como ejes para este propósito: a) la atención integral a la primera infancia, b) la estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas del trabajo infantil y proteger al joven trabajador, c) estrategias de permanencia escolar pertinentes, d) políticas diferenciadas para la inclusión social, e) enfoque regional y f) enfoque de género.

También inciden en el proceso de rediseño, luego de 12 años de funcionamiento, tanto el cambio en el diagnóstico de pobreza en el país como los resultados de las

evaluaciones de impacto del programa que se han realizado durante este período. Se reconocen los impactos positivos que tiene el programa en los componentes de salud y educación, y se identifica un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad en el país. Además, se encuentran externalidades sobre la formación de capital social en las comunidades donde el programa hace presencia. Sin embargo, también se observa que, a nivel agregado, a pesar de los avances en términos de desigualdad y pobreza que ha tenido el país durante los últimos años, persisten las brechas regionales tanto urbano-rurales como centro- periferia.

Por lo tanto, la tercera fase del programa, denominada Más Familias en Acción (MFA), espera potenciar sus efectos virtuosos para reducir las brechas persistentes y llegar de manera diferencial a cada una de las poblaciones, según su necesidad. Además, esta fase se caracteriza por la búsqueda de una mayor flexibilidad para adaptarse a las necesidades cambiantes de la población pobre y vulnerable, y para responder a las prioridades del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación (SISR).

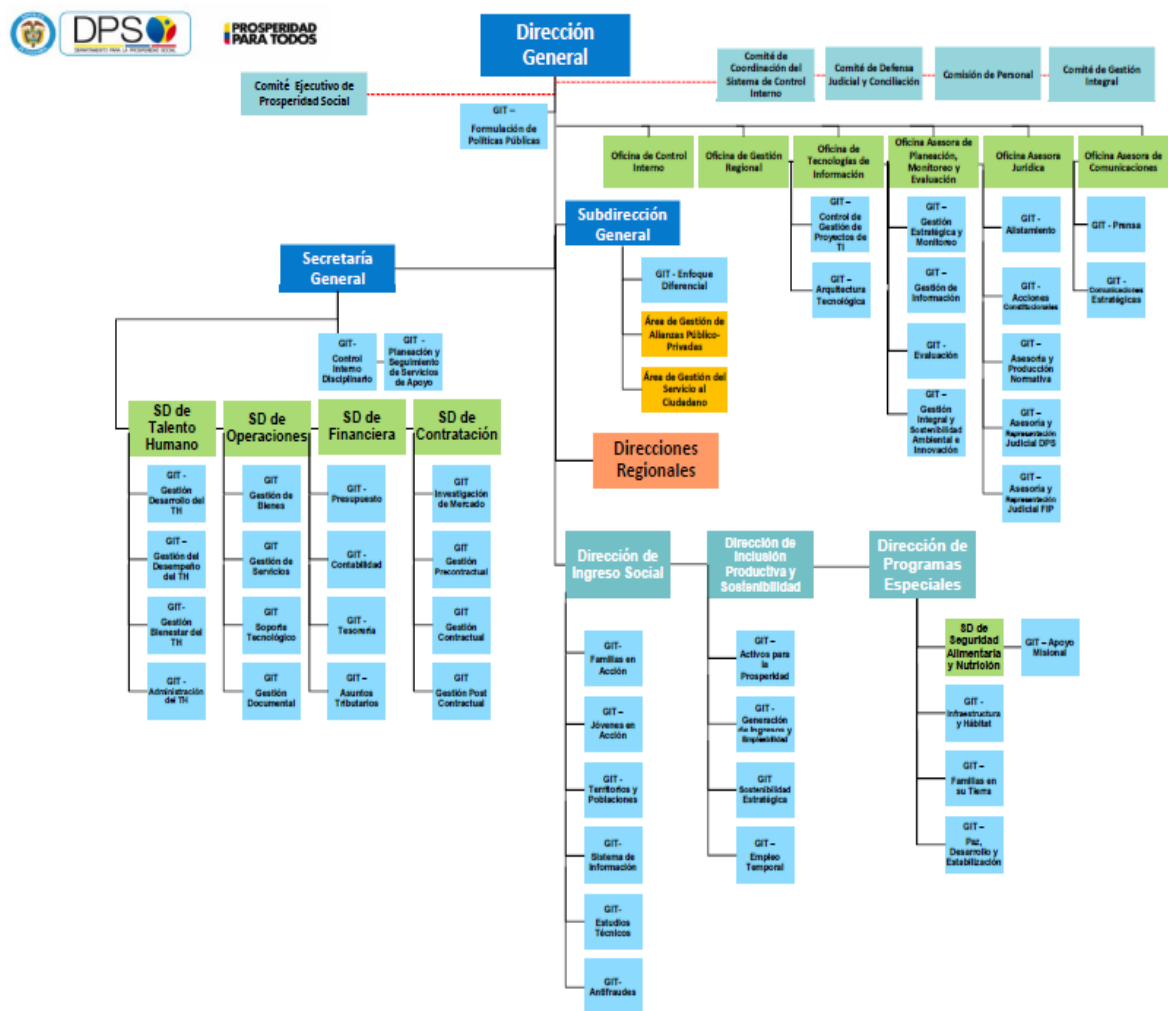
Por esto, el programa conserva su estructura actual: ser una transferencia en dinero, condicionada al cumplimiento de compromisos que impacten la formación de capital humano. Los cambios se direccionan hacia la búsqueda de mayor pertinencia para atender a su población beneficiarios y lograr sus objetivos propuestos. Finalmente, se espera potenciar los efectos virtuosos y no esperados de los espacios de encuentro entre beneficiarios.

Tras la transformación en el año 2011 de la Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, en Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social – DPS¹⁸, perteneciente al Sector

¹⁸ Decreto 4155 de 2011. Transformación de Acción Social a DPS.

Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (SISR)¹⁹ y la expedición de la Ley 1532 por medio de la cual el programa Más Familias en Acción se convierte en una política pública y en un derecho para la población pobre y vulnerable del país, cambia su estructura funcional y administrativa a nivel nacional y Departamental, al igual que algunos procesos en el aspecto operativo, financiero y social.

Figura 3. Estructura del Departamento Para la Prosperidad Social



Fuente: DPS -Manual de Gestión Integral Versión 8.

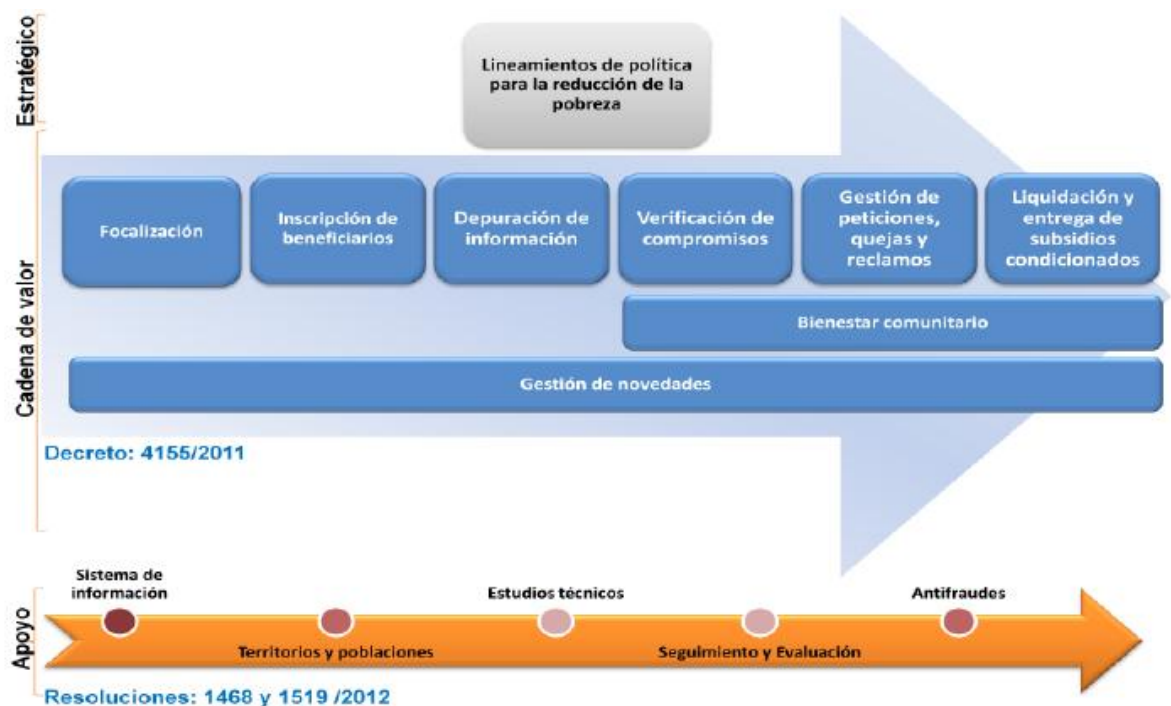
¹⁹ Departamento Administrativo de la Función Pública, Estructura del Estado Colombiano, Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación.

2.1. REDISEÑO A NIVEL OPERATIVO

El propósito de la Dirección de Ingreso Social es liderar, gestionar, ejecutar y articular los programas de transferencia monetaria condicionada MFA, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad Social y demás actividades, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población pobre y vulnerable. Sus funciones están reglamentadas en el decreto 4155 de 2011 y su operación con la ley 1532 del 2012 y la resolución 1658 del 2012.

Desde el enfoque de gestión por procesos, la DIS conforma el proceso “gestión para el ingreso social” soportado en el siguiente modelo de gestión:

Figura 4. Gestión Para el Ingreso Social



El proceso de gestión para el ingreso social está conformado por una fase estratégica, una operativa y una de apoyo. La fase estratégica hace referencia a

las actividades relacionadas con el diseño y definición de lineamientos de política para la reducción de la pobreza, las cuales se encuentran articuladas con las directrices del DPS y del SISR.

La fase operativa describe el ciclo de operación del proceso, el cual conforma a su vez la cadena de valor de MFA. La cadena de valor está conformada por las siguientes actividades: focalización, inscripción, depuración de información, verificación de compromisos; gestión de peticiones, quejas y reclamos, liquidación y entrega de incentivos condicionados, bienestar comunitario, y gestión de novedades.

Finalmente, la fase de apoyo hace referencia a los aspectos que soportan y permiten una adecuada operación de los programas. Esta fase está compuesta por todos los grupos de trabajo que, de manera transversal, aportan los elementos necesarios para que cada uno de los componentes de la cadena del valor funcione de manera oportuna y pertinente. Estos son los grupos de Sistema de Información (SIFA), Territorios y Poblaciones, Seguimiento y Evaluación, Antifraudes y Estudios Técnicos.

El modelo de gestión del programa es descentralizado ya que cuenta con equipos técnicos en cada una de las direcciones regionales, encargados de la ejecución de diferentes procesos operativos y cumpliendo funciones de acompañamiento de los municipios.

El programa MFA cuenta con diferentes comités a nivel de coordinación, operativo y municipal, establecidos como instancias que sirven a la articulación, coordinación, comunicación y aprobación de decisiones

En Colombia, el principal instrumento utilizado para la selección de los beneficiarios potenciales de los programas sociales ha sido el SISBEN,

herramienta que bajo la orientación metodológica del Departamento Nacional de Planeación-DNP, es administrada y actualizada directamente por las autoridades municipales. Por medio del SISBEN se obtiene información que permite clasificar a los hogares y familias según sus condiciones socioeconómicas particulares, medidas por un indicador resumen de calidad de vida. Las variables para la construcción de este indicador se determinan a partir de la información recolectada en las Encuestas de Caracterización Socioeconómica, diseñada por el DNP y aplicada por las administraciones municipales.

El proceso para realizar la focalización de beneficiarios potenciales se efectúa en tres (3) etapas²⁰: i) identificación, donde se caracteriza la población de acuerdo con determinados criterios (individuales, demográficos, geográficos, etc.); ii) selección, se define un criterio de corte para diferenciar la población potencialmente beneficiaria, lo cual requiere claridad en el tipo de beneficio a entregar, la población a beneficiar y los resultados esperados del respectivo programa social, y iii) asignación, hace referencia al tipo de subsidio o incentivo, al proceso para su entrega y a la duración del beneficio.

El SISBEN ha presentado, desde su creación, a mediados de los años noventa, tres versiones metodológicas. La primera versión - SISBEN I, fue aplicada del año 1995 al 2003, el SISBEN II del 2004 al 2011 y el SISBEN III que se implementa desde el año 2012, con el inicio de la fase tres de MFA. En cada una de estas versiones se han actualizado las variables y modificado la metodología, con el fin de mejorar la efectividad de la herramienta y en especial, reforzar los controles en la manipulación de la información que permitan disminuir los errores de inclusión y exclusión en la identificación y selección de los beneficiarios de los programas sociales.

²⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2006. Lineamientos para la focalización del gasto público social, CONPES Social 100.

La identificación de la población pobre responde a los criterios e instrumentos definidos por el Conpes Social 117 de agosto de 2008, recogidos en el diseño metodológico del SISBEN III y relacionados con: i) una mayor desagregación a nivel geográfico, donde se diferencia entre las 14 ciudades principales, el resto urbano y el área rural; ii) se realiza un cambio de fuente para estimar el índice, el cual reemplaza la ECV 1997 por el censo de 2005; iii) se excluyen variables por su manipulación y desgaste en la capacidad de discriminación; iv) se incluyen nuevas variables que permiten una mejor diferenciación de la calidad de vida entre pobres y no pobres, especialmente en educación, salud y variables de vulnerabilidad (individual y contextual), que buscan disminuir los errores de inclusión y exclusión; **v) se otorga autonomía a cada programa para determinar los puntos de corte que identifican a la población potencial, de acuerdo a los objetivos del programa y a las características de esta población.**

El programa Mas Familias en Acción en coordinación con el DNP realizó los análisis para determinar los puntos de corte en el SISBEN III, con los cuales se selecciona a la población potencialmente beneficiaria del programa para la fase tres. Esta nueva versión de la herramienta, permite una focalización más puntual por región y objetivos del programa: mayores variables en educación y salud y nueva variable para nutrición.

La metodología aplicada para la definición de los puntos de corte del programa siguió un procedimiento en varias etapas²¹:

Se definieron variables agrupadas en 5 dimensiones:

- Educación: asistencia escolar, atraso escolar y analfabetismo funcional.
- Alimentación y nutrición: inseguridad alimentaria.

²¹ Documento Operativo Técnico No. 2. Definición Puntos de Corte del SISBEN III para el Programa Más Familias en Acción. Departamento para la Prosperidad Social 2013.

- Ocupación: trabajo inadecuado y la no percepción de ingresos.
- Dependencia Económica: De los menores de 18 años.
- Vivienda: condiciones habitacionales inadecuadas.

Tabla 11. Puntos de corte para la selección de las familias pobres de MFA Santander

Desagregación geográfica	Puntaje SISBEN III
Área 1. Bucaramanga	0 – 30.56
Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a Bucaramanga, centros poblados, y la zona rural dispersa de Bucaramanga.	0 – 32.20
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de Bucaramanga.	0 – 29.03

Fuente: DOT No. 7. Manual Operativo Programa Familias en Acción

Con el fin de contar con información actualizada en los procesos de inscripción a MFA de las familias potencialmente beneficiarias, el programa realiza el proceso de focalización con la última base certificada por el DNP disponible treinta (30) días calendario previo a la fecha de inscripción de las familias en cada municipio. El criterio de selección definido para incluir a una familia que se encuentre dentro de los puntos de corte definidos por el programa, es que entre sus miembros se cuente con niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años.

Con el fin de dar continuidad a los procesos de fortalecimiento del capital humano, MFA establece una etapa de transición para las familias inscritas en el programa que presentan un puntaje superior a los puntos de corte definidos con el SISBEN III para la inclusión al programa y por debajo del corte correspondiente al nivel 3 definido por el Ministerio de la Protección Social para la afiliación al régimen de salud, según SISBEN III. Estas familias continuarán en el programa por dos (2) años más, contados a partir de su fecha de inscripción a la fase tres del programa.

Tabla 12. Puntos de corte para la selección de las familias en transición

Desagregación geográfica	Puntaje SISBEN III
Área 1. Bucaramanga	30.57 - 54.86
Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a Bucaramanga, centros poblados, y la zona rural dispersa de Bucaramanga.	32.21 - 51.57
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de Bucaramanga.	29.04 - 37.80

Fuente: DOT No. 7. Manual Operativo Programa Familias en Acción

En reconocimiento de la importancia de implementar procesos de focalización articulados para la inclusión social de los pobres y vulnerables y en cumplimiento a la Directiva presidencial No. 23 de 9 de septiembre de 2011, relacionada con la atención preferencial que las entidades deben ofrecer a las familias vinculadas a la Red Unidos²², el programa da prioridad a estas familias y utiliza como mecanismo de focalización e instrumento de identificación de las familias el sistema de información de la Red Unidos- SIUNIDOS, selecciona a las familias que se encuentran registradas en el sistema de información y que a la fecha de corte establecida para el proceso de inscripciones al programa cuenten con acompañamiento familiar y entre sus miembros se encuentren niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. La selección de las familias de la Red Unidos es independiente a su registro en el SISBEN III o al puntaje que presenten en este sistema.

La Red Unidos es una estrategia nacional de intervención integral para reducir la desigualdad y pobreza extrema, aprobada mediante el documento Conpes Social 102 de 2006, y tiene como fin contribuir a que las familias beneficiarias alcancen los 45 logros básicos de las 9 dimensiones del Desarrollo Humano: Identificación;

²² La Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), tiene como objetivo participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros.

Ingresos y Trabajo; Educación y Capacitación; Salud; Nutrición; Habitabilidad; Dinámica Familiar; Bancarización y Ahorro; Acceso a la Justicia.

La estrategia se desarrolla mediante tres (3) componentes: i) acompañamiento familiar y comunitario, por medio de cogestores sociales quienes brindan una atención personalizada a las familias y comunidades durante un periodo de hasta 5 años, tiempo en el que se espera el cumplimiento de los logros básicos identificados en el plan familiar definido según línea de base levantada para cada familia beneficiaria; ii) gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del estado, con base en la información recogida por los cogestores sociales con el fin de coordinar y priorizar las acciones de atención por medio de la oferta de las entidades públicas, privadas y de cooperación internacional; iii) fortalecimiento institucional, mediante un conjunto de acciones que permitan generar capacidades de los entes territoriales orientadas a la consolidación del sistema de protección social en el nivel local.

A partir del año 2005, las familias víctimas del desplazamiento forzado y con menores de 18 años son beneficiarias del programa. La particularidad para este grupo de población se define en el instrumento de focalización de la población objetivo utilizado, que en este caso y hasta el año 2011, era el Registro Único de Población Desplazada -RUPD. A partir de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ley 1448 de 2011, este instrumento es reemplazado por el Registro Único de Víctimas – RUV, herramienta mediante la cual se realiza el registro de todas las víctimas del conflicto armado. Los requisitos que tiene que cumplir una familia víctima del desplazamiento forzado para ser seleccionada por MFA, es estar registrada en el RUV, como víctima del desplazamiento forzado y se encuentre en estado “incluido” y, que a la fecha de la inscripción al programa cuente entre sus miembros con niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años.

El proceso de inscripciones se puede realizar de varias formas, dependiendo de la situación de infraestructura tecnológica que se pueda garantizar en el municipio o sitio de inscripción. En el caso del Departamento de Santander en las nuevas inscripciones del año 2012, en la mayoría de municipios el proceso se desarrolló en modo conectado, el cual permite realizar el proceso de inscripción de las familias en línea, es decir, directamente en el sistema de información del programa – SIFA, en su versión Web, en el cual se efectúa el ingreso de los datos, la validación de las personas y la inscripción de la familia postulante al programa, lo que permite generar el código de la familia en el momento de la inscripción. El modo conectado se soporta en la capacidad que en términos de conectividad a internet se logre en el municipio.

En las nuevas inscripciones al programa durante el año 2012 como ley de la república, en el departamento de Santander se contaba con un total de 133.169 titulares potenciales a inscribirse, de las cuales efectivamente se inscribieron 111.801 familias en la nueva fase del programa, lo que representa un 83,95% de titulares inscritos (ver tabla 13), superando aproximadamente en 7.000 el número de familias inscritas en el año 2009 cuando se dio cobertura al total a las familias del Nivel 1 del SISBEN.

Tabla 13. Familias Inscritas año 2012 Programa Más Familias en Acción (Tercera Fase)

LÍNEA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Familias Potenciales a Inscribirse	3.464.271	133.169	21.721
Familias Inscritas	2.840.113	111.801	16.071
Familias No Inscritas	624.158	21.368	5.650
% No Inscripción	18,02%	16,05%	26,01%
% Inscripción	81,98%	83,95%	73,99%

Fuente: Sistema de Información Más Familias en Acción

2.1.1. Creación del Incentivo Semilla de Compromiso. Este incentivo tiene como objetivo compensar el costo de oportunidad en que incurre la familia para realizar el proceso de inscripción al programa MFA. Costo asociado a los gastos relacionados en la recolección de la información de los miembros de la familias (cédula ciudadanía madre titular, registros de nacimiento de los NNA, tarjetas de identidad, certificados escolares) e ingresos que deja de recibir por su desplazamiento y asistencia al proceso de inscripción e inasistencia al lugar de trabajo.

Este incentivo se liquida y entrega por una sola vez, hasta cuatro (4) meses después de finalizado el procesos de inscripción y corresponde a un monto diferente a los incentivos de salud y educación liquidados en los periodos siguientes.

El monto del incentivo de semilla de compromiso se liquida dependiendo del número y edad de NNA mayores de 5 y menores de 18 años pertenecientes a la familia. Si la familia cuenta con NN menores de 7 años se entrega un incentivo adicional. El monto del incentivo de semilla de compromiso otorgado a las familias inscritas en el programa MFA, incluye los incentivos de salud y educación según grupo de intervención municipal y edad de los NNA potenciales beneficiarios inscritos en el programa.

Tabla 14. Valor Incentivo Semilla de Compromiso

Grupo Municipal	SALUD		EDUCACION			
	Rango de edad	Incentivo por familia	Grado transición		Primaria y Secundaria	
			Rango por edad	Incentivo por Familia	Rango por edad	Incentivo por Familia
1	0 a 7 años	\$60.000	5-6 años	\$0	11-18 años	\$25.000
2	0 a 7 años	\$60.000	5-6 años	\$20.000	7-18 años	\$20.000
3	0 a 7 años	\$60.000	5-6 años	\$25.000	7-18 años	\$25.000
4	0 a 7 años	\$70.000	5-6 años	\$20.000	7-18 años	\$30.000

Fuente: DOT No. 12. Manual Operativo Programa Familias en Acción

El monto del incentivo de salud se liquida uno por familia y el escolar por cada NNA inscrito en el programa dependiendo de la edad. Para el cálculo del valor del incentivo semilla no se incluyen a los adolescentes mayores de 18 años de rezago escolar. A las familias que clasifiquen para los incentivos de salud y educación se les liquida los dos tipos de incentivos.

2.1.2. Corresponsabilidad y Verificación de Compromisos en Educación. De conformidad a los resultados de las evaluaciones de impacto del programa, los NNA de las familias pobres y vulnerables presentan extra edad escolar por diversas razones, entre las que se identifican: i) ingreso tardío al sistema escolar; ii) años de repitencia escolar, y iii) deserción escolar. Por este motivo, y con el fin de impulsar la graduación de bachiller de estos adolescentes, el programa decidió admitir dos (2) años de rezago escolar y beneficiar a los adolescentes mayores de 18 años y menores de 21 años que se encuentren cursando los grados de 10° (máximo 19 años) y 11° (máximo 20 años).

El programa reconoce máximo (3) incentivos escolares por familia. Aquellas familias con más de tres (3) NNA en edad escolar (6 a 20 años) deben priorizar a tres (3) NNA para el acceso a los incentivos en educación. No se incluyen a los NN entre 5 y 6 años que cursan el grado cero, este incentivo es adicional.

La verificación escolar es el proceso operativo por medio del cual el programa Más Familias en Acción comprueba el cumplimiento de las corresponsabilidades o deberes educativos para con los niños, niñas y adolescentes- NNA entre 5 y 18 años, asumidos por las familias en el proceso de inscripción al programa, este proceso se realiza en dos fases o etapas durante un año calendario escolar, la primera se relaciona con la actualización escolar, mediante la cual se identifica a los NNA matriculados en los establecimientos educativos y se constituye en insumo esencial para la segunda fase, en la cual se efectúa la verificación de la asistencia escolar, en cada período bimestral.

La actualización escolar consiste en verificar el establecimiento educativo, la sede, la jornada y el grado en el cual se encuentra matriculado cada NNA, en edad escolar, inscrito en el programa. La actualización escolar se realiza en forma masiva o individual. La actualización masiva se efectúa cada vez que el programa ejecuta nuevos procesos de inscripción de familias al programa y al inicio de cada año escolar. La actualización individual se lleva a cabo cuando el NNA realiza su matrícula en un momento diferente a las fechas definidas por las instituciones educativas, por cambio de establecimiento educativo, sede, jornada o grado o al ingreso al programa de un nuevo NNA.

A diferencia de las dos fases anteriores y con la implementación de nuevos desarrollos tecnológicos, el Programa ejecuta el proceso de Actualización Escolar directamente con el Ministerio de Educación Nacional, mediante cruce de base de datos, de esta forma se obtiene información más oportuna, veraz y confiable. Adicionalmente al ejecutar estos procesos operativos de forma masiva, el programa evita el desplazamiento de las familias y por ende el que deban incurrir en costos adicionales como es el caso del transporte y destinar tiempo valioso que puede ser utilizado para el cuidado efectivo de los menores y la generación de ingresos.

Los NNA potenciales para el acceso a los incentivos educativos que no cruzan con la base de datos del SIMAT, siguen el procedimiento definido para las Novedades de Actualización Escolar. Este mismo procedimiento se sigue para aquellos casos en que se requiera ajustar la información de los establecimientos educativos, sede, jornada y grado según información validada y suministrada directamente por las familias beneficiarias mediante una certificación de matrícula expedida por la respectiva institución educativa.

Con la implementación de la metodología de realizar actualización escolar en primera instancia directamente con el Sistema de Matriculas del Ministerio de

Educación Nacional, a nivel nacional, departamental y municipal se pudieron obtener mejores indicadores de actualización escolar respecto al año 2012 cuando el proceso se realizaba directamente con las instituciones educativas o con las madres beneficiarias, en dicho año el porcentaje de actualización escolar en el departamento de Santander fue del 71,50% (ver Tabla 5), respectivamente en el año 2013 el indicador fue del 77,71 y para el año 2014 en 78,03%, lo que representa un aumento de aproximadamente 7 puntos porcentuales (ver tabla 15).

Tabla 15. Indicador Actualización Escolar año 2013 y 2014.

LÍNEA	AÑO 2013			AÑO 2014		
	NACIONAL L	SANTANDE R	BUCARAMANG A	NACIONAL L	SANTANDE R	BUCARAMANG A
NNA Potenciales a Actualización Escolar	3.596.080	147.063	21.892	4.458.964	184.354	26.929
NNA Actualizados	2.848.100	114.286	14.041	3.602.634	143.847	18.926
NNA No Actualizados	747.980	32.777	7.851	856.330	40.507	8.003
% No Actualización	20,80%	22,29%	35,86%	19,20%	21,97%	29,72%
% Actualización Escolar	79,20%	77,71%	64,14%	80,80%	78,03%	70,28%

Fuente: Sistema de Información Programa Más Familias en Acción - SIFA

En segunda instancia, una vez registrada en el sistema del programa la información educativa de los NNA, periódicamente se debe realizar la verificación del cumplimiento de los compromisos de educación, la cual se realiza en cinco (5) períodos escolares durante el año. No se verifican los meses de diciembre y enero por corresponder a las vacaciones escolares. El mes de registro en el cual se certifica al programa el cumplimiento de los compromisos escolares de cada periodo se define de acuerdo con los plazos establecidos por el Departamento Para la Prosperidad Social – Programa Más Familias en Acción.

Tabla 16. Periodos y Requisitos de Verificación en Educación.

Periodos Escolares Verificados	Requisitos
Febrero - Marzo	Los NNA priorizados en educación deben: i) tener entre 6 y 20 años a 1° de febrero del año verificado y entre 5 y 6 para los que cursan grado cero; ii) estar matriculados en instituciones educativas registradas en el DUE y, iii) no haber repetido más de dos años escolares desde su ingreso a MFA.
Abril - Mayo	
Junio - Julio	
Agosto - Septiembre	Los NNA potenciales para la verificación de asistencia escolar son aquellos priorizados que cumplen con la actualización escolar a la fecha de corte del proceso, la cual corresponde al día primero del primer mes del período a verificar.
Octubre - Noviembre	

Fuente: DOT 9 Manual Operativo Programa Mas Familias en Acción

El reconocimiento de las situaciones particulares de los territorios y de las instituciones, ha incidido para establecer diferentes procedimientos frente a la verificación de compromisos, que cada vez se ajusten más a las realidades territoriales.

En primera medida se estableció un procedimiento para los establecimientos educativos Públicos, que corresponde al procedimiento de verificación escolar realizado directamente por los rectores de dichas instituciones, para todos los NNA priorizados por las familias beneficiarias, por medio del cargue directo de la información en el sistema del programa. Para poder ejecutar con éxito este procedimiento se desarrollan actividades previas y permanentes como la capacitación a los Enlaces Municipal, rectores y personal de apoyo de los establecimientos educativos, y la entrega del usuario y clave para el acceso al sistema de información de Programa Más Familias en Acción MFA, la cual requiere ser administrada de acuerdo con los lineamientos de seguridad de la información. Los establecimientos educativos privados pueden solicitar usuario y clave para registrar la verificación directamente en el sistema de información del programa.

En segunda medida el proceso de verificación en educación se puede realizar directamente por las madres beneficiaras, presentando el soporte de la asistencia a clases durante cada periodo directamente al Enlace Municipal, este procedimiento corresponde esencialmente a aquellos NNA que estudian en establecimientos educativos privados y que no tienen acceso directo al sistema de información del programa.

En el departamento de Santander una vez se cuenta con la información escolar de cada NNA registrada en el sistema, al verificar en cada periodo la asistencia de estos NNA, se puede concluir que el indicador de cumplimiento ha sido constante durante los últimos años, en el año 2009 el promedio de asistencia fue del 95,2%, el promedio en el año 2012 fue de 85,4% (ver tabla 7), respectivamente el promedio de asistencia escolar durante el año 2013 fue del 94,91% (ver tabla 17), de lo anterior se puede concluir que al recibir los incentivos de educación, se garantiza en un alto porcentaje la permanencia en el sistema educativo de los NNA, previniendo la deserción escolar.

Tabla 17. Promedio Verificación de Compromisos en Educación año 2013.

LINEA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Menores Potenciales	3.136.678	96.438	14.782
Menores Cumplieron	2.917.446	91.526	14.164
Menores No Cumplieron	219.232	4.912	618
% No Cumplimiento	6,99%	5,09%	4,18%
% Cumplimiento	93,01%	94,91%	95,82%

Fuente: Sistema de Información Programa Familias en Acción (SIFA)

En casos excepcionales en que se presenten situaciones no previstas como contingencias sociales, naturales, tecnológicas o humanas, el procedimiento se realizará por solicitud del Enlace Municipal con aval del Comité Municipal de Certificación y aprobadas por el Comité Operativo del Programa. En algunos casos esta decisión se realiza directamente por el Comité Operativo del Programa.

2.1.3. Corresponsabilidad y Verificación de Compromisos en Salud. El incentivo de salud se liquida cada dos meses para las familias con NN menores de 7 años, con el fin de complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la nutrición y salud de los NN durante la etapa crítica de su crecimiento. Se entrega un solo incentivo por familia independientemente del número de NN que se encuentren inscritos en el programa en este rango de edad.

La verificación en salud es el proceso operativo por medio del cual el programa Más Familias en Acción comprueba el cumplimiento de las corresponsabilidades o deberes de atención y cuidado para con los niños y niñas- NN menores de 7 años, asumidos por las familias en el proceso de inscripción al programa y relacionados con el cumplimiento a las citas de control de crecimiento y desarrollo -CCD, según norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo en el menor de 10 años de la Resolución 412 de 2000, expedida por el Ministerio de Salud, hoy Ministerio de Salud y Protección Social.

Para la resolución 412, “Se entiende la Atención para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas menores de 10 años, como el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones dirigidas a esta población, mediante las cuales se garantiza su atención periódica y sistémica, con el propósito de detectar oportunamente la enfermedad, facilitar su diagnóstico y tratamiento, reducir la duración de la enfermedad, evitar secuelas, disminuir incapacidad y prevenir la muerte”.²³

El crecimiento, se define en la norma como “un proceso que se inicia desde el momento de la concepción del ser humano y se extiende a través de la gestación, la infancia, la niñez y la adolescencia. Consiste en un aumento progresivo de la masa corporal dado tanto por el incremento en el número de células como en su

²³ La prestación del servicio para las citas de los controles de crecimiento y desarrollo son responsabilidad de las entidades de salud, MFA solamente verifica la asistencia.

tamaño; es inseparable del desarrollo y por lo tanto ambos están afectados por factores genéticos y ambientales. Se mide por medio de variables antropométricas: peso, talla, perímetro cefálico (esta de gran importancia en los dos primeros años de vida posnatal), envergadura y segmento inferior. Al nacer los niños deben pesar en promedio entre 3200 y 3500 gramos y medir entre 49 y 51 cm.”²⁴

El objetivo del proceso de verificación en salud es comprobar el cumplimiento de las familias inscritas en el programa como responsables en la atención, cuidado, formación y desarrollo físico y psíquico de sus NN, específicamente en el compromiso relacionado con la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo-CCD de los NN menores de 7 años, como condición indispensable para recibir los incentivos educativos otorgados por el programa. La inscripción para la valoración del crecimiento y desarrollo debe hacerse desde el nacimiento, e iniciar desde el primer mes de vida, pero pueden ingresar a cualquier edad, cumpliendo con el número de citas de CCD planteadas en la norma técnica, según la edad del menor (ver tabla 18).

²⁴ Resolución 412, norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo en el menor de 10 años. Ministerio de Salud. 2000.

Tabla 18. Número de Controles de Crecimiento y Desarrollo Según Edad

Actividad	Edad	Rangos de edad Programación citas CCD	Total Citas de CCD
Inscripción temprana Consulta médica 1ª. vez	0-1 mes	Al nacimiento – hasta el primer mes de vida	1
Consultas de seguimiento por enfermera	1-12 meses	1-3 meses	4
		4-6 meses	
		7-9 meses	
		10-12 meses	
	1-2 años	13-16 meses	3
		17-20 meses	
		21-24 meses	
2-3 años	25-30 meses 31-36 meses	2	
3-4 años	37-48 meses	1	
4-5 años	49-60 meses	1	
5-6 años	61-66 meses	2	
	67-72 meses		
6-7 años	73-78 meses	2	
	79-84 meses		

Fuente: DOT 10 Manual Operativo Programa Mas Familias en Acción

La verificación del cumplimiento de los compromisos en salud se realiza para seis (6) períodos bimestrales durante el año. El mes de registro en el cual se certifican al programa el cumplimiento de los compromisos en salud de cada periodo se define de acuerdo con los plazos establecidos por el Departamento Para la Prosperidad Social – Programa Más Familias en Acción.

Los períodos a verificar y los requisitos que deben cumplir los NNA para el acceso a los incentivos de salud se describen en la tabla No. 19.

Tabla 19. Periodos y Requisitos de Verificación en Salud

Periodos de Salud Verificados	Requisitos
Enero – Febrero	Los NN potenciales de acceso a los incentivos de salud deben tener menos de 7 años el primer día del periodo a verificar
Marzo – Abril	
Mayo – Junio	
Julio – Agosto	
Septiembre – Octubre	
Noviembre – Diciembre	

Fuente: DOT 10 Manual Operativo Programa Mas Familias en Acción

Los NN que deben verificar compromisos son aquellos que, según la norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo de la resolución 412, terminan alguno de los 16 rangos de edad en los cuales deben cumplir con una cita de crecimiento y desarrollo dentro del periodo verificado.

La verificación del cumplimiento en salud se caracteriza principalmente porque todos los NN menores de 7 años pertenecientes al núcleo familiar asisten a las citas de CCD, el incumplimiento a las citas de CCD de al menos un NN implica la **NO** entrega del incentivo a la familia, las familias que incumplan las citas de control de crecimiento y desarrollo en períodos anteriores, dejan de recibir los incentivos de salud, los cuales se reactivan, sin retroactivo, en el periodo en que se verifique el cumplimiento con la asistencia a una cita de control de crecimiento y desarrollo.

Al igual que en el proceso de verificación en educación, se establecieron diferentes metodologías frente a la verificación de compromisos en salud, que cada vez se ajusten más a las realidades territoriales, como es el caso de el acceso a internet, talento humano suficiente y capacitado en las instituciones de salud, para ejecutar correctamente las diferentes metodologías propuestas por el programa.

En primera medida se planteó la metodología de que cada IPS o EPS realizara el proceso de verificación para todos los NN que según la norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de crecimiento y desarrollo de la resolución 412/2000 deben cumplir las citas de CCD en el período verificado y para aquellos que no han cumplido citas de CCD en periodos anteriores. El procedimiento se realiza por medio del **cargue directo** de fechas de asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo en el sistema de información del programa. Para el registro de la verificación en salud se desarrollan actividades

previas como la capacitación a los Enlaces Municipales, directores de las IPS y/o EPS y el registro de los NN potenciales de verificación en el sistema del programa, con los lineamientos de seguridad de la información. Este procedimiento aplica también para entidades de salud privadas y Secretarías de salud autorizadas por el programa.

En segunda medida se planteó la metodología de realizar el proceso de verificación conjuntamente entre los profesionales de cada IPS y/o EPS con los Enlaces Municipales, en donde las instituciones de salud son responsables de certificar al Enlace Municipal la asistencia de cada NN a los controles de crecimiento y desarrollo y el Enlace a su vez es responsable de hacer el registro de las fechas de asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo, mediante el **cargue de la información en archivos Excel directamente al sistema del programa MFA**. Este procedimiento se realiza principalmente para las IPS y/o EPS que no cuenten con clave del sistema del Programa para registrar directamente la información.

Por último se planteó la metodología de que las madres titulares realizaran directamente el reporte (certificación) de la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo al Enlace Municipal, básicamente porque los NN asistieron a las citas de CCD en un municipio diferente al que residen o el control lo realizaron en una IPS privada.

En casos excepcionales en que se presenten situaciones no previstas como contingencias sociales, naturales, tecnológicas o humanas, el procedimiento se realiza por solicitud del Enlace Municipal con aval del Comité Municipal de Certificación y aprobadas por el Comité Operativo del Programa o por decisión directa del Comité Operativo del Programa.

En el departamento de Santander el comportamiento de los indicadores de cumplimiento de verificación de compromisos en salud frente a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los NN durante el año 2013 y 2014 ha sido decreciente si se compara con el comportamiento durante el año 2009 y 2012 respectivamente, en el año 2009 el promedio de cumplimiento fue del 95,2%, el promedio en el año 2012 fue de 95,4% (ver tabla 8), mientras que el promedio de cumplimiento durante el año 2013 y 2014 ha sido del 88,37 (ver tabla 20), lo que representa una disminución comparativa en el cumplimiento de aproximadamente 7 puntos porcentuales.

Tabla 20. Promedio Verificación de Compromisos en Salud año 2013 y 2014.

LÍNEA	NACIONAL	SANTANDER	BUCARAMANGA
Menores Potenciales	1.587.875	61.764	8.743
Menores Cumplieron	1.388.943	54.578	7.324
Menores No Cumplieron	198.931	7.186	1.419
% No Cumplimiento	12,53%	11,63%	16,23%
% Cumplimiento	87,47%	88,37%	83,77%

Fuente: Sistema de Información Más Familias en Acción (SIFA)

2.1.4. Rediseño del Valor de los incentivos en Educación y Salud. Los criterios establecidos para el cálculo del monto o valor de los incentivos se definen según la ubicación geográfica de la familia beneficiaria, el número y la edad de los NNA. Para el incentivo escolar se tiene en cuenta el grado que cursan.

Las brechas regionales existentes en los niveles de ingreso y pobreza incidieron en el monto diferencial de incentivos por grupo de municipio fijados por el programa, los cuales se establecen según los niveles de pobreza de los municipios en los que se ubican las familias beneficiarias, con el fin de maximizar el impacto de los recursos o transferencias monetarias condicionadas entregadas a estas familias. Se determinaron cuatro grupos de municipios según el grado de

urbanización (grupos 1 y 2) y el índice de pobreza multidimensional - IPM²⁵ (grupos 3 y 4).

Tabla 21. Clasificación de Municipios Departamento de Santander

Grupo	Ciudades ²⁶
Grupo 2	Bucaramanga
Grupo 3	Municipios con pobreza por IPM inferior al 70%: 46 municipios
Grupo 4	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70% o superior: 40 municipios

Fuente: DOT No. 12. Manual Operativo Programa Familias en Acción

Esta diferenciación geográfica en el monto de los incentivos no opera para las familias víctimas del desplazamiento forzado, para estas familias se les liquida el valor de los incentivos del grupo municipal número 4, sin tener en cuenta si el municipio es grupo 3 o 2.

Tabla 22. Valor Incentivos Por Grupo Poblacional año 2014 (Bimensual)

EDUCACION	GRUPO	GRADOS					SALUD	VALOR
		TRANSICION	1 A 5	6 A 8	9 A 10	11		
	2 (BUCARAMANGA)	\$ 40.800	\$ 20.400	\$ 51.000	\$ 61.200	\$ 91.800		\$ 122.400
	3	\$ 40.800	\$ 30.600	\$ 61.200	\$ 71.400	\$ 102.000		\$ 122.400
	4	\$ 40.800	\$ 30.600	\$ 71.400	\$ 81.600	\$ 112.200		\$ 142.800

Fuente: DOT No. 12. Manual Operativo Programa Familias en Acción

²⁵ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. EL IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres, y de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres.

²⁶ Documento Operativo Técnico (DOT) No. 3. Clasificación de Municipios por IPM. Manual Operativo Programa Mas Familias en Acción.

2.1.5. Condiciones de Salida del Programa. El Programa Más Familias en Acción define unos criterios de salida y exclusión que dependen tanto de la mejora en las condiciones de vida de la población beneficiaria, como de los procesos de mejoramiento continuo u controles de calidad del programa, la salida natural del programa se presenta cuando la familia beneficiaria no tiene menores elegibles para permanecer en el programa o por el incumplimiento sistemático de las corresponsabilidades, tanto en salud como en educación, una tercera razón para salir del programa es la mejora en las condiciones de vida de la familia, tal y como se determine en el programa. Para esto se deben tener en cuenta los puntos de corte para la población SISBEN, las condiciones de graduación de la Red Unidos, la cesación de la situación de desplazamiento, según lo definan las entidades competentes.

Finalmente, con base en la información que suministran las familias tanto en el momento de la inscripción, como para la verificación de compromisos, o aquella que es actualizada mediante el proceso de novedades, se realizan controles de calidad que pueden llevar a la salida del programa, para las familias a las que se les compruebe fraude.

2.2. REDISEÑO A NIVEL FINANCIERO

El DPS es la entidad responsable de la ejecución financiera de MFA a través de la Subdirección Financiera, que para tal propósito utiliza el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), sistema administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se registran en línea todas las operaciones financieras en cuanto a su ejecución presupuestal, contable y de tesorería.

Para el efecto, y de conformidad con las normas legales que reglamentan el uso del aplicativo, se dispone de una “asignación interna”, que se asemeja a un centro

de costos, por cada rubro presupuestal. La contabilidad se lleva de conformidad con el Plan General de la Contabilidad Pública y las normas de contabilidad aceptadas en Colombia.

Teniendo en cuenta que el Programa Mas Familias en Acción a partir del año 2012 se convirtió en Ley de la república, las apropiaciones presupuestales requeridas para la ejecución anual del mismo, habida cuenta que son recursos destinados a inversión, tienen que surtir todo el proceso de registro en la ficha BPIN y recibir la aprobación por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de conformidad con lo establecido en el Plan Operativo Anual de Inversiones. Una vez obtenida la aprobación del DNP, se solicitan los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del anteproyecto de presupuesto, con base en los cupos de gasto fijados en el marco de gasto de mediano plazo (MGMP).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público evalúa la solicitud para ser incluida en el proyecto de presupuesto que es sometido a consideración y aprobación del Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para la realización de los pagos, el programa solicita a la Subdirección Financiera los cupos de PAC, en los formatos y dentro de los plazos establecidos por la Dirección General del DPS. La estimación de los cupos de PAC a solicitar por parte del programa, se realiza con base en la proyección del número de familias a pagar en el periodo de pago correspondiente.

Una vez aprobados los cupos de PAC, el Programa coloca los recursos en las cuentas abiertas exclusivamente para tal fin en las entidades financieras previamente contratadas, para que éstas a su vez los dispersen en las cuentas de las familias beneficiarias en los plazos establecidos. En la eventualidad de que se puedan dispersar los recursos directamente a las cuentas de las beneficiarias del programa a través del SIIF, no habrá necesidad de abrir las cuentas bancarias descritas anteriormente.

Una vez terminado cada periodo de pago y realizada la conciliación correspondiente entre el banco, el programa y la tesorería del DPS, los recursos correspondientes a las operaciones rechazadas o no aplicadas en abono en cuentas, en depósitos electrónicos o en cualquiera otra modalidad que utilicen las entidades financieras para colocar los recursos a las familias beneficiarias y los no cobrados por las beneficiarias entregados bajo la modalidad de giro, serán reintegrados a la Dirección del Tesoro Nacional. Una vez efectuadas las respectivas conciliaciones y recibidos a satisfacción los servicios prestados por las entidades financieras contratadas para la dispersión de los incentivos, el programa efectúa el pago de las comisiones pactadas en los respectivos contratos.

La liquidación de incentivos en el departamento de Santander entre el año 2013 y lo que va corrido del año 2014 (3 pagos) corresponde aproximadamente a ciento quince mil ochocientos sesenta y cuatro millones de pesos (\$115.864.000.000), que representa un 4,13% del total de la liquidación del país y en promedio equivale aproximadamente a un millón ciento dos mil pesos (\$1.102.000) por familia.

Tabla 23. Liquidación de Incentivos año 2013 al año 2014 (en millones de pesos)

LÍNEA	PROCESO / LÍNEA / ESTRATEGIA	NACIONAL			DEPARTAMENTO DE SANTANDER			MUNICIPIO BUCARAMANGA		
		FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN	FAMILIAS	PERSONAS	INVERSIÓN
DESPLAZADOS	FAMILIAS BENEFICIADAS	513.425	921.857	\$ 637.704	17.169	30.221	\$ 21.876	3.919	6.614	\$ 4.881
	MENORES	NUTRICIÓN	350.212			11.918			2.513	
		EDUCACIÓN	571.645			18.303			4.101	
SIBBEN	FAMILIAS BENEFICIADAS	1.443.677	2.529.062	\$ 1.569.830	68.716	120.803	\$ 74.590	7.682	12.602	\$ 14.587
	MENORES	NUTRICIÓN	1.016.499			46.737			4.959	
		EDUCACIÓN	1.512.563			74.066			7.643	
UNIDOS	FAMILIAS BENEFICIADAS	574.986	1.014.773	\$ 601.083	19.222	33.120	\$ 19.398	3.019	4.756	\$ 2.723
	MENORES	NUTRICIÓN	333.029			10.994			1.720	
		EDUCACIÓN	681.744			22.126			3.036	
TOTALES		2.532.088	4.465.692	\$ 2.808.617	105.107	184.144	\$ 115.864	14.620	23.972	\$ 22.191

Fuente: Fichas de Seguimiento Departamento Para la Prosperidad Social - DPS

3. OPORTUNIDADES DE MEJORA QUE PUEDE TENER EL PROGRAMA EN SU IMPLEMENTACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER COMO LEY DE LA REPUBLICA.

Colombia es un estado descentralizado y en el cual existe gobernabilidad, esto indica que hay un ambiente favorable para que se puedan ejecutar políticas públicas de buena calidad. Teniendo en cuenta que toda política pública comprende diferentes etapas como su origen, diseño, implementación y posteriormente su evaluación, en el presente capítulo se enunciarán algunas oportunidades de mejora que se pueden implementar en la ejecución del Programa Más Familias en Acción en el Departamento de Santander, buscando así el mejoramiento de la ejecución de esta política pública frente a criterios de Eficacia, eficiencia y efectividad.

3.1. MEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS MADRES LÍDERES.

Dentro del Programa Más Familias en Acción la figura de las Madres Líderes es primordial para el cumplimiento de los objetivos planteados, frente a la ejecución de los diferentes procesos operativos y especialmente respecto al desarrollo del componente de bienestar comunitario, en el cual la corresponsabilidad de la ejecución del componente recae directamente sobre ellas, por lo que se hace necesario que dichas Madres desarrollen competencias frente a aspectos como el liderazgo, metodologías para el manejo de grupos, metodologías de capacitación, comunicación asertiva, resolución de conflictos, cultura ciudadana, etc.

De acuerdo a lo enunciado anteriormente, el programa actualmente no cuenta con material de apoyo, ni un protocolo de capacitación a las Madres Líderes, en donde se tengan en cuenta todos estos aspectos, que son la base fundamental para que

ellas puedan desarrollar correctamente todas las actividades que contempla el componente de bienestar comunitario; por lo tanto se hace necesario desarrollar las siguientes estrategias en aras fortalecer las competencias a dichas Madres.

- El Programa Más Familias en Acción - Dirección Regional Santander, debe definir claramente los aspectos en los cuales se deben fortalecer las competencias de las Madres Lideres.
- Una vez identificados todos los aspectos, se deberá elaborar un protocolo de capacitación, al igual que el material de apoyo suficiente para que se puedan fortalecer los conocimientos y las competencias de estas madres beneficiaras de forma eficaz.
- Una vez se cuente con el protocolo y el material de capacitación, este se deberá socializar con los Enlaces Municipales del departamento de Santander, quienes a su vez serán los responsables de realizar las capacitaciones a las Madres Lideres, una vez sean elegidas en las asambleas municipales, para que tengan claro el papel que desempeñaran bajo esta figura en el programa y puedan ejecutar correctamente el componente de bienestar comunitario a lo largo del periodo para el cual fueron elegidas (2 años) por su grupo de madres beneficiarias.

3.2. GARANTIZAR EL DERECHO DE RECIBIR INCENTIVO DE EDUCACIÓN A TODOS LOS NNA INSCRITOS.

Actualmente el programa Más Familias en Acción es una política de estado, reglamentada bajo la ley 1532 del año 2012, pasando de ser un programa de derechos no adquiridos a ser un programa de derechos efectivos para la sociedad.

Dentro del rediseño del programa se estipulo que una familia con más de 3 NNA en edades entre los 6 y 20 años que se encontraran estudiando a partir del grado primero (1) primaria y hasta el grado undécimo (11) de secundaria, la madre potencialmente beneficiara podría inscribir a todos los NNA en el mismo, pero al momento de la inscripción debía seleccionar (priorizar) hasta máximo 3, por los cuales recibiría el incentivo de educación en los grados anteriormente mencionados, con la posibilidad de seleccionar otro de los NNA, tan solo hasta cuando uno de los NNA seleccionados inicialmente hubiere culminado satisfactoriamente sus estudios de bachillerato (grado 11); desde el punto de vista del autor de la presente monografía, no se está garantizando el derecho efectivo de todos los NNA a ser beneficiarios del incentivo de educación que otorga el programa Mas Familia en Acción, a pesar de estar inscritos en el mismo.

De acuerdo a lo descrito anteriormente, desde la Dirección Regional del Programa en el departamento de Santander, se sugerirá a la dirección general del programa analizar esta situación desde el punto de vista jurídico frente al concepto de derechos, en donde se viabilice la opción de reestructurar esta restricción, con el objetivo de que todos los NNA tengan la posibilidad efectiva de cumplir con los compromisos que estipula el programa, para poder recibir los incentivos y así gozar de su derecho a ser beneficiarios directos, buscando incentivar su permanencia en el sistema educativo y evitar la deserción escolar.

3.3. SEGUIMIENTO EFECTIVO AL COMPONENTE DE BIENESTAR COMUNITARIO.

El Programa en sus diferentes fases, ha propendido por mejorar la calidad de vida y promover el autocuidado en las Madres beneficiarias y sus familias, en aspectos como la salud, nutrición, educación, derechos y obligaciones, corresponsabilidad, liderazgo, generación de ingresos, entre otros.

A lo largo de la ejecución del Programa, no se ha contado con una herramienta tecnológica que permita hacer un seguimiento oportuno y efectivo al desarrollo de este componente, por lo cual en el departamento de Santander, el autor de la presente monografía desarrolló una herramienta de seguimiento, con el fin de evaluar la ejecución de los encuentros de bienestar comunitario en el departamento durante el primer trimestre del año 2014.

La herramienta permite hacer seguimiento al componente de bienestar comunitario en los municipios del Departamento, adicionalmente permite obtener información de vital importancia, como es:

- Numero de madres titulares que tiene a cargo cada madre líder.
- Meta de encuentros de bienestar comunitario a realizar por cada una de las Madres Lideres durante el año.
- Programación de cada uno de los encuentros de bienestar.
- Fechas en que se realizara cada uno de los encuentros de bienestar.
- Tema que se trabajara en cada encuentro de bienestar.
- Indicador de realización de los encuentros de bienestar por trimestre y consolidado del año.
- Numero de madres titulares que asisten a cada uno de los encuentros de bienestar.
- Acciones realizadas en el encuentro de bienestar.
- Acciones de atención y apoyo Institucional recibidas en cada encuentro de bienestar.

Teniendo en cuenta la descripción de cada uno de los componentes de la herramienta de seguimiento, a continuación se darán a conocer algunas conclusiones frente al avance del primer trimestre en la realización de los encuentros de Bienestar Comunitario.

- **Ejecución de los Encuentros de Bienestar Comunitario.**

- ✓ **Encuentros de Bienestar Comunitario Realizados.**

Frente a la meta de 1.537 encuentros de Bienestar Comunitario a Realizar en el primer trimestre del año 2014 en los Municipios de Santander, se realizaron 1.383 encuentros, lo que representa el 90% de cumplimiento.

- ✓ **Nivel de asistencia a los encuentros de Bienestar Comunitario.**

De un total de 70.524 madres titulares que se tienen agrupadas por las madres líderes, 52.809 madres asistieron a los encuentros de bienestar comunitario durante el primer trimestre del año 2014, lo que representa un 74,88% de asistencia.

- ✓ **Temas Trabajados en los Encuentros de Bienestar Comunitario.**

En los 81 Municipios del departamento de Santander en los diferentes encuentros de bienestar comunitario se trabajaron temas como Violencia intrafamiliar, Generalidades del Programa, Prevención del embarazo en adolescentes, atención a la primera infancia, etc.

Los temas más representativos que se trabajaron fueron:

Tabla 24. Temas desarrollados en los encuentros de bienestar

Tema Trabajado	Tema en No. de Encuentros Trabajado	% Participación Tema
Generalidades del Programa Más Familias en Acción	355	25,67%
Corresponsabilidad de las Familias	273	19,74%
Controles de Crecimiento y Desarrollo	85	6,15%
Violencia intrafamiliar	56	4,05%
Manejo adecuado de los incentivos	34	2,46%
Salud, educación sexual y reproductiva en adolescentes y	34	2,46%

Tema Trabajado	Tema en No. de Encuentros Trabajado	% Participación Tema
jóvenes.		
Atención Integral a la Primera Infancia	32	2,31%
Prevención del cáncer de seno y cuello uterino	32	2,31%
Como das amor a tu hijo o hija	29	2,10%
cumplimiento de compromisos en salud y educación	29	2,10%
El Buen Trato	28	2,02%
Prevención del Embarazo en adolescentes	20	1,45%
Prevención del trabajo infantil	19	1,37%
Autoestima	18	1,30%
Nutrición, Alimentación y Seguridad Alimentaria	16	1,16%
Asistencias escolar	15	1,08%
Mecanismos de participación ciudadana	15	1,08%

Fuente: Elaboración Propia

Esta herramienta de seguimiento pretende fortalecer los encuentros de bienestar comunitario, mediante el seguimiento oportuno a los indicadores anteriormente descritos y la posibilidad de ser implementada en todos los departamentos del país, permitiendo así identificar las problemáticas que más afectan a las comunidades, para poder realizar un acompañamiento institucional más eficiente. De igual forma esta herramienta pretende servir como fuente de información primaria para la dirección general del programa, con miras a desarrollar un módulo de seguimiento dentro del sistema de información, lo cual permitirá contar con información actualizada, oportuna y fiable en tiempo real frente a este componente.

3.4. POTENCIAR LOS ESPACIOS DE BIENESTAR COMUNITARIO

Actualmente las temáticas que se abordan en los encuentros de bienestar comunitario, se desarrollan únicamente con la presencia de las madres líderes, madres beneficiarias y algunas veces con el acompañamiento institucional que se requiera (agentes de salud, educación, psicólogos, Comisarias de Familia, Personerías Municipales, etc.).

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que la familia es la base fundamental para el desarrollo de la sociedad, se hace necesario que por lo menos en dos encuentros de bienestar que se desarrollan durante el año, se cuente con la participación de todo el núcleo familiar (Madre, Padre e Hijos) con el objetivo de desarrollar temáticas que sean inherentes a cada uno de los integrantes de la familia, en donde la corresponsabilidad de mejorar las condiciones de vida de la familia, no recaiga solamente sobre la madre beneficiaria, si no que sea compartida con todo el núcleo familiar, con el fin de socializar, capacitar y desarrollar competencias frente a las diferentes problemáticas que se presentan actualmente en la sociedad, como son:

- Educación sexual y reproductiva y prevención del embarazo en jóvenes y adolescentes.
- Violencia intrafamiliar.
- Pautas de crianza.
- Prevención del trabajo infantil
- Nutrición, alimentación y seguridad alimentaria.
- Educación continua
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes.
- Cuidado y conservación del medio ambiente.

- Equidad de genero
- Entre otros.

3.5. DISEÑAR E IMPLEMENTAR ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS Y LAS JÓVENES.

Uno de los principales objetivos por los cuales se rediseñó el programa Más Familias en Acción fue el de mejorar la calidad de vida de las familias pobres, vulnerables y en extrema pobreza del país, en donde los incentivos están orientados específicamente hacia los NNA en aspectos como la nutrición y la salud (en NNA menores de 7 años) y la educación (NNA entre 5 y 20 años a partir del grado 0 y hasta 11 de bachillerato). Teniendo en cuenta que el principal objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de los NNA y a su vez el bienestar familiar, en sus diferentes fases de ejecución no ha contado con espacios institucionales permanentes, en donde los y las jóvenes de cada municipio pueda interactuar directamente con las entidades del estado, en donde puedan expresar sus ideas y opinar sobre aspectos culturales, deportivos, académicos, cuidado del medio ambiente, emprendimiento, cultura ciudadana y otras temáticas.

De acuerdo a la anterior y a el planteamiento de la Ley estatutaria 1622 de 2013, se ve la necesidad de implementar diferentes espacios institucionales en el programa, en donde los y las jóvenes puedan participar, opinar y así mismo, se genere una inclusión social real, en donde dichas opiniones y sugerencias sean tenidas en cuenta al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas que los afecten directamente; cumpliendo así con la ley estatutaria de ciudadanía juvenil frente a sus principales finalidades como son:

- Garantizar el reconocimiento de las juventudes en la sociedad como sujeto de derechos y protagonistas del desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía.
- Definir la agenda política, los lineamientos de políticas públicas e inversión social que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes en relación con la sociedad y el Estado; la articulación en todos los ámbitos de gobierno, la cualificación y armonización de la oferta y el proceso de formación política y técnica dirigida a los jóvenes, servidores públicos y sociedad en general.
- Garantizar la participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación.
- Posibilitar y propender el desarrollo de las capacidades, competencias individuales y colectivas desde el ejercicio de derechos y deberes orientados a la construcción de lo público.
- Promover relaciones equitativas entre generaciones, géneros y territorios, entre ámbitos como el rural y urbano, público y privado, local y nacional.

Para lo cual se propone analizar la viabilidad de implementar los siguientes espacios:

- **Asambleas de Jóvenes beneficiarios del Programa a nivel municipal.**

Este espacio de participación grupal pretende que los y las jóvenes interactúen directamente con las administraciones municipales a través de los Alcaldes y de los sectores relacionados con la política social del municipio, para que expongan sus requerimientos y/o necesidades, en donde el objetivo principal es generar liderazgo, empoderamiento y una inclusión social real, en donde adicionalmente se puedan generar opiniones y/o propuestas frente a mecanismos concretos sobre

los cuales se deben formular, diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas que los afecten directamente a nivel local.

- **Incentivar el Liderazgo y la inclusión real de los y las Jóvenes en el Desarrollo Municipal**

Teniendo en cuenta que legalmente la población joven a nivel nacional, departamental y municipal, tienen derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente en la obtención de condiciones de vida digna, así como a tomar parte en los diversos aspectos de la vida socioeconómica, tanto en su relación con el Estado, como con otros actores sociales, se hace indispensable al interior del programa crear espacios propicios para incentivar el liderazgo y la participación de los y las jóvenes en las agendas públicas a nivel municipal.

Este espacio debe estar dirigido a jóvenes entre los 14 y 20 años de edad de los municipios del departamento de Santander, en donde el principal objetivo sea la conformación de movimientos juveniles tales como redes, mesas, asambleas, cabildos, consejos de juventud, consejos comunitarios, y otros espacios que surjan de las dinámicas de las y los jóvenes con incidencia en el nivel municipal teniendo en cuenta las áreas rurales y urbanas respectivamente.

Los principales objetivos que se buscan cumplir con la implementación de este espacio son:

- Se busca contribuir al liderazgo e incidencia de las y los jóvenes en el desarrollo local y en la construcción de cultura ciudadana, mediante el fortalecimiento de sus capacidades, competencias y de su accionar proactivo en las áreas de la economía local, el medio ambiente y su identidad cultural.
- Mejorar la capacidad de las y los jóvenes para incidir en Políticas Públicas a nivel municipal, en cultura ciudadana, medioambiente y la economía local.

- Fortalecer las capacidades de asociatividad y emprendimiento de iniciativas en el desarrollo de acciones de carácter económico que generen cambios positivos para ellos, sus núcleos familiares y el municipio.

Se buscara cumplir con los anteriores objetivos implementando las siguientes estrategias:

- **Formación y Capacitación:** Se requiere desarrollar contenidos que estimulen el liderazgo, la cultura ciudadana, incidencia de los jóvenes en las políticas públicas a nivel municipal, departamental y nacional, derechos y deberes de la juventud; así como en aspectos de desarrollo y motivación personal, con el fin de mejorar las competencias y los conocimientos en las áreas anteriormente mencionadas y la cohesión de grupo para el trabajo futuro con sus comunidades.
- **Participación y Corresponsabilidad:** Se requiere incentivar la participación de los y las jóvenes en la dinámica local, así como el involucramiento de las organizaciones sociales e instituciones del estado en el desarrollo de este espacio a nivel local, logrando así, que la población y dichas instituciones valoren el potencial que tienen los y las jóvenes de sus municipios y se puedan crear condiciones apropiadas para que esta población en un corto plazo pueda promover su participación e incidencia en el desarrollo municipal y regional de manera más protagónica.

4. CONCLUSIONES

- A lo largo de los 12 años de existencia del programa familias en acción, su objetivo principal y sus objetivos específicos han sido constantes en el tiempo, en donde han estado orientados a complementar el ingreso de las familias con NNA menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través del consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud, así como la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y educación secundaria y media.

La principal apuesta del programa Familias en Acción en la ejecución de su segunda fase en el periodo comprendido entre el año 2009 y el año 2012, fue mejorar los canales y las condiciones de pago de los incentivos a los beneficiarios del programa en todos los departamentos del país, para ello se estructuró un proyecto sin precedentes en el sistema financiero nacional, que consistía en realizar apertura de cuentas de ahorro de bajo monto de forma masiva a los beneficiarios del Programa.

Para el caso del departamento de Santander se ejecutó el proceso de bancarización para 96.963 madres y padres titulares del programa en los 87 municipios, en un tiempo record de 3 meses (mayo, junio y julio del año 2010) se lograron bancarizar 86.744 titulares, lo que representa un 89,46% frente al total de potenciales, fueron previamente capacitadas en el manejo de las tarjetas débito, los diferentes canales de pago (datafonos, cajeros automáticos, comercios habilitados, etc.) logrando así su incorporación al sistema financiero del país.

- Son varias las causas que incidieron en el proceso de rediseño del programa. Primero, en el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos se reconoce la orientación del programa hacia el fortalecimiento del capital humano de las familias pobres extremas y desplazadas del país; Segundo, el cambio en el diagnóstico de la pobreza en el país incide sustancialmente en la focalización y cobertura. Tercero, las recomendaciones de las evaluaciones de impacto del programa reconocen los impactos positivos en los componentes de salud y educación, la reducción de la pobreza, de la pobreza extrema y la desigualdad en el país que se deben potenciar, al igual que las externalidades positivas como la formación de capital social en las comunidades donde el programa hace presencia. Así mismo, se observan brechas regionales persistentes tanto urbano-rurales como centro-periferia que deben orientar el rediseño.
- Teniendo en cuenta el ciclo de las políticas públicas y específicamente la cobertura geográfica y el impacto social que ha generado el programa en sus diferentes fases, se hace necesario evaluar continuamente la ejecución del programa Más Familias en Acción en cada uno de sus procesos, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora en sus diferentes fases de implementación, con el fin de garantizar la entrega de las transferencias monetarias condicionadas, contribuyendo en la mejora de la calidad de vida de la población beneficiaria, la superación de la pobreza y la desigualdad a nivel municipal, departamental y nacional.
- El programa Más Familias en Acción puede llegar a ser el eje articulador entre todas las instituciones del estado en el departamento de Santander y sus municipios, en la implementación de procesos de inversión social y en la ejecución de políticas públicas que busquen atender y/o beneficiar población pobre y vulnerable, teniendo en cuenta que actualmente tiene vinculada, focalizada y geo-referenciada a la mayor parte de población que se encuentra en condiciones de Pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Beatriz; ROMERO, Jennifer; HERRERA, Carlos; REYES, Yuri. Abriendo espacios para la participación juvenil en el desarrollo local. El Salvador. 2012. Página 16 – 26.

AGUILAR, Marcelo; ARAUJO, Carlos. Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza. Brasilia. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2002.

ANGULO, Roberto; AZEVEDO, Joao; GAVIRIA, Alejandro; PÁEZ, Gustavo. Movilidad social en Colombia. Misión de Equidad y Movilidad Social. Bogotá, D.C. Departamento Nacional de Planeación. 2012. Disponible en: <http://goo.gl/WZC9P>

ANGULO, Roberto; DÍAZ, Yadira; PARDO Renata. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia 1997-2010, Archivos de Economía. Bogotá, D.C. Departamento Nacional de Planeación. Documento 382. Noviembre. 2011.

CAMACHO, Adriana. Familias en Acción: Un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano. Notas de Política, No. 12. Bogotá, D.C. Universidad de los Andes. 2012.

CASTELLS, Manuel. La revolución de la tecnología de la información. 1999.

CECCHINI, S; MADARIAGA A. Programas de Transferencias Condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago, Chile 2011.

CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA. Evaluación del Programa de Familias en Acción para la Población Desplazada. Bogotá, D.C. 2008.

CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA. Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final. Bogotá, D.C. 2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latino Americana. Buenos Aires. 2006.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1151. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, D.C. 25, Junio, 2007.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1532. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción. Bogotá, D.C. 7, Junio, 2012.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 789. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Bogotá, D.C. 27, Diciembre, 2002.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 850. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Bogotá, D.C. 18, Noviembre, 2003.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley estatutaria 1622. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C. 29, Abril, 2013.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, Departamento Nacional de Planeación, 2006. Lineamientos para la focalización del gasto público social, CONPES Social 100.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN Pública, Estructura del Estado Colombiano, Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. [en línea] Disponible en: <http://portal.dafp.gov.co/portal/page/portal/home/NuestrasPublicaciones/ManualEstadoColombiano/ManualEstadoVersio12>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Avances y retos de la Política Social en Colombia. Bogotá, D.C. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la Asistencia a la Promoción Social. Documento SISD No. 34. Bogotá, D.C. 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe de Seguimiento: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Enfoque Regional. Bogotá, D.C. 2012. [en línea] Disponible en: www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=nNRKpA3kDP0%3D&tabid=340.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad Para Todos. Bogotá, D.C. 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes 2010-2011. Bogotá, D.C. 2012. [en línea] Disponible en: www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=HoUa9mwukk0%3d&tabid=337

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del Programa, Evaluación de políticas públicas, N° 6. Bogotá, D.C. 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Unión Temporal Institute for Fiscal Studies (IFS), Econometría y Sistemas Especializados de Información (SEI). Evaluación de Impacto del Programa Familias en Acción. Informe Final. Bogotá, D.C. Diciembre de 2006.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, Programa Mas Familias en Acción, Manual Operativo Versión 2, Bogotá, D.C. 24 de Junio de 2013. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, Rediseño del Programa Familias en Acción, Documento Operativo Técnico DOT No. 1, Bogotá, D.C. 07 de Mayo de 2013. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, Definición de puntos de corte del Sisbén III para el Programa Mas Familias en Acción, Documento Operativo Técnico DOT No. 2, Bogotá, D.C. 18 de Octubre de 2013. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, Clasificación de los municipios de Colombia para el Programa Mas Familias en Acción, Documento Operativo Técnico DOT No. 3, Bogotá, D.C. 22 de Octubre de 2013. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, verificación escolar, Documento Operativo Técnico DOT No. 9, Bogotá, D.C. 01 de Mayo de 2014. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Dirección de Ingreso Social, entrega de incentivos, Documento Operativo Técnico DOT No. 13, Bogotá, D.C. 01 de Mayo de 2014. [en línea] Disponible: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=8121>.

GARCÍA, Andrés. Los programas de transferencias condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C. 2009.

GÓMEZ, David. La política de las políticas de protección de los Programas sociales en y fuera de contextos electorales, Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). 2009.

LEVY, Santiago; EVELYNE Rodríguez. Sin herencia de pobreza. El programa Progres-a-Oportunidades de México, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Acción Social; Departamento Nacional de Planeación. El camino recorrido Diez años Familias en Acción. Bogotá, D.C. 2010.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 4155. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción

Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura. Bogotá, D.C. 3, Noviembre, 2011.

PROFAMILIA. Ministerio de la Protección Social. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. USAID. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Bogotá, D.C. 2011.

QUIROGA, Bibiana. Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa familias en acción: Una evaluación de impacto. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C. 2006.