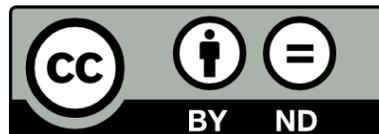


EFFECTOS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN (LEY 1948/19): ANÁLISIS
JURÍDICO DEL OBJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA REDISTRIBUTIVA.

Maria Fernanda Manosalva
Diego David Alvarez Castro

Tutor
Wilson Eduardo Ramírez Jiménez

Universidad Cooperativa De Colombia
Facultad De Derecho Campus Arauca
Arauca, 2023



Resumen

El fin esencial del Estado Social de Derecho colombiano es, procurar por el bienestar social de sus asociados mediante garantías integrales tendientes a dignificar la vida. En cumplimiento de ello, el Estado mediante políticas públicas o proyectos de inversión social gestiona la materialización los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La dinámica Estatal dicta que, en virtud del uso de los recursos de la nación para el cumplimiento de los fines, el Estado tiene una responsabilidad de evaluar la implementación de los proyectos ejecutados. No obstante, en el proceso de evaluación debe involucrarse a la ciudadanía para que sea participe del mismo.

En tal sentido, en el presente se realiza análisis de la participación ciudadana en el proceso de evaluación del programa Familias en Acción fase IV. Estudio que se realiza a partir de la percepción social de personas beneficiarias y no beneficiarias, de este.

Palabras clave

Estado Social de Derecho, política pública, Participación ciudadana.

Abstract

The essential purpose of the Colombian Social State of Law is to seek the social welfare of its associates through comprehensive guarantees aimed at dignifying life. In compliance with this, the State through public policies or social investment projects manages the materialization of the fundamental rights of citizens.

The State dynamic dictates that, by virtue of the use of the nation's resources for the fulfillment of the purposes, the State has a responsibility to evaluate the implementation of the projects executed. However, the evaluation process must involve the public so that they can participate in it.

In this sense, in the present an analysis of citizen participation is carried out in the evaluation process of the Familias en Acción phase IV program. Study that is carried out based on the social perception of beneficiaries and non-beneficiaries.

Keywords

Social rule of law, public policy, citizen participation.

Índice

Introducción.....	1
Justificación.....	2
Objetivos.....	3
Metodología.....	4
1. Políticas públicas y Derecho ciudadano	5
1.1. Políticas públicas: teoría y realidad.....	5
1.2. Relación entre Estado y políticas públicas.....	6
1.2.1. Tipos de políticas públicas.....	8
1.2.2. Dignidad como fundamento de los derechos y de las Políticas Públicas ...	10
1.3. Financiación de las políticas públicas en el Estado Social de Derecho: una cuestión de presupuesto.....	11
1.4. Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos: Teorización de Políticas Públicas.....	16
1.4.1. Etapa de preinversión de un proyecto de inversión pública	18
1.4.2. Etapa de inversión – ejecución de un proyecto de inversión pública	21
1.4.3. Etapa de operación de un proyecto de inversión pública.....	22
1.4.4. Etapa de evaluación ex post de un proyecto de inversión pública.....	23
1.5. Derechos ciudadanos frente en el marco de la ejecución de políticas públicas .	24
1.5.1. Análisis del caso Colombia: Ejercicio de Derechos ciudadanos	24
2. Análisis del programa social familias en Acción	27
2.1. Justicia distributiva como fundamento de políticas públicas distributivas	27
2.2. Antecedentes de implementación de programas subsidiarios condicionados....	30
2.3. Funcionamiento del Programa Familias en Acción	32

2.4.	Críticas al programa social Familias en Acción.....	33
3.	Análisis y percepción del programa Familias en Acción	37
3.1.	Análisis de eficiencia al programa social Familias en Acción.....	37
3.1.1.	PFA en Arauca.....	39
3.2.	Encuesta de percepción social sobre el programa Familias en Acción.....	39
3.2.1.	Resultados de encuestas de percepción social sobre el programa Familias en Acción (Beneficiarios).....	40
3.2.2.	Resultados Encuestas de percepción social sobre el programa Familias en Acción (No Beneficiarios).....	46
	Conclusiones.....	53
	Bibliografía.....	55

Tabla de ilustraciones

<i>Ilustración 1. Esquema de funciones del Estado frente a las políticas públicas</i>	<i>7</i>
<i>Ilustración 2. árbol del problema.....</i>	<i>19</i>
<i>Ilustración 3. Matriz metodológica.....</i>	<i>21</i>
<i>Tabla 1. Empresas Industriales y comerciales del Estado.....</i>	<i>13</i>
<i>Tabla 2. Sociedades de economía mixta.....</i>	<i>14</i>

Introducción

En el presente documento se aborda temas relacionados con la intervención pública, uno de los más polémicos y discutibles es el referente a la instrumentación, planificación y desarrollo de las políticas de orientación distributiva. Desde la perspectiva socio jurídica se estudiará la temática de quienes revisaron esta forma de actuación del sector público incluso décadas después de la crisis de los años setenta, acarrió tanto el arraigo de alternativas a las corrientes de análisis que buscaban interpretar estas políticas como fuentes del crecimiento y la equidad, viéndola como una progresiva pérdida de legitimación.

En otras palabras, cuestionar los instrumentos tradicionales de transferencias de renta, llevó a un creciente retroceso en la ocupación estatal de determinadas parcelas de intervención y por otro lado, la necesaria adaptación a esas nuevas necesidades y exigencias que tenemos como sociedad, que involucran además, en gran cantidad de países, una desbordada demanda de descentralización de la protección social en el doble plano territorial y funcional, además de dar lugar a ciertos cambios de los sistemas de prestaciones monetarias en los Estados de Bienestar contemporáneos.

Al observar los objetivos tradicionales de las transferencias sociales y al abordar el debate sobre los factores de producción y crecimiento económico, dejan en un segundo plano la discusión sobre el cumplimiento de los fines primarios respecto a estas políticas. Ahora, respecto a las preguntas si ¿Reducen de modo importante la desigualdad? ¿Fortalece y hace crecer la capacidad redistributiva de las prestaciones? ¿Qué herramientas tiene mayor capacidad para lograr reducir las desigualdades de renta entre los hogares? Son cuestionamientos que, se han hecho esperar en la medida que, existen falencias de evaluación objetiva de las políticas públicas de tipo distributivas, en este caso familias en acción; y, no existe un ejercicio frecuente de derechos ciudadanos para legitimar la exigencia de resultados positivos del programa familias en Acción.

La percepción socio jurídica, sobre las falencias de eficiencia del programa familias en acción, es de desconfianza. Cuestionamientos críticos son los debates constantes populares en la cotidianidad social. Sin embargo, la falta de ejercicio de derechos ciudadanos ha permitido que, la problemática de la pobreza extrema en vez de reducirse o eliminarse, ha

crecido exponencialmente a pasar de los años. Son múltiples los problemas que de aquí se desprenden y es deber social y moral comprender la necesidad de requerir la eficiencia de los recursos públicos que se invierten en estas políticas públicas distributivas (en este caso, familias en acción) pues, las estadísticas demuestran y evidencian el fracaso del programa social.

Es por ello que, en un primer momento el lector podrá tener conocimiento de los conceptos clave y base que se relacionan con la problemática descrita. El primer capítulo expone con claridad el vínculo que existe entre la necesidad de una política pública y el deber ciudadano de exigir resultados positivos de la formulación, implementación y evaluación de los programas sociales ejecutados por un Estado.

En un segundo capítulo, se detalla a profundidad los aspectos relevantes de la naturaleza, características y funcionamiento del programa familias en acción. Se resalta la necesidad tanto del programa social, como de la objetiva evaluación de eficiencia de este. Además, en el referenciado acápite se hace compilación de las más importantes críticas que ha tenido el programa familias en acción y su respectiva actualización en tiempo de ejecución del presente documento.

En atención que, gran base de la hipótesis de la investigación se soporta en la percepción social del programa familias en acción, en el tercer capítulo se fundamenta con criterio socio jurídico el análisis de los resultados de encuestas aplicadas a pobladores (beneficiarios y no beneficiarios del Familias en Acción) del municipio de Arauca en el mes de diciembre de 2023; y, estadísticas obtenidas del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) para nutrir con los presupuestos necesarios los argumentos conclusivos de la presente investigación.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los países latinoamericanos y el Caribe, atraviesan una situación económica muy crítica. En gran parte de ellos, las reformas fiscales y económicas implementadas en los dos últimos decenios, tienen como objeto la reestructuración y racionalización económica necesaria para competir en la economía globalizada. Sin embargo, las políticas de los gobiernos latinoamericanos y el Caribe solo han hecho aumentar la desigualdad, el desempleo y el estancamiento de los salarios.

El erróneo enfoque de políticas públicas quizás sea una de las tantas causas que genera desigualdad social, y que consecuentemente incrementa el rubro presupuestal para atender las necesidades básicas de las personas vulnerables. Es por ello que, la solución inmediata para estas problemáticas, según los gobiernos latinoamericanos, es la creación de políticas públicas distributivas, que son aquellas encaminadas a incrementar el consumo de la población de forma directa, mediante transferencias o incremento en el monto total disponibles. Como, por ejemplo, con subsidios a las personas que cumplan ciertos requisitos de condición (como subsidios para las madres cabeza hogar de estrato 1 y 2, recibirán un subsidio mensual por cada menor a su cargo).

Familias en Acción es una de las políticas distributivas más grandes de Latinoamérica. Es un programa social iniciado en el año 2000 financiado con deuda pública. Consiste en transferencias periódicas y condicionadas a persona en situación de vulnerabilidad, para aliviar la carga económica del hogar. En otras palabras, es un programa diseñado con el propósito de mitigar la problemática de pobreza extrema en el país.

Gradualmente con el paso de los años, el programa se fortaleció pues buscaba disminuir los niveles de pobreza surtidos por la crisis económica de los noventa. Suceso que afecto en gran medida a la clase con menos recursos. El fortalecimiento dado tiene también como explicación los intereses relacionales del presidente Uribe. Durante los periodos lectivos no se tuvo en cuenta las críticas de asilamiento expuestas por la oposición, académicos y los periodistas, pues llegaron tardíamente, careciendo de rigor académico y posiblemente afectarían los intereses electorales. Esta hipótesis, se puede decir que se encuentra confirmada, pero haciendo ciertas claridades.

Es válido analizar los efectos del programa Familias en Acción, en ejercicio del derecho de participación ciudadana. Como lógica de la democracia moderna corresponde a la ciudadanía ejercer control sobre los gobiernos respecto a la eficiencia de las políticas públicas implementadas para atender las necesidades de la sociedad. El presente documento académico, pretende establecer crítica socio académica desde la perspectiva jurídica y en ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y académicos.

Objetivos

General

Analizar la efectividad del programa Familias en Acción (Ley 1948/19), desde la perspectiva del deber de participación ciudadana en el proceso de la implementación y evaluación del programa social.

Específicos

- Relacionar el marco conceptual y teórico, identificado a partir de la relación entre política pública y participación ciudadana.
- Explicar los antecedentes y funcionamiento del programa Familias en Acción (Ley 1948/19), como política pública redistributiva destinada a reducir la brecha social.
- Justificar la necesidad de mejorar el programa Familias en Acción (Ley 1948/19) bajo el criterio de participación ciudadana respecto a la reducción de la brecha social.

Metodología

El presente trabajo es un discernimiento socio jurídico que tiene como principal tema la pobreza, identificando el Programa Familias en Acción (en adelante PFA) como ineficiente en cumplimiento de su objeto. De igual modo, se detalla los diferentes juicios de valor que existen sobre el mismo, para determinar si existe falencia en el ejercicio de derechos ciudadanos.

Para ello, La información expuesta es analizada bajo los enfoques de las políticas públicas, la asistencia, con énfasis en la política social. Se revisaron variados aportes teóricos de diferentes ciencias sociales, ya que, es un concepto de dimensión interdisciplinar. La complejidad metodológica se sitúa en la comprensión de la realidad aplicada del PFA para atender una problemática tan profunda como lo es la pobreza extrema. Por ello, se ha combinado el análisis normativo a partir de reflexiones académicas extrapoladas con datos estadísticos correspondientes a los resultados anuales del Programa Familias en Acción.

En aplicación de una metodología de investigación mixta, se cuenta con un enfoque cualitativo ya que expone el análisis de la problemática desde presupuestos teóricos axiológicos y doctrinales sobre el tema en cuestión.

De igual modo, se cuenta con un enfoque cuantitativo respecto al análisis de los resultados obtenidos de las encuestas practicadas a población beneficiaria que, como se expone en el respectivo acápite, el trabajo de campo se realizó en varias comunas del municipio de Arauca. Y, población no beneficiaria del programa familias en Acción, la cual se realizó mediante medios digitales en pro de contar con la colaboración de población con un perfil ajeno al programa Familias en Acción.

1. Políticas públicas y Derecho ciudadano

En el presente acápite, se abordan los conceptos clave a tener en cuenta para el avance de esta investigación, en el capítulo se hace exposición de la teoría conceptual de las políticas públicas; En el desarrollo de este se argumenta la relación entre el Estado y las acciones administrativas del gobierno, de tal modo que, exista idónea fundamentación de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas como dinámica necesaria en el accionar de las obligaciones del Estado.

De igual forma, se estudia la distinción de los tipos de políticas públicas, con el propósito de focalizar el estudio en una delimitación temática que permita abordar el desarrollo de la investigación con mayor precisión. No obstante, la exposición y estudio de la metodología aplicada para la formulación y evaluación de proyectos dispuesta por el DNP, hace parte del presente. Lo anterior, con la finalidad de establecer relación directa entre los derechos ciudadanos fundados en el rol de asociados de las personas con el Estado, y, la efectividad de las políticas públicas como exigencia.

1.1. Políticas públicas: teoría y realidad

En palabras del autor Salazar (2012), las “*políticas públicas*” son las sucesivas respuestas del Estado a las problemáticas sociales. En tal sentido ha de considerarse que, el concepto “*política*” por sí solo se refiere al accionar de una organización como expresión de poder; mientras que, el complemento conceptual “*pública*” añade a la definición de esta noción el componente social, de tal modo que, el autor en mención deduce que las “políticas públicas” son propósitos Estatales que por naturaleza deben solucionar problemas sociales específicos, y, consecuentemente beneficiar a las personas.

Respecto al aspecto institucional, Aguilar (1992) manifestaba que las políticas públicas tratan de la decisión de la jurisdicción enmarcada en procedimientos legales, mediante la cual, se vincula al colectivo social como beneficiarios frente a la acción empleada para solucionar problemas y necesidades. En este sentido el autor referenciado complementa argumentando que, la política pública no es simplemente reactiva, pues esta se diseña y planifica con base en criterios objetivos a fin de prever resultados eficientes.

Bajo estas premisas es innegable la necesidad de las políticas públicas para la sociedad. Además, se puede deducir que estas son el medio idóneo para el cumplimiento de los fines del Estado. No obstante, existen vicisitudes prácticas.

Complementa el autor citado, en teorización del concepto desarrollado argumentó que, tratándose de ser una actividad política, los intereses y expectativas de los actores que intervienen en la misma son condicionadas por las relaciones que existan ellos. De tal modo que, las relaciones sociales en el entorno político determinan los productos gubernamentales, es decir, la efectividad respecto al cumplimiento de los fines Estatales depende los intereses políticos.

En análisis de lo hasta el momento expuesto, y el panorama polarizado de la política actual, se puede comprender como las discrepancias ideológicas de partidos y movimientos políticos es un factor determinante para el desarrollo de las políticas públicas. La realidad es que, aunque estas sean el medio idóneo para articular soluciones a las problemáticas y necesidades sociales, el alcance y límites de las mismas son una consecuencia de la falta de consenso, pues la financiación y ejecución de presupuesto son el punto de inflexión entre los actores participes.

1.2. Relación entre Estado y políticas públicas

Estos son dos conceptos que pueden ser analizados desde distintas perspectivas. Sin entrar en detalles según Jaramillo, *et al* (2018) la concepción de Estado de Hobbes establecía el Estado, como un gran contrato social. A partir de allí, la evolución del concepto ha ido dotando el mismo, de instituciones y responsabilidades mediante la ley, mediante el ordenamiento. Por simple lógica etimológica y jurídica, contrato implica la voluntad de dos partes, es decir, el contrato social *a priori* presupone personalidad jurídica al Estado para asumir responsabilidades.

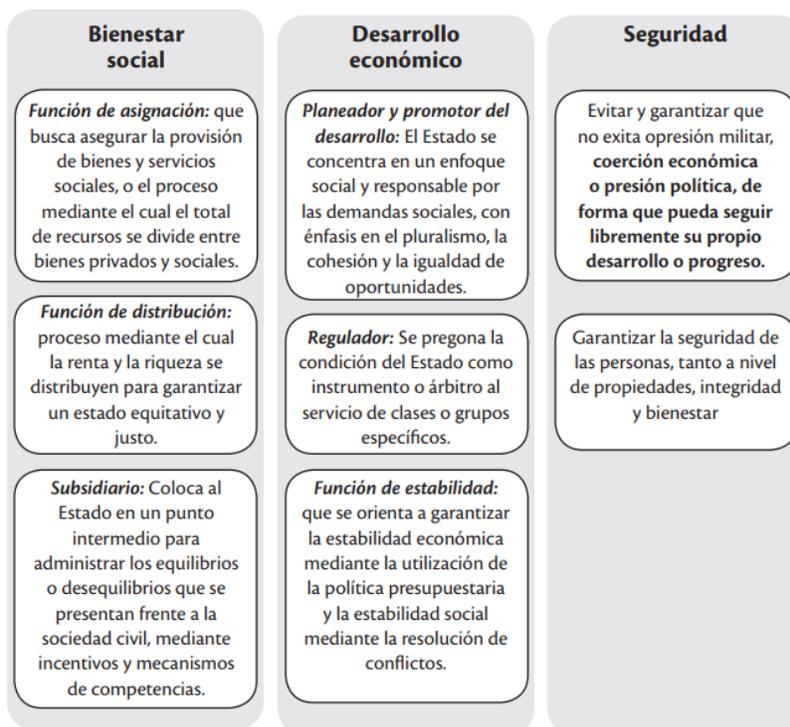
Es así como a partir de lo referenciado por los mentados autores se interpreta que, la dinámica del contrato social se determina por la responsabilidad de cargas de parte y parte. Claramente, la materialidad y estipulación de estas, es el sustento argumental mediante la cual la Ley reconoce derechos a los individuos que hacen parte de la sociedad frente al

Estado. Por otro lado, en contraposición a la existencia de derechos, se establecen los deberes del Estado frente a la sociedad.

Con fundamento en lo anterior, la síntesis argumental supone la existencia de derechos y deberes que se impone a la ideología, gobierno u organización, pues el deber ser de un Estado es garantizar los derechos de sus miembros, y, es dar solución a las problemáticas sociales. En ese entendido, la Constitución, la Ley y los mecanismos ciudadanos serían idóneos para la garantía de los derechos ante las instituciones del Estado; mientras que, para la atención de las problemáticas sociales se requiere del accionar del Estado mediante políticas públicas.

Según Torres y Santander (2013), los fines esenciales del Estado pueden variar según la sociedad. No obstante, los autores en referencia de Musgrave, citado en Ortegón (p. 25) establecen que las funciones del Estado son: (i) asignación de bienes y servicios, (ii) distribución en pro de garantizar equidad y justicia social, y, (iii) estabilidad respecto a la economía y seguridad. A continuación, un esquema descriptivo de la funciones principales y complementarias identificada por los autores citados.

Ilustración 1. Esquema de funciones del Estado frente a las políticas públicas



Nota: obtenida de Introducción a las políticas públicas, por Torres y Santander, 2013 (p. 26)

Desde la aproximación a el estudio del Estado Social de Derecho. Según la Corte Constitucional de Colombia en (Sentencia SU 747, 1998), el Estado de Derecho o Estado Democrático se diferencia del Estado Social de Derecho en la manera que establecen su relación con sus asociados. Por un lado, el Estado de Derecho busca establecer límites de poder en la sociedad con el propósito de salvaguardar los derechos y libertades de los asociados.

Por otro lado, el Estado Social de Derecho opera bajo la misma premisa del Estado Democrático, pero autoimpone el cumplimiento de unos fines en la sociedad. De tal modo que, como puede constatarse expresamente en los artículos 1 y 2 de la carta magna, la prioridad axiológica del Estado es garantizar a sus asociados condiciones de vida digna y el pleno ejercicio de derechos y libertades.

Ergo la relación entre Estado y Políticas Públicas tienen como vértice o conexión la dignidad como principio rector, sobre todo para el Estado Social de Derecho. Tal y como Ortiz, Cáceres, De la Cruz y Rivera (2021) citaron manifestación de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) la dignidad es un derecho humano, el cual prevé la garantía jurídica de las personas en su dimensión individual y social por el simple hecho de ser personas. De igual modo, los autores hacen referencia al imperativo categórico kantiano, como fundamentación formal de la teoría de la dignidad como fundamento de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, si el Estado Social de Derecho de Colombia se funda en el respeto de la dignidad humana, y, con base en ello se sustenta el fin social de garantizar los principios, derechos y deberes; es palpable la necesidad del Estado Colombiano por implementar Políticas Públicas que materialicen el cumplimiento de los deberes consagrados en el Título I de la Carta Magna.

1.2.1. Tipos de políticas públicas

En alusión al trabajo de Flores (2015), identificó y compiló cuatro conceptos relacionados con políticas públicas. Para ello, el autor citó a Lowi referenciando el fundamento de la clasificación de tipología de las políticas públicas en: política reglamentaria, política distributiva, política redistributiva, y, política constituyente. En términos del académico Flores se definen así:

- (i) **Política regulativa o reglamentaria:** Plantea Meny & Thoenig (1992) que, es una normatividad que incide en el comportamiento de los ciudadanos, por su naturaleza coercitiva tendiente a la obligatoriedad o prohibición. En otras palabras, limitación y restricción del actuar del individuo.

En complemento, este sentido, Aguilar (1995) es previsible evidenciar oposición por parte de las personas. Es por ello que, a pesar de ser necesarias este tipo de políticas presenta diversas dificultades.

Ejemplo: Regulación urbanística del suelo, explotación minera, legislación sobre salud pública (tabaco, alcohol, alimentos), competencia desleal. – La transgresión de estas regulaciones implica sanciones para el infractor.

- (ii) **Política distributiva:** Postula Meny & Thoenig (1992) que, es una acción del poder público, a través de la cual éste concede prerrogativas, excepciones, descuentos, beneficios, poderes o recursos a determinados sujetos o sectores especiales que cumplan determinadas conductas.

El terreno de este tipo de política es en general, pacífico. Considera Aguilar (1995) que es una política caracterizada por cuestiones no tribales que deben ser tratadas con recursos estatales siempre divisibles. Gracias a esta misma razón en ella tiene lugar acuerdos particulares de apoyo mutuo entre los actores que no son antagónicos entre sí.

Ejemplo: Subsidios, subvenciones a ciertas actividades, políticas de reparto de tierras, zonas francas, etc.

- (iii) **Una política redistributiva:** es una de las modalidades que más tensión social genera. Consiste en la transferencia directa de recursos a determinados grupos sociales, lo cual ocasiona en la costos adicionales de otros grupos (Aguilar, 1995, como se citó en Flores, 2015). En otras palabras, se asignan ventajas a unos grupos sociales a expensas de otros.

Ejemplo: programas sociales financiados con políticas fiscales. Un caso concreto y el cual es objeto de estudio, el programa Familias en Acción. Siendo una política mediante la cual se realiza transferencia monetaria de modo periódico, a personas en extrema pobreza o vulnerabilidad; siendo un programa financiado con lo obtenido de los tributos aportados por los contribuyentes fiscales.

- (iv) **La política constitutiva o constituyente:** es la más imprecisa de todas. Esta política hace referencia a la acción pública a través de la cual se definen las normas o las reglas acerca del poder. Por ejemplo, está la reforma de la Constitución de un país, la introducción de las reformas institucionales o administrativas, además de la creación de organismos públicos de alto estatus donde podemos contar un ministerio. Todas estas no afectan la vida diaria de los ciudadanos, pero hablando de la autoridad, para ella representa una importante forma de intervenir en los asuntos de los cuales se tratan.

1.2.2. Dignidad como fundamento de los derechos y de las Políticas Públicas

Como se expuso con antelación, el concepto dignidad está estrechamente ligado con el Estado Social de Derecho. Según Ortiz, *et al* (2021) la base de cualquier sociedad es la dignidad. En ese sentido los autores manifestaron que, ésta es el pilar de vida individual y social de las personas, pues a partir de allí se cimenta la igualdad, respeto, justicia, bienestar en la sociedad.

En el ordenamiento jurídico colombiano, este principio rector se ha conceptualizado como dignidad humana. La corroboración de esta afirmación se encuentra el artículo 1 de la carta magna, el cual establece este concepto como valor superior y principio fundante del reconocimiento de derechos a la personas por su naturaleza humana.

Con relación a este principio, la Corte Constitucional en (Sentencia T 335, 2019) resaltó que, existen tres lineamientos para interpretar la dignidad humana en nuestro ordenamiento. La primera interpretación es entenderla como la posibilidad que tienen las personas de autodeterminarse individual y socialmente. La segunda interpretación, es la dignidad humana como las condiciones materiales y concretas para la existencia. La tercera entendida como la garantía de las personas a vivir sin ser sometidos a tratos degradantes y humillantes.

Entonces, si la función del Estado colombiano es garantizar la dignidad humana de sus asociados; consecuentemente debe efectuar acciones tendientes al cumplimiento del fin social que ordena la Constitución política. Es por ello por lo que se considera a partir desde la estructura de este documento, se considera la dignidad como fundamentación de las Políticas Públicas, y, como ilación, ellas son el medio idóneo para su garantía.

Ahora bien, son claras las obligaciones del Estado, como también lo son los derechos de los ciudadanos. No obstante, los derechos tienen un costo, no en su naturaleza propia, pero si en las acciones que deben realizarse para su garantía (Campos, 2013). En tal sentido, ha de tenerse en cuenta la discusión del presupuesto y financiación para determinar la capacidad de acción por parte del Estado.

1.3. Financiación de las políticas públicas en el Estado Social de Derecho: una cuestión de presupuesto

A. Las principales fuentes de ingreso del Estado colombiano son los (i) tributos, (ii) las ganancias de empresas industriales y comerciales del sector público, y, (iii) las regalías obtenidas de las concesiones mineras.

- (i) **Tributos: En Colombia existen impuestos de orden nacional e impuestos de orden local (tales como los impuestos departamentales y municipales).**

Según el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana¹, define impuestos como el pago obligatorio que realizar personas naturales y jurídicas al Estado, para que este pueda proveer bienes y servicios a los colombianos, tales como la educación, salud, seguridad, etc. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 363 establece como características del sistema tributario la eficiencia, la equidad y la progresividad.

- Eficiencia: este criterio presupone que el sistema tributario recaude lo necesario para financiar al Estado, con intención de no influir en gran medida sobre los hogares y las empresas.
- Equidad: criterio que se refiere a la carga tributaria que se exige a los contribuyentes. De tal modo que, no existan excesivas cargas o beneficios desproporcionados a sectores o grupos particulares de la sociedad.
- Progresividad: es unas características que hace referencia al porcentaje proporcional de cobro que realiza el sistema tributario. Entre más dinero mayores impuestos.

Son impuestos nacionales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Renta Empresas (porcentaje de las ganancias), Contribuciones a seguridad social (cobro sobre los salarios de los trabajadores), Renta Personas (porcentaje de los ingresos), Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF conocido como 4 x 1000), Aranceles y Tarifas (flujos comerciales generados en las importación y exportaciones), Consumo (aplicado a la venta de bienes y servicios al consumidor final), Gasolina y ACPM (aplicado a las transacciones sobre estos), Carbono (sobre el contenido de carbono en combustibles fósiles), Timbre (sobre documentos públicos y privados- ejemplo. Expedición de Pasaporte).

Son impuestos locales, el Impuestos de Industria y Comercio (Conocido como ICA, es un porcentaje sobre actividades industriales, comerciales o de servicio), Predial (sobre bienes inmuebles), Alcohol, Cigarrillo y Loterías (sobre la comercialización de estos),

¹ Es un espacio creado con el que se busca la democratización de la información sobre las finanzas públicas en Colombia. El portal web (<https://www.ofiscal.org/>) proporciona datos e información relevante sobre el sistema tributario en Colombia y sobre los impuestos que se cobran en Colombia.

Sobretasa a la gasolina (sobre el precio de la gasolina comercializada), Vehículos (sobre los vehículos a nivel departamental), Registro (sobre documentos o contratos registrados en Cámara de Comercio y oficinas del Estado a nivel departamental), Otros (alumbrado público, registro de vehículos, juegos de azar, eventos).

Con el cobro de los mencionados impuestos se financia el Estado Social de Derecho Colombiano, y con ellos se debe cubrir los costos y gastos de la administración pública, financiar la educación, salud, seguridad, proyectos de infraestructura, y, para atender las necesidades de la población. Todos estos rubros deben estar previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

(ii) Ganancias de empresas industriales y comerciales del sector público

Según Gómez (2017), las empresas industriales y comerciales del Estado son entidades que cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa, y, capital (público o mixto). Son entes que por su actividad se encuentran reguladas por el derecho privado. Sin embargo, debido al manejo de recursos públicos, su organización, estructura y funcionamiento están vigiladas y supervisadas con mayor intervencionismo.

En tal sentido, todas las entidades con esta caracterización particular deben estar adscritas a una dependencia del gobierno central. A continuación, se enunciarán algunas de las empresas industriales y comerciales del Estado, y, sociedades de economía mixta con su respectivo vínculo Estatal según Castaño (2011).

Tabla 1. Empresas Industriales y comerciales del Estado

Empresas industriales y comerciales del Estado	Vinculada a
Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (SATENA)	Min. De Defensa Nacional
Industria Militar (Indumil)	Min. De Defensa Nacional
Caja Promotora de Vivienda Militar	Min. De Defensa Nacional
Empresa Territorial para la Salud (ETESA)	Min. De la Protección Social
Radio Televisión Nacional de Colombia	Min de Comunicaciones
Imprenta Nacional	Min. Del Interior y de Justicia

Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Min. De la Protección Social
Banco Agrario de Colombia	Min. De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural
Fondo Nacional del Ahorro	Min. De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)	Departamento Nacional de Planeación

Nota: Adaptación del Blog jurídico de Alex Castaño “*Descentralización por servicios*”
(2011)

Tabla 2. *Sociedades de economía mixta*

Sociedades de economía mixta	Vinculada a
La Previsora S.A.	Min. De Hacienda y Crédito Público
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex)	Min. De Comercio, Industria y Turismo)
Financiera Energética Nacional S.A. (FEN)	Min. De Minas y Energía
Fondo Ganaderos	Min. De Agricultura y Desarrollo Rural
Artesanías de Colombia S.A.	Min. De Comercio, Industria y Turismo
Hotel San Diego S.A. – Hotel Tequendama	Min. de Defensa Nacional
Fondo para Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)	Min. De Agricultura y Desarrollo Rural
Fiduciaria de Comercio Exterior (Fiducoldex)	Min. De Comercio, Industria y Turismo
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A. (Vecol S.A.).	Min. De Agricultura y Desarrollo Rural
Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC)	Min. De Defensa Nacional
Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA).	Min. De Agricultura y Desarrollo Rural

Nota: Adaptación del Blog jurídico de Alex Castaño “*Descentralización por servicios*”.
(2011)

En concreto estos entes enunciados anteriormente, producen ganancias que, dependiendo de la estructura societaria o participación empresarial generan utilidad para financiar el Estado colombiano.

(iii) Regalías obtenidas de las concesiones mineras

Por mandato legal y constitucional el Estado colombiano tiene la obligación de administrar los recursos mineros del territorio nacional. En concordancia, el artículo 5 de la ley 685 de 2001 (en adelante Código de Minas), atribuye la exclusiva propiedad del Estado sobre los minerales de “*cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural*”.

En virtud de lo anterior, el Estado puede explotar directamente los minerales, o, puede mediante título minero (artículo 14, Código de Minas) dar concesión minera para exploración y explotación. Según la página web (<https://www.anm.gov.co/>) de la Agencia Nacional de Minería, actualmente existen 9602 títulos mineros vigentes en Colombia. De igual modo en el portal web reportan que, el 68% (6517 títulos) están adjudicados a personas naturales, y el otro 32% (3085) títulos) adjudicados a personas jurídicas.

A cambio de dichas concesiones mineras, el Estado colombiano recibe periódicamente regalías liquidadas con la formula $\boxed{\text{Regalía} = \text{Pd} \times \$ \times \%}$ siendo Pd: la cantidad de material explotado; \$: precio base del mineral fijado por el Ministerio de Minas y Energía; %: porcentaje de regalía fijado para el respectivo mineral.

B. Otra manera de financiar el Estado es con la deuda externa, pero esta modalidad se condiciona con instrucciones que impone la parte acreedora (La Iguana TV, 2021). En tal sentido, con base descripción realizada con antelación, los anteriores rubros componen el presupuesto nacional, de los cuales se destina para los gastos del Estado.

Según el Observatorio fiscal de pontificia Universidad Javeriana (2018), son parte Gasto Público, las partidas económicas que se destinan para garantizar los derechos ciudadanos, tales como educación, salud, seguridad. También hace parte del Gasto Público, la provisión de bienes y servicios, tales como alcantarillado, electricidad, vías. Adicional a lo anterior, los costos de operación de la administración igualmente hacen parte del Gasto Público.

Tal y como se puede inferir del título de este acápite, el financiamiento de las políticas públicas está supeditado al presupuesto nacional. La regulación sobre esta temática se encuentra enmarcada en la Constitución Política (1991), a partir del artículo 339 y subsiguientes, los cuales establecen las reglas esenciales del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional, Distrital, Departamental, y, Municipal.

No obstante, se enfatiza el artículo 334 pues este dispone el marco de sostenibilidad fiscal, mediante el cual la administración pública deberá operar con el propósito de alcanzar los objetivos y fines del Estado Social de Derecho. En concordancia ha de referenciarse la Ley 1473 de 2011, la cual establece la regla fiscal que garantiza la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. En el artículo 4 de la mentada Ley, se establece que

“La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Es con fundamento en estas disposiciones legales y constitucionales que, se expone el estudio de eficiencia de una política pública como lo es Familias en Acción, en el entendido que, es un programa financiado con recursos públicos obtenidos mediante el pago de impuestos, al cual por su prolongada existencia se le debe efectuar control ciudadano respecto a los resultados de eficiencia en cuanto a la reducción de la brecha social.

1.4. Metodología para la Formulación y Evaluación de Proyectos: Teorización de Políticas Públicas

El énfasis del presente texto hasta el momento se ha enfocado en el *¿por qué?* De las políticas públicas. Es en tal sentido que, se observa necesario analizar el *¿cómo?*, pues siendo una modalidad de inversión estatal, la planificación y estructuración son criterios determinantes en la prospectiva de resultados satisfactorios de la misma.

Es por ello que, el Estado colombiano mediante el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) en virtud de la Ley 152 de 1994 y la Resolución 4788 de 2016

dispone de la Metodología General Ajustada (en adelante MGA), la cual es una herramienta informática que tiene por función el manejo de registro, formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública para gestión ante los entes nacionales y territoriales (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

La MGA dispone de lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación y evaluación de proyecto de inversión pública. Y, aunque todo ello se encuentre delimitado en la herramienta informática, el DNP también dispone de un manual de soporte conceptual en el que se describe a detalle cada etapa del proceso de inversión pública.

El documento en mención se denomina “*Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos*”. Como se referenció anteriormente, la conceptualización del procedimiento permite el análisis detallado para una correcta estructuración del proyecto de inversión pública. De tal modo que, se pueda garantizar el seguimiento y evaluación de cada etapa ejecutada, y así, determinar cualitativa y cuantitativamente el impacto de la inversión.

El ciclo de los proyectos se compone de cuatro etapas y un criterio transversal. (i) La etapa de preinversión, (ii) la etapa de inversión – ejecución, (iii) la etapa de operación, (iv) la etapa de evaluación Ex post; siendo el criterio transversal presente durante todo el procedimiento, el seguimiento de evaluación, pues cada etapa cuenta con esa actividad de monitoreo.

A propósito de lo anterior, a finales del 2022, DNP anunció el proceso de la implementación de la nueva plataforma, la cual integra el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (en adelante SUIFP), y, el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (en adelante SPI); en una sola plataforma denominada Plataforma Integrada de Inversión Pública (en adelante PIIP).

La nueva plataforma se creó para garantizar la trazabilidad y transparencia del procedimiento o ciclo de los proyectos, el DNP en virtud de las recomendaciones realizadas en el COMPENS 3751 de 2013. La PIIP, en adelante es la herramienta web que se ha dispuesto para articular los procesos de inversión pública, independiente de su fuente de

financiación, orientada a las entidades del orden nacional, territorial o actores de gestionan recursos públicos. Por lo que, se estandariza el procedimiento. Sobre todo, los lineamientos, y, criterios de seguimiento y evaluación.

1.4.1. Etapa de preinversión de un proyecto de inversión pública

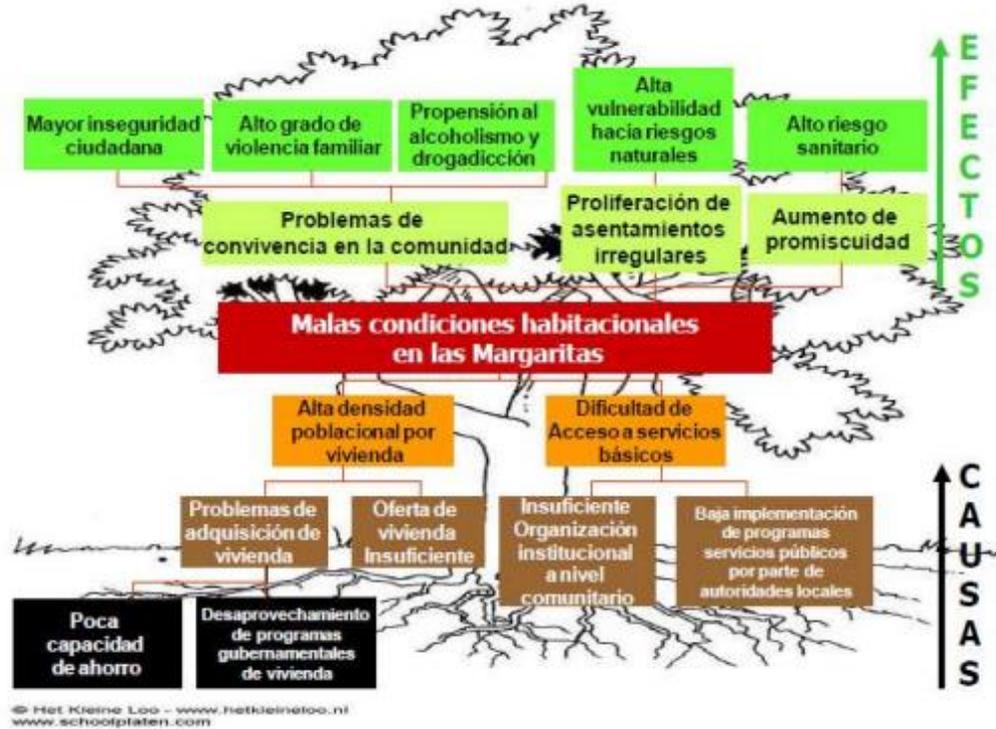
Se debe comprender que las actividades de formulación de políticas se muestran importantes en la medida que facilitan la respuesta del Estado referente a diversas situaciones problemáticas. En otras palabras, la formulación es la conclusión de un ejercicio analíticos sobre los problemas y las opciones de política con las que se cuenta y son aceptables para atenderle.

Según la metodología la etapa de preinversión precisa de tres fases a cumplir, la identificación, la preparación, y, la evaluación Ex ante. La primera de ellas, la identificación, consta de tres momentos:

- (i) Situación actual: momento para analizar la problemática respecto a causas y consecuencias; la población afectada; territorio; actores y roles de los participantes directos e indirectos de la problemática.

Es necesario precisar que, este momento metodológicamente se grafica en forma de árbol y se denomina “*árbol del problema*”.

Ilustración 2. árbol del problema



Nota: Obtenida del Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos [imagen], por Departamento de Planeación Nacional (p.14), 2013.

Como se puede observar en la ilustración anterior, se tiene el ejemplo del *cómo* se grafica la problemática. Es importante resaltar que, este modelo es aplicable para el caso concreto de esta investigación, claramente, habrá tenido lugar en la etapa de preinversión del programa.

No obstante, a modo de interpretación de la metodología, puede que, cada una de la fases del SISBEN hayan estipulado condiciones, con las cuales el programa Familias en Acción hubiese tenido que, rediseñar la *situación actual* y en consecuencia el *árbol del problema*.

Un indicio de la anterior afirmación es que, para la fase IV del SISBEN se recategorizó las condiciones de situación socio económica de las personas. En consecuencia,

ello repercutió en la actualización de la base de datos del programa, y, la focalización de la población del programa por parte de Prosperidad Social.

- (ii) Situación esperada: a interpretación literal este momento se precisa para la personalización del objetivos (tanto general como específicos) respecto a la solución para la población y zona de la problemática.
- (iii) Alternativas de solución: en este momento, se determina las posibles soluciones disponibles para el análisis frente a la problemática y con base en los objetivos definidos previamente.

La segunda fase, la preparación. Es la que se realiza el estudio legal, estudio de mercado, estudio técnico, estudio ambiental, estudio de riesgos y estudio financiero. Todos ellos necesarios para el análisis relación costo-beneficio. De igual modo, en esta fase se determinan los lineamientos de evaluación bajo los criterios de vida del proyecto (en cuanto tiempo requerido por actividad de inversión, periodo de depresión de activos, y al tiempo intimado para el alcance de los objetivos).

Según el manual referenciado, con la información obtenida es factible estructurar la cadena de valor del proyecto. Para la elaboración de esta, se tiene como punto de partida la identificación de los objetivos, describiendo la consecución de la situación deseada en aplicación de las alternativas de solución para el cumplimiento de los objetivos específicos. Por otro lado, la identificación de los productos, es decir, los resultados previsibles con la ejecución de las actividades presupuestadas para la transformación de insumos en productos.

La tercera fase, la evaluación ex ante. Es la parte del curso de la formulación del proyecto en el que se evalúa financiera, económica y socialmente la alternativa de solución a la problemática identificada. La valoración de esta se realiza a partir de los indicadores de flujo de caja, la tasa de descuentos respecto a intereses, y, rentabilidad respecto a Valor Presente Neto (VPN), Tasa Interna de Retorno (TIR), Relación Beneficio Costo (RB/C); indicadores de costo-eficiencia: Costo por capacidad y Costo por beneficiario; e, indicadores de costo mínimo: Valor Presente de los Costos (VPC) y Costo Anual Equivalente (CAE).

No obstante, cada proyecto requiere de indicadores personalizados (esto es seleccionados a conveniencia) dependiendo del grado de profundidad del proyecto. Para ello, el DNP dispone de la guía metodológica para la formulación de indicadores (2009). Aclarado lo anterior, el producto final de esta etapa se puede compactar en una matriz (ver ilustración 2) para facilitar el conocimiento, control y seguimiento de las posteriores etapa.

Ilustración 3. Matriz metodológica

Resumen Narrativo	Indicadores-Metas	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Nota: Obtenida del Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos [tabla], por Departamento de Planeación Nacional (p.10), 2013.

Una vez se cargué la información en el PIIP, se debe estar al tanto de la aprobación del proyecto inversión por parte del DNP.

1.4.2. Etapa de inversión – ejecución de un proyecto de inversión pública

Ha de considerarse que, para esta etapa ya se cuenta con la aprobación del proyecto, es decir, existe un presupuesto o financiación para dar ejecución a las actividades diseñadas y programadas en la etapa anterior. Es por ello que, inversión y ejecución son dos actividades estrechamente vinculadas, pues su realización complementaria es la ejecución de recursos e insumos presupuestados.

En observación del referenciado manual metodológico (2013), no se obtiene mayor detalle técnico del seguimiento. No obstante, se infiere de la conferencia virtual del DNP (A un paso de la Plataforma Integrada de Inversión Pública - PIIP: lo que debes saber, 2022) en la que se presentó la PIIP que, el procedimiento en esta etapa cuenta con múltiples actores e intervinientes, para el seguimiento y evaluación de la ejecución del mismo. Pues como se

describió con antelación, la PIIP facilitara la trazabilidad y transparencia durante todo el proceso.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que, existen matrices de apoyo sugeridas por el DNP en su portal web, y, otros manuales complementarios para que los servidores a cargos realicen un seguimiento práctico, idóneo y eficaz.

1.4.2.1. Implementación de las políticas públicas

Otro modo de denominar a la etapa de inversión – ejecución es, etapa de implementación. Según cita referenciada por Revuelta (2007), V. Meter y Van Horn, señalaban que la implementación abarca las acciones realizadas para el cumplimiento de los objetivos fijados en la etapa preparativa.

Igualmente, el autor referenciado define la implementación consiste en llevar a cabo una decisión política básica, generalmente incluida en un estatuto que puede además tomar la forma de una importante orden ejecutiva o cómo una decisión de la justicia; perfectamente, la decisión identificada del problema que se va a resolver y estipular los objetivos que desean ser alcanzado.

En complemento, Méndez & Lendo (2006) La temática controversial es, las vicisitudes que pueden presentarse en esta etapa. Debido a su carácter político, muchos de los autores observan este proceso de implementación como un juego donde un grupo o grupos de individuos tienen como objetivo principal el maximizar su poder e influencia.

En tal sentido, se plantea en este punto el cuestionamiento ¿de qué depende el éxito o fracaso de una política pública o proyecto de inversión? Si se tiene en consideración la premisa que antecede, los factores de éxito pueden variar al considerar que no serán netamente técnicos por fallas metodológicas, sino por esfuerzos políticos que se opongan a la implementación de la misma.

1.4.3. Etapa de operación de un proyecto de inversión pública

El propósito de la inversión pública es obtener productos, bienes o servicios identificados para dar solución a la problemática identificada. Teniendo como presupuesto las etapas anteriores, en esta fase del ciclo del proyecto se empieza a evidenciar los resultados e impacto de la implementación (Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, 2013).

Al igual que la etapa anterior, la profundidad en este aspecto es leve en la medida que, atañe directamente en aspecto técnicos y materiales del proyecto. De igual modo, el seguimiento y valoración de los resultados obtenidos durante esta etapa son relevantes al momento de determinar el éxito o falencia del proyecto.

1.4.4. Etapa de evaluación ex post de un proyecto de inversión pública

En la secuencia lógica del ciclo de un proyecto, la evaluación final, es un proceso mediante el cual se fundamenta las conclusiones de este. Puntualmente, señala Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (2013) la verificación del cumplimiento de objetivos como criterios de evaluación de la alternativa de solución elegida, constituye el análisis de la situación problemática posterior a la implementación de un proyecto. En tal sentido, es clara la necesidad de la evaluación ex post como insumo del proyecto.

1.4.4.1. Evaluación de políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas, según Dunn (2008, citado en Torres., y, Santander, 2013) se define como un proceso analítico de suministrar información sobre el desempeño de esa política, siendo la base para planificar la intervención pública permanente, con criterios sistemáticos y objetivos de su diseño, gestión y resultados obtenidos, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social.

Es una actividad necesaria para la nueva administración pública. En palabras de Roth (2004, citado en Torres., y, Santander, 2013) el adaptar herramientas del sector privado al manejo de los asuntos públicos, en pro de la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de la ciudadanía con una visión de eficiencia, competencia y efectividad es un requerimiento innegociable para satisfacer las demandas sociales.

De allí la importancia de la herramienta PIIP, pues al existir transparencia en los procesos de inversión pública, la evaluación deja de ser una actividad ajena a la sociedad. Ahora más que nunca, la evaluación adquiere un rol relevante, en la medida que, es una herramienta esencial para incentivar y gestionar la participación de los ciudadanos en temas del Estado, puesto que, provee información necesaria para estipular juicios sobre la gestión y resultados de las políticas públicas.

1.5. Derechos ciudadanos frente en el marco de la ejecución de políticas públicas

En análisis de la información hasta aquí expuesta, es válida la premisa que la capacidad del Estado para garantizar los derechos no depende únicamente de la formulación e implementación de políticas públicas. Por el contrario, la garantía integral de los derechos implica múltiples variables. En tal sentido, la integralidad garantista de derechos se fundamenta en la percepción a criterio evaluativo de los ciudadanos sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales y/o eficiencia de las políticas implementadas.

Las políticas públicas son un derecho de la sociedad. Según Torres., y Santander (2013) para el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) la vulneración de los derechos políticos, civiles y sociales supone perturbación de la democracia. En tal sentido, el ejercicio integral de los derechos requiere de una garantía integral de participación social, de tal modo que, las vulneraciones políticas, civil, y sobre todo las sociales sean objeto una exigencia directa y no un mero proceso auto gestionado desde la institucionalidad del Estado.

De tal modo, la política social solo hace sentido si se cuenta con la participación activa de la comunidad. En otras palabras, el rol del ciudadano debe actuar en correspondencia a sus derechos y a sus deberes con la sociedad. Según los autores, la participación de la ciudadanía en las políticas públicas determina el éxito de estas, no solo en su implementación y operación, sino también desde su gestación como procesos responsables y conscientes de soluciones asertivas.

1.5.1. Análisis del caso Colombia: Ejercicio de Derechos ciudadanos

Se ha mencionado que, las políticas públicas han sido la respuesta idónea a las problemáticas sociales. Para el caso de Colombia, se han tenido que formular e implementar en un muy poco tiempo políticas que atiendan con eficiencia las consecuencias del conflicto armado. Como hipótesis del presente documento se ha presupuestado que, dado el poco tiempo de muchas políticas por el gobierno en la última década es difícil evaluar objetivamente programas que tenido que perfeccionarse sobre la marcha.

Colombia es un país, con un contexto sociopolítico muy complejo. Sin temor a incurrir en una falacia argumental, la toma en armas se puede atribuir a la falta de medios para ejercer la participación ciudadana en las decisiones importantes del Estado. De igual modo, en repaso de la misma historia colombiana, los grandes avances sociales han sido resultado de procesos complejos (ejemplo. La constituyente de 1991 fue hito materializado mediante la séptima papeleta impulsada desde ideales del M 19).

Como argumento de introspección, el contexto popular sobre la realidad nacional confluye en percepciones de falta de transparencia y corrupción. En otras palabras, no existe confianza entre los representantes del Estado o funcionarios y los ciudadanos. De igual modo Torres y Santander (2013), afirmaron que, existe una relación directamente proporcional entre confianza y satisfacción democrática. Por lo que, la capacidad del Estado no debe simplemente centrarse en la implementación de política públicas, sino que debe tener capacidad de generar confianza en los procesos.

La confianza de la ciudadanía respecto a los gobiernos electos en los dos últimos periodos se ha puesto entredicho muy frecuentemente, sobre todo a consecuencia de las secuelas económicas del COVID 19. La percepción de efectividad de los planes ejecutados por los gobiernos electos no goza de la mayor favorabilidad, pues existe sensación de falta de transparencia en los procesos. Esto ha conllevado a que, aparezcan nuevos actores en el panorama político que han ido tomando vocería en el ejercicio de los derechos ciudadanos, y ha sido precisamente en crítica de la ineficacia del accionar del Estado.

Finalmente, atendiendo a realidad del *cómo* la sociedad colombiana se ha manifestado fuertemente en los últimos gobiernos, denota el desconocimiento de los medios de participación ciudadana y participación social en gran de los asuntos Estatales. En

consecuencia, la hipótesis planteada en esta investigación podría tener una causa y a la vez una respuesta, y es, la existencia de un deficiente modelo educativo carente de cátedras que capaciten a las personas a ser parte de la sociedad.

2. Análisis del programa social familias en Acción

En este capítulo, se analiza a profundidad el concepto de justicia distributiva como fundamento de las políticas públicas de este tipo. A partir del análisis propuesto se plasman los comentarios y argumentos de la existencia, necesidad y funcionamiento del programa familias en Acción.

El énfasis o propósito de la información suministrada en el presente acápite, es el de proveer un panorama teórico claro sobre la situación del programa familia en acción, ya que es el objeto principal de análisis de la presente investigación. Finalmente, se expone al lector las críticas que se han realizado al programa desde hace años y complementado con un análisis actualizado a la realización de este proyecto.

2.1. Justicia distributiva como fundamento de políticas públicas distributivas

La teoría desarrollada por Solimano (1998) de la justicia distributiva está centrada en las causas de la pobreza y proporciona los fundamentos filosóficos y económicos con el fin de aclarar los debates que se dan sobre la desigualdad social el autor propone las siguientes causas:

- **Factores externos y responsabilidad**

Las desigualdades de ingreso y riqueza que se observan en una sociedad evidencian en muchas formas, las diferencias individuales en los dotes iniciales de riqueza, talento, origen familia, raza, género, factores que son considerados escapan del control del individuo. Se puede considerar que la desigualdad pasa a ser un problema ético, ya que los factores claves para la creación de la riqueza pasan a ser externos al sujeto.

No obstante, las desigualdades que se observan respecto al ingreso, la riqueza y el consumo, reflejan en cierta medida, las diferencias individuales en temas como el esfuerzo, la ambición y disposición de asumir riesgos. Ya que este último conjunto de elementos manifiesta preferencias subjetivas y están relacionados con al ámbito de responsabilidad personal, no se debe considerar que la desigualdad de ingreso o riqueza aporta necesariamente un problema moral desde el punto de vista de justicia distributiva.

Esta diferencia clara entre factores “*externos*” y los factores de responsabilidad individual desaparece cuando se reconoce que los factores como la riqueza y los talentos iniciales pueden estar relacionados con la formación de preferencias y el concepto de responsabilidad individual.

En ese sentido, para el autor las prioridades que tiene las personas que enfocan sus esfuerzos, ambiciones y actitudes frente al riesgo que estas desarrollan en su vida productiva. Puesto que, son respaldadas por los recursos y talentos que éstas tienen.

En consecuencia, propone Solimano (1998) suponer que la percepción de un individuo rico de lo que forma el “*éxito de la vida*” que a su vez orienta sus decisiones de esfuerzo y riesgo, pueden en realidad ser muy diferentes a las que puede interpretar como “*vida satisfactoria*” para las personas en condición de pobreza. Este transitar entre los recursos y las preferencias o entre los “*factores moralmente arbitrarios*” y la “*responsabilidad personal*” define a los orígenes de la desigualdad como intelectualmente estimulantes y conceptualmente complejos.

- **Enfoques alternativos sobre justicia distributiva y desigualdad social**

La diversa percepción social, sugiere el fundamento de las distintas escuelas de pensamiento repercuten en los enfoques de desigualdad. John Rawls (citado por Solimano, 1998) resalta que la “*lotería del nacimiento*” es capaz de generar una distribución injusta de la riqueza inicial, los orígenes familiares y los talentos en el entorno.

Según Rawls, mantener una sociedad organizada de manera justa, exige un contrato social que debe ser negociado por los distintos actores sociales. Pues, si se plantea un “*velo de la ignorancia*” que pase por alto la distribución de la riqueza y otros rasgos entre las personas que configurarían y determinarían los intereses en la sociedad. Además, recalca que un arreglo social es justo si es comparado con otros arreglos sociales y es mejor para aquellos que relativamente están más olvidados en la sociedad.

Ahora bien, Solimano (1998) describe que la economía del bienestar en la tradición neoclásica y del utilitarismo, lo que trata es evitar evaluar la justicia de una distribución dada

de ingresos y la riqueza que tiene una sociedad y la cual se centra solamente en maximizar la suma total de las utilidades de cada persona excluyendo en hecho de cómo se distribuyen esas utilidades entre todos los miembros de la sociedad.

En otras palabras, la economía neoclásica determina que los resultados distributivos son la consecuencia de la acumulación voluntaria de riqueza por generaciones y que la remuneración de los factores de producción son el resultado de la productividad y la intensidad con que se despliegan los esfuerzos, cambiándolos por estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad personal, como el resaltado en la teoría de la justicia distributiva.

En complemento, el autor opina que, la economía marxista estipular que las relaciones desiguales de propiedad y el control de la riqueza productiva en el capitalismo son la principal causa en la generación y reproducción de las desigualdades existentes en el tiempo. Por el contrario, los libertarios estiman que la posesión individual de riqueza y el derecho a disfrutar de los beneficios que esta ofrece es un derecho natural que tiene el individuo, la cual forma parte de su “*autoposesión*” la cual incluye el derecho al uso privado de los bienes productivos y recursos naturales.

- **Concepto de igualdad.**

Según Solimano (1998) otro concepto que tienen gran importancia en los temas relacionados con la teoría de la justicia distributiva es la igualdad.

Para el autor citado se establece una distinción trascendental entre igualdad de oportunidades y los resultados. Es decir, un individuo no se puede responsabilizar de las oportunidades con las que se enfrenta al nacer; a su raza, género, talento, riquezas, orígenes familiares, todas éstas son variables predeterminadas, es decir, externas para este individuo. No obstante, las personas son garantes de cambiar las oportunidades favorables en efectos positivos. La igualdad de acceso a los factores creadores de riqueza donde se cuentan la educación y el crédito, son oportunidades y son el objetivo de política válido desde la mirada de la justicia distributiva.

Por el contrario, instaurar como objetivo de la justicia distributiva la igualdad de resultados, medidos de acuerdo al ingreso o la riqueza, no debe ser estrictamente una finalidad de las políticas sociales, puesto que los resultados dependerán en gran medida de opciones voluntarias respecto a la intensidad del esfuerzo que se realice en el lugar de trabajo y/o al asumir riesgos en la realización de las actividades empresariales.

Ahora bien, la solución de postular la igualdad de oportunidades como el único criterio válido para una política pública de justicia distributiva elude el hecho de que el esfuerzo y asumir riesgos no son completamente independientes de las condiciones originarias iniciales.

El mantener una política más consciente respecto a la desigualdad lograría algunos alcances al concepto de igualdad de oportunidades, ampliándolo en varias direcciones; a manera ejemplo podría plantearse en la primera de ellas, distinguir entre la igualdad de oportunidades formal y la efectiva dentro de las cuales estaría la educación constituida como derecho universal, pero el acceso efectivo a esta puede depender del nivel de ingresos del estudiante; la segunda de ellas sería requerir la compensación de aquellos que se llamaría menos afortunados en la “*lotería del nacimiento*”.

Con base en lo anterior, se afirma que, la aplicación de sistemas de compensación implicaría políticas de ingresos, de discriminación positivas y otras que irían un poco más allá del simple hecho de perseguir la igualdad de oportunidades que equiparará el acceso a la educación, al crédito y a otros recursos, pero seguiría sin compensar otras desigualdades iniciales básicas que son importantes para el éxito que la persona tendría en su vida.

2.2. Antecedentes de implementación de programas subsidiarios condicionados.

Para finales del siglo XX años en los que, la región abría sus fronteras comerciales gracias al fenómeno de liberalismo económico y globalización, las economías tuvieron un crecimiento económico desigual. La relación existente entre el crecimiento económico y la desigualdad social en niveles macro va a depender de cómo esté especificado el proceso de crecimiento.

Según Solimano (1998) los modelos que se basan en el ahorro, si los receptores de las utilidades ahorran a mayores proporciones que la población asalariada una forma de distribución de ingreso más inclinada hacia el capital logrará aumentar el ahorro nacional y estimulará la tasa de crecimiento económico, es decir, todo lo que se ahorra se invierte.

Este modelo avaló la noción conservadora de que una distribución más equitativa del ingreso desacelera el crecimiento económico ya que sus efectos negativos sobre el coeficiente de ahorro nacional. En tal sentido, la distribución el ingreso hacia los asalariados, puede elevar la demanda agregada y el crecimiento en un periodo corto de tiempo, siempre que los efectos positivos de la redistribución sobre el consume prevalezcan sobre los efectos adversos de la misma sobre la inversión y las exportaciones.

La política pública objeto de estudio de esta investigación es el programa familias en Acción. Dicho programa ha sido la más grande política social de tipo distributiva en las últimas décadas en Colombia. Otra manera de referirse este tipo del programa es TMC, Transferencias Monetarias Condicionadas. Como se explicó con antelación el objetivo de estos programas es minimizar la pobreza y reducir los riesgos en términos de choques transitorios adversos. Es por ello que, en observancia del contexto regional se pueden identificar políticas distributivas a lo largo y ancho del continente.

Según Barrios (2011), bajo estos parámetros, en América Latina, los programas de subsidios condicionados hacen presencia en 17 países donde se encuentra.

- México con el “*Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA*” que posteriormente se transformó en lo que actualmente se conoce como “*Plan Oportunidades*”;
- Brasil, se ha tenido experiencias como el “*Programa de Erradicao do Trabalho Infantil -PETI*”, el “*Programa Nacional de Bolsa Escola*”, el programa “*Bolsa Alimentacao*” y en la actualidad el programa “*Bolsa Familia*”;
- Chile cuenta con programas como “*Chile Solidario*”;
- Argentina cuenta con el programa “*Asignación Universal por Hijo*”;
- Colombia tiene el programa “*Familias en Acción*”;

- Ecuador cuenta con el “*Bono de Desarrollo Humano*”;
- Bolivia con el bono “*Juana Azurduy*” que está dirigido a madres gestantes y lactantes;
- Panamá desarrolla la “*Red de Oportunidades*”;
- Honduras el “*Programa de Asignación Familiar*”;
- Jamaica el “*Program of Advancement through Health and Education*”;
- Nicaragua cuenta con la “*Red de Protección Social*”; y,
- El Salvador con la “*Red Solidaria*”

Menciona la autora que, desde el año 1997 se han implementado en más de 30 países los programas de transferencias monetarias condicionadas, en su gran mayoría son patrocinadas por la banca multilateral (BM y FMI).

La dinámica de estos programas está en otorgar pequeñas cantidades de dinero a familias pobres a manera de incentivo para el cumplimiento de sus compromisos dentro de los cuales están la asistencia de los niños a los planteles educativos y el seguimiento nutricional de los mismos en centro del salud, buscando que se cumpla el objetivo de que con estas acciones se logre superar de manera significativa las condiciones de pobreza que presentan las comunidades tanto rurales como urbanas, y que a su vez consoliden el capital humano a partir de la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. A pesar de esto y a la luz de la realidad estos cambios antes mencionados parecen no ser completamente efectivos.

De igual modo, la autora expone que quienes apoyan estos programas al considerar que son una alternativa clara para la superación de la pobreza, defienden sus afirmaciones, entre otros factores, en los bajos índices de deserción escolar y de igual forma la desnutrición infantil, como un avance significativo en el capital humano y el desarrollo desde la familia. Sin embargo, para los detractores, los cuales señalan estos programas asistencialistas como generadores de una dependencia de las personas beneficiadas y ser insostenibles en el tiempo.

2.3. Funcionamiento del Programa Familias en Acción

Actualmente el programa se nutre de la base de datos denominada SISBEN IV. La política pública del PFA ha transitado por III fases anteriormente, es una política social que

periódicamente redefine objetivos con el propósito de adaptarse a las necesidades y a la evolución del programa en sí.

Según del documento ABC- preguntas frecuentes de la dependencia Prosperidad Social (s.f.), a partir de septiembre de 2022 operaría a plenitud la SISBEN fase IV, el cual tiene por objetivo focalizar la población por realidad socio económica, a fin ampliar el espectro de impacto en la ejecución de los insumos y actividades del programa.

El proceso de focalización para ser beneficiario del programa consiste en tres criterios. (i) que los hogares que ya cuenten con encuesta SISBEN IV, (ii) que las familias (unidades de gasto) que conforman estos hogares tengan como resultado de su encuesta una clasificación A1, A2, A3, A4, A5, B1, B2, B3 o B4., (iii) que estas familias tengan registradas en su ficha SISBEN a los Niños, Niñas y/o adolescentes a su cargo.

2.4. Críticas al programa social Familias en Acción

Una vez realizada una búsqueda detallada de las críticas al programa Familias en Acción durante el periodo de ampliación de éste, se pueden agrupar en cinco grupos para lograr una mejor comprensión, aunque se debe reconocer que varias de ellas están interrelacionadas.

El primer grupo de estas críticas contiene son las relacionadas con su funcionamiento; el segundo grupo son acerca de la ampliación del número de beneficiarios de manera especial en las ciudades; el tercer grupo resalta la desarticulación para atacar el problema de la pobreza, dentro del cuarto está el uso político que se le ha dado al programa y en el quinto grupo son sobre el asistencialismo que genera dependencia.

El gobierno nacional ha rechazado algunas de estas críticas con el argumento que en su mayoría se deben a la mala documentación que ha tenido el programa y de esta manera, pues las mismas no tienen fundamento técnico ni rigor científico. Pasaremos a explicar de manera concisa estas, dando una especial profundidad al asistencialismo ya que es el tema que ha generado un mayor debate por los defensores y detractores del programa, ya que dichas críticas son las que tienen mayor impacto si es cierta para el futuro de nuestro país ya que va en contra de los objetivos principales del programa.

Según Franco (2011) las principales críticas al programa son (i) Sobre el funcionamiento; (ii) sobre la ampliación del programa; (iii) Sobre el cumplimiento del objetivo; (iv) Sobre la manipulación del programa; (v) Sobre el asistencialismo y dependencia.

A continuación, una breve explicación sobre los puntos (iv) u (v) enunciados anteriormente, esto según Franco (2011), aclarando que se persiste en no alterar lo manifestado por la autora en mención, ya que se desconoce si la nueva fase opere sin las falencias que se advirtieron en aquel entonces.

(iv) Sobre la manipulación del programa

Respecto a este punto la autora en mención concluyó lo siguiente:

Se logra establecer que este tipo de programas son propicios para la manipulación política o el clientelismo. Esto se debe, en gran parte a que muchos políticos pueden utilizar este tipo de programas como un instrumento para ganar votos en campaña electoral. Por esta razón, hay quienes consideran que es recomendable que se le dé independencia a este programa con relación al ejecutivo con el fin de que no se preste para clientelismo.

Este tipo de críticas, surgen desde el año 2007 cuando se señalaba a candidatos a alcaldías, consejos y asambleas de hacer campaña política a costas de los resultados del programa y mucho peor, se denunciaba que algunos de estos políticos amenazaban a las familias que de no ser elegidos podrían perder los beneficios del programa.

Según la autora, la ministra de agricultura y exdirectora de Planeación Nacional Cecilia López consideraba para entonces, que la modalidad impuesta por el Gobierno no serviría para acabar con la pobreza. Pues para ella, el expresidente Álvaro Uribe estaba graduando pobres, porque es una condición que le convenía como político y otros personajes políticos como el entonces senador liberal Camilo Sánchez Ortega, el programa Familias en Acción le permitía al gobierno de turno disponer de multimillonarios recursos para entregar a sus amigos políticos con el objetivo de hacer campañas.

En complemento, referenció a Alejandro Gaviria, quien sostenía que el programa Familias en Acción tenía además de consecuencias sociales también políticas, ya que tres millones de familias representaban aproximadamente seis millones de votos y eso garantizaría a un presidente y sus allegados políticos caudales electorales para conseguir cualquier cargo de elección popular. Para Gaviria, esto acabaría con la competencia política y crecería con los recursos públicos un mecanismo prácticamente invencible de compra de votos.

Además, establecería que en muchos lugares no hay más familias de SISBEN 1 y 2 lo que llevaría a incluir a familias de SISBEN 3, pues las metas de este programa nunca estuvieron basadas en necesidades reales (Como se indicó con antelación, el PFA actualmente tiene categorías A, B, C, D).

El doctor en economía Oskar Nupia, realizó un estudio llamado “*Anti-poverty programs and Presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia*”, estudio mediante el cual por medio de métodos propios de la economía llega a la conclusión de que

“Nuestros resultados sugieren que los programas contra la pobreza en los países en desarrollo podrían usarse para que los titulares aumenten su apoyo político, la administración de estos programas otorga una ventaja política al titular durante el proceso electoral y podría reducir potencialmente la competencia política. En segundo lugar, la posibilidad de obtener recompensas políticas a través del programa Familias en Acción podría afectar las políticas públicas implementadas por un titular en detrimento de algunas otras políticas públicas potencialmente eficientes (como la inversión en infraestructura u otros bienes públicos), que al mismo tiempo podrían tener efectos positivos sobre la pobreza”.

(v) Sobre el asistencialismo y dependencia

Respecto a esta crítica la autora, refiere a Alejandro Gaviria, pues en su consideración fue quien más importancia le dio a este tema, para el año 2006, publicó un artículo en que señaló que en América Latina estaba consolidándose un estado asistencialista, a través de programas que en un comienzo eran de choque, concebidos como respuestas transitorias a

los padecimientos sociales actuales. Y gracias a los buenos resultados de la economía, algo que inicialmente fue transitorio se convirtió en permanente y se expandió de manera rápida. De esta manera, ese asistencialismo se convirtió en la forma de vida de muchas familias y de instrumentos de poder para muchos gobernantes. Además, manifestó su preocupación para el momento en que las economías no estén tan fuertes, porque ese Estado asistencialista será insostenible trayendo graves consecuencias.

Igualmente consideraba que la superposición de otros programas asistencialistas podrías crear dependencias, ya que podría disminuir los incentivos al trabajo y a la formalización laboral. Las personas sisbenizadas tienen servicios de salud gratuito, no pagan el colegio de sus hijos, reciben alimentación y dentro de todos ellos son muy pocos los que están al día con los servicios públicos. Es por ello que, los beneficiarios de estos programas, que son quienes se encuentran en condición de pobreza están conformes con la situación que viven, es decir, estos buenos propósitos pueden estar atrapando a la gente en la pobreza, además considera que los subsidios no van a resolver los problemas de pobreza.

3. Análisis y percepción del programa Familias en Acción

En este capítulo se detalla aspectos relevantes para análisis del programa Familias en Acción. Para ello se expone actualización de los puntos abordados como críticas en el final del capítulo II. El propósito es exhibir la actualidad del programa Familias en Acción en contraposición con la percepción social del funcionamiento del programa.

En consecuencia, el contraste documental de datos e información es un insumo del presente capítulo. De tal modo que, en el presente se hallara la información relevante que conduzcan al cumplimiento de los objetivos por cuales se lineó la investigación.

Otro aspecto relevante contenido a continuación, son las encuestas realizadas a la población a fin de proveer de información complementaria respecto a la percepción social que se tiene sobre el programa Familias en Acción.

3.1. Análisis de eficiencia al programa social Familias en Acción

El lineamiento principal de este trabajo es el análisis del PFA desde la perspectiva social. Por varios motivos, el programa no goza de buena reputación. Y por supuesto, la causal no es categórica. Existen múltiples factores que influyen en la percepción actual de Familias en Acción.

En este punto, se hace necesario recordar el vínculo conceptual entre los fines esenciales del Estado, las obligaciones del mismo para con los asociados, y, los derechos y deberes que corresponden a los ciudadanos. La dinámica socio jurídica dicta igualdad, por el hecho de ser personas. No obstante, en el entramado social, se categorizan grupos socio económicos que gozan de mejores condiciones de vida, permitiendo la imposición de una carga directamente proporcional a sus condiciones económicas.

Es así como, se justifica el régimen fiscal para la clase media, clase alta y sector productivo, de tal modo que se pueda financiar el Estado, y así, este pueda realizar inversión social en beneficio de sus asociados.

De igual modo, se recuerda que, como se mencionó finalizando el capítulo I, la confianza es un insumo necesario para el éxito de una política pública. Con ello en mente, surge el cuestionamiento ¿puede existir confianza en el Estado colombiano respecto al empleo de recursos para financiar el programa Familias en Acción? Según el artículo 3 de la Ley 1948 de 2019, el objetivo del PFA es *Contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria.*

También en dicho capítulo se sugirió a manera de hipótesis, el desconocimiento de procesos evaluativos y procesos de participación ciudadana en políticas públicas, como causal de las políticas públicas y en consecuencia del Estado. En tal sentido, es menester de este grupo investigador exponer el modo de realizar seguimiento de evaluación de gestión y resultados.

El DNP cuenta con un Sistema para realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para acceder a el **Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados** (en adelante **SINERGIA**) puede realizarse mediante el portal web del DNP o directamente a (<https://sinergia.dnp.gov.co/>). En este espacio digital, cualquier ciudadano podrá conocer de los procesos de evolución que se realizan de las políticas públicas en operación.

Según el balance de resultado obtenido de SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación, 2022), en 2021 se asistió mediante el programa Familias en Acción a 2.250.478 núcleos familiares. De igual modo, se reporta que el programa ha llegado a la población más vulnerable. No obstante, se refleja el dato que *el 80% de los hogares tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza montearía y el 44% vive en pobreza extrema.*

Otro resultado de la evaluación, la identificación de impacto económico, pues se logró reducir la probabilidad que los beneficiarios tuviesen que vender o empeñar, incurrir en préstamos durante la pandemia. En tal sentido, el DNP considera dicho logro como un resultado positivo de la operación del PFA.

Por otro lado, en el balance se refleja aumentos de los índices de pobreza multidimensional en 0.6, estableciendo una cifra de 18.1%. De igual modo, hubo incremento

en la cifra de pobreza extrema en un 4.9 llegando a consolidarse la cifra de 13.6%. Para finalizar, la cifra de pobreza extrema se calculó en 35.4% luego de haber aumentado en un 7.2.

Si bien, las cifras reportadas en la evaluación denotan un aumento los índices de pobreza. Según concepto del DNP (p. 86) Los impactos del programa se encuentran en un margen positivo, en la medida que, mitigó y redujo las consecuencias directas que hubiese llegado a tener los efectos negativos ocasionados por el COVID 19 en los hogares colombianos más vulnerables.

3.1.1. PFA en Arauca

La dependencia delegada municipal del SISBEN Arauca, informó que el Censo urbano municipal de Arauca es de 62.539 personas de las cuales 24.703 pertenecen al grupo A (pobreza extrema), 24.590 pertenecen al grupo B (pobreza moderada), 10.560 pertenecen al grupo C (vulnerabilidad), 2686 pertenecen al grupo D (no pobres, no vulnerables).

Por su parte, según datos suministrados por Prosperidad Social mediante la modalidad de Derecho de petición, informó que actualmente en el municipio de Arauca (área urbana) existen 14.179 que son beneficiarias del programa Familias en Acción. No obstante, el dato que contrasta es que el número de personas beneficiarias del PFA sisbenizadas en la categoría de personas vulnerables es de 4.077.

Con estos datos se evidencia que, a pesar de que las dependencias consultadas tienen acceso a la información requerida, existe un desfase de la misma. Dejando incógnitas sobre la actualización, la trazabilidad, y la transparencia de la información del sistema.

3.2. Encuesta de percepción social sobre el programa Familias en Acción.

Con el fin de tener un panorama integral sobre la percepción social, se aplicaron dos encuestas. Bajo complementarios y distintos criterios se cuestionó a personas beneficiarias y no beneficiarias del PFA sobre su percepción de eficiencia de este.

3.2.1. Resultados de encuestas de percepción social sobre el programa Familias en Acción (Beneficiarios).

Lineamiento

Ámbito: Local

Universo: beneficiarios del programa Familias en Acción

Tamaño de muestra

Diseñada: 200 encuestas

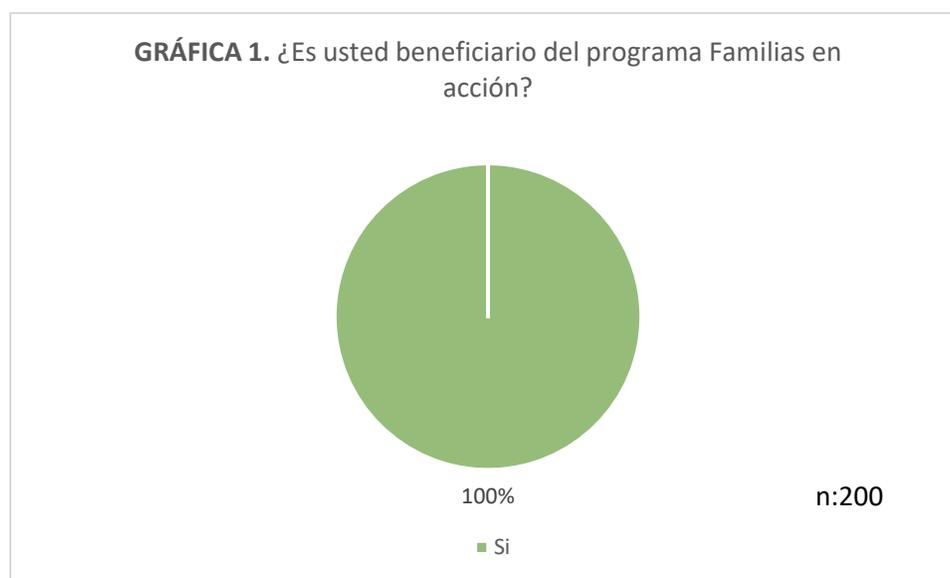
Realizada: 200 encuestas

Puntos de muestreo: 1 municipio (5 comunas)

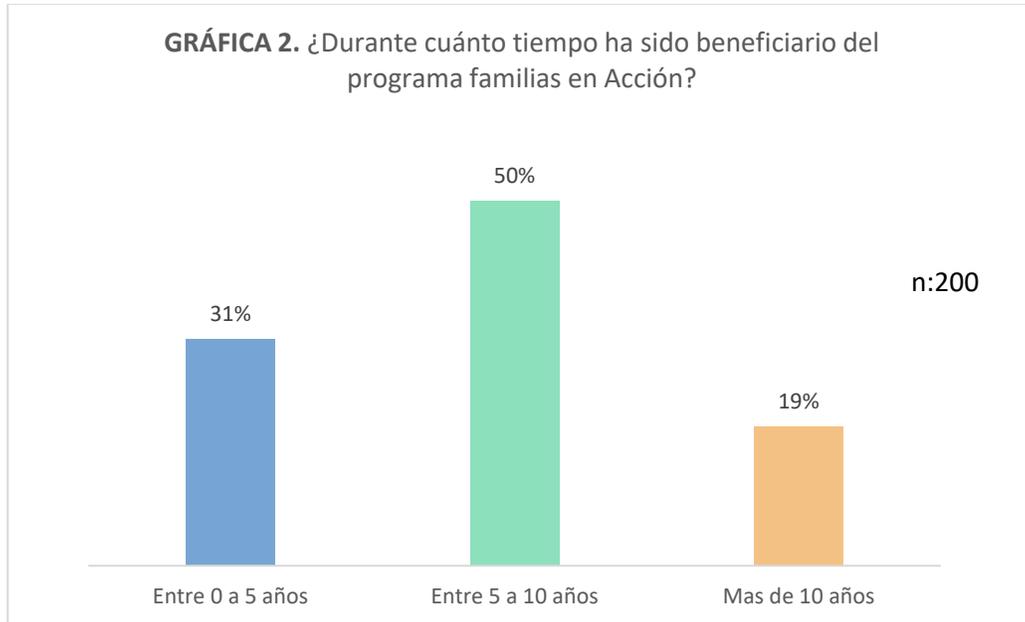
Fecha de realización: del 5 de diciembre al 15 de diciembre de 2023

Descripción: para esta encuesta se presupuestó obtener respuesta de personas beneficiarias del programa Familias en Acción, con la finalidad de recabar información que permitiese analizar la perspectiva del beneficiario respecto a la eficiencia del PFA.

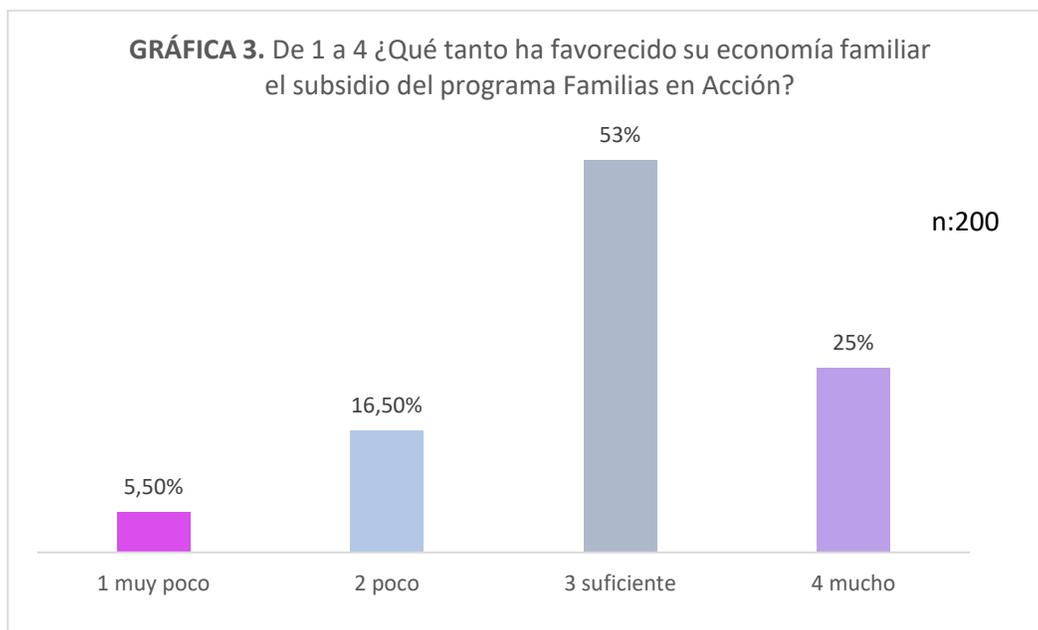
Preguntas y descripción del resultado



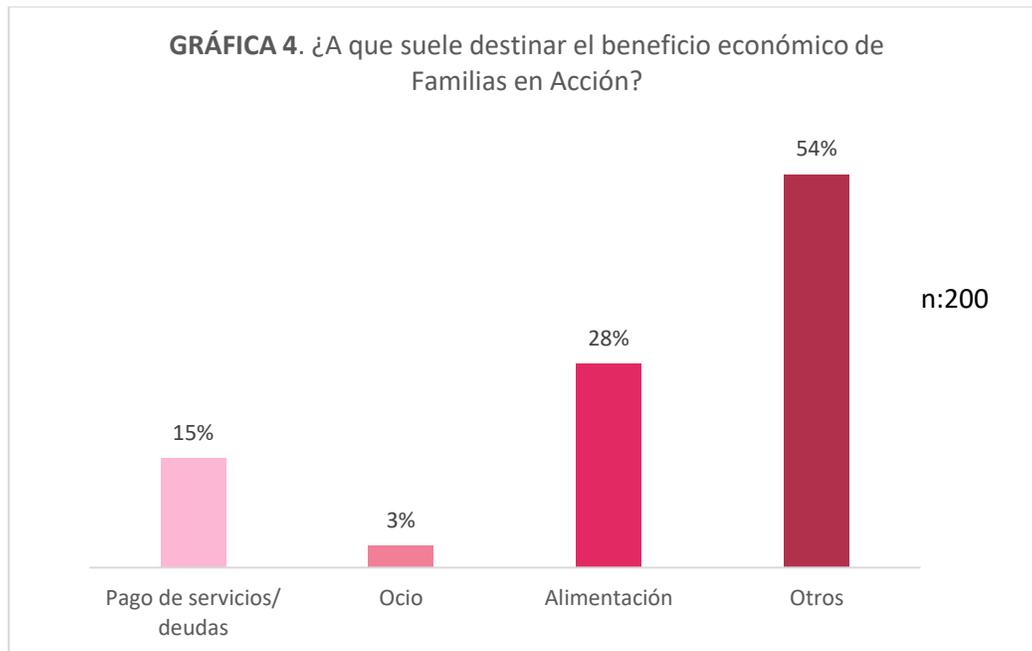
La primera pregunta, fue confirmatoria respecto al perfil del encuestado. De este modo, se constató desde el trabajo de campo la coherencia de los resultado esperados para las siguientes preguntas de la encuesta.



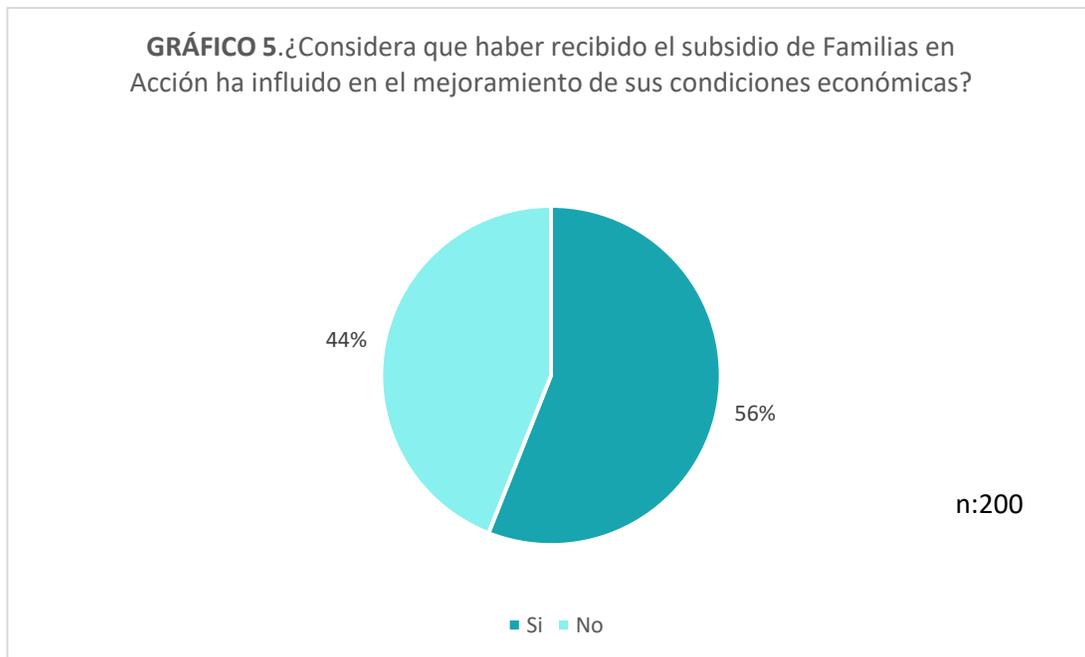
Esta pregunta permite concluir que más del 69% de la población encuestada ha sido beneficiada por un término prudencial, a fin de evidenciar el impacto socio económico que le ha conllevado recibir el beneficio durante tantos años.



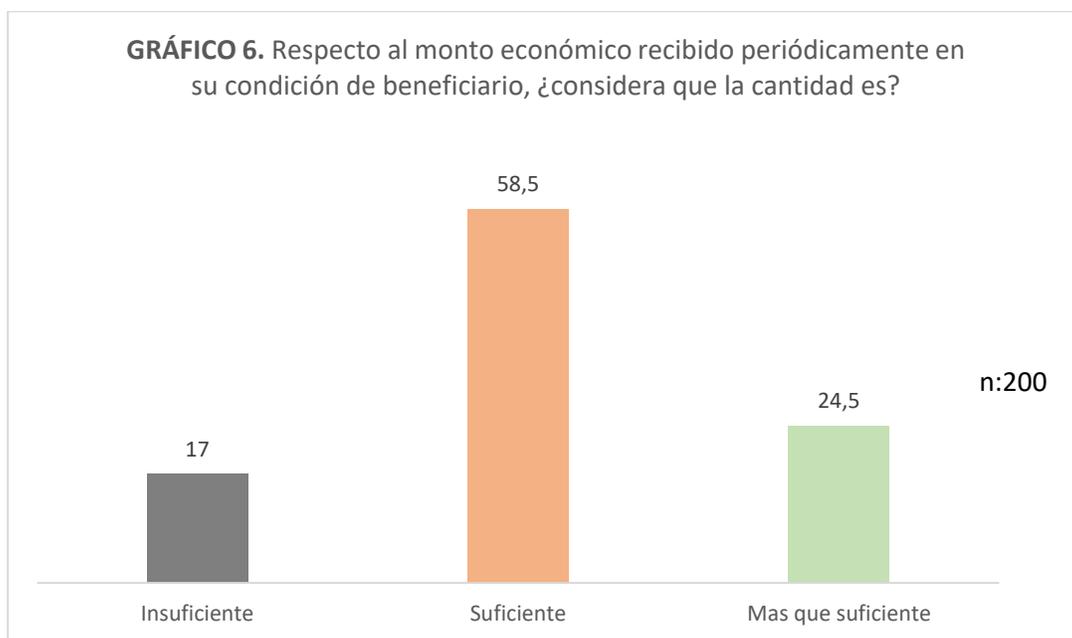
En consecuencia, del anterior cuestionamiento, el resultado al favorecimiento o impacto del subsidio para la economía familiar denota un indicador del 78%. Siendo un dato que permite inferir que, independientemente del periodo de tiempo que ha sido beneficiario del PFA, el impacto del subsidio en economía familiar es relevante para sus realidades.



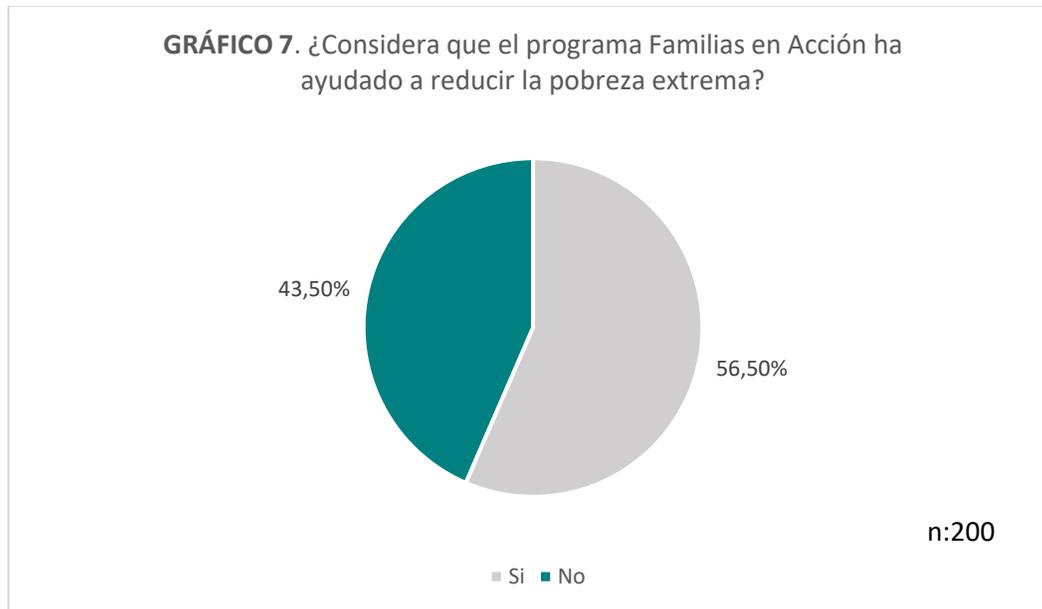
El 54% de la población encuestada, manifestó usar el subsidio económico en otros gastos distintos al pago de servicios/deudas, ocio y alimentación. Lo cual permite inferir que, el subsidio no ingreso que suela emplearse en necesidades urgentes y básicas en la mayoría de los casos; puesto que, las opciones de pago de servicios/deudas y alimentación representan el 43% de la población encuestada.



Con este resultado se evidencia uno de los criterios mas relevantes de la eficiencia del programa. Sin embargo, la diferencia es mínima. El 56% de la población encuestada manifestó si haber mejorada sus condiciones económicas siendo beneficiario del PFA. Teniendo en que 44% manifestó lo contrario, el dato obtenido no permite inferir una conclusión idónea respecto al criterio de impacto.

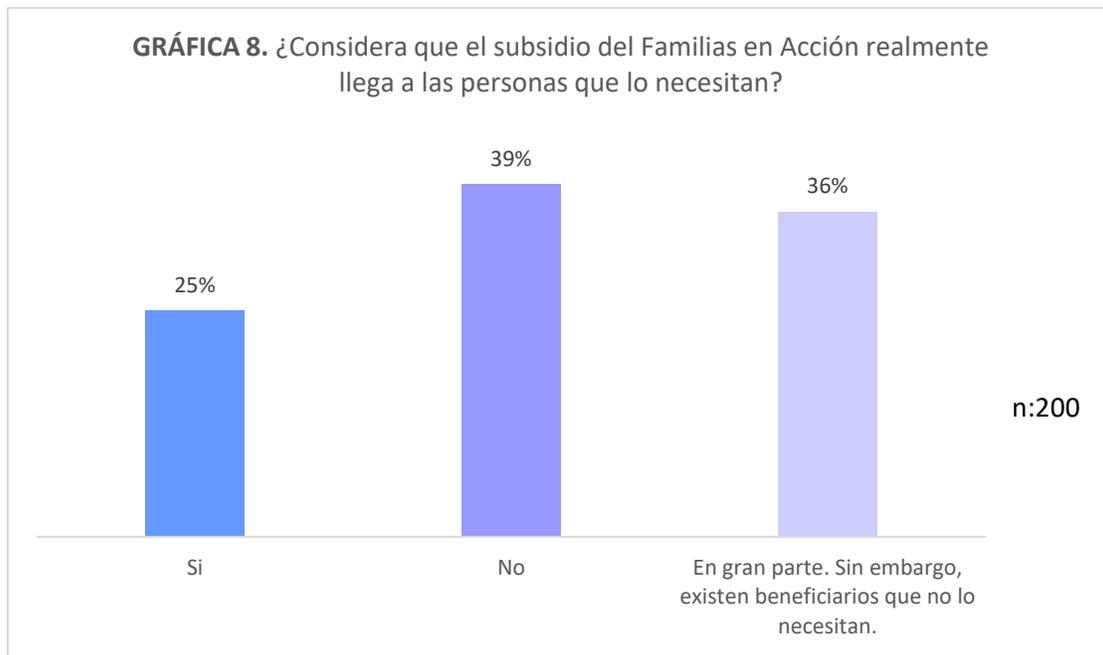


Exactamente, el 83% de la población encuestada, es decir, más de las 4/5 partes del total de beneficiarios manifestó que consideraban la monto económico del subsidio suficiente para solventar sus gastos.

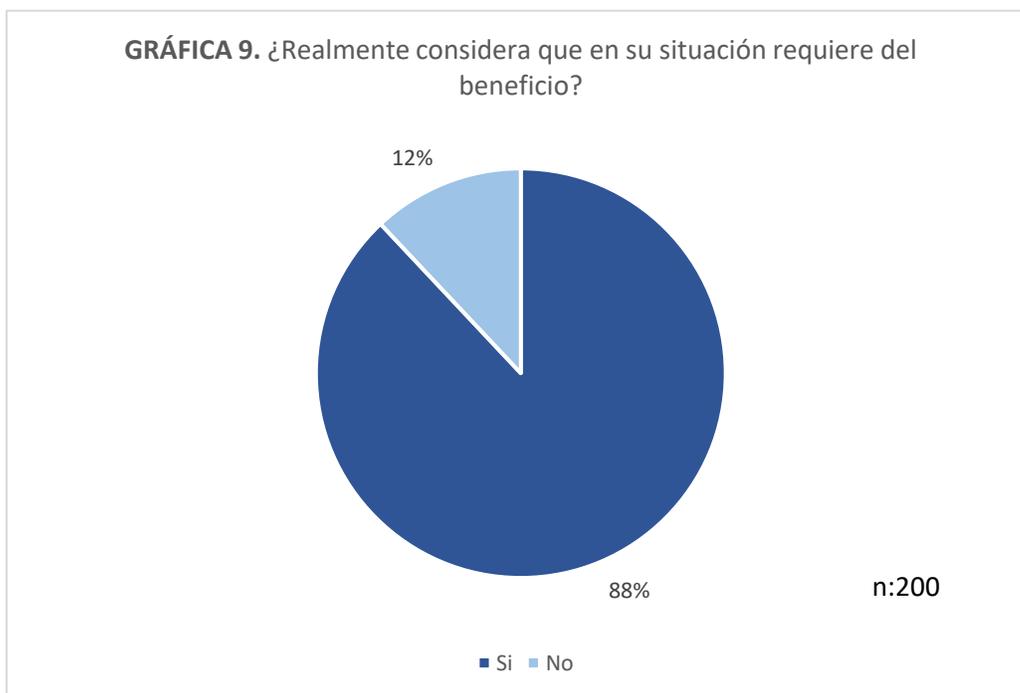


Respecto al objeto principal de la política pública del PFA, se cuestionó sobre su cumplimiento por parte del Estado. Los resultados permiten evidenciar opiniones divididas. Sin embargo, el 56.50% que manifestó afirmativamente al cuestionamiento es un dato que coteja con el resultado obtenido en las preguntas 2, 3, 4, 5, y 6 que anteceden.

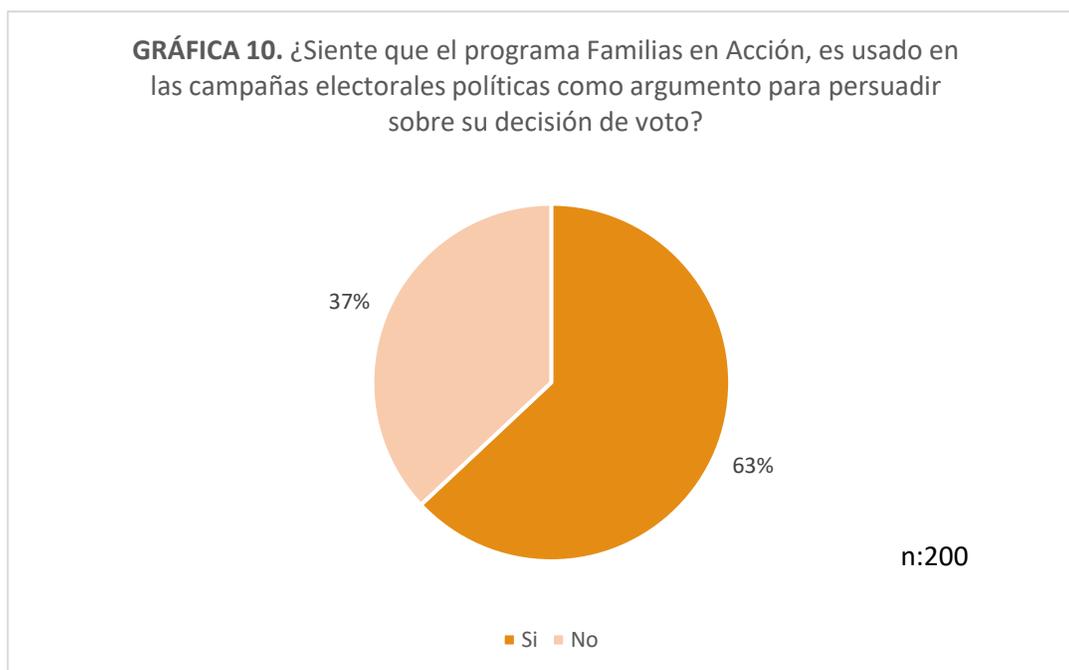
Esto permite inferir que, aunque muchos resultados sean parejos en su confrontación, la percepción mantiene un pequeño margen favorable respecto a la efectividad de la PFA.



No obstante, a la afirmación anteriormente realizada respecto a la favorable percepción del PFA, este dato permite percibir en un 75% la desconfianza en el PFA. Dado que, si bien se evidencia un impacto positivo, la reputación social del PFA también sugiere a partir de este dato que, no es un programa eficiente en la medida que no cubre a la persona que por objetivo lineal de la política pública debería ser beneficiario.



Aludiendo a la sensatez de las personas se cuestionó sobre su autopercepción como beneficiario legítimo, el 88% manifestó si ser parte de la población que requiere del subsidio. Sin embargo, un 12% contrasta reconociendo que no son merecedores legítimos del mismo.



Este cuestionamiento reafirma una de las críticas enunciadas al final del capítulo II, pues el 63% de los encuestados reconoce la inmoral práctica de la política Colombiana en el sentido que, argumenta a partir de la necesidad del subsidio comentarios para persuadir o influir en la decisión de los electores.

3.2.2. Resultados Encuestas de percepción social sobre el programa Familias en Acción (No Beneficiarios).

Lineamiento

Ámbito: Nacional

Universo: No beneficiarios del programa Familias en Acción.

Tamaño de muestra

Diseñada: Ilimitada

Realizada: 73 encuestas

Puntos de muestreo: Digital

Fecha de realización: del 5 de diciembre al 13 de enero

Descripción: para esta encuesta se presupuestó obtener respuesta de personas no beneficiarias del programa Familias en Acción, con la finalidad de recabar información que permitiese analizar la perspectiva de personas ajenas al programa y que quizás tuviesen conocimiento sobre la dinámica de la políticas públicas. De tal modo que, fuese factible correlacionar los datos obtenidos con la premisa de la exigencia de efectividad del programa en su condición de asociados (participación ciudadana).

Preguntas y descripción del resultado

1. Nombre (Opcional) (0 punto)

[Más detalles](#)

[Información](#)

42

Respuestas

Respuestas más recientes

"Jenny "

[Actualizar](#)

1 encuestados (2%) respondieron **Bernardo** para esta pregunta. ...

Roberto Gamboa Nancy Carrillo Cristian Gomez Nubia Jaimes
 PSWALDO Richard Leonardo Díaz Florez Rafael Leal López Nelson Espinel
 Miriam Gabriel Suárez Jenny Bernardo Pilar Luis Suescún Laura
 Erika Viviana Contreras Vergel Jesús Ramón Rico Caicedo
 Omar Vargas Javier Gonzalez Argemiro Villamizar Gamboa

El nombre fue una pregunta opcional, en la medida que, el propósito académico es plasmar la percepción. En tal sentido, al no considerarse un dato relevante y pro de no incurrir en indebida vulneración de tratamiento de datos personales, se optó por proceder de la manera indicada.

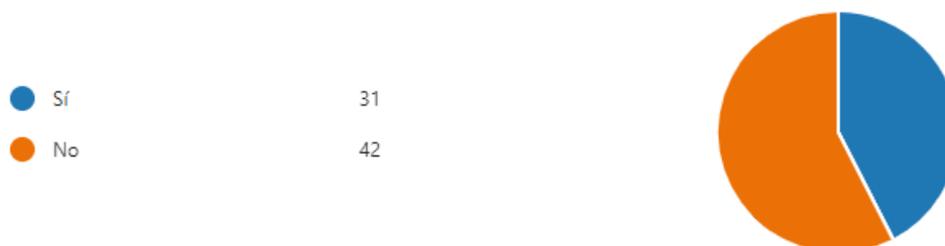
2. ¿Conoce el procedimiento de inversión pública, es decir, la manera en que se gestiona la destinación de recursos por parte del Estado?



De manera concluyente, se determina con este resultado la falta de capacitación tributaria y conocimiento de Estado. Es de aclarar que, gran parte de los encuestados cuenta con perfil profesional, es decir, tienen un grado preparación académica óptima para comprender su rol como asociado del Estado colombiano.

El resultado del No representa el 52% de total de los encuestados.

3. ¿Conoce cómo se financian los programas de inversión social? (0 punto)



Este cuestionamiento está estrechamente relacionado con el anterior criterio. Se destaca el leve predominio del No, en este caso con 58% para reafirmar la afirmación anterior.

4. ¿Considera que tiene derecho a exigir que los programas de inversión social cumplan su propósito?

● Sí	70
● No	3



Este punto es crucial. Como se puede inferir, se hace referencia a la capacidad social de reconocer el derecho a exigir, en esta ocasión la respuesta predominante representa el 96%. No obstante, desde la discusión ha de precisarse que si bien se enfocó la pregunta como si fuese un derecho, lo cierto es que, la población deberá asumir la participación ciudadana en las políticas públicas como un deber.

5. En su percepción el presupuesto para inversión social debería

● Disminuir	2
● Aumentar	50
● Mantenerse	21



Respecto al presupuesto, el 68 % de los encuestados manifiesta favorablemente a la idea de aumentar el rubro de inversión social. Mientras que, el 29% opta por mantener el presupuesto. No obstante, no se logró identificar la relación entre el segundo y tercer cuestionamiento de esta encuesta para determinar la comprensión que, el aumento representa la exigencia fiscal de aumentar impuestos.

6. ¿Conoce o ha oído de la herramienta PIIP (Plataforma Integrada de Inversión Pública)?



Uno de los énfasis de la investigación consistió en la necesidad de proveer al ciudadano medios para el seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, de tal modo que, con base en ello él fuese participe del proceso y consecuencia promoviese acciones tendientes a procurar el éxito de las políticas públicas implementadas.

Es por ello que, no sorprende con base en la premisa de la falta de conocimiento y capacitación que, el 89% de los encuestados manifiesten el desconocimiento de la PIIP.

7. ¿Conoce o ha oído del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados?



Cuestionamiento muy similar al anterior, en búsqueda de determinar el mismo argumento que se detalló anteriormente. En este caso el 95% manifestó desconocimiento de plataforma digital en mención.

8. En su percepción, respecto al objetivo de reducción de la pobreza extrema, el programa Familias en Acción es



Solo el 22% de los encuestado percibe el PFA como una política eficiente. Mientras que, el 63% reconoce o percibe el mismo con no eficiente. El contraste en este cuestionamiento denota la desconocimiento del proceso de evaluación de la política, y, reafirma la premisa de una percepción social negativa del PFA.

9. ¿Considera que el subsidio del Familias en Acción realmente llega a las personas que lo necesitan?



Lo interesante de este resultado, más allá del contundente 67% de la respuesta “*En gran parte. Sin embargo, existen beneficiarios que no lo necesitan*”, es, la similitud conjunta de esta respuesta con el No (de un 29%); pues la estadística con el resultado a esta misma pregunta en la encuesta para beneficiarios representó un 75%; mientras que para esta encuesta representó un 96%.

En otras palabras, el contundente resultado reafirma la hipótesis de una percepción negativa del PFA.

10. ¿Siente que el programa Familias en Acción, es usado en las campañas electorales políticas como argumento para persuadir sobre la decisión de voto de las personas?



Finalmente, al igual que encuesta para beneficiarios este resultado del 86% permite evidenciar que las críticas expuestas a final del capítulo II son *vox populi* en el entramado social.

Conclusiones

El Estado Social de Derecho tiene el deber de proveer de soluciones a las problemáticas sociales. Ese accionar del Estado se realiza mediante políticas públicas intervencionistas de tipo distributivo. Dichas políticas son financiadas con el presupuesto nacional proveniente de los impuestos pagado directa e indirectamente por los individuos en la sociedad. En tal sentido, es menester ambivalente de derecho y deber de cada individuo ser un garante del debido aprovechamiento del gasto público.

La perspectiva socio jurídica, plantea el escenario propicio para establecer elementos axiológicos y deontológicos que fundamentan la existencia de los Derechos ciudadanos. Si bien la ley provee al ciudadano de herramientas, mecanismos y modos constitucionales y legales para participar política y socialmente, con el presente documento se pretendió entender el por qué no ejercen estos Derechos de gran relevancia social.

Responsabilizar a los gobiernos de los deficientes resultados de las políticas públicas implementadas, es un mero acto banal que desconoce la responsabilidad misma del individuo, bien sea beneficiario o no de dichas políticas públicas. En tal sentido, es menester de grupo de investigación hacer un llamado a la comunidad para ejercer los Derechos ciudadanos a fin de exigir y requerir de los gobiernos un correcto uso del presupuesto nacional, implementando políticas públicas que realmente cumplan con su objeto primario.

Los comentarios radicalistas populares, cuando se evidencia la profundidad real de las problemáticas sociales no atendidas o mal atendidas, suelen ser el consenso general en las crisis sociales como manifestaciones, paros o protestas. A criterio personal de este grupo investigador, la solución a dichas crisis comúnmente suelen ser los espacios de dialogo y participación. Es decir, que las crisis se presentan no tanto porqué las personas no quieran ejercer sus Derechos ciudadanos, sino que, no se sientes escuchados participativamente por parte del gobierno. En otras palabras, es necesario establecer espacios de participación ciudadanos para abordar temáticas sociales, como es el caso de la iniciativa “*Erudición*”.

Familias en Acción es un programa social de tipo distributivo que opera bajo la modalidad de Transferencia Monetaria Condicionada. Es una política social necesaria para

cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Evidentemente, son muchas personas que se han beneficiado de las ayudas que ofrece el gobierno, pero la ineficacia de estas es causa de la profundidad sistemática de la problemática.

Se evidenció que la hipótesis de insatisfacción del programa Familias en Acción, es el común denominador en la opinión popular. La percepción social, la cual debe hacer y es parte del proceso de evaluación de una política pública, debe tener mayor incidencia en la toma de decisiones de mejoramiento, modificación y ampliación del programa. Ya que, cualquiera de las medidas adoptadas repercute social y fiscalmente la sociedad colombiana.

Familias en Acción aun no es una política pública fallida. Sin embargo, la tendencia y la persistencia de las críticas al programa permiten prever un panorama desolador.

Bibliografía

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. (M. A. Porrúa, Ed.) Mexico D.F.: Librero.

Obtenido de

<http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>

Aguilar, L. (1995). *Estudio Introductorio*. (M. Á. Porrúa, Ed.) Mexico: Librero. Obtenido

de https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicasypublicas.pdf

Barrios, M. (2011). *Clientelismo y Familias en Acción una mirada desde lo local*. Bogotá:

Revistas Externado. Obtenido de

<https://www.redalyc.org/pdf/675/67529095009.pdf>

Campos, H. (2013). *El costo de los derechos* (Vol. 15). Bogotá: Revista de Economía

Institucional. Recuperado el 2022, de

<https://www.uexternado.edu.co/facecono/ecoinstitucional/workingpapers/hcampos29.pdf>

Castaño, A. (04 de Noviembre de 2011). *Alexiure*. Recuperado el 2022, de

Descentralización por servicios: <https://alexiure.wordpress.com/tag/empresa-industrial-y-comercial-del-estado/>

Congreso de la republica. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: EVA. Recuperado el

2022, de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de*

Indicadores. Bogotá: Scripto Gómez y Rosales. Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Balance de resultados 2021 Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. Bogotá : DNP. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_2021_vf.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Metodología General para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Recuperado el 2022, de Portal Web DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx>

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (2013). *Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 2022, de <http://www.itc.edu.co/archives/investigacion/ManualConceptual.pdf>.

DNP Colombia. (27 de julio de 2022). *A un paso de la Plataforma Integrada de Inversión Pública - PIIP: lo que debes saber*. Recuperado el 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=yQ6M-EZytjQ>

Dunn, W. (2008). *Análisis de Políticas Públicas, citado en Torres., y, Santander (2013)*. Bogotá: IEMP. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Flores, T. (2015). *Observatorio de gobierno y políticas públicas*. Recuperado el 2022, de Tipos de Políticas Públicas: <https://politicapublica.cl/tipos-de-politicas-publicas/>

Franco, P. (2011). *Análisis de las críticas sobre asistencialismo estatal en la lucha contra la pobreza durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), a través del programa Familias en Acción*. Bogotá: Repositorio Institucional EdocUR. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2823>

Gómez, E. (2017). *Empresas Industriales y Comerciales del Estado Frente Algunos Contratos Mercantiles Contemporáneos*. Bogotá: Universidad Pontificia

Bolivariana. Obtenido de

<https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/3462/EMPRESAS%20INDUSTRIALES%20Y%20COMERCIALES.pdf?sequence=1#:~:text=Las%20Empresas%20Industriales%20y%20Comerciales%20del%20Estado%20son%20entidades%20que,excepciones%20que%20consagra%20la%20Le>

Jaramillo, J., Garcia, M., Rodríguez, A., & Uprimny, R. (2018). *El derecho frente al poder: Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo modernos*. Obtenido de https://issuu.com/institutounijus/docs/sijp19_el_derecho_prelim_10042018

La Iguana TV. (10 de abril de 2021). Cláusulas suicidas: Las verdaderas y despiadadas condiciones de los préstamos del FMI. España. Recuperado el 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=-2MnoXes5fQ>

Lowi, T. (2007). “*Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*”, en Flores, T. (2015): “*Tipos Políticas Públicas*”. Mexico: Librero. Recuperado el 2022, de <http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>

Majone, G. (1993). El estado regulador y sus problemas de legitimidad citado en Torres., y Santander., 2013. *Gestión y Política Pública*, 197-261. Obtenido de http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2775/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf?sequence=1

Méndez, I., & Lendo, T. (2006). Wayne Parsons, Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, UK, Edgard Elgar, 1995. *Perfiles Latinoamericanos*, 247-250. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v13n27/v13n27a12.pdf>

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*, en Flores, T. (2015): “*Tipos Políticas Públicas*”. Barcelona: Ariel. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/403/40354944011.pdf>

- Ortiz, R. C. (2021). *La dignidad humana como fundamento de los derechos* (Vol. 2). Ciudad de Panama: Semilla científica: Revista de investigación formativa. Obtenido de https://repositorio.umecit.edu.pa/bitstream/handle/001/4706/2021-Semilla-Cientifica-2_full_lite-440-451.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pontificia Universidad Javeriana. (2018). *Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana*. doi:<https://www.ofiscal.org/>
- Prosperidad Social. (s.f.). *ABC - preguntas frecuentes*. Bogotá: Prosperidad Social. Recuperado el 2022, de <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2022/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2F2022%2FTransferenciasMC%2FFA%2FDocTec&FolderCTID=0x01200016A107610DB1FD42B1F3F5042F4D3A3E&View=%7BCFFCABBB%2DF9E1%2D472E%2DBF18%2DA7B79FAF3860%7D>
- Revuelta, B. (Noviembre de 2007). La implementación de políticas públicas. *Universidad de la sabana*(16), 135-156. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2562409.pdf>
- Roth, A. (2004). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación, citado en Torres, y, Santander, 2013*. New York: Aurora. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf
- Salazar, C. (2012). *La definición de Política Pública* (Vol. 18). Montevideo , Uruguay: Bien común. Obtenido de https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_I/m%c3%b3dulo%202/C_Salazar.pdf
- Sentencia SU 747. (1998). *Estado constitucional de Derecho*. Santa Fe de Bogotá: Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747->

98.htm#:~:text=Como%20bien%20ha%20se%20B1alado%20esta,y%20libertades%20de%20los%20ciudadanos%2C

Sentencia T 335. (2019). *Lineamientos de interpretación de la dignidad humana*. Santa Fe de Bogotá: Corte Constitucional.

Solimano, A. (1998). *Crecimiento, justicia distributiva y política social*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12108>

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Bogotá: IEMP. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf