

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



DIFUSIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
DIFERENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA
POBREZA EN COLOMBIA Y EL PERÚ

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTOR

Salazar Porras, Fredy Enrique

ASESOR

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

JURADO

Tanaka Gondo, Ricardo Martín
Paredes Gonzales, Maritza Victoria
Bensa Morales, Jessica Violeta
Manky Bonilla, Walter Omar

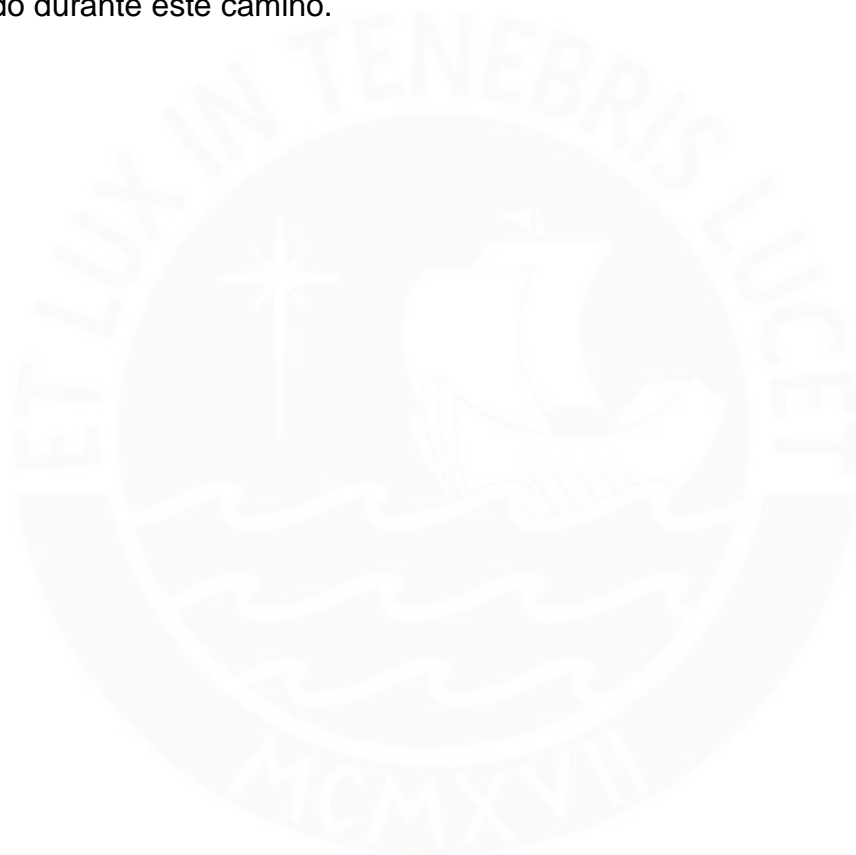
Enero, 2020

RESUMEN

La tesis centra su interés en las diferencias encontradas en el proceso de difusión de los programas sociales de lucha contra la pobreza en Colombia y el Perú, denominados de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). El objetivo consiste en profundizar en el análisis de los contextos y su gran relevancia para la ejecución de políticas públicas, lo cual permite comprender los factores que explican la brecha entre los programas que parten de prototipos "similares", planificados desde la cúpula estatal, y cómo aterrizan en difusiones "diferenciadas" en los territorios. Por esto, la disertación describe modelos particulares en los cuáles tiene mucha relevancia la dimensión local y aquellos donde pesa más el componente técnico; esquemas donde puede haber más clientelismo, presión política y otros más "asépticos" y centralistas. La investigación identifica dos diferencias entre los programas analizados: a) La focalización y el nivel de filtraciones y b) El sistema de cogestión. Los hallazgos arrojan que más allá de la idoneidad o especialización de las burocracias, así como la ingeniería de las intervenciones, existen otros factores que deben ser tomados en cuenta. Entre los que destacan las redes clientelares y el uso político de los programas sociales; así como la consolidación de tecnocracias subnacionales y plataformas locales multinivel que inciden en la operación. A partir de enfoques neodifusionistas, se estudia el "output side of politics" que implica comprender cómo se produce y cómo se ejecuta la política. Igualmente, describe lo que está sucediendo con la adopción de modelos a partir de estudios comparados con el fin de presentar algunas lecciones que puedan ser extrapoladas a otras iniciativas públicas. Indiscutiblemente, el fenómeno de la pobreza afecta a la mayoría de los países latinoamericanos, planteando desafíos para los gobernantes, tecnócratas, burócratas, hacedores e investigadores de las políticas estatales.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi asesor académico profesor Eduardo Dargent por sus orientaciones y consejos. Igualmente, a la Universidad Católica por la oportunidad para ampliar mis conocimientos. Finalmente, dedico esta tesis doctoral a mis padres, Edgar y Ana; a mis hermanos y a mi compañera. Así, como a las personas maravillosas que me han respaldado durante este camino.



ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Agradecimientos	iii
Índice	iv
Lista de Tabla	vi
Lista de Figuras	vii
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Relevancia	9
1.2 Diseño de la investigación	13
1.3 Pertinencia de los casos	16
1.4 Trabajo de campo en cuatro municipalidades de Colombia y el Perú. Entrevistas en Popayán, Sincelejo, Cajamarca y Piura	23
1.5 Organización de la disertación	29
CAPITULO II MARCO TEÓRICO	32
2.1 Enfoques Neodifusionistas	35
2.2 Factores priorizados en los estudios neodifusionistas	44
2.3 Políticas de Estado contra la pobreza	47
2.4 La protección social y el Isomorfismo	52
2.5 Los programas de TMC/CCT en América Latina	57
2.6 Políticas y pobreza en Colombia y el Perú	60
2.6.1 Programa Familias en Acción (FA), Colombia	63
2.6.2 El Programa "Juntos" en el Perú	64
CAPÍTULO III DIFERENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS FAMILIAS EN ACCIÓN Y JUNTOS	67
3.1 Diferencia 1. La focalización y el nivel de filtraciones	71
3.1.1 La focalización en Colombia	72
3.1.2 La focalización en el Perú	76
3.1.3 Focalización “Blanda - Descentralizada” Vs “Dura y Altamente Centralizada”	80
3.1.4 Colados, filtraciones y subcobertura	83
3.2 Diferencia 2. El sistema de "Cogestión Informal" establecido	92

3.2.1 El papel de los municipios	93
3.2.2 Complementariedad	99
3.2.3 La creación de capacidades	102
Conclusión del capítulo III	108
CAPITULO IV	
EXPLICACIONES ALTERNATIVAS	111
4.1 Explicación alternativa 1. La capacidad del Estado	112
4.1.1 La fuerza de las tecnocracias	113
4.1.2 Coherencia al interior del Estado	123
4.2 Explicación alternativa 2. El diseño de los programas	128
4.2.1 Adaptaciones del diseño	130
4.2.2 Del "Contagio" al "Asepticismo"	134
Conclusión del capítulo IV	136
CAPÍTULO V	
FACTOR 1. REDES CLIENTELARES	139
5.1 El Clientelismo	140
5.2 La política y los programas sociales	144
5.3 Estrategias de Gobierno	149
5.4 Usos políticos de los programas	160
5.5 Blindajes	166
Conclusión del capítulo V	169
CAPÍTULO VI	
FACTOR 2. BUROCRACIAS Y TECNOCRACIAS LOCALES	172
6.1 Correlación en el territorio	173
6.2 Plataformas múltiples	176
6.3 Participación e innovación	182
6.4 Alivio local de la pobreza	186
Conclusión del capítulo VI	190
CAPÍTULO VII	
CONCLUSIONES	193
Bibliografía	235
Entrevistas	243

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No 1: Zonas seleccionadas para el trabajo de campo.....	17
Tabla 2: Criterios utilizados en la selección de los municipios en Colombia.....	20
Tabla 3: Relación de funcionarios, expertos y académicos a entrevistar.....	23
Tabla 4: Relación de empleados y personal de los municipios a entrevistar.....	24
Tabla 5: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas TMC.....	59
Tabla 6: Convenciones ratificadas por Colombia y el Perú.....	60
Tabla 7: Descripción de los dos programas sociales en Colombia y en el Perú.....	65
Tabla 8: Beneficiarios de los programas sociales (FA y Juntos).....	66
Tabla 9: Similitudes entre los programas sociales Familias en Acción y Juntos.....	70
Tabla 10: La estrategia de focalización y nivel de filtraciones entre programas.....	72
Tabla 11: Enfoque de Cogestión Informal entre FA y Juntos.....	93
Tabla 12: Informes Familias en Acción. 2010.....	107
Tabla 13: Documentos: Programa JUNTOS. Resultados y Retos. 2010.....	108
Tabla 14: Resumen de la Explicación Alternativa No 1. Capacidad del Estado.....	113
Tabla 15: Comparación de las burocracias y tecnocracias.....	117
Tabla 16: Características del modelo de política pública en Colombia y el Perú.....	129
Tabla 17: Resumen de la Explicación Alternativa No 2. Diseño de los programas.....	130
Tabla 18: Aspectos involucrados en el primer factor «Redes Clientelares».....	144



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Mapa ubicación geográfica de los municipios en Colombia.....	27
Figura 2: Mapa ubicación geográfica de los municipios en el Perú, 2019.....	29
Figura 3: Matriz resumen de la investigación.....	31
Figura 4: Beneficiarios inscritos en el SISBEN, desde 2011-2016.....	74
Figura 5: Familias beneficiarias de FA, años 2001 al 2016.....	151



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Al inicio de su mandato, el presidente Iván Duque en Colombia realizó un anuncio público frente a la urgencia de revisar la estrategia de protección social implementada en este país, durante las últimas dos décadas. Entre los argumentos brindados por el nuevo Gobierno se encontró un déficit considerable de recursos económicos que podría amenazar la continuidad de los programas sociales. A esto, se sumaron los cuestionamientos de diferentes sectores de la sociedad sobre la supuesta dependencia hacia las ayudas y los subsidios por parte de las familias más pobres; la persistencia de las desigualdades y la pobreza, así como las denuncias de clientelismo en torno a dichas intervenciones estatales.

Por otra parte, en el año 2018, los titulares de los principales medios de comunicación en el Perú anunciaban que, por primera vez durante el presente milenio, el porcentaje de pobreza monetaria había aumentado a nivel nacional. Esta situación representó una gran sorpresa ya que el país tuvo una tendencia constante a la baja, desde hacía más de 15 años. Especialistas, políticos y líderes de opinión intentaban entender el motivo de este retroceso en materia de protección social. Muchas de las críticas se orientaron a cuestionar la sostenibilidad y efectividad de los programas de lucha contra la pobreza.¹

¹ El Comercio, “Pobreza en el Perú sube por primera vez en este milenio”, 24 de abril, 2018. Lima; Dinero. ¿Por qué el Índice de Pobreza Multidimensional se desaceleró? 10 abril, 2018. Bogotá

Es necesario recalcar que una característica compartida entre los gobiernos de Colombia y el Perú consiste en que algunas de sus estrategias de lucha contra la pobreza han tomado como base modelos de políticas públicas diseñadas en otros países, representando una gran oportunidad para la ciencia política comparada y, de forma excepcional, un campo de análisis promisorio a partir del enfoque del *Policy Diffusion* y de sus nuevas versiones.

Ahora bien, las estrategias de protección social en Colombia y en el Perú guardan una serie de particularidades vinculadas a los sistemas de gestión de las políticas sociales; un desarrollo institucional divergente y las condiciones endógenas del contexto local que inciden en la efectividad, resultados y en la sostenibilidad de los programas de lucha contra la pobreza.

Frente a este panorama, las preguntas orientadoras de la presente disertación se centran en conocer ¿Cuáles son las principales diferencias encontradas durante el proceso de difusión de los programas sociales en Colombia y el Perú? ¿Cuáles son los factores que conllevan a que se presenten estas diferencias? ¿La capacidad estatal, el profesionalismo de las tecnocracias, así como los marcos normativos e institucionales explican los resultados diferentes? ¿Aspectos relacionados con el diseño y la ingeniería de estos programas son decisivos en el momento de la implementación? ¿Existen otros componentes que no son tomados en cuenta y que son relevantes durante el proceso de la difusión?

En particular, el interés por el análisis de la *difusión*, entendida como el proceso de copia y/o ampliación de políticas públicas, aparece durante la década de los setentas, adquiriendo importancia para comprender los modelos y mecanismos implicados en la

adaptación de las políticas sociales del bienestar. En los últimos años, los estudios sobre la difusión han vuelto a despertar la atención académica, obviamente desde nuevas miradas como el *Policy Transfer* y el *Fast Policy*, probablemente como parte de la búsqueda y el análisis de alternativas innovadoras en el diseño y la puesta en marcha de intervenciones públicas que atiendan nuevas problemáticas y necesidades para la ciudadanía.

Por consiguiente, la disertación centra su objeto de análisis en las diferencias encontradas en la difusión de los programas sociales, denominados de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC/CCT). Este tipo de políticas fueron difundidas, a lo largo de gran parte de los países Latinoamericanos, durante las últimas décadas.

Por tanto, la investigación toma como estudios de caso los programas "Familias en Acción" de Colombia y el Programa "Juntos" en el Perú. Hasta el momento, en América Latina y el Caribe funcionan más de 18 Programas de TMC. Algunos de ellos se remontan a finales de la década de los noventa (México, Brasil y Honduras) y los casos analizados en Colombia y el Perú fueron creados a inicios de la década de los años 2000. Los programas de transferencias atienden a cerca de 26,8 millones de familias en situación de pobreza, que representan aproximadamente unos 111 millones de personas, más de 18% de la población total de la región (Maldonado, Moreno, Pérez, Barrera Orjuela, 2011; CEPAL, 2017).

En particular, los programas seleccionados partieron de patrones similares en estructura, estrategia y objetivos probados en otros países. Los referentes regionales de este tipo de intervenciones son Brasil y México. Ahora bien, cada país ha realizado adecuaciones al modelo de acuerdo con sus posibilidades y realidades.

Conviene subrayar que la literatura en ciencia política sobre la copia de modelos externos, así como las estrategias de "Isomorfismo Institucional" en la elaboración de políticas públicas, es abordada de forma amplia por un conjunto de autores (Krause, 2013; Evans 2007; Schick 1998; DiMaggio y Powell, 1983; Frumkin y Galaskiewicz, 2004, entre otros).

Habría que decir también que los estudios de la difusión se centran, muchas veces, en la ampliación de iniciativas de intervenciones públicas promovidas por parte de los organismos internacionales (IFIS), networks, entre otras fuentes. Si bien, esto significa una gran relevancia para el diseño de políticas, sin embargo, nuestro objeto de interés tiene un propósito diferente y complementario a esta literatura (Dolowitz y Marsh, 2000; Dolowitz y Marsh, 1996; Peck y Theodore, 2015).

Por esto, dejamos en claro que se han formulado una serie de estudios que discuten básicamente las similitudes en la difusión y esto puede ser muy acertado (Hunter, Sugiyama 2014; Coelho, 2012; Gonnet, 2015). Empero, nuestra atención es comprender como moldes similares de programas se desarrollaron de forma distinta. La evidencia demuestra que todavía existen pocas investigaciones interesadas en las diferencias presentadas durante la puesta en funcionamiento de los programas sociales y que se atrevan a explorar nuevos escenarios interpretativos.

Para ser más específicos, la presente disertación plantea que existe un mundo académico amplio por explorar en cuanto a los nuevos enfoques de la difusión, en línea con los trabajos que hablan de la relación entre Estado y sociedad (González, 2011; Durand, 2002; Otero, 2018; Barrios, 2011; Peck y Theodore, 2015; Franco, 2014; Dussage, 2012; Dolowitz y Marsh, 2000; Stone, 2001).

Es por esto que la tesis analiza modelos particulares en los cuáles tiene mucha relevancia la dimensión local y aquellos donde pesa más el componente técnico; esquemas donde puede haber más clientelismo, presión política y otros más asépticos. A pesar de que los Estados cuenten con capacidad.

Por ello, planteamos como hipótesis que las diferencias encontradas entre los programas públicos no se explicarían, en muchos casos, ni por el diseño de las políticas, ni por la capacidad estatal; sino por condiciones más amplias vinculadas al contexto político que rodea el proceso de implementación de las mismas.

Acorde con una línea discursiva, mi trabajo propone dos grandes diferencias que se pueden encontrar entre los programas seleccionados: a) La Focalización y el nivel de filtraciones y b) El Sistema de CoGestión implementado para la puesta en marcha de la política social.

a) **LA FOCALIZACIÓN Y EL NIVEL DE FILTRACIONES.** Para el análisis de esta diferencia se profundiza en cómo ha devenido la focalización de los destinatarios de los programas sociales en cada país. En realidad, se esboza como conjetura, que la focalización sirve de manera funcional, tanto a objetivos técnicos como políticos. Al respecto, es imperativo destacar que ambos países intentaron establecer una focalización estricta, pero debido a diferentes razones que se explican en los diferentes capítulos, fue más difícil para Colombia.

b) **EL SISTEMA DE COGESTIÓN INFORMAL.** La segunda diferencia propuesta en la disertación implica el nivel de apropiación local y/o Co Gestión Informal establecido para la puesta en marcha de la política pública que, si bien no estaba

contemplado en el diseño de los programas, se ha ido configurando como parte del contexto y las condiciones preexistentes.

Indiscutiblemente, los programas de pagos condicionados en la lucha contra la pobreza, en América Latina, vienen realizando copiosos esfuerzos en la adaptación de la innovación; ajustes normativos e institucionales; así como inversiones financieras significativas, durante los últimos 20 años. Por todo esto, es necesario promover investigaciones que contribuyan a identificar las estrategias y los factores que inciden en la operación, resultados y en la sostenibilidad de dichas intervenciones, frente a entornos políticos y sociales dinámicos, así como ante la persistencia del fenómeno de la pobreza.

En consecuencia, y a fin de comprender las divergencias, mi estudio pone en debate dos explicaciones alternativas vinculadas por un lado a la capacidad del Estado y, por otro, a la ingeniería y el diseño de los mismos programas. Con todo, planteamos que más allá de la idoneidad de los cuadros y equipos técnicos gubernamentales, incluso en aquellos Estados que tienen más capacidad que otros, se enfrentan a fenómenos preexistentes, por ejemplo, a las redes clientelares, el uso político de los programas, así como el legado de un excesivo centralismo.

Es decir, la tesis sustenta que la explicación de las difusiones diferenciadas entre los programas sociales por capacidad estatal podría ser descartada, porque si fuera por esto, encontraríamos que países reconocidos por el alto nivel de las tecnocracias, como Colombia, debería existir más control del aparato central, situación que no sucede. En segundo lugar, las diferencias tampoco se pueden explicar por el diseño, ya que ambas políticas partieron de moldes similares. Por consiguiente, las divergencias serían como

resultado de la implementación de las políticas, condicionadas por el contexto que rodeó dicho proceso (Peck y Theodore, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior, planteo que las explicaciones anteriores no son suficientes para comprender el fenómeno. Por lo cual, mi disertación incorpora dos factores adicionales, vinculados directamente con cada diferencia y que explican de forma más precisa los alcances de las mismas:

- **Factor 1. Redes Clientelares.** Este primer factor "el clientelismo" es clave para entender la primera diferencia relacionada con la focalización. En este orden de ideas, la comprensión de las redes clientelares y el uso político que cada Gobierno le ha otorgado para el manejo de dichas intervenciones es fundamental para comprender las condiciones donde se han presentado las filtraciones; las cuáles han estado presentes, desde el inicio de estas políticas públicas, y a lo largo de la consolidación del sistema de protección social.
- **Factor 2. Burocracias y Tecnoocracias Locales.** Este factor será fundamental para entender la segunda diferencia orientada hacia el sistema de cogestión informal propuesto, vinculado a la existencia y la consolidación de burocracias locales que inciden en la operación de los programas, en especial en el caso colombiano. A pesar de que inicialmente se pudo haber pensado en un mayor control del gobierno central, pero en el camino, la existencia de burócratas y tecnócratas locales fue medular en el momento de negociar los términos de la implementación de los programas.

Es decir, que la cogestión del programa social en Colombia no tiene su origen en el diseño, sino que se presentó gracias a la influencia y fuerza de las burocracias locales, así como el aterrizaje en el territorio.

En pocas palabras, esto significa que a pesar del clientelismo en Colombia también existen tecnocracias y burocracias territoriales más fuertes que en el Perú. Así pues, el nivel de desarrollo de las élites subnacionales y la influencia de técnicos locales son pieza clave para entender las divergencias.

Ahora bien, y frente a la necesidad de incorporar factores innovadores a la investigación, considero que mi disertación apunta hacia la necesidad de contextualizar los comportamientos de los actores afectados por una política, desde los territorios. Adicionalmente, renovar la mirada hacia la tensión producida entre los modelos estandarizados y el proceso adaptativo de los sistemas tecnocráticos y plataformas locales y, en particular, partir del análisis de las interacciones entre los lugares de producción teórica y de materialización creativa de las políticas sociales (Peck y Theodore, 2015).

En síntesis, el propósito de esta investigación consiste en profundizar en el estudio de los contextos políticos y su gran relevancia para la ejecución de políticas públicas, lo cual permite comprender los factores que explican la brecha entre los programas que parten de difusiones "similares" planificadas desde la cúpula estatal, y cómo aterrizan en difusiones "diferenciadas" en los territorios, debido a un conjunto de factores vinculados al entorno.

1.1 RELEVANCIA

La presente investigación tiene implicaciones relevantes para el análisis de casos de la ciencia política. En primer lugar, la disertación estudia el "*output side of politics*" que implica comprender cómo se produce y cómo se ejecuta la política, así como identificar el conjunto de actividades formuladas a raíz de las decisiones tomadas por parte de los hacedores de políticas.

El estudio toma en consideración los niveles centrales, donde se esboza la política, y los niveles subnacionales, donde esta toma cuerpo y se materializa. De igual forma, analiza el ejercicio de la autoridad pública, la implementación de las innovaciones; considerando elementos como el refuerzo de la tecnocracia, los cuerpos del Estado y el poder los actores sociales (Weyland, 2002; Carpenter, 2001; Mead, 2010; Dargent, 2015).

Bajo esta perspectiva, la disertación permite comprender cómo operan los intereses y la persuasión de las instancias territoriales en negociación y diálogo con el Estado central. Por consiguiente, esta pesquisa centra su interés en los rasgos heterogéneos de la representación y el uso político de los programas sociales, hasta la consideración de los factores contextuales con intereses particulares que influyen en la regencia de este tipo de intervenciones.

Sobre todo, la disertación es importante porque contribuye a la discusión sobre el rol y el poder de los gobiernos en la creación de políticas públicas; así como en el tipo de políticas establecidas que inciden en las condiciones sociales y económicas de ambos países. La premisa argumentativa "*las políticas producen política*" sirve de entrada

conceptual para considerar cómo, cuándo, dónde y bajo qué circunstancias ocurre la difusión de las mismas (Weyland, Weir 2006; Pierson, 1993).

En segundo lugar, durante mi trabajo académico, describo lo que está sucediendo con la adopción e imitación de modelos de políticas públicas como parte de la expansión de diferentes estrategias de reproducción, en la mayoría de nuestros países. Estas innovaciones responden, por un lado, tanto a factores extrínsecos; como por el otro, a factores domésticos tendientes a que los Estados garanticen el acceso a los servicios básicos para la ciudadanía.

Por lo que se refiere a la expansión de las políticas de protección social fueron reforzadas a fines de los años noventa en contextos históricos e institucionales particulares. De este modo, el análisis desde el enfoque de la difusión es importante, aunque no es el único, y más aún, es prudente reconocer las limitaciones latentes de dicho enfoque para comprender los procesos que se han desarrollado, a lo largo de casi dos décadas (Krause, 2013; Bastagli 2007).

Visto de esta forma, reconocemos las restricciones de los estudios clásicos de la difusión, ya que, según académicos, estos no se han concentrado en aspectos de contenido específico de las políticas que estaban siendo transferidas. En particular, las investigaciones se orientan más a aspectos como el tiempo de la difusión, la proximidad geográfica, similitudes de recursos y mucho interés en el proceso. Se podría decir que la difusión tiene más fascinación por el proceso que por la sustancia (Dolowitz y Marsh, 1996; Stone, 2001).

Dentro de este orden de ideas, y a pesar de que existen elementos racionales en los estudios de las transferencias de políticas, también se deberían tomar en

consideración aspectos no racionales que puede implicar la toma de decisiones o información incompleta. Es decir, que las transferencias de programas también pueden ser como resultado de diferentes motivaciones, no solamente racionales (Peck y Theodore, 2015).

Con respecto a los problemas que dan justificación a la política social, por ejemplo, la pobreza, admitimos que obedecen a causas multifactoriales, influyendo en ellos características sociales, económicas, políticas y territoriales. De tal forma que la pluralidad del contexto es observable en las intervenciones sociales y, a su vez, complejiza su análisis al considerar que no existe una solución única a dichos problemas (Arellano, 2015).

En virtud de lo anterior, infiero que la comprensión de las divergencias de los programas sociales en América Latina es de sumo interés para la ciencia política comparada porque implica tomar en cuenta la relevancia de los contextos políticos para la planeación y la ejecución de las políticas. En definitiva, dicho análisis transversal del territorio ofrece nuevas oportunidades de interpretación e inclusión de otros factores, así como la comprensión de las circunstancias determinadas que inciden en la gestión.

A partir de esta perspectiva, quiero apuntalar que la innovación del presente estudio se justifica en que el análisis partió de las diferencias con respecto a las políticas seleccionadas e inquirir por los posibles factores explicativos. Para ser más específicos, las investigaciones de la difusión consultadas previamente se basan, en gran medida, en el estudio de las similitudes para luego establecer los tópicos a comparar.

Por otro lado, en tercer lugar, el fenómeno de la persistencia de la miseria afecta gran parte de los países de la región, planteando grandes desafíos a los gobernantes,

tecnócratas, burocratas y hacedores de las políticas, frente a un aumento ostensible de las demandas sociales. En esta materia, los casos de estudio seleccionados para la siguiente investigación son ejemplos típicos y comunes, orientados a la reducción de la pobreza y a la garantía de condiciones adecuadas de salud, educación y nutrición.

Actualmente, los programas de alivio contra la pobreza tienen una gran trascendencia para Colombia, el Perú, así como para la gran mayoría de países latinoamericanos. Por lo cual, la disertación es significativa porque ofrece aportes argumentativos, corroborados con el estudio de campo, la visita a los territorios e identifica elementos que permiten realizar la comparación entre dichas intervenciones.

A través de los dos programas, objetos de la investigación (Familias en Acción y Juntos), el diálogo con académicos y el recorrido a los municipios en Colombia y el Perú, se determinan las estrategias institucionales para la ejecución, los intereses políticos; así como los puntos de vista a partir de la tecnocracia y burocracia responsable de la gestión, funcionarios públicos y especialistas.

Hay que mencionar además que la reflexión indaga sobre algunas características de la organización política de cada país, su capacidad estatal y las estrategias locales. El presente estudio también interviene en el debate científico, orientando el foco de atención hacia el análisis de las condiciones institucionales y la oferta pública. De igual manera, se brindan elementos para el sector académico multidisciplinario de las ciencias sociales; así como aportes para los Estados, instituciones, autoridades y responsables del diseño e implementación de los programas gubernamentales de protección social.

1.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a la selección de los dos casos, estos corresponden a una serie de condiciones que permiten realizar el análisis comparado entre las intervenciones públicas en Colombia y en el Perú. Por un lado, son casos típicos, comunes y presentan elementos análogos en el diseño, objetivos compartidos, rasgos afines en la ingeniería y estructura de los programas Familias en Acción y Juntos, así como una serie de dimensiones que guardan similitudes.

Sin embargo, se establecen diferencias en aspectos específicos que impactan en la implementación de políticas. Así, por ejemplo, se describen las relaciones instauradas entre el Estado central y los niveles subnacionales; las particularidades en las formas de representación y negociación política. También, la penetración y capacidad de incidencia de las instancias subnacionales, entre otros fenómenos endógenos.

Es preciso dejar en claro que el eje central de mi trabajo consiste en comprender los factores que han incidido en las difusiones de los programas Familias en Acción y Juntos, mediante el análisis de las diferencias, a fin de extraer algunas lecciones aprendidas que puedan ser extrapoladas a otros programas sociales.

En consecuencia, la elección de los países, el tipo de intervenciones sociales (TMC/CCT), así como los respectivos municipios seleccionados: Sincelejo y Popayán en Colombia; Cajamarca y Piura en el Perú, sirven como base para realizar generalizaciones futuras en localidades y programas similares.

Una primera premisa corresponde a que los países con politización por las redes clientelares y élites locales fuertes se parecen más a Colombia y los países con menos organización política guardan más relación con el Perú. Estas causas de divergencia

identificadas entre ambos países nos arrojan fundamentos para explicar las diferencias en otros casos de estudio, entre una variedad de políticas públicas no exploradas o incluidas en el presente trabajo.

Otro rasgo del estudio toma en consideración la evolución histórica de los dos programas seleccionados, desde su creación hasta el momento de su implementación. La referencia histórica ayuda a identificar aspectos coyunturales que determinan los impulsos políticos, las adecuaciones y/o reformas; así como los principales hitos, determinantes internos y externos de los programas (Coêlho, 2012; Sugiyama, 2007, Hunter, 2014).

Es por esto que la investigación toma como horizonte temporal de análisis a partir del año 2000 hasta el año 2017, ya que durante este periodo se presentaron una serie de condiciones en el contexto internacional, y a nivel nacional, que confluyeron en la consolidación y/o reformulación de los programas sociales en ambos países.

Los antecedentes demuestran que los programas sociales y los sistemas de innovación social no se han desarrollado de manera homogénea en Colombia; sin embargo, es evidente que durante las últimas décadas éstos han presentado una gran evolución y los gobiernos han reconocido la necesidad de ejecutar los programas públicos apoyados en la descentralización dado que este proceso es también una herramienta de gestión. Acorde con especialistas colombianos, desde el punto de vista geográfico, los mayores avances de los programas sociales se encuentran en las ciudades capitales de Bogotá y en Medellín.

En Bogotá, por una parte, se centralizan las decisiones del país. Medellín, es reconocida como una de las ciudades pioneras en Colombia y en América Latina. En este

sentido, desarrollar políticas e intervenciones sociales en Colombia ha construido una institucionalidad nacional, pública y privada, y territorial. Es por esto que el reto actual consiste en lograr su articulación e integralidad en función del cumplimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo (Villa, 2015; Zapata, 2009).

Desde otro punto de vista, la distribución de beneficios y subsidios de los programas sociales en el Perú adquirió un carácter indiscriminado durante el Fujimorismo, relajando barreras y criterios a fin de alcanzar al mayor número posible de potenciales electores. Los programas sociales terminaron convirtiéndose además en mecanismos para debilitar y competir contra las autoridades y organizaciones locales y barriales opositoras al régimen (Francke, 2005).

La caída de Fujimori y el proceso de restauración democrática que tuvo lugar a partir del año 2001 trajo consigo un redireccionamiento de los programas sociales, en especial durante el gobierno de Toledo, lo cual fue reforzado durante los mandatos de Alan García y Ollanta Humala. La necesidad de erradicar la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción, conllevó a un conjunto de ajustes en los enfoques y mecanismos vigentes.

Con todo, los ministerios y entidades centrales peruanas no se preocuparon por desarrollar un plan integral de transferencia de capacidades en los gobiernos locales. Como consecuencia, las instancias subnacionales (gobiernos regiones, municipalidades, unidades territoriales descentralizadas) recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios, ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios (Contraloría del Perú, 2014; Informe Programa JUNTOS, 2011).

1.3 PERTINENCIA DE LOS CASOS

Tomando en cuenta todo lo anterior, y con miras al recojo de la información, la investigación priorizó la revisión literaria sobre el estado del arte. Así mismo, nos gustaría indicar que el trabajo de campo tuvo como finalidad validar y contrastar las premisas teóricas formuladas, desde el gabinete, sobre las diferencias de los programas sociales; así como indagar sobre las posibles causas y factores evidenciados localmente.

Posteriormente, se estableció el diálogo con los tecnócratas, académicos, expertos de la cooperación internacional y funcionarios públicos en Colombia y en Perú, a nivel central en las ciudades de Bogotá y Lima. Precisamente, una parte considerable del análisis se basó en la información obtenida por las fuentes primarias suministrada por las instituciones responsables de los programas. De la misma forma, se desarrollaron entrevistas semi estructuradas con la participación de los empleados de las municipalidades, mediante la aplicación de instrumentos de recojo y análisis de datos.

Con referencia a los criterios establecidos para realizar la selección de los cuatro municipios consistieron en tres aspectos principales: i) la definición de las áreas geográficas y niveles de pobreza similares; ii) presencia de las políticas en los territorios seleccionados; iii) garantías de seguridad y orden público.

Siguiendo estos parámetros, se escogieron municipios con niveles de pobreza monetaria similares que oscilaran entre el 31% al 37%, cifras que se pueden considerar como de alta incidencia de la pobreza. Para ello, se tomó como base la información suministrada por parte de los Institutos Nacionales de Estadística (INEI) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sobre la base de la pobreza monetaria.

A este respecto, se consideró el indicador económico ya que los programas sociales analizados no han incorporado otras mediciones, por ejemplo, la pobreza multidimensional. Como se puede constatar en las tablas abajo, los cuatro municipios se encuentran dentro del margen de pobreza priorizado (entre el 31.5% como mínimo hasta el 36.9% porcentaje máximo). Evidentemente, Colombia tiene una región que supera este nivel de pobreza, conocida como el Departamento del Choco. Pero, dicha zona fue descartada para el trabajo de campo ya que presenta altos niveles de inseguridad.

Complementario a este criterio, se priorizaron municipios ubicados en áreas geográficas similares. En este caso, las áreas de la costa (atlántica y pacífica) y en la sierra andina de ambos países. Igualmente, debido a limitaciones logísticas, de transporte y acceso, en especial en la selva colombiana, se descartó esta última. A continuación, la tabla número 1 descriptiva de las zonas seleccionadas para el trabajo de campo.

Departamento	Municipio / distrito seleccionado	Población total	% de Pobreza	Beneficiarios programa FA año 2017
Dpto. Cauca, zona Sierra (1 municipios)	Municipio de Popayán	Popayan 280,107 habitantes.	48.7 % de pobreza departamental según datos del DANE de 2017; Popayán 32.5% pobreza	18,300 familias
Dpto. Sucre, zona Costa (1 municipios)	Municipio de Sincelejo	No. Habitantes Sincelejo 279,031	41.6 % de pobreza departamental; 32.7% en Sincelejo, según datos del DANE de 2016 -2017	31.288 familias en Sincelejo

Departamento	Municipio / distrito seleccionado	Población total	% de Pobreza	Beneficiarios programa FA año 2017
Dpto. Cajamarca, zona Sierra (1 municipios)	Municipio de cajamarca, Departamento del Cajamarca	393, 120 habitantes.	52 % de pobreza departamental según datos del INEI de 2017; Cajamarca 36.9% pobreza	103,453 familias
Dpto. Piura, zona Costa (1 municipios)	Municipio de , Departamento de Piura	No. Habitantes 781, 385 habitantes	35 % de pobreza departamental; 31.5% pobreza en Piura, según datos del INEI de 2016 -2017	86,859 familias

Tabla 1. Descripción de las zonas seleccionadas para el trabajo de campo en Colombia y el Perú.
Fuente: Creación propia, junio 2018.

Un segundo aspecto que incidió en la selección de los municipios correspondió a qué, en las localidades priorizadas, los programas Familias en Acción y Juntos tuvieran presencia a través de sus diferentes servicios, actividades y/o contarán con familias beneficiarias activas. Esto fue relevante para la disertación, porque, si bien ambos programas tienen una cobertura amplia en los territorios nacionales, existen condiciones geográficas o de orden público que limitan la presencia de los mismos. Para esto, se realizó una consulta a las bases de datos de los beneficiarios de ambos programas, vigente a diciembre del año 2017.

Así mismo, otro elemento a considerar consistió en clasificar y escoger municipios que tuvieran la posibilidad de acceder a información institucional, así como las facilidades para establecer contacto con los funcionarios, autoridades y/o técnicos responsables de la operación de los programas.

Es prudente mencionar que, para el caso colombiano resultó más fácil, ya que las alcaldías tienen la responsabilidad directa en la implementación del programa, y para ello, designan a funcionarios, personal y espacios físicos específicos, tanto en las mismas alcaldías o en lugares de fácil acceso. Para el caso peruano, Juntos funciona bajo el esquema de las Unidades Territoriales, las cuales tienen presencia física en las ciudades capitales de los departamentos con oficinas y funcionarios. Pero, no necesariamente están presentes en todos los distritos o municipalidades más alejadas.

Por lo tanto, y a fin de cumplir con el criterio de presencia en el territorio, analizamos la información disponible de las alcaldías, revisamos la estructura desplegada por la municipalidad para la operación del programa (personas asignadas a los programas sociales, coordinadores/as del programa FA). Gracias a esta revisión,

encontramos que tanto la alcaldía de Popayán, como la de Sincelejo, contaban con sus Planes de Desarrollo actualizados, funcionarios asignados como puntos focales de Familias en Acción. Además, de avances del programa en sus comunidades.

Para el caso peruano, consultamos los archivos disponibles en la página web institucional del programa Juntos, así como la revisión del directorio de las Unidades Territoriales e informes internos. Es por esto que hallamos que las Unidades Territoriales del programa en las regiones de Piura y Cajamarca presentaban una trayectoria y presencia en los territorios, así como información disponible.

Un cuarto aspecto para desarrollar el trabajo de campo de la investigación consistió en revisar las garantías de seguridad y de orden público presentes en los municipios seleccionados. Como informamos en la parte introductoria de la tesis, el periodo donde se realizaron las entrevistas en los municipios (septiembre hasta diciembre 2018) se presentaron casos de violencia en varios departamentos y municipios colombianos, debido a inconvenientes del proceso de paz, establecido entre el Gobierno y la guerrilla.

Este fue un filtro importante, sobre todo para Colombia porque históricamente las zonas que sufren de mayor violencia, desplazamiento y vulnerabilidad de los derechos humanos corresponden a las áreas en pobreza. Es por esto que se seleccionaron los departamentos del Cauca y Sucre.

Al mismo tiempo, el periodo de las entrevistas coincidió con las elecciones regionales y municipales del Perú, las cuales se llevaron a cabo en el mes de octubre de 2018 para elegir a gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como a alcaldes y regidores municipales, para el período 2019-2022.

Esto representó un desafío, en especial para el departamento de Cajamarca ya que, en las fechas iniciales de las elecciones programadas para octubre, ningún candidato logró pasar la valla electoral y tocó realizarse una segunda vuelta en el mes de diciembre de 2018. Dicha incertidumbre, se vio reflejada en la limitada participación y/o poco interés de participar en los diálogos de la investigación, por parte de los funcionarios del Gobierno Regional y/o de la alcaldía provincial.

SELECCIÓN DE CRITERIOS
Pobreza monetaria municipal: entre el 31% al 37%
Regiones geográficas: sierra y costa
Municipios con presencia de: Familias en Acción / JUNTOS
Información disponible (alcaldías, gobernaciones, funcionarios)
Posibilidad de acceso: análisis de seguridad / violencia/ elecciones

Tabla 2. Criterios utilizados en la selección de los municipios de Sincelejo y Popayán (Colombia); Cajamarca y Piura (Perú). Fuente: creación propia agosto, 2018

NIVEL DE LAS VISITAS. ENTREVISTAS EN BOGOTÁ Y LIMA

En cuanto al nivel de las visitas, estas se realizaron a fin de responder a dos objetivos de la investigación y en dos momentos diferentes. En total, se realizaron entrevistas con 29 funcionarios pertenecientes a las instancias del poder Ejecutivo de ambos países, equipos de técnicos, directivos responsables de los programas y empleados de las municipalidades.

En primera instancia, se decidió establecer contacto a un nivel más institucional y central, en las ciudades capitales de Colombia y el Perú. Ante todo, los diálogos en profundidad con diez y nueve (19) especialistas de las universidades, la cooperación, ONGs, institutos y entidades en las ciudades de Lima y Bogotá, reforzaron las hipótesis planteadas al inicio del estudio y también arrojaron nuevos indicios para reorientar la investigación.

De ahí que, en la ciudad de Bogotá se estableció contactos con altos funcionarios de la Presidencia de la República, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), las Universidades del Rosario y de los Andes. Así como el Grupo de Expertos en Programas y Políticas contra la pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Todos estos profesionales contribuyeron a aclarar vacíos conceptuales sobre el marco normativo, institucional y programático del programa Familias en Acción. En consecuencia, se estableció una retroalimentación acerca de las contribuciones teóricas de la investigación con respecto a las estrategias llevadas a cabo por parte de las políticas públicas en Colombia.

De forma análoga, las entrevistas gestionadas en Lima con investigadores, expertos de los organismos internacionales (ONU-FAO), funcionarios del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), responsables del programa Juntos, así como ex ministras y ex viceministras del sector social en el Perú; plantearon nuevas perspectivas internas y externas a partir de la reflexión de los académicos, burócratas y tecnócratas sobre las acciones y puntos de vista llevados a cabo por los mismos responsables de la operación de las políticas sociales y, en especial, del programa Juntos.

Para cada uno de los casos, se gestionaron y elaboraron entrevistas semi estructuradas a partir de un cuestionario de preguntas abiertas y cerradas, previamente diseñado. Pero, abierto a las opiniones y puntos de vista. Este diálogo con los tecnócratas, académicos, expertos de la cooperación internacional y funcionarios públicos en Colombia y en el Perú, contribuyó a identificar tanto las diferencias de los programas, como posibles factores. A continuación, el listado de los funcionarios entrevistados en Colombia y el Perú.

Colombia		
Descripción	Entidad	Nombre del funcionario entrevistado / cargo
Funcionarios públicos	Departamento de Prosperidad Social DPS. Presidencia	NEMESIO ROYS GARZÓN Director General Director Prosperidad Social
		JULIÁN TORRES JIMÉNEZ Director de Transferencias Monetaria Condicionadas
	Programa MFA. Equipo técnico. Pilotaje	Jairo Fernando Contreras Gutiérrez, Juliana Moreno, Andres Bocanegra Grupo de Pilotaje y Escalamiento de Proyectos Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas
Expertos de la Cooperación Internacional	PNUD	Sra. Lina Arbelaez y equipo de expertos del PNUD. Luis Fernando Canal Schlesinger y grupo de técnicos de reducción de pobreza. Gerente reducción de Pobreza Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Bogotá
Academicos	Escuela de Gobierno Universidad de los Andes	Sandra García Jaramillo , Investigadora políticas sociales Uni. De los Andes
	Universidad del Rosario, Facultad de ciencia política	Otero Bahamón Silvia Alejandra Profesora Facultad de Ciencia Política y Gobierno Universidad del Rosario, Bogotá

PERÚ		
Descripción	Entidad	Nombre del funcionario entrevistado / Cargo
Funcionarios públicos	Ministerio de Inclusión Social	Maria Eugenia Mujica , Ex Viceministra de Políticas y Evaluación Social
		Fanny Montellanos , asesora principal Viceministerio de Políticas MIDIS
	Programa Juntos	Sr. Yuri Bernardo Muñoz Martínez , Director Ejecutivo Juntos
		Sra. Imelda Diana Silva Pretel , Coordinadora Técnica del programa Juntos y una persona del equipo técnico de Juntos
	MINEDU	Flor Blanco Cargo: Directora de Bienestar Docente Ministerio de Educación, Ex funcionaria del programa Juntos.
Expertos de la Cooperación Internacional	FAO	Alberto García , especialista en políticas públicas, programas sociales de la FAO en el Perú
Academicos	Instituto de Estudios Peruanos	Carolina Trivelli Ávila , Investigadora principal Instituto de Estudios Peruanos IEP
	Pontificia Universidad Católica del Perú	Msc. Norma Belén Correa Aste Investigadora Principal: Políticas Públicas, Desarrollo y Cultura
	GRADE	Miguel Jaramillo Baanante , Investigador Principal

Tabla 3. Relación de funcionarios, expertos y académicos a entrevistar en las ciudades de Bogotá y Lima
Fuente: creación propia marzo, 2018

1.4 TRABAJO DE CAMPO EN CUATRO MUNICIPALIDADES DE COLOMBIA Y EL PERÚ. ENTREVISTAS EN POPAYÁN, SINCELEJO, CAJAMARCA Y PIURA

En segunda instancia, y a partir de las sugerencias del comité asesor de la tesis, se decidió complementar la información recolectada, tanto en gabinete como de las entidades centrales y expertos, con los puntos de vista de los funcionarios municipales, técnicos y responsables de los programas sociales en cuatro alcaldías (dos por cada país). Es por esto que el ejercicio se complementó con las entrevistas a 10 funcionarios y/o técnicos responsables de los programas sociales en los municipios seleccionados.

En el caso de Colombia, se sostuvo reuniones con la Gobernación de Sucre, las Alcaldías municipales de Sucre y de Popayán y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En el Perú, se realizaron consultas ante los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Piura; la alcaldía provincial de Cajamarca y con la Mesa de Concertación en la Lucha Contra la Pobreza (MCLP), en ambas regiones.

De manera semejante al proceso llevado a cabo en las ciudades capitales, se desarrollaron entrevistas semi estructuradas, así como la aplicación de análisis de datos. Para el caso del diálogo establecido con los tecnócratas y especialistas locales se estableció una guía - instrumento (cuestionario de preguntas abiertas y cerradas), orientado a obtener informaciones y los puntos de vista sobre aspectos vinculados con los programas Familias en Acción y Juntos, así como otros elementos sociales, institucionales y de contexto.

En definitiva, las visitas a los municipios colombianos de Popayán y Sincelejo; y de Piura y Cajamarca en el Perú, permitieron observar la operación y la gestión concreta

de los programas y su aterrizaje en los territorios. Cabe destacar que las zonas seleccionadas en Colombia y en el Perú presentaron condiciones institucionales similares en cuanto a la presencia de los programas de TMC. Compartimos la información de los funcionarios locales entrevistados a nivel local.

Trabajo de Campo Tesis, Colombia		
Descripción	Entidad	Nombre del funcionario a entrevistar / Cargo
Funcionarios municipales	Delegado de la Alcaldía Municipal, responsable de los programas sociales	Mary Saldarriaga SECRETARÍA DE ASUNTOS SOCIALES Y CORREGIMENTALES, Alcaldía de Sincelejo
		Alba Lucía Otero Ochoa Secretaria de Gobierno Municipal y Participación Comunitaria, Alcaldía de Popayán
	Punto focal del programa FA	Semir Villalba , enlace municipal del Programa Más Familias en Acción, municipio de Sincelejo
		Carolina Quelal , coordinadora Familias en Acción, Popayan
Funcionario de Gobiernos Regionales, Gobernación	Delegado/ gerente del Gob. Regional responsable de los programas sociales	La Oficina de Gestión Social y Asuntos Poblacionales de la Gobernación de Sucre. Carlos Arturo Guerra Sierra Cargo : Secretario de Gobierno
		Secretaria de Gobierno Departamental Maribel Perafan Gallardo Gobernación de Cauca
Representante de las comunidades	Funcionario vocero de espacio de coordinación, participación local u ONG	Felix Armando Dominguez Urueta , Director Regional (Encargado) Regional Sucre
		James Ney Ruiz Gomez , Director Regional Regional Cauca ICBF

Trabajo de Campo, Tesis Perú		
Descripción	Entidad	Nombre del funcionario a entrevistar / Cargo
Funcionarios municipales	Delegado de la Alcaldía Municipal, responsable de los programas sociales	WONG AYON WALTER DAVID, Gerente de desarrollo Social Alcaldía de Piura
		Lic. Jabier Solis Céspedes, Gerencia Social. Alcaldía de Cajamarca
	Punto focal del programa Juntos	Vegas Jaramillo Segundo Maximiliano, Jefe de Unidad Territorial, Juntos en Piura
		Rodríguez Pajares Matilde Margarita Jefe Unidad Territorial de Cajamarca
Funcionario de Gobiernos Regionales, Gobernación	Delegado/ gerente del Gob. Regional responsable de los programas sociales	ECON. JUAN MANUEL AGUILAR HIDALGO. Gerente de Desarrollo Social, región Piura
		Gerente: Sr. César Aliaga Díaz. Gerencia Regional de Desarrollo Social. Gobernación de Cajamarca. El número del Dr. César Aliaga es 953 640697
Representante de las comunidades	Funcionario vocero de espacio de coordinación, participación local u ONG	Víctor Palacios Córdoba coordinador regional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Piura
		Anne Centurión Chávez coordinador regional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Cajamarca

Tabla 4. Relación de empleados, técnicos y personal local entrevistados en los municipios seleccionados.
Fuente: creación propia junio, 2018

Llegados a este punto, es prudente reconocer que existen limitaciones en el estudio ya que faltó adentrarse aún más en las interacciones que se establecen localmente; ahondar en las estrategias de actuación de los programas en el territorio. Así como escudriñar en mayor profundidad en los resultados alcanzados por ambos programas. Ahora bien, estimo que estos aspectos presentan un gran potencial académico para ser profundizados en futuras investigaciones.

Finalmente, destacar que la tesis se ajusta con las líneas prioritarias de investigación de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), orientadas al análisis de la implementación de políticas públicas en América Latina y los problemas contemporáneos de la gobernanza.

DESCRIPCIÓN DE LAS REGIONES PRIORIZADAS

Municipios de Popayán y Sincelejo en Colombia

Popayán es la capital del departamento del Cauca y uno de los 42 municipios que conforman esta región; cuenta con 280,107 habitantes y el 60% de la población del departamento es rural. El nivel de pobreza departamental es del 54% y 32.5% de pobreza en el municipio de Popayán (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2017).

Popayán tiene uno de los índices de desempleo más altos de Colombia. Esta región ha sido una de las más damnificadas por el conflicto armado interno, por la precaria presencia del Gobierno nacional y la falta de capacidades de las administraciones locales y regionales (Alcaldía de Popayán, 2017).

Popayán cuenta con una amplia oferta de programas sociales, financiados con recursos de la alcaldía, del Gobierno Departamental y desde el Gobierno central. Es así que Familias en Acción hace parte fundamental de la estrategia municipal articulado al Plan de Gobierno local (Componente 8, Promoción Social para el Cambio) con el objetivo de propender por la implementación y el seguimiento adecuado del programa. En el año 2017, FA contaba con 18.300 familias beneficiarias y la meta al 2019 consiste en ampliarlo hasta 23 mil hogares. En este contexto, la visita de campo a la Alcaldía de Popayán, las reuniones con los responsables en la Gobernación del Cauca y entidades locales contribuyeron con información y puntos de vista que reforzaron los argumentos de la presente investigación.

Por lo que se refiere al municipio de Sincelejo, se encuentra ubicado en el norte de Colombia y es la capital del Departamento de Sucre; cuenta con 279.031 habitantes, de las cuales el 93% viven en la cabecera municipal. El nivel de pobreza departamental

es del 41.6% y 32.7% en Sincelejo. En este municipio, el 59.4% de la población es considerada como víctima del conflicto armado y tiene uno de los niveles más altos de desplazamiento, estimado en 51.6% (Plan de Desarrollo Municipal de Sincelejo, 2016).

El programa Familias en Acción hace parte de la estrategia de la Alcaldía de Sincelejo y en el año 2015 se incrementó a 27.300 familias beneficiarias, luego en 2017, aumentó a 31.288 familias inscritas en el municipio. En el año 2018, la Alcaldía de Sincelejo recibió la distinción por parte del Gobierno colombiano al ser el tercer mejor municipio, a nivel nacional, en la gestión y en el manejo de Familias en Acción.

La visita a campo realizada en septiembre de 2018, al municipio de Sincelejo, permitió corroborar las condiciones precarias con las que se vive en la región; así como las limitaciones logísticas de las autoridades municipales para la implementación del programa. Aunque, destaca el interés y compromiso de las autoridades y representantes sociales de alcanzar los logros definidos por la política pública local, a través del programa FA.



Figura 1. Ubicación geográfica de los municipios de Sincelejo, costa Caribe (circulo superior) y Popayán, zona andina (circulo inferior) en Colombia, 2019. Imagen captura internet

Municipios de Cajamarca y Piura en el Perú

Cajamarca es la capital del Departamento que tiene su mismo nombre, cuenta con 348,433 habitantes. El índice de pobreza monetaria en el municipio es de 44.5%. En Cajamarca, el nivel de pobreza es el doble del total nacional del Perú, y de acuerdo con el Índice de Competitividad Regional, entre 2010 y 2018, Cajamarca ha ocupado en siete oportunidades los dos últimos lugares a nivel nacional y con un nivel de informalidad del 90%. Se estima que 103,453 hogares forman parte del Programa Juntos en el departamento, el cual interviene en esta región desde el año 2006. Juntos tiene cobertura en el 90% de los distritos de Cajamarca (Juntos, Censo Nacional, 2017).

Ciertamente, la presente investigación no realizó la inspección de campo, en este municipio, debido a las condiciones poco favorables para el estudio, puesto que, durante las fechas de las visitas programadas al terreno, entre los meses de septiembre y noviembre de 2018, se presentó un periodo electoral que fue muy cuestionado. Aunque, este municipio refleja perfectamente las condiciones económicas y sociales de muchas localidades en el Perú y en América Latina, caracterizado por grandes limitaciones y alta incidencia de pobreza.

Por otra parte, la municipalidad de Piura es la capital del departamento que lleva su mismo nombre, cuenta con 9 distritos y con 771,613 habitantes. A pesar de que el Departamento de Piura es uno de los que registra mayor aporte al PBI nacional del Perú, los niveles de pobreza monetaria alcanzan el 28.7% a nivel regional en 2017 y el segundo puesto en pobreza extrema, después de Cajamarca. El Programa JUNTOS inició sus acciones en este departamento en el año 2007. Actualmente, el programa llega a 44 distritos con 86,079 hogares afiliados.

Gracias a la visita de campo, realizada a fines del 2018, se evidenció el potencial de las entidades locales, la presencia del programa Juntos en los municipios, así como los desafíos que se enfrenta la región debido a problemas climáticos. Ejemplo de esto, fue el niño costero que afectó en 2017 los avances en materia de reducción de la pobreza local. Tomando en consideración las reuniones sostenidas con los responsables territoriales del programa Juntos en Piura, así como encuentros con las entidades locales, se recogió material valioso de análisis que fue incorporado, a lo largo de los capítulos.



Figura 2. Ubicación geográfica de los municipios de Piura, costa Pacífica (circulo superior) y Cajamarca, zona andina (circulo inferior) en el Perú, 2019. Imagen captura internet

1.5 ORGANIZACIÓN DE LA DISERTACIÓN

A fin de profundizar con la disertación, en el capítulo segundo se desarrolla el Marco Teórico que aborda el enfoque de la difusión, a partir de las diferencias, y la pertinencia del análisis comparado. El tronco conceptual considera las políticas y las estrategias de pobreza implementadas por ambos países; describe de forma general las

características encontradas en la literatura institucional sobre los programas Familias en Acción y Juntos, así como se presentan algunas similitudes entre los dos casos, sin entrar a profundizar.

En el tercer capítulo, se documenta de forma más detallada las diferencias a partir del análisis sobre cómo la focalización se ha ido presentando en ambos países y el sistema de cogestión informal instaurado. Me gustaría dejar claro que el recojo de la información se realizó de forma independiente para cada programa y país, pero el análisis se presenta de forma integrada.

En el capítulo cuarto, se plantean las posibles explicaciones alternativas a estas diferencias, profundizando en aspectos vinculados con la capacidad estatal y el diseño de los programas. Para ello, se describen las características de Colombia y Perú, relacionadas con las fuerzas de las tecnocracias y su poder; así como las explicaciones a partir de las adaptaciones en la ingeniería y estructura de cada programa.

Luego, en el capítulo quinto planteó el primer factor vinculado a las redes clientelares multinivel, detectadas en gran medida en el caso colombiano, a través de relaciones dinámicas de intereses y oportunidades políticas que han sido aprovechadas en momentos electorales, evidenciadas desde el nivel nacional y en las instancias municipales. En este capítulo explico como este factor “clientelismo” estaría vinculado de forma directa con la primera diferencia (filtraciones y focalización),

En el capítulo sexto, profundizó en el segundo factor que explica la segunda diferencia vinculada al sistema de cogestión, debido a la mediación evidente y dinámica del contexto local, gracias a la fuerte presencia de tecnocracias y burocracias en el

terreno que permean los programas sociales, con influencias en aspectos más de tipo operacional, técnico, participativo y menos clientelar.

Para terminar, en el capítulo séptimo se formulan un conjunto de conclusiones y recomendaciones a partir de los hallazgos encontrados. A continuación, presento la matriz general de la investigación:



Figura 3. Matriz resumen de la investigación. Diferencias de los programas sociales explicaciones y factores. Colombia y Perú. Fuente: creación propia, 2019

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

A continuación, en este segundo capítulo desgloso el tronco conceptual que servirá como base teórica de aproximación al fenómeno de estudio. Así pues, los enfoques de partida corresponden al enfoque de la difusión; al estudio de las políticas de lucha contra la pobreza y a la descripción de las acciones desarrolladas por los Estados en esta materia. De igual forma, se consideran las prácticas imitativas o denominadas de isomorfismo, como fruto de un marco institucionalista organizacional, a través de la observación de un prototipo de intervención social, extendida de forma amplia y con relativo éxito en la región, mediante los denominados programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Es decir, en esta sesión, y a lo largo de la disertación vamos a ahondar en políticas de pobreza que tuvieron resultados heterogéneos y diferencias en materia de focalización y filtraciones; así como en las estrategias de implementación y apropiación. Esto, en parte, vinculado a los niveles divergentes de capacidad estatal, fenómenos como la descentralización y a un mayor empoderamiento e influencia de las elites y tecnocracias locales.

Ante todo, los países de América Latina se vienen enfrentando a una serie de escenarios dinámicos en la producción e innovación en la elaboración de políticas públicas, desde hace más de dos décadas; asociados a fenómenos sociales, económicos y, en especial, a la persistencia de problemas estructurales como la pobreza y la

desigualdad. Por consiguiente, la pregunta ¿cuáles podrían ser los motivos para que los países se interesen por adoptar políticas similares? Tiene muchos puntos de entrada y abordajes, uno de ellos puede ser a partir del enfoque de la difusión y el cambio político.

Si bien, la decisión de adoptar una determinada política podría ser el resultado del intercambio de Buenas Prácticas entre Estados, por influencias o también por presiones internas y externas. Conviene subrayar que el interés por el enfoque de la difusión, desde la ciencia política, adquiere importancia para comprender los modelos y mecanismos de la difusión en las políticas sociales del bienestar, entre otros fenómenos, a partir de la década de los sesenta.

El enfoque difusionista plantea la existencia de ideas de políticas ampliadas por actores de diversos tipos que cambian e inciden en las políticas sociales y económicas. Algunos académicos pusieron en evidencia el papel fundamental de la difusión en la activación de las políticas públicas, así como también en el estudio de las transformaciones desde el centro a la periferia; el análisis de los tiempos de adopción, los inconvenientes de las implementaciones tardías y los problemas de diseño que afectan el posterior desarrollo de los programas (Collier y Messick, 1975; Levi-Faur, 2005).

Atendiendo a estas consideraciones, parte de los enfoques que toman en cuenta el análisis de la difusión se centran en la teoría de la opción racional, el institucionalismo y/o la soberanía política. Otro componente de análisis se centra en la ideología (Hunter, Sugiyama, 2007).

Mientras tanto, otros investigadores de la difusión prestan gran interés en la influencia de las redes de profesionales y de los grupos informales que inciden en los

equipos responsables de la implementación de dichas políticas. Desde esta perspectiva, la adopción de políticas se relaciona con la influencia y la existencia de Networks, los cuales brindan la posibilidad de un mayor relacionamiento, influencia y una fuerte conexión en el momento de la elaboración de las políticas, denominada “proximidad espacial” (Collier, 1975; Coêlho, 2012).

Con respecto a los estudios sobre la difusión, muchos de ellos priorizan la comprensión de las dinámicas verticales de arriba hacia abajo, centradas en comprender el avance de las políticas como respuesta a presiones desde organizaciones internacionales que llegan a los países, a través de entidades centrales e influencias externas “Top Down”. Por otra parte, algunos estudios se enfocan en las dinámicas de abajo hacia arriba “Bottom-Up”, donde se examina el avance de las innovaciones y los resultados, debido a balances de poder, estilos locales y nacionales (Levi-Faur, 2005).

Una aportación académica a destacar consiste en la producción de Cecilia Gonnet quién intenta dilucidar la relación causal en la adopción del programa de transferencias monetarias en Chile, a partir del afán de competencias entre Estados, la búsqueda de emular decisiones que confieren un cierto estatus en el concierto internacional y/o el fruto de un proceso de aprendizaje que permitió identificar aquella política como la más pertinente y funcional. En resumen, su propuesta se centra en los mecanismos que, según sus hallazgos, podrían explicar el esparcimiento de las políticas: aprendizaje, emulación, coerción y competencia, priorizando los tres primeros y descartando el último (Gonnet, 2015).

2.1 ENFOQUES NEODIFUSIONISTAS

En cuanto a la reflexión académica sobre las posturas neodifusionistas, encontramos una variedad de aproximaciones conceptuales que van, desde el fast policy, policy transfer, policy mobility, policy mutation, entre otros, que tienen su origen en las bases del enfoque tradicional de la difusión. Ejemplo de dicha diversidad, corresponde al enfoque de las transferencias de políticas públicas (Policy Transfer), el cual analiza el proceso en el que los conocimientos acerca de una política se usan en el desarrollo de otra política, en otro momento o lugar. Este paradigma apunta de forma más directa en la transferencia específica de políticas como resultados de decisiones estratégicas tomadas por actores al interior y exterior de los Gobiernos (Fuentes, 2015; Dolowitz y Marsh, 2000; Dolowitz y Marsh, 1996; Peck y Theodore, 2015).

Acorde con algunos autores, el Policy Transfer surge como producto de la evolución de otros paradigmas como la convergencia, las redes y el aprendizaje. Esto puede ser cierto y, de cierta forma, muy comprensible. Sin embargo, al mismo tiempo, académicos consideran que el enfoque de la difusión no debería subvalorarse ya que esta perspectiva involucra, desde el contagio hasta el proceso de adopción de políticas, complementando los matices del modelo de transferencias (Franco, 2014; Dussage, 2012; Dolowitz y Marsh, 2000; Stone, 2001).

Según los teóricos Dolowitz y Marsh, el Policy Transfer prioriza el análisis en la relación de las condiciones voluntarias y coercitivas; así como las explicaciones del éxito o fracaso de la transferencia de una política. A partir de esta perspectiva, la transferencia de políticas se resume como una forma racional de toma de decisiones, mediante el uso de experiencias de otras instituciones como fuente de conocimiento, aprendizaje y

orientación, tomando en consideración el rol de los individuos particulares y de las instituciones, en este proceso.

Tenemos pues que este paradigma se centra en la necesidad de resolver problemas públicos prioritarios, encontrar ejemplos de políticas similares, identificar fines simbólicos e imposiciones de corporaciones internacionales, entre otros (Becerra, 2002, Dussage, 2012). Un elemento clave del policy transfer corresponde a la evaluación prospectiva, observando cómo operan los procesos, para así desarrollar un modelo riguroso de lo que se requiere para que la política sea efectiva.

De igual modo, estudiosos del policy transfer plantean ocho categorías de políticas o programas identificadas que se pueden transferir y corresponden a: objetivos de la política, contenidos, instrumentos, programas, instituciones, ideologías, ideas, actitudes y lecciones negativas. Así mismo, los tipos de transferencia corresponderían a: la copia, la emulación, la hibridación, la síntesis e inspiración (Sobaci, 2009 citado en Fuentes; Dolowitz y Marsh, 2000; Rose, 1991).

Mientras tanto, Dolowitz y Marsh consideran que la hibridación y la síntesis combinan los elementos necesarios que contribuyen a analizar los problemas locales y la expansión de ideas por parte de los tomadores de decisión y los responsables de las transferencias (Dolowitz y Marsh, 1996). Del mismo modo, las preguntas que orientan los estudios de policy transfer intentan discutir ¿Por qué se transfieren políticas? ¿Qué se transfiere? ¿Desde donde son tomadas las lecciones? ¿Cuáles restricciones se presentan en el proceso de transferencia de políticas? En consecuencia, el modelo intenta responder a una cuestión fundamental que consiste en explicar ¿cómo este proceso conlleva al éxito o fracaso de una política?

En relación a las implicaciones operativas, el proceso de la transferencia de políticas conllevaría a una serie de etapas como reconocer la necesidad de un cambio, buscar la movilización de conocimientos, una red de transferencias; así como la evaluación e instrumentalización del proceso (Fuentes, Rose, 2005). A su vez, es posible que las transferencias sean tomadas por decisiones de políticos y burócratas que optan por un conjunto de soluciones entre la copia, la emulación o la mezcla. En efecto, el tamaño de la burocracia y la eficiencia de la misma puede incidir en los resultados de la transferencia (Dolowitz y Marsh, 2000, 1996).

Cómo se ha mencionado anteriormente, un rasgo de mucha importancia para el enfoque de Transferencia de Políticas consiste en analizar el rol de los organismos internacionales, Naciones Unidas y las IFIS, como entidades que “condicionan” a los países para realizar cambios de políticas, control del gasto, a fin de homogeneizar formulas y estrategias. En este esquema, también se identifica a un conjunto de actores involucrados en el proceso, como funcionarios públicos, partidos políticos, burócratas y tecnócratas; grupos de presión, expertos y corporaciones trasnacionales; líderes de opinión, gobiernos supranacionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Todavía cabe señalar que, desde una perspectiva más general, existirían tres elementos para analizar las fallas en los procesos de la transmisión de políticas; i) la transferencia desinformada cuando un país adopta una política o programa sin la suficiente información; ii) la incompleta, cuando todos los elementos no fueron transferidos; y iii) la inapropiada considera que los elementos del contexto social, político e institucional no fueron incorporados e incidieron en la transferencia. Siendo las cosas así, resulta claro que este enfoque se orienta prioritariamente a analizar el éxito o fracaso

de una política o las condiciones de aprendizaje para que ocurra (Dolowitz y Marsh, 2000).

Precisemos, antes que nada, que autores como Peck y Theodore son escépticos en cuanto al aprendizaje vertical de la política en los territorios, ya que la réplica o la transferencia literal realmente nunca sucede. Frente a esta premisa, estos académicos plantean que la elaboración de políticas nunca antes había estado tan interconectada y esto, a su vez, le incorpora un matiz de intensificación, procesos continuos de monitoreo, actualización y reformas. Visto de esta manera, surge la necesidad de pensar en estos procesos de forma holística y multidisciplinaria, evolucionando hacia el enfoque del fast policy. Si bien, este no es un paradigma nuevo, pero intenta problematizar acerca de las condiciones reales y consecuentes en la traducción de políticas (Peck y Theodore, 2015).

A través de su obra, Peck y Theodore, plantean cómo los estudios tradicionales de la difusión fueron enmarcados desde sistemas federales; las teorías de las transferencias se abocaron a ajustes nacionales con presión internacional. No obstante, dichos acercamientos conceptuales se fueron opacando, hasta la década de los 80s, donde surgieron nuevos enfoques. Posteriormente, y como resultado de propuestas neodifusionistas, el fast policy se centraría en analizar las prácticas sociales y políticas que permiten la movilidad, la alineación institucional, la diversidad y las interconexiones, así como sus límites.

En este orden de ideas, la velocidad en la transmisión de las políticas contribuiría a acortar las distancias, extender rutinas y modelos. Estas formas de intensificación y compresión trasnacional no implicarían la perfecta convergencia o un isomorfismo global.

Tanto así que las políticas rápidas estarían incorporadas dentro de patrones sociales e infraestructuras más complejas (Peck y Theodore, 2015).

Hecha esta salvedad, Peck y Theodore reconocen que, a pesar de las redes globalizantes actuales, los circuitos internacionales y los mecanismos locales (idiosincrasia, inercia geográfica, otros) el análisis de las políticas rápidas incluye explorar también las contradicciones presentes, entre espacios imaginados por los modelos globales, frente a los hechos cotidianos y las limitaciones rutinarias. Dicho de otra manera, los enfoques neodifusionistas no se centran en las decisiones óptimas, sino en la socialización y resolución de necesidades de problemas comunes en sociedades cada vez más interconectadas e, igualmente, más complejas.

Ahora bien, el policy transfer representa un campo interesante de estudio y ofrece grandes posibilidades frente a la difusión que es vista, desde un abordaje clásico, desactualizado y/o de “menor contagio” de una innovación política (Rubio, 2002; Peck y Theodore, 2015).

Con todo, Peck y Theodore realizan algunas críticas a los enfoques del policy transfer, considerando, en primera medida, que la traducción de una política abarca no solamente al dominio de las prácticas dominantes. En segunda instancia, el paradigma del policy transfer se ha limitado a los espacios institucionales. En tercer lugar, los análisis convencionales de la transferencia de políticas tienden a ser positivistas; están principalmente interesados en lo tangible; en el diseño de políticas "exitosas" y en el análisis de la toma de decisiones y comportamientos de aprendizaje que facilitan estos procesos de transferencia.

Al mismo tiempo, es posible que los modelos tradicionales de la difusión y las transferencias consideren a los públicos y actores de las políticas como participantes pasivos o como seguidores. Empero, los actores y grupos de interés de estas se encuentran organizados a través de redes complejas, que atraviesan el “paisaje” por donde viaja la política. Bajo este paradigma, los modelos de movilidad y de mutación cumplirían un papel más activo en la construcción de relaciones (Peck y Theodore, 2015).

Admitamos por el momento estas premisas. Sin embargo, en la literatura analizada de la difusión que fue tomada como base del estudio de los programas de transferencias condicionadas en Colombia y el Perú, se reconocen las variaciones y los procesos sociales cambiantes; así como las redes complejas establecidas en los territorios. Es decir, existen algunos matices diferentes entre enfoques, pero en esencia procuran responder a inquietudes similares.

Siendo las cosas así, resulta claro las limitaciones en los enfoques difusionistas, de transferencias o aprendizajes. A partir de esto, el *fast policy* se plantearía como un paradigma que permite analizar el movimiento, la forma y el efecto de programas que son implementados y que simplemente “no caen del cielo”, sino que instauran redes políticas, influencia, experiencias y transformación (Peck y Theodore, 2015). De manera análoga que, en el punto anterior, los autores consultados para la tesis reconocen el papel de las redes y la transformación de las políticas, como un proceso en evolución.

Es posible que el problema no sea simplemente analizar la relación de transacciones o transferencias, sino el origen de fondo y la reproducción de un grupo de múltiples relaciones y comunidades que van desde los nodos transnacionales, hasta los locales. Dichas “mutaciones políticas” conllevan a ampliar las miradas metodológicas

sobre la exportación de modelos, a partir de estudios etnográficos y otras metodologías más experimentales, partiendo de otras disciplinas de las ciencias sociales.

Considerando la relevancia de esta hipótesis, resulta innegable que mi disertación guarda inquietudes epistemológicas similares ya que al analizar las políticas seleccionadas para el trabajo de campo (Programas de Transferencias Condicionadas), sus relaciones y el entramado generado en los territorios, resultaron evidentes las limitaciones de los enfoques clásicos de la difusión.

Dentro de otra perspectiva, Diana Stone considera que el enfoque de la difusión implica el abordaje de un patrón de adopciones sucesivas. O sea, que describe una tendencia en la adopción secuencial de una práctica, una política o un programa. Más aún, también identifica patrones de acuerdo con el modo en el que las políticas son esparcidas en los territorios debido a características geográficas y estructurales de los países. Es probable que, para Stone, la difusión estaría relacionada con el “Contagio”. Aunque, su gran limitación sería la fascinación por el proceso y las condiciones de la transferencia más que por el contenido de las nuevas políticas en sí mismas (Stone, 2001).

Aprovechando esta consideración de Stone me gustaría remarcar que el enfoque de difusión seleccionado para la presente tesis, efectivamente, nos permitió concentrarnos en una parte del proceso. A título explicativo, indicaremos que dicha decisión hizo parte de la delimitación de los alcances iniciales de la investigación y, sobre todo, contribuyó a enfocarnos en lo que sucede, entre lo que se planifica y lo que se termina ejecutando, sin llegar a analizar los resultados. Sin lugar a dudas, el análisis de

efectos y/o la efectividad de las políticas estaría más vinculado a estudios de transferencias (Rubio, 2002).

Deseo subrayar que, para efectos de la presente disertación, consideramos que organizar el tronco conceptual a partir del policy difusión encuentra justificación con respecto a los objetivos y alcances propuestos por la investigación. Evidentemente, la tesis sigue la línea argumentativa de los estudios del policy diffusion en la medida en que centra su mirada y foco en analizar las causas detrás de los cambios que estas implican.

Lo dicho hasta aquí supone que, para el presente estudio de caso, no fue objeto de atención evaluar los motivos que llevaron a que las políticas seleccionadas fueran transferidas de un país A hacia un país B o C y, mucho menos, analizar los factores del fracaso o éxito de las políticas. Indiscutiblemente, partimos de la premisa que hubo una serie de condiciones que permitieron esto.

Con respecto al rol e influencia de las IFIS y los Organismos Internacionales en la difusión de la política y programas sociales en Colombia y el Perú, probablemente, fue más evidente al inicio de los mismos, gracias a los préstamos financieros y la asistencia técnica suministrada por los Bancos de Desarrollo. Si bien, los dos países empezaron a implementar los programas gracias a los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, es altamente probable que los roles de las IFIS cambiaron hacia acciones más de acompañamiento técnico en las fases de maduración de los programas y no tanto financiero.

Un elemento a tomarse en consideración consiste en el impacto de la difusión e influencia ejercida por parte de los países vecinos con fuerte presencia regional, como es el caso de Brasil y México. Aunque algunos especialistas reconocen que no existió una

presión internacional notoria para ambos países a fin de que adoptaran la política de los programas de TMC/CCT. Sin duda, había compromisos voluntarios asumidos en el marco de los acuerdos globales en materia de reducción de la pobreza y cumbres (Cumbre del Milenio, Objetivos de Desarrollo Sostenible; Cumbre de la Alimentación, acuerdos subregionales en materia de lucha contra la pobreza).

En síntesis, y cómo todos los modelos de análisis político, el policy transfer también presenta limitaciones, como la falta de uniformidad y criterios con la difusión, aproximaciones inadecuadas; ideas simplistas que la transferencia es un proceso sencillo de traslado de un lugar a otro. Además, limitaciones en aspectos como el tiempo de la adopción. Igualmente, investigadores mencionan que los estudios de las transferencias no se han enfocado mucho en lo que ocurre, en los procesos de los gobiernos centrales hacia los subnacionales (Franco, 2012; Peck y Theodore, 2015).

Desde esta perspectiva, Dolowitz y Marsh reconocen que el policy transfer tiene limitaciones para analizar las formas habituales de la formulación de políticas; ausencia de avances teóricos sobre el desarrollo de políticas; la falta de herramientas rigurosas para evaluar si se ha transferido la política o no y, finalmente, el déficit de investigaciones relevantes. Aunque, en los últimos años se presenta un gran aumento de las transferencias de políticas, esto no implica el éxito de las mismas.

Como resultado, y pesar del notorio esfuerzo teórico, encontramos que la mayor parte de los estudios sobre la difusión o neodifusionistas se basan en las similitudes y en los resultados alcanzados en la copia de modelos de políticas, pero muy pocos han profundizado en las diferencias. Razón por la cuál nuestro interés es mirar como moldes similares de programas se desarrollaron de forma distinta.

Por consiguiente, en este trabajo analizamos dos políticas de pobreza, difundidas a lo largo de América Latina, durante la década de 2000, las cuáles presentaron diferencias en su implementación, entre las que se encuentran los niveles de filtración y las estrategias de gestión en el territorio. En última instancia, la propuesta conceptual intenta demostrar que, siguiendo algunas posturas críticas de Weyland, la difusión tiene sus limitaciones, así como poner en discusión la creencia que dicho enfoque lo es todo en el momento de realizar análisis comparados.

2.2 FACTORES PRIORIZADOS EN LOS ESTUDIOS NEODIFUSIONISTAS

Cómo complemento al debate científico sobre las nuevas posturas neodifusionistas, al mismo tiempo, aparecen los factores priorizados en los estudios, los cuales registran una heterogeneidad. Según autores como Dolowitz y Marsh, los estudios de la difusión no se concentran en aspectos de contenido específico de las políticas que estaban siendo transferidas. En particular, las investigaciones se orientaban más a aspectos como el tiempo de la difusión, la proximidad geográfica, similitudes de recursos y mucho interés en el proceso (Stone, 2001).

Posteriormente, aparecen los estudios del policy transfer los cuáles provienen de los análisis comparados de la sociología organizacional y de los estudios del desarrollo, intentando explicar las transferencias de ideas o políticas. Sin embargo, las investigaciones han sido asociadas al aumento de las perspectivas pluralistas; dándole protagonismo al papel de la burocracia y la opción racional. Asumiendo, de igual forma, que muchas de las decisiones involucradas en las transferencias de políticas se realizan de forma irregular, desinformadas y por intereses (Dolowitz y Marsh, 1996).

Cabe considerar, por otra parte, que los factores incorporados en los estudios del policy transfer parten de la modalidad de transferencia (voluntaria o coercitiva). Además, intentan descubrir si el modelo a copiar puede ser transferido de un sistema político o al interior de un mismo Gobierno de un país. Similarmente, un factor a destacar del modelo de Dolowitz y Marsh corresponde a la necesidad que los estudios incorporen el proceso continuo de la transferencia. Esta perspectiva permitiría identificar categorías que puedan utilizar los académicos para encaminar el trabajo empírico; así como incorporar elementos voluntarios y coercitivos en el análisis.

Por su parte, Peck y Theodore plantean que existe una distinción entre las investigaciones tradicionales racionalistas del policy transfer frente a los nuevos enfoques de la movilidad política y la mutación, con gran disparidad interdisciplinaria de análisis, más allá de las ciencias sociales. Dichos enfoques heterogéneos combinan post positivismo y análisis contextuales en los procesos de implementación de políticas.

Dentro de este orden de ideas, y a pesar de que existen elementos racionales en los estudios de las transferencias, también se deberían tomar en consideración aspectos no racionales que puede implicar la toma de decisiones o información incompleta. Es decir, que las transferencias de programas y políticas también pueden ser como resultado de diferentes motivaciones, no solamente racionales. En esencia, la movilidad y la mutación política pueden atravesar fronteras de forma más libre, pero no se podrían estandarizar resultados o una especie de monocultivo institucional (Peck y Theodore, 2015).

Sintetizando la opinión de académicos se podría argumentar que las investigaciones realizadas en el campo de las transferencias se han orientado más a

analizar las condiciones voluntarias. Es decir, cuando un país busca lecciones y buenas prácticas de otros y, no tanto las coercitivas o impuestas por otros países, entre otros actores, arrojando una gran oportunidad para futuras investigaciones (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000; Stone, 2001).

Finalmente, los teóricos del policy transfer plantean que existiría una tercera línea de abordaje de las condiciones de las transferencias, denominada Coercitiva Indirecta. Esta consistiría en relaciones de interdependencia, compromisos y externalidades que conllevarían a que un Gobierno adopte una política.

Aceptamos, pues, que dicha opción es muy oportuna, sobre todo en los casos analizados de Colombia y el Perú, ya que es altamente posible que este tipo de coerción indirecta fuera más significativa que la transferencia coercitiva directa de las IFIS y/o la voluntaria. Todavía cabe señalar que, una parte del trabajo de Peck y Theodore se orienta al análisis de los programas de TMC/CCT como un modelo aplicado en, al menos, 15 países con gran participación y apoyo de las Instituciones Financieras, a partir del programa Progresá de México. Su trabajo brinda atención especial a los contextos socio espaciales, las hibridaciones y mutaciones de estos programas, a través de paisajes institucionales.

Para ello, su obra incluye ampliar la mirada hacia una serie de actores relacionados con las agencias de gobiernos nacionales, locales, movimientos, entre otros actores; realizando investigaciones multiniveles, en diferentes lugares y análisis comparados. Asimismo, integrar aspectos, como la universalización de la focalización de los destinatarios y la descripción de las trayectorias complejas que evolucionaron hasta un nivel técnico e institucional logrando niveles impredecibles (Peck y Theodore, 2015).

2.3 POLÍTICAS DE ESTADO CONTRA LA POBREZA

De acuerdo con una corriente de pensamiento a partir de la ciencia política, el Estado es más que un foro donde los grupos sociales formulan demandas, necesidades y expresan sus luchas políticas. Así pues, los Estados están condicionados por una agenda de prioridades internacionales como es el caso de la reducción de la pobreza y la defensa de los derechos humanos. Esto, se hace evidente en el caso de los países de Colombia y el Perú, quienes tienen una agenda muy proactiva en materia de compromisos globales, frente a este tipo de fenómenos, lo cual ha generado la formulación de diferentes estrategias y políticas sociales.

En este marco, una de las prioridades del sector público en América Latina, implicaría tomar en consideración la consolidación de verdaderas burocracias: capaces de asumir las funciones del Estado, crear un sistema de gestión pública eficiente y garantizar la provisión de servicios y bienes públicos de calidad (Prats, 2007).

En consecuencia, las garantías fundamentales que los Estados deben ofrecer en materia de reducción de la pobreza se podrían catalogar como “Buena Gobernanza Suficiente” y/o “Un Mínimo Institucional Requerido”, reconociendo las posibilidades reales que puedan atender los países en desarrollo con políticas y acciones al corto y mediano plazo; mediante agendas realistas, fáciles de implementar y dirigidas a los más vulnerables (Skocpol, 2007; Fukuyama, 2006; Grindle, 2009).

Los autores anteriores plantean un aspecto fundamental de análisis para la presente disertación, ya que la región se caracteriza por una heterogeneidad en materia de capacidades de los aparatos burocráticos y tecnocráticos, lo cual incide en los

resultados, alcances e impactos de las intervenciones concernientes a la protección social.

Dicho planteamiento teórico, nos induce ante las disyuntivas que se enfrentan nuestros países frente a la creación de capacidades y, a su vez, en el ejercicio del control. Así como en la controversia que plantea definir un nuevo rol del Estado y su adaptación frente a fenómenos dinámicos.

Ante esto, consideramos que el Estado tiene una función central dentro del proceso del cambio social y la aplicación de cualquier programa requiere previamente de una institucionalización y condiciones técnicas y políticas. Además, de una compleja red de mecanismos e interacciones que exceden el marco institucional. Aunado a lo anterior, es de gran relevancia describir los tipos de Estados que se presentan en nuestra región a fin de comprender las diferencias de las difusiones en las políticas sociales.

Entre la pluralidad de definiciones sobre los tipos de Estados, para el presente estudio, tomamos como punto de partida tres categorías que representan el conjunto variado de países de la región. Una primera categoría considera los denominados Estados “Unitarios”, cuyo poder político reside en un único eje y sus políticas y recursos dependen de la voluntad del centro político. Un segundo ejemplo serían los Estados “Desarrollistas” con un aparato administrativo dotado de coherencia corporativa, inteligencia, inventiva y dinamismo.

Por último, existirían los Estados “Predatorios” cuyas clases políticas plantean como único fin apropiarse de las rentas públicas, un alto nivel de corrupción, ineficiencias y la ausencia de un aparato burocrático coherente (Evans, 2007; Centeno, 2009; Valles, 2000).

Tomando en consideración estas categorías, aceptamos por el momento, que los tipos de Estados presentes en gran parte del territorio latinoamericano, incluyendo a Colombia y el Perú, se encuentren en una situación híbrida entre particularidades unitarias, predatorias y desarrollistas, ya que presentan un considerable nivel de centralización y una clara jerarquía vertical. Al interior de la burocracia existe una gran ineficiencia, aunque también islas de eficiencia que contagia a otros sectores. De manera que el sector público aún es visto como fuente de intereses, donde pesan más las conexiones y las redes clientelares (Otero, 2018, Trivelli, 2017).

Partiendo de la premisa previa se infiere que uno de los problemas estructurales comunes a muchos países en la región que presentan características unitarias, como en el Perú, consiste en que la transferencia de competencias a las instancias subnacionales no ha sido acompañada de todos los recursos, capacidades y conocimientos, acorde con la diversidad de las realidades regionales y locales. Como resultado, el desempeño de los gobiernos regionales y locales ha sido heterogéneo y, en algunas ocasiones, muy precario (Contraloría del Perú, 2014).

Llegados a este punto, quisiera recordar que nos interesa profundizar conceptualmente acerca de los tipos de Estados y los factores que hacen que políticas públicas similares se desarrollen de forma diferente. Si bien, el desarrollo de la política social en algunos países, como Colombia, ha sido mucho más amplio que en otros, como el caso peruano, también existen variaciones internas en los mismos Estados, a nivel de departamentos y municipios, que han avanzado de manera importante en este sentido, más que otros. Colombia, por ejemplo, en las últimas administraciones municipales y departamentales ha logrado un proceso acumulativo de políticas, programas y proyectos

sociales que son liderados no solamente por las agencias nacionales, sino también por las autoridades territoriales (Zapata, 2009).

Un aspecto medular para entender las políticas de Estado contra la pobreza y sus diferencias guarda relación con las denominadas Redes de Protección Social, como estrategias vinculadas con el *Welfare State* “Estado del Bienestar”. Algunas posturas teóricas ponen en evidencia los efectos contradictorios de las políticas y de los programas sociales; los cuales, han generado distorsiones, desincentivos y desviaciones, reforzando las críticas de los opositores del Estado del Bienestar.

Según algunos autores, en América Latina la centralidad del crecimiento económico, las recesiones económicas, la regulación tributaria y las posturas políticas consideraron el gasto social como algo no prioritario, poco eficiente y como un foco de problemas asociados a la alta corrupción. Esta percepción, generó bajas coberturas de las intervenciones públicas con escasos beneficios sociales, inversión muy puntual y ausencia de planeación (Pierson, 1993; Lampis, 2011; Jaramillo, 2017).

En realidad, y frente a los millones de pobres en los países de Colombia y el Perú, pareciera que las metas propuestas por los programas sociales fueran insuficientes y con serios desafíos en su implementación. Para efectos de la presente disertación, incorporo el concepto de protección social entendida como el marco de intervenciones desde el sector público, el sector privado, las organizaciones y las redes sociales, a fin de ofrecer apoyo a las familias e individuos para prevenir, manejar y sobrepasar niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación, socialmente inaceptables (Silva y Aravena, 2013; Lampis, 2011).

PROGRAMAS SOCIALES

Para hacer frente a la problemática de la miseria los gobiernos de la región han venido liderando iniciativas Estatales de políticas públicas en respuesta a compromisos internacionales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2030 e iniciativas nacionales y sub regionales orientadas a erradicar la persistencia de la pobreza, las altas tasas de desnutrición en zonas rurales y, especialmente, su incidencia en poblaciones indígenas, mujeres, niños –niñas, ancianos, discapacitados y afro descendientes.

Se estima que, en el año 2018, América Latina y el Caribe registró 182 millones de habitantes que viven en situación de pobreza, 63 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema o indigencia, los cuales no llegan a satisfacer sus necesidades básicas alimentarias (CEPAL, 2019). Ante este panorama, los estudios científicos sobre la pobreza se tornan fundamentales y se caracterizan por una multiplicidad de enfoques, partiendo de los análisis socio – económicos (Bresson, 2007).

Volviendo la mirada hacia la investigación sobre las estrategias de salida de la miseria en la región, las evidencias arrojan que el dinamismo en el mercado del trabajo local ha sido el principal responsable de la disminución de la pobreza. Entre los dispositivos sociales que se han implementado, en varios países, se encuentra el reforzamiento de la institucionalidad estatal y la ampliación de los programas de ayudas sociales (Rocha, 2008; Bey, 2003).

De manera general, los abordajes conceptuales formulados sobre la pobreza provienen, en su mayor parte, desde la disciplina de la economía y se pueden agrupar en tres grandes categorías relacionadas con el bienestar económico, las capacidades

humanas y la exclusión social (Banco Mundial, 2001; Senn, 1992; Badiou, 2006, Messina, 2010). Las políticas sociales analizadas en la presente disertación han sido diseñadas tomando en cuenta el primer enfoque de la pobreza relacionado con el bienestar económico.

Dentro del conjunto de estrategias implementadas por el Perú y Colombia para aumentar la capacidad de respuesta Estatal a las demandas de los ciudadanos, se encuentra el fortalecimiento de la Red de Protección Social (RPS), mediante la imitación de diversos tipos de políticas sociales diseñadas por otros países y en diferentes contextos, incluyendo los programas de ayudas monetarias, la asistencia alimentaria escolar, pensiones para los adultos mayores, entre otros.

Si bien es cierto que la mayoría de estos programas han sido ampliamente analizados y han alcanzado un notable reconocimiento. Pero, también han recibido críticas, ya que, en la búsqueda de resultados, por parte de los científicos sociales, se han encontrado evidencias de bajos niveles de participación, limitada capacidad de articulación, duplicidad de funciones, ineficiencias y alto nivel de corrupción (Collier, 1975; De la Brière, 2012; CEPAL, 2010; Pierson, 1993; FAO, 2013; Otero, 2018).

2.4 LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL ISOMORFISMO

En lo que corresponde al marco conceptual vinculado a la imitación de políticas, así como a la copia de los programas sociales, también ha sido objeto de estudio orientándose hacia el análisis de las prácticas de “Isomorfismo” como una característica común en los países de América Latina y como un legado del enfoque institucionalista organizacional. En muchas ocasiones, los gobiernos adoptan programas y/o

instrucciones formales atendiendo los pedidos, recomendaciones y/o presiones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), organismos multilaterales y donantes.

Dentro de los clásicos del isomorfismo institucional aparecen Paul DiMaggio y Walter Powell quienes argumentan que las causas de la burocratización y la racionalización de las instancias públicas han cambiado a lo largo de las últimas décadas. Si bien, el cambio organizacional es cada vez menos dirigido por la competencia o la eficiencia. Por su parte, la teoría institucionalista intenta abordar la heterogeneidad de formas y prácticas. Ambos académicos observan la necesidad de reestructurar el campo institucional como resultado de un conjunto de actividades, procedimientos y decisiones organizacionales, así como la homogeneización de estas (DiMaggio y Powell, 1983).

DiMaggio y Powell proponen que la estructura organizacional debe ser definida sobre la base de la investigación empírica. De ahí que el proceso de la definición estructural consiste de cuatro partes: i) la interacción entre organizaciones; ii) estructuras bruscas de dominación y coalición; iii) el incremento de información; y iv) el desarrollo de conciencia mutua entre los participantes de una organización. En contraste, las estrategias institucionales pueden ser racionales para individuos particulares, pero podrían no ser tan racionales para los grupos más grandes.

Para estos autores, el concepto que mejor recoge el proceso de homogeneización institucional corresponde al Isomorfismo. Este, sería el proceso que obliga a una unidad a juntar esfuerzos para influenciar a otra unidad en igualdad de condiciones. DiMaggio discute con la teoría ortodoxa del Isomorfismo que plantean solamente dos tipos: el competitivo y el institucional. Frente a ello, proponen tres tipos de Isomorfismo: a) El Coercitivo: se ejerce desde influencias políticas; b) El Mimético: como producto de

estandarizar respuestas e incertidumbre; c) El Normativo: asociado con la profesionalización.

Se debe agregar también que la obra de Maggio y Powell considera que los modelos isomórficos pueden ser difundidos sin intencionalidad, utilizados de forma indirecta y/o por el contrario, dirigidos de forma explícita por asesores y consultores. Al respecto, la profesionalización puede ser una fuerza colectiva que define las condiciones y métodos del trabajo.

En definitiva, los autores plantean una serie de escenarios y mecanismos que permiten prever los cambios institucionales generados por el isomorfismo. Entre estos se encuentran, en primera medida, los indicadores a nivel organizacional. Para ello, se debe analizar la dependencia de una organización con respecto a otra; el grado de centralización de una institución; la incertidumbre entre fines y objetivos a fin de lograr el éxito. Un segundo grupo de elementos previsores del isomorfismo corresponden a los cambios generados a nivel de terreno. En resumen, en algunos casos, la eficiencia y la productividad no pueden ser medidas bajo los mismos criterios entre las entidades públicas y empresas privadas (DiMaggio y Powell, 1983).

Partiendo de la premisa anterior Peter Frumkin y Joseph Galaskiewicz profundizaron sobre las grandes presiones e influencias que se enfrentan las entidades gubernamentales, en comparación con las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. De modo que estos autores demuestran como las entidades públicas son más vulnerables a las fuerzas institucionales externas, en comparación a otras organizaciones.

Ambos académicos se interesan en describir porque ciertas organizaciones pueden ser susceptibles a presiones externas, a partir de enfoques neoinstitucionalistas. Así como el desarrollo de estudios de impacto de las presiones sobre las organizaciones gubernamentales y su alta vulnerabilidad. En síntesis, la investigación neoinstitucionalista busca describir cómo las organizaciones buscan la eficiencia a través de prácticas y estructuras a partir de la teoría de la cultura organizacional, haciendo énfasis en la difusión interorganizacional de rituales y funciones.

Frumkin determina que las presiones institucionales no afectan de la misma forma a las organizaciones. Esto podría explicarse debido a que la presión hacia las empresas es menor que ante el sector público o las Organizaciones No Gubernamentales. Una posible explicación consiste en que las entidades del Gobierno tienen diferentes niveles de control sobre los insumos que reciben para alcanzar sus logros y resultados. Una segunda conclusión es que las organizaciones con estructuras clásicas burocráticas son más centralizadas y formales.

En definitiva, la obra de Frumkin y Galaskiewicz deduce que la alta vulnerabilidad del sector público frente a las presiones externas tiene dos implicaciones. Por un lado, pone en riesgo el papel del Gobierno como proveedor de los servicios básicos y, por otro lado, se pone en cuestionamiento el rol regulador del Estado, debido a que el Gobierno puede ser más influenciado (Frumkin y Galaskiewicz, 2004).

Indiscutiblemente, el seguir formulas externas probablemente obedecería a algunas condiciones internas como la fragmentación e informalidad de los Gobiernos, la falta de capacidad institucional en la implementación de políticas públicas y a la ausencia de autonomía y capacidad burocrática. De hecho, la imitación de modelos externos puede

generar una especie de “*Ventrilocuismo*” que puede ser altamente dañino para el desarrollo institucional (Krause, 2013).

Por su parte, Peter Evans esboza algunas ideas y reflexiones en torno al concepto del “*Monocultivo Institucional*” cuando se intenta imponer modelos idealizados y guías que han funcionado en ciertos países mediante la creación de estructuras formales, estandarización de acciones y roles, fácil de maniobrar y medir. A fin de evitar los efectos negativos del “Monocultivo Institucional” dicho autor propone que los Gobiernos deben conocer sus necesidades reales, evaluar sus capacidades, mejorar la participación política en las decisiones, fomentar la participación e identificar los intereses tanto de la burocracia, políticos y ciudadanos (Evans, 2004).

Al mismo tiempo, las limitaciones de la réplica fueron evidenciadas por Allen Shick quien expresa que, en los países en desarrollo, la informalidad, la ineficiencia del aparato estatal, el descontrol en el manejo de recursos, la corrupción y la necesidad de modernizar el sector público inciden de forma negativa en la imitación de modelos de política pública. Además, la tecnocracia debe concentrarse en la gestión pública, el control de insumos y el control interno (Shick, 1998). En definitiva, los enfoques de isomorfismo, ventrilocuismo y monocultivo institucional sirven como referentes teóricos a profundizar en los programas de la presente investigación.

Por último, es útil anotar que dentro del conjunto de programas sociales existe una variedad extensa de tipologías y categorías, con diseños heterogéneos y estrategias de operación diferentes. En este sentido, la presente investigación seleccionó a los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) o Conditional Cash

Transfer (CCT) como políticas sociales que guardan particularidades muy definidas (CEPAL 2010; Garzón, 2013; Trivelli, 2017; Jaramillo, 2017).

2.5 LOS PROGRAMAS DE TMC/CCT EN AMÉRICA LATINA

Como se ha dicho, la mayoría de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC/CCT) nacen en América Latina, África y Asia, con gran apoyo de la cooperación internacional. En el caso de algunos de ellos, surgieron directamente para enfrentar las consecuencias de reformas macroeconómicas, mientras otros se originaron debido a crisis particulares. También, existen casos en los cuales el programa de TMC fue planteado para enfrentar el alza en los precios de los alimentos o los que se estructuraron para combatir la pobreza (FAO, 2012). Precisamente, puede decirse que los programas de TMC responden a tres lógicas:

1. La inversión en capital humano.
2. La consecución de los Objetivos de Desarrollo (ODM-ODS).
3. Responder a otros tipos de política social.

Por lo que se refiere a América Latina este tipo de programas se centran de forma exclusiva en la dimensión del capital humano y en el manejo de riesgos; la consideración de otras dimensiones cambia de país en país, dependiendo de la fuerza de los mercados laborales, la importancia de las actividades económicas de los beneficiarios, el funcionamiento de la oferta de bienes y servicios públicos, así como la proporción de la población urbana y rural (Davis, 2011).

Se estima que en la región funcionan más de 18 Programas de Transferencias Condicionadas. Algunos de ellos se remontan a finales de la década de los noventa,

como es el caso de México, el cual se constituye como el programa pionero, seguido de Brasil y Honduras.

Más aún, durante la primera década del siglo XXI se consolidó la presencia de este tipo de intervenciones en la región (Colombia y Ecuador en 2001, Perú en 2005), por lo general asociados a esquemas específicos de condicionalidades. Los programas de TMC estarían atendiendo a cerca de 26,8 millones de familias en situación de pobreza, que representan 111 millones de personas, aproximadamente el 21% de la población total de la región (Maldonado, Moreno, Pérez, Barrera Orjuela, 2011).

Según los expertos, uno de los desafíos más significantes de este tipo de programas constituye la entrega de los incentivos monetarios a los beneficiarios. Por esto, una buena parte de los gobiernos ha optado por trabajar en conjunto con los bancos, entidades financieras y sector privado, para garantizar la entrega efectiva de las transferencias económicas.

En el siguiente cuadro, se puede constatar los países de América Latina y el Caribe que han implementado programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, su año de arranque y la cobertura, en base a las encuestas nacionales de hogares.

País	Programa	Año inicial	Cobertura*
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009	
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009	76.90%
Brasil	Bolsa Familia	2003	52.40%
Chile	Chile Solidario		21.80%
Colombia	Más Familias en Acción	2000	53.30%
Costa Rica	Avancemos	2006	24.20%
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	64.10%
El Salvador	Comunidades solidarias rurales (ex Red Solidaria)	2005	11.10%
Guatemala	Mi Bono Seguro	2008	49.00%
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	28.70%
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	2001	57.10%
México	Prospera	1997	45.10%
Panamá	Red de Oportunidades	2006	34.50%
Paraguay	Tekoporã	2005	11.00%
Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005	34.30%
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	32.80%
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005	
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	88.20%

Tabla 5. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas TMC implementados en América Latina y el Caribe. Fuente: BID, 2015

2.6 POLÍTICAS Y POBREZA EN COLOMBIA Y EL PERÚ

Los Estados de Colombia y el Perú se han comprometido y ratificado acuerdos internacionales vinculantes y no vinculantes en materia de lucha contra la pobreza, a lo largo de las últimas tres décadas, lo cual ha implicado la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas a fin de garantizar las condiciones mínimas requeridas para una vida digna de los ciudadanos.

TEMA	Compromisos internacionales asumidos por Colombia y el Perú
Lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia para la seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina (Agenda Social Andina, estrategias sub regionales, entre otras iniciativas).• “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”, 2000-2015.• La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 2015-2030.• Cumbre Mundial sobre Alimentación, 1996. FAO Roma.• Conferencias Internacionales sobre Nutrición, Infancia, 2000, 2005, 2014. Otros

Tabla 6. Algunas convenciones y acuerdos globales y regionales ratificados por Colombia y el Perú. Fuente: creación propia, 2019

Conviene esclarecer que dentro de las Constituciones Políticas de Colombia y del Perú no se menciona concretamente la erradicación de la pobreza y del hambre. Ahora bien, ambos países han establecido diferentes estrategias legales, técnicas y operativas para la superación de la pobreza, como por ejemplo el Artículo 2º de la Constitución de Colombia, la Ley 1450, Ley la Ley 1532 de 2012, documentos CONPES, entre otros.

Acorde con lo anterior, el Perú también ha formulado un conjunto de recursos jurídicos e institucionales en esta materia: Artículo 44 de la Constitución del Perú, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza 2001; el Acuerdo Nacional de 2002; la Estrategia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema Crecer; el Decreto Supremo para la creación de Juntos N° 032-2005, entre otros.

En particular, los programas de TMC en Colombia y Perú desarrollan estrategias similares. Por ejemplo, complementan el ingreso de las familias con niños menores integrados por gestantes, niños (as), adolescentes y/o jóvenes hasta que terminen la educación secundaria o cumplan entre 18 y 19 años. Es así como incentivan la formación de capital humano a través del consumo de alimentos, la incorporación nutricional de los menores y la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.

De manera análoga, las condicionalidades que establecen ambos programas están sujetas a componentes como el subsidio de nutrición, salud y de educación. Los incentivos monetarios se suspenden si las familias no cumplen con las responsabilidades y con los requisitos como beneficiario (Ávila, 2013).

Vinculado a este último elemento, tanto la teoría como los expertos consultados, coinciden en que el combate de la pobreza exige que los programas sociales sean eficientes, eficaces y, en especial, que sean correctamente direccionados mediante la focalización (selección y priorización de los usuarios), para que más personas se beneficien de ellos. La focalización del gasto social permitiría priorizar a la población con mayores necesidades económicas y sociales.

Dentro de esta perspectiva, existen dos enfoques de focalización, la primera orientada a dar prioridad a los más carentes y una segunda noción más restrictiva sobre el tamaño del Estado. Específicamente, la focalización significa que la población es organizada en una lista que obedece al grado de carencia de las personas, en la cual el más carente ocupa la primera posición, mientras que el menos carente ocupa la última (Barros, Carvalho, 2004).

Sobre las bases de las ideas expuestas por parte de Ricardo Paes de Barros y Mirella de Carvalho, la lógica de la focalización consiste en atender a las personas respetando su posición en la lista, hasta que se agoten los recursos disponibles. Según estos autores, en América Latina se configuran dos tipos de focalizaciones, una denominada "*Noción Débil*" donde lo importante es beneficiar a todos los segmentos de la población, tanto a los considerados como los más vulnerables como aquellos que no lo son. En este esquema, no se podría interpretar como un elemento de falla o error el hecho de que algunos grupos prioritarios no sean asistidos, debido a que todos los segmentos beneficiados son de alta prioridad.

La segunda opción de focalización se denomina "*Noción Fuerte*" orientada a atender exclusivamente a los más necesitados. En este caso, existe una falla en la focalización cada vez que el programa es extendido para cubrir también a los grupos no prioritarios, incluso cuando la lista fuera respetada. Por tanto, según este segundo enfoque, la focalización significa que los recursos públicos deben beneficiar exclusivamente a los grupos prioritarios.

Tomando en cuenta estas definiciones planteo como argumento que, debido a las redes clientelares en Colombia, se presentó una focalización débil. Mientras que, en el Perú, al no existir estas redes se logró consolidar una focalización dura. Deseo subrayar que este es un aspecto relevante para la presente investigación, el cual se desarrollará de forma más amplia en el capítulo tercero, ya que los programas fueron copiados de forma similar.

Colombia, posiblemente quería tener el programa bajo una focalización más rígida. Pero, las diferencias no han sido como resultado del diseño, sino del proceso. A su vez,

en el Perú, se ha ido instaurando una “Focalización Fuerte y Rígida” como resultado de un esfuerzo por prevenir el uso de los programas sociales para fines particulares, logrando un superlativo control en el manejo del programa social, debido a que los gobiernos subnacionales y actores locales no tienen la fuerza, ni las capacidades para ser antagonistas o competidores del poder central.

2.6.1 PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN (FA), COLOMBIA

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, Colombia, como la gran mayoría de los países latinoamericanos, enfrentó una severa crisis económica que impactó fuertemente en los indicadores económicos y sociales. En vista de ello, el país comenzó a fortalecer sus programas sociales como una forma de enfrentar este escenario y mejorar la eficiencia de las intervenciones públicas. De modo que la idea fundamental era focalizar los recursos en la población más necesitada a modo de compensar la pérdida de ingresos, crear empleos, mejorar la infraestructura y la salud (Fonseca, 2009; FAO, 2012).

En este escenario, el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia “Familias en Acción” ha sido parte central de las políticas sociales de los Gobiernos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez, durante los últimos 18 años. El programa FA surgió en el 2001 en un clima poco favorable para el país, debido al conflicto armado interno, el desplazamiento, la violación de derechos humanos y la pobreza (Velásquez, 2010).

De forma concomitante con la propuesta política del Gobierno de Juan Manuel Santos, los programas sociales tuvieron una redefinición de las estrategias Estatales

planteadas anteriormente, durante los dos periodos de Uribe, colocando a la lucha contra la pobreza, vivienda, educación, salud y empleo como prioridades. Actualmente, el gobierno de Iván Duque se encuentra revisando la estrategia de protección social.

El programa Familias en Acción cubre a los hogares más pobres inscritos en el Sistema de Focalización SISBEN, personas en situación de desplazamiento e indígenas. En concreto, FA se constituye como el tercer programa de TMC más grande de América Latina, en términos de personas atendidas, por detrás de México y Brasil.

2.6.2 EL PROGRAMA “JUNTOS” EN EL PERÚ

En relación con el programa “Juntos” se creó en la etapa final del Gobierno de Alejandro Toledo. El país presentaba buenos indicadores macroeconómicos, debido a reformas realizadas anteriormente, ante un contexto internacional favorable a las exportaciones y en un clima de estabilidad política e institucional. Admitamos, por el momento, que la pobreza empezó a reducirse durante su gestión, pasando del 54% en el 2000 a 49,1% en el 2005, cuando terminó su periodo.

Durante el Gobierno de Alan García, el INEI lanzó una nueva metodología para la medición de la pobreza, la cual recibió varios cuestionamientos de los organismos internacionales, especialmente del Banco Mundial y de la Organización Mundial de la Salud OMS/OPS ya que, según los especialistas, se redujeron los estándares adaptados internacionalmente (Banco Mundial, la FAO y la OMS).

Luego, durante los cuatro años del Gobierno de Ollanta Humala, se fortalecieron los programas sociales a través de la creación del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS). Algunos de ellos fueron reestructurados, reforzados y otros fueron creados. Como

resultado, el programa Juntos pasó a ser parte del MIDIS, ampliando la cobertura de familias atendidas, ya que, en diciembre de 2011, Juntos atendía a 492 mil familias y en diciembre del 2015, el programa llegaba a las 800 mil familias. Es decir, el Programa de Transferencias en el Perú casi duplicó la cantidad de beneficiarios en cuatro años.

Finalmente, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y de su posterior reemplazo, el mandatario Martín Vizcarra, el programa Juntos ha continuado con cierta inercia institucional, pero sin mayores cambios y/o sin el protagonismo que ocupó durante el Gobierno humalista.

Nombre	Objetivo	Creación	Descripción
Programa Familias en Acción (FA)	Contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación del capital humano.	Año, 2000	FA consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la nutrición, salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad.
El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS Perú.	Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza.	7 de abril del 2005,	Se pueden distinguir tres etapas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Del 2005 al 2007: etapa inicial. ▪ Del 2008 al 2011: diseño de Marco Lógico y de las bases para la gestión por procesos. ▪ Del 2011 al 2017: fortalecimiento de la organización y funcionamiento en el marco de la Política de Desarrollo e Inclusión Social. COMPONENTE 1. Mejorar las condiciones de disponibilidad, acceso y uso de un paquete de servicios de salud, nutrición y educación. COMPONENTE 2. Entregar transferencias monetarias hogares incorporados que cumplen sus responsabilidades.

Tabla 7. Descripción general de los dos programas sociales en Colombia y en el Perú.
Fuente: creación propia, 2019

De acuerdo con los reportes institucionales, en sus inicios, los programas de transferencias monetarias mostraron una deficiente capacidad de articulación intersectorial con otras agencias del Estado, en el momento de la puesta en operación en el terreno (FA, informe 2012; Juntos, informes 2005, 2010, 2017).

Cómo se puede evidenciar en la siguiente tabla (cuadro No 4), durante el 2017, los programas sociales en ambos países beneficiaron a más de 15.3 millones de

personas, de los cuales 11.9 millones correspondieron a Familias en Acción y 3.4 millones al Programa Juntos.

NOMBRE	Beneficiarios	Descripción	Presencia en Regiones
FAMILIAS EN ACCIÓN (FA)	2 millones 393 mil hogares. En nutrición: 3 millones de niños han sido beneficiados. En subsidio educativo: 4 millones menores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las más de 2 millones 400 mil familias inscritas en el programa. 2. Las familias en situación de pobreza y en situación de desplazamiento. 3. Las familias indígenas en situación de pobreza. 4. Las familias afrodescendientes en pobreza extrema. 	Se implementa en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.
Programa JUNTOS	En el 2017, benefició a 693.504 Hogares 3,467,520 personas. (75%) corresponde a niños/as, adolescentes y jóvenes de 6 a 19 años.	<p>La población objetivo:</p> <p>Hogares en situación de pobreza principalmente de zonas rurales integradas por gestantes, niños/as, adolescentes y jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad, en los distritos con tasas de pobreza iguales o mayores al 40%.</p>	En el 2016, la cobertura: llegó a 18 departamentos, 159 provincias y 1,178 distritos. Capacidad de llegada al 64% de los distritos del país.

Tabla 8. Relación de beneficiarios y cobertura de los programas sociales (FA y Juntos) al año 2017. Fuente: Creación propia, 2019

A manera de conclusión, en este capítulo segundo se propuso un tronco conceptual que guía la investigación, analizando los tipos de Estado, las políticas públicas relacionadas con la pobreza, las difusiones diferenciadas y las características generales de los programas sociales objeto de estudio. Si bien, es evidente que ambos programas comparten algunas características similares en cuanto a las condiciones externas que incidieron en la adaptación, el molde desde donde partieron, así como una serie de afinidades en sus estrategias y mecanismos análogos estructurales; siguiendo las pautas propuestas en el modelo inicial (García, 2017; Trivelli, 2017).

Dichas similitudes serán presentadas en el apartado introductorio del próximo capítulo. Aunque, el objeto de la presente disertación es profundizar en las diferencias, las cuales serán detalladas en las siguientes secciones de la disertación.

CAPÍTULO III

DIFERENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

FAMILIAS EN ACCIÓN Y JUNTOS

En este capítulo, la disertación sintetiza algunos hallazgos encontrados con respecto a las diferencias en la difusión de los programas sociales en Colombia y en el Perú. Las dos diferencias significativas encontradas con respecto a Familias en Acción y el Programa Juntos corresponden a: i) La Focalización y los Niveles de Filtración y ii) El Sistema de Cogestión Informal. Es fundamental enfatizar que ambos programas hicieron parte de una evidente difusión de políticas y que presentan algunas similitudes, las cuáles se describen en la parte inicial de la presente sesión. Pero, como se ha reiterado, el estudio se enfocará en las diferencias que serán ampliadas a lo largo de los próximos apartados.

Las diferencias identificadas en el presente capítulo fueron contrastadas con el trabajo de campo realizado en cuatro localidades -municipios de Popayán y Sincelejo en Colombia y las municipalidades de Cajamarca y Piura en el Perú-. Gracias al análisis de estos casos comunes y típicos dentro de la política local, se pudieron confirmar las diferencias formuladas en gabinete, vinculadas con la focalización y el sistema de cogestión instaurado localmente.

Posteriormente, en el cuarto capítulo se plantean dos explicaciones alternativas, de rápida interpretación, para comprender estas disimilitudes vinculadas por un lado a la

capacidad del Estado y por el otro, al diseño de los programas sociales. Si bien, y cómo se ha manifestado en el capítulo introductorio, estas dos explicaciones alternativas no serán suficientes para profundizar en el objeto de estudio de esta investigación. Ello permitirá adentrarse en dos factores vinculados a las redes clientelares, así como a las burocracias y tecnocracias locales que serán desarrollados en los capítulos quinto y sexto.

SIMILITUDES ENTRE LOS PROGRAMAS SOCIALES (TMC) ANALIZADOS

Los siguientes párrafos tratan sobre algunas afinidades y semejanzas encontradas en la planificación y durante la adaptación de los programas TMC en Colombia y en el Perú. En primer lugar, aparece la necesidad compartida de fortalecer las Redes Nacionales de Protección Social (RPS) mediante la implementación de diferentes intervenciones, atendiendo compromisos internacionales (Fonseca, 2009). Desde sus inicios, los programas FA y Juntos contaron con el soporte de la cooperación internacional, el acompañamiento de especialistas y redes extendidas de profesionales internacionales que brindaron asistencia a las entidades nacionales, durante el proceso inicial de activación de la política.

En segundo lugar, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Familias en Acción y Juntos responden a objetivos comunes, orientados a contribuir a la formación del capital humano de las familias en extrema pobreza y en situación de alta vulnerabilidad, mediante el desarrollo de dos estrategias que guardan coherencia con el modelo original. La primera estrategia consiste en complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, por medio de la entrega de subsidios de nutrición, salud

o educación. Este sistema intenta contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través del consumo de alimentos, la incorporación nutricional de los menores y la asistencia y permanencia escolar.

La segunda estrategia propone que los productos y/o servicios se entreguen en dinero o en incentivos monetarios a las familias participantes. En ambos programas sociales, la estrategia de base del diseño corresponde fielmente al modelo desarrollado en Brasil y México (Krause, 2013; Manuales de Operaciones Programas FA y Juntos, 2012, 2015).

En tercer lugar, existen una serie de similitudes relacionadas con la ingeniería de ambos programas. Tanto Familias en Acción como Juntos han establecido una serie de condicionalidades, guías y estándares sustentados en parámetros técnicos y operativos que orientan su implementación en el terreno. De esta manera, ambos programas han optado por simplificar su sistema de operaciones mediante pocos intermediarios entre el programa y el usuario final “familia / madre beneficiaria”.

Así mismo, este tipo de programas presentan bajos costos administrativos y un alto nivel de eficiencia. Esto ha sido una característica, más o menos general, para los programas de TMC en comparación con otros tipos de intervenciones sociales más costosas y menos efectivas (Trivelli, 2017; Jaramillo, 2017; Otero, 2018). En consecuencia, las condicionalidades y las corresponsabilidades están definidas y son conocidas por parte de los usuarios, instituciones, autoridades y participantes.

El cuadro No 5 registra algunos de los elementos similares de los programas que hacen parte de esta investigación.

SEMEJANZAS	
1. Condiciones del contexto externo	<ul style="list-style-type: none"> Colombia y Perú suscribieron acuerdos Internacionales, regionales y sub regionales en materia de lucha contra la pobreza Los PTMC Impactan de forma directa en la severidad de la pobreza; estrategias de respuesta temporal, pero luego fueron planteados como programas de eliminación de la pobreza a largo plazo FA y Juntos han contado con financiamiento y/o acompañamiento de la cooperación Internacional (BM, BID, ONU, entre otros).
2. Modelo Original de programas TMC	<ul style="list-style-type: none"> Colombia y Perú tomaron como base el programa de TMC de Brasil "Bolsa Familia". La estrategia consiste en contribuir a la formación del capital humano de las familias en extrema pobreza y situación de alta vulnerabilidad mediante: Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, contribuyendo con el mejoramiento de la calidad de vida a través del consumo de alimentos, la incorporación nutricional de los menores y de la asistencia y permanencia escolar. El aporte que realizan los Gobiernos de Colombia y de Perú se realiza mediante Transferencias Monetarias (dinero) a través de la figura de subsidios y/o Incentivos económicos en nutrición, salud y educación.
3. Ingeniería de los programas	<ul style="list-style-type: none"> El proceso de adaptación del modelo y la ingeniería de ambos programas fueron encargados a altos funcionarios y técnicos de los Gobiernos en las Instancias centrales (Presidencia-DPS, PCM) FA y Juntos han incluido mejoras y ajustes en el proceso, pero en general presentan una concordancia en su estructura con respecto al diseño original Ambos programas establecieron criterios de elegibilidad. Las condicionalidades y corresponsabilidades están plenamente definidas y normalizadas Los mecanismos, los requisitos para acceder a los subsidios, los criterios y los compromisos son conocidos por las familias El modelo ha optado por la simpleza de la operación, sin muchos intermediarios; bajos costos administrativos

Tabla 9. Similitudes entre los programas sociales Familias en Acción y Juntos.
Fuente: creación propia, 2019

DIFERENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN COLOMBIA Y EL PERÚ

Cómo se anunció en la introducción de la investigación, los hallazgos arrojaron dos grandes diferencias que se pueden encontrar en los programas Familias en Acción y el Programa Juntos: a) La Focalización y el nivel de filtraciones y b) El Sistema de Cogestión implementado para la puesta en marcha de la política social. A continuación, ampliaremos los detalles, alcances y el desarrollo de cada una de estas diferencias.

3.1 DIFERENCIA 1. LA FOCALIZACIÓN Y NIVEL DE FILTRACIONES

La primera diferencia encontrada entre los programas Familias en Acción y Juntos se relaciona con la estrategia de focalización que se ha ido presentando en ambos países. Colombia se ha caracterizado por una “Focalización Débil” con mayor flexibilidad y criterios amplios de entrada, permanencia y salida de los destinatarios de los programas sociales.

A su vez, en el Perú, se ha ido instaurando una “Focalización Fuerte y Rígida” como resultado de un esfuerzo por prevenir el uso de los programas sociales para fines particulares, donde se intenta atender exclusivamente a los grupos considerados como más vulnerables. Es imperativo destacar que ambos países intentaron realizar una focalización estricta, pero debido a diferentes razones que se explican adelante, fue más difícil para Colombia.

Podemos afirmar que el caso colombiano presenta históricamente un alto porcentaje de filtración a través de los denominados “Colados” o destinatarios que reciben las ayudas económicas del programa, pero que no cumplen con los requisitos y/o que no necesitarían de la subvención del gobierno. Este fenómeno es motivo de preocupación y análisis por parte de expertos, académicos y para la misma tecnocracia, ya que muchas personas están registradas como beneficiarias, tal vez, por diferentes motivos como favores políticos, intereses económicos y de movilización social (Barreto, 2015; Clavijo, 2017; Otero, 2018).

El panorama es diferente en el caso del Perú, ya que JUNTOS se ha caracterizado por un manejo altamente tecnocrático en la implementación del programa, con excesiva rigurosidad y niveles mínimos de filtración. Aunque, probablemente con una limitada

participación de las fuerzas vivas de la población que permita una apropiación local de la política pública. Una limitación asociada a la estricta focalización establecida en el Perú corresponde a la subcobertura de los programas sociales, debido a razones tecnocráticas y también a razones presupuestales (Jaramillo, Trivelli 2017).

En virtud de lo anterior, las *filtraciones* serán analizadas en este estudio desde una perspectiva eminentemente teórica, evitando caer en juicios sobre lo bueno o malo del fenómeno a fin de identificar elementos que permitan vislumbrar si estas fisuras de la focalización han contribuido o no con los objetivos del programa; así como indagar por otros aspectos que no han sido tomados en cuenta. A continuación, el cuadro 6 resume algunos rasgos de esta primera diferencia.

DIFERENCIAS	
i) LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN Y FILTRACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia: Focalización “Blanda y parcialmente centralizada”, con criterios amplios y difusos de entrada con problemas de alta filtración y “Colados”; además de manipulación de información • Perú: Focalización “Dura y altamente centralizada”; con mínimas filtraciones, pero con problemas de sub cobertura por razones técnicas y presupuestarias • Manipulación local del Sistema de Información de Beneficiarios de los Programas Sociales, debido a razones técnicas y políticas

Tabla 10. Aspectos relacionados con la primera diferencia «La Estrategia de Focalización y nivel de Filtraciones» entre los programas Familias en Acción y Juntos. Fuente: creación propia, 2019

3.1.1 LA FOCALIZACIÓN EN COLOMBIA

Como punto de entrada, es conveniente aclarar que el Sistema de Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN) es el principal instrumento de focalización individual utilizado por la gran mayoría de los programas sociales en Colombia, desde 1995, su objetivo consiste en ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social. Al ser una

herramienta de focalización individual, es un insumo importante en la entrega de subsidios y beneficios a la población (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2016).

Por esto, y a fin de realizar la identificación de potenciales beneficiarios de las ayudas estatales, el SISBEN ha establecido un esquema de articulación entre los entes territoriales y el gobierno central para la recolección de la información y el posterior cálculo del puntaje. De ahí que las alcaldías tengan la responsabilidad de realizar el levantamiento y mantenimiento de la información mediante visitas *in situ* a los hogares que hayan solicitado la realización de la encuesta.

La información recolectada por las alcaldías es remitida al Gobierno nacional, específicamente ante el Departamento de Planeación Nacional (DNP) que tiene la competencia de consolidar la información suministrada por cada territorio, en una sola base nacional; realizar los controles de calidad, hacer el cálculo del puntaje y publicar la base nacional corroborada (Bottia, Cardona, Medina, 2012).

Además, el DNP debe remitir esta base a las entidades públicas que realizan su focalización con base en el SISBEN, quienes tienen la competencia de vincular los potenciales beneficiarios a la oferta social pertinente. Según el Gobierno, a fines de 2016, la base de datos contaba con **35.8 millones** de personas registradas. Es decir, casi el 73% de la población total de Colombia, estimada en 48.6 millones de personas en ese mismo año (Ver gráfico 2).



Figura 4. Beneficiarios inscritos en el SISBEN, desde 2011-2016. Fuente DNP

Con respecto a la selección de las familias beneficiarias de los programas sociales en Colombia, los operadores entrevistados en los dos municipios presentan diversas posiciones en el terreno. Por un lado, la coordinadora técnica de Familias en Acción en el Departamento del Cauca, Carolina Quelal, considera que muchas personas seleccionadas como beneficiarias realmente no necesitan el incentivo.

“Dentro de las 22,700 familias que hay inscritas en Popayán, sí el gobierno hiciera un cernido (selección) yo creo que muchas de ellas saldrían del programa. Otros aspectos que nos preguntamos corresponden a ¿De qué forma el gobierno mide la pobreza? ¿Cómo miden a un desplazado? aunque algunos reciben ayudas a otros no les llega ninguna. Hay muchas personas que no deberían recibir el incentivo”.

Pero, cuando las personas se inscribieron, accedieron al programa y fueron incluidas, ya se consideró como un derecho ganado. Por ello, en este momento no se puede sacar a nadie. Si bien, ahora que está iniciando un nuevo Gobierno esperamos que haya unos ajustes al programa; no estamos diciendo que lo quiten porque es un programa bandera. Sin embargo, desconocemos acerca de las acciones o estrategias

que está proponiendo el Gobierno para filtrar y/o definir qué familias estarían en Familias en Acción (Quelal, 2018).

En esta misma línea, el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF en el Cauca, estima que Familias en Acción debería ser más estricto en la selección porque la focalización como está planteada está “filtrando” a muchas personas que realmente no están sacando el provecho del programa y se están beneficiando a personas que ya tienen otros servicios.

“Es decir, estamos confluyendo en unas familias y dejando a un lado a las más vulnerables y las que en verdad están más en riesgo. Institucionalmente, sí creo que falta reforzar la focalización. El ICBF tiene la fortuna de haber ido hasta los lugares más recónditos a prestar el servicio y tenemos un funcionario hasta en los lugares más remotos. Por ello, puedo afirmar que la focalización de los programas sociales no está llegando a todos los lugares, ya que simplemente se está llegando a la cabecera municipal y/o hasta donde llega la carretera. Pero, no estamos yendo más allá. A la Colombia profunda no estamos llegando” (Ruíz Gómez, 2018).

De acuerdo con Ruíz Gómez, históricamente siempre ha existido un alto porcentaje de Colados en FA. Esto es de pleno conocimiento del DPN, de las autoridades y de los técnicos. De ahí que el nuevo Gobierno quiera meterle la mano al sistema de registro de ingreso de las familias, para reducir estos problemas.

Una segunda posición más optimista con respecto a la adecuada selección de beneficiarios la plantean los funcionarios consultados en el municipio de Sincelejo, Departamento de Sucre. Para los funcionarios de la alcaldía, la selección de los beneficiarios de FA es muy acorde a la realidad. El programa está dirigido a las familias

que tienen un alto nivel de vulnerabilidad y a través de diferentes estrategias y herramientas que el Gobierno central y la DPS realiza, permiten tener la claridad de las familias beneficiarias (Pérez, 2018).

Tomando en consideración los comentarios de los especialistas de la Gobernación de Sucre y del ICBF en este departamento, los programas sociales, y en especial Familias en Acción, tienen unos lineamientos claros para escoger a los beneficiarios, no cualquiera puede ser beneficiario. Cada programa tiene unos procedimientos técnico-operativos dependiendo de cada público objetivo. A pesar de esto, los funcionarios en Sucre y Sincelejo admiten que persisten fallas y el Estado central está tomando las medidas para corregirlas (Moreno, Dávila, 2018).

En definitiva, el SISBEN es el instrumento que sirve para la focalización de veinte programas sociales del Gobierno colombiano. Actualmente, se está realizando la actualización de la tercera versión, hacia el Sisbén IV, la cual intenta corregir múltiples fallas y críticas.

3.1.2 LA FOCALIZACIÓN EN EL PERÚ

En lo que corresponde a la focalización en el Perú también tuvo problemas heredados por la política de asistencialismo social, instaurada en el gobierno de Alberto Fujimori, durante la década de los 90's. No obstante, el control fiscal realizado a través del Ministerio de Economía y Finanzas y, posteriormente, la creación del MIDIS redundaron en avances significativos en aspectos como la gestión, el control y el monitoreo de los programas sociales (Trivelli, Garcia, 2017).

Con referencia a la estrategia seleccionada en el Perú para el ingreso de los beneficiarios al Programa JUNTOS la evidencia demuestra que es gradual y se basa en dos criterios técnicos: “*La Focalización Geográfica*” determina si el programa interviene o no en una localidad y la “*Focalización de Hogares*”, en el distrito seleccionado se eligen los hogares según nivel de pobreza determinado por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Para ilustrar mejor, el SISFOH es un sistema manejado por el Gobierno central a través del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), brinda información de clasificación socioeconómica a las intervenciones públicas de sus potenciales usuarios. Esta clasificación se complementa con otra serie de herramientas, como el Padrón General de Hogares (PGH), instancias como la Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) y otros requisitos para seleccionar a las familias beneficiarias en situación de pobreza y/o pobreza extrema (Portal MIDIS, 2018).

Conviene aclarar que el sistema de focalización del Perú es reconocido internacionalmente como uno de los más eficientes en América Latina, ya que presenta uno de los más bajos niveles de filtración (Trivelli, García, 2018). Por ello, los expertos reconocen que Juntos cuenta un buen mecanismo de focalización, desde el diseño, ya que desde sus inicios el Ministerio de Economía (MEF) le puso mucho énfasis a esta condición para lograr su viabilidad.

De acuerdo con Miguel Jaramillo, las acciones de Juntos han estado muy relacionadas con la política fiscal del país ya que “la crisis de los años ochenta dejó huellas muy fuertes en el sentido de que no queremos volver a vivir experiencias de

inflación. Y eso pasa por una disciplina fiscal fuerte y el control de los recursos destinados a este tipo de programas sociales” (Jaramillo, 2017).

A su vez, la ex viceministra del MIDIS María Eugenia Mujica, advierte que si se analiza cómo está concentrado Juntos, se puede encontrar que hay una subcobertura importante de familias que realmente necesitan de las ayudas pero que no están como beneficiarios porque Juntos parte de una visión muy restrictiva en la manera cómo prioriza cuáles son las regiones y/o distritos en mayor situación de pobreza. Esta visión técnica - rigurosa, deja de lado muchos distritos y comunidades que si no tuviesen el sesgo geográfico o técnico inicial, podrían ser incluidos como hogares que realmente necesitan el subsidio.

Los funcionarios entrevistados en la alcaldía de Piura tienen sus propias percepciones y puntos de vista sobre este asunto. De acuerdo con el Jefe Unidad Territorial encargado del Programa Juntos en el departamento de Piura, Luís Criollo Martínez, la estrategia de Focalización ha sido un desafío en el Perú ya que las municipalidades distritales, en algún momento del proceso inicial, tuvieron a su cargo una parte del registro para seleccionar a los destinatarios. Los municipios realizaban el empadronamiento, como parte de los procedimientos, mediante un instrumento de recojo de información y luego era remitido al Sistema de Focalización de Hogares.

Pero, esto sufrió modificaciones. “En todo el caminar que implica la focalización de un hogar, obviamente hay ciertos errores que nosotros los hemos detectado. Por ello, Juntos esta alerta para identificar los hogares que no cumplen con los requisitos y lo discutimos con la Unidad Local de Empadronamiento. Allí articulamos con los gobiernos locales” (Martínez, 2018).

Así mismo, el funcionario de Juntos en la región de Piura aclara que el programa tiene un remanente mínimo de hogares filtrados. En el año 2010, las Unidades Locales de Focalización empezaron a hacer el trabajo de identificar hogares, anteriormente desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística (INEN). A partir de ese año, comenzó el ensayo de que las alcaldías realizaran esta labor, pero es justo en ese periodo donde se han encontrado los mayores errores en la base de datos. “No es una situación generalizada ni grave, pero tenemos una cantidad de hogares que consideramos no están bien focalizados porque cuando hacemos las visitas, las características del hogar es diferente y nosotros creamos la alerta. Esto se explica posiblemente porque muchas alcaldías no sabían realizar el procedimiento, no conocían la ficha, ni la adaptación” (Martínez, 2018).

Según el Coordinador de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza MCLP en Piura, al inicio de Juntos se evidenció un problema con la focalización. Luego, se realizó un barrido censal en los 16 distritos que conformaban la primera etapa de intervención en el departamento. “Nosotros nos basábamos en la información que nos suministraba el Estado central y nos decía, para este distrito, estas son las familias en pobreza y en extrema pobreza. Con esta data, convocábamos a la Asamblea General para validar esta información y luego preguntábamos si la familia era pobre o no; nos llevamos la sorpresa al saber que los que habían sido censados eran los No pobres y los extremadamente pobres nunca fueron censados o fueron censados a -control remoto-” (Córdoba, 2018).

Algo semejante opina la Coordinadora Regional Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza MCLP en Cajamarca, Anne Centurion, quién considera a la focalización

como el gran reto de los programas sociales en el país. A pesar de que Juntos realiza de forma permanente el barrido (análisis en el campo); recorriendo las zonas rurales donde están trabajando.

“Esta es una labor muy difícil ya que los más pobres están muy alejados, debido a condiciones geográficas y en áreas remotas del Perú. Aunque, se debería trabajar más en llegar a estas familias. Adicionalmente, es evidente que Juntos tiene un techo presupuestal y no va a estar seleccionado a más familias como beneficiarias porque tiene recursos limitados” (Centurión, 2018).

3.1.3 FOCALIZACIÓN “BLANDA - DESCENTRALIZADA” Vs “DURA Y ALTAMENTE CENTRALIZADA”

En relación con las implicaciones de la focalización en la implementación de los programas sociales, estas adquieren unas dimensiones particulares en cada país, esto depende de varios factores, incluyendo las condiciones sobre las carencias de las personas, los objetivos de los programas, los aspectos técnicos y, en muchas ocasiones, debido a motivos de orden político.

Al comparar las evidencias se encuentra que existen dos aspectos en el momento de analizar los criterios de cómo se presenta la focalización: a) El impacto de los programas sobre la actividad productiva y los recursos de los beneficiarios; b) El impacto sobre las transformaciones en la calidad de vida y el bienestar. En algunas ocasiones, puede determinarse que una población menos carente puede terminar siendo escogida como objetivo del programa sin que esto se pueda considerar una falla (Barros, Carvalho, 2004).

En efecto, es conveniente tomar en cuenta que la focalización es un medio para reducir el grado de inequidad. Por consiguiente, la reflexión debe comprender las causas del porque las sociedades demandan de más o menos focalización, así como mayor o menor equidad. Sirva de ejemplo el caso colombiano, donde académicos y expertos aseguran que el hecho de contar con casi el 73% de la población total nacional como beneficiaria de las ayudas sociales, evidencia que hay motivaciones de orden político y económico que colapsan la cobertura de la asistencia social y la efectividad de estos programas (Camacho, Conover, Espinoza, Sánchez, 2010).

Gracias al trabajo de campo realizado y a las entrevistas recolectadas en Popayán y en Sincelejo se evidencia que la focalización es un aspecto muy relevante para la gestión local del programa. Al respecto, la responsable de Familias en Acción en el Cauca explica que los criterios para la selección y permanencia de los beneficiarios de estas ayudas sociales son muy relevantes, aunque también tienen sus deficiencias.

“Por ejemplo, actualmente el ciudadano Payanes (oriundo de la ciudad de Popayán) que esté en situación de vulnerabilidad y no se encuentre en el SISBEN está en una situación grave ya que este es el único medio por el cual tiene acceso a la salud y a otros programas sociales. Pero, por ejemplo, sí una familia inscrita en el SISBEN sube en el puntaje de la clasificación porque han mejorado sus condiciones de vida y han reducido la pobreza, inmediatamente saldría del programa, no importando sí realmente necesita el incentivo” (Quelal, 2018).

De igual forma, el director del ICBF en el Cauca y los tecnócratas del Gobierno Departamental de Sucre, consideran que los criterios de selección y permanencia de los destinatarios de las ayudas sociales (recogidos por el SISBEN), corresponden a

instrumentos de política pública muy positivos. Pero, es necesario realizar los correctivos y ajustes a fin de no quitarle el derecho a las personas que sí necesitan de las ayudas (Ruíz Gómez, Moreno, 2018).

Por todo esto, el gobierno colombiano detectó los problemas que implica una deficiente estrategia de focalización para el Estado, lo cual refleja dos escenarios: a) Que existan problemas en la definición de las reglas de prioridad para la organización de la lista y/o b) Que las reglas de prioridad, a pesar de estar bien definidas técnicamente, no sean efectivamente aplicadas por motivos e intereses particulares.

De allí que la tecnocracia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) haya alertado que el SISBEN había quedado rezagado en su metodología frente a los enfoques vigentes de la pobreza. También, encontró que el Sistema estaba afectado por la manipulación y la desactualización de la información en las fichas, ya que el 74% de la base de información correspondía a fichas elaboradas en 2011 (documento CONPES 3877, 2016).

Todas estas observaciones se relacionan también con la baja calidad de la información recolectada por parte de los municipios sobre los actuales y potenciales beneficiarios de los programas sociales; aspectos burocráticos; inconsistencias en el llenado de los formatos, entre otros aspectos que incidían en la baja calidad de la información. Así es que el DNP detectó comportamientos o valores atípicos en las variables registradas en la base de datos del SISBEN, que sugieren un comportamiento consciente de manipulación de la información, en especial por parte de las alcaldías.

Habría que mencionar también que la normativa vigente en Colombia no hace explícitos los delitos que la manipulación de la base de datos implica, tanto para los

ciudadanos como para los funcionarios que participan en su administración. De igual forma, tampoco son evidentes las sanciones legales que estos delitos acarrearán en las leyes existentes, ni tampoco existen sanciones específicas relacionadas con la permanencia en los programas sociales. Esta condición de la inexacta y/o baja calidad de la información de los usuarios de los programas sociales, contribuye a las altas filtraciones detectadas (Clavijo, 2017).

3.1.4 COLADOS, FILTRACIONES Y SUBCOBERTURA

Mediante un número significativo de artículos periodísticos, trabajos académicos y opiniones de personalidades en Colombia, a lo largo de las últimas décadas, se ha denunciado el manejo politizado del SISBEN, donde supuestamente los agentes, actores locales y entes territoriales han establecido sus objetivos políticos (Barreto, 2015; Cartagena, 2016; Silla Vacía, 2010).

Según el economista Sergio Clavijo los inscritos en la base de datos de beneficiarios de los programas sociales, a fines de 2016, llegaban a 36,7 millones (75% de la población). Pero, en realidad, aquellas personas en pobreza absoluta eran tan solo de 13,3 millones (28% de la población) y aquellos en “indigencia” 4 millones (8,5% de la población). Clavijo sostiene que en Familias en Acción existe una filtración del 47% si se comparan los datos de los destinatarios contra las familias en pobreza absoluta y del 66% si se computa contra la indigencia (Clavijo, 2016).

Al respecto, los líderes de opinión sustentan que la baja capacidad de respuesta y/o el desinterés del Gobierno colombiano para atender los problemas de la excesiva filtración en el uso de los programas sociales corresponde a las quejas y presiones

políticas de parlamentarios y autoridades territoriales, quiénes llevan más de 25 años inmersos en este sistema, que es funcional y útil para las respectivas agendas políticas locales.

“Se sabe que, en algunos casos, los criterios técnicos del SISBEN han sido manipulados para -Colar Gente- que no debería recibirlos. Adicionalmente, resultaría muy conveniente centralizar dichas afiliaciones en la cabeza del Ejecutivo para blindar este esquema de las camarillas políticas territoriales”.²

En consecuencia, y a fin de entregarle al SISBEN instrumentos para la solución de sus problemáticas y mitigar el riesgo de que la información de la base de datos sea manipulable, el Gobierno colombiano anunció la expedición del decreto 441 en el año 2017. Las inconsistencias con la información de los programas sociales empezaron a registrarse desde 1995. Pero, hasta ese momento, las autoridades no tenían mecanismos para procesar a los responsables.³

Esta decisión se tomó en parte por la presión de instancias técnicas como el Departamento Nacional de Planeación que hizo públicas las denuncias sobre la presencia de más de 653.000 hogares ‘colados’ de los programas sociales (unas 3.2 millones de personas). De donde resulta que la solución planteada fue la de convocar a los alcaldes para solicitarles que efectúen validaciones sobre la calidad de la base de datos de sus municipios y de las familias. No obstante, “los verdaderos colados del SISBEN son los corruptos y los que tienen palancas políticas. Y mientras tanto, gracias

² Diario la República, “Focalización de subsidios del SISBEN y Familias en Acción” agosto 27, 2017. Bogotá. En:

<https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/focalizacion-de-subsidios-estratos-sisben-y-familias-en-accion-2541187>.

³ El Tiempo. Cómo saber si puede ser excluido del SISBEN. 8 de mayo, 2017. Bogotá. En <https://www.eltiempo.com/vida/salud/como-saber-si-puede-ser-excluido-de-base-de-datos-del-sisben-85810>

a los errores técnicos de exclusión propios de la encuesta, miles de ciudadanos verdaderamente pobres quedan por fuera”.⁴

Ahora bien, las filtraciones también pueden sus matices. Pongo por caso, un estudio elaborado por el investigador del Banco Interamericano Diego Vera-Cossio, donde se sustenta que los programas TMC han influido de forma directa y positiva en la reducción de la pobreza al corto plazo. Lo interesante que plantea el autor es que la entrega de las ayudas, no solo a los hogares más pobres sino a los que tienen una mejor situación, ha aumentado las probabilidades de que dichos recursos de los subsidios sean utilizados para aumentar la fuerza laboral.

En otras palabras, probablemente una focalización abierta y flexible, tanto para los sectores muy pobres, como para aquellos con mejores condiciones, arroja mejores resultados. “Contrario a lo que se esperaba, muchos beneficiarios que eran madres cabeza de familia en su mayoría ingresaron al mercado laboral o utilizaron este ingreso extra en la creación de emprendimientos propios, es decir que no se creó un ambiente de dependencia, sino que por el contrario se crearon nuevas oportunidades para la población, esta misma tendencia se observó en países como Honduras, México y Nicaragua.”⁵

Con respecto a la situación en el Perú es particularmente opuesta. Expertos, funcionarios y empleados públicos concuerdan en que Juntos ha realizado significativos esfuerzos y blindajes de tipo técnico para evitar filtraciones (Mujica, García, Montellanos,

⁴ En Razón Pública. Colados y mal manejo en el SISBEN. 8 noviembre. 2015. Bogotá.
<https://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8961-el-sisben-%E2%80%9Ccolados%E2%80%9D-y-mal-manejo.html>

⁵ Dinero ¿Familias en Acción vuelve dependientes a las personas pobres? 6 de febrero, 2019. Bogotá.
<https://www.dinero.com/pais/articulo/impacto-de-familias-en-accion-en-colombia/266777>

Blanco, 2018). Entre las acciones encontradas van desde el manejo estricto de la base de datos (SISFOH); procedimientos rigurosos, algunos muy complicados para familias, autoridades locales y/o comunidades en situaciones muy precarias.

Es altamente probable que el problema de Juntos sea la subcobertura, más que las filtraciones. Esto quiere decir que hay peruanos y peruanas que cumplen plenamente con los requisitos de los programas sociales, sean universales o focalizados, pero que no son usuarios de ellos.

“Las políticas y programas no tienen cobertura total, no llegan a todos los que deberían. Es decir, falta llegar a todos los que cumplen los requisitos de los programas y servicios sociales. Por eso, la política social peruana tiene todavía que crecer y generar sinergias con otras acciones del Estado para lograr atender a todos los que tienen derecho a ella” (Trivelli, 2017).

En esta línea de análisis, cabe mencionar dos estudios realizados en varias zonas del Perú, los cuáles sacan a la luz el nivel de austeridad en el gasto asignado al programa Juntos. Pero, por otro lado, la subcobertura, sus problemas de focalización, la falta de adaptación ante contextos de alta diversidad social y el excesivo centralismo de los programas estatales.

Con respecto a la primera investigación, denominada “Acá no hay Ventanillas: la Burocracia de Calle” se destaca que el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) termina siendo considerado, tanto por los funcionarios de las alcaldías, como por los beneficiarios de los programas sociales, como una “caja negra” en que la información entra sin poder determinar de antemano el resultado, y desde la que no hay un flujo de

información de vuelta a la localidad, que permita manejar la espera y la incertidumbre de las familias potenciales de Juntos (Cerna, Puémape, otros, 2017).

Otro elemento a destacar de dicha publicación, editada por el Instituto de Estudios Peruanos IEP, se relaciona con la precariedad en la que trabajan las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) en dos provincias del Perú. Dichas Unidades recopilan la información que sirve para alimentar el sistema de registro de potenciales beneficiarios SISFOH, como parte del proceso centralizado que realiza el Ministerio de Inclusión Social.

Si bien, el alcance de mi investigación no llega hasta el análisis de las Unidades Territoriales y/o de las Unidades a cargo del Empadronamiento, a nivel provincial, abordado en el estudio del IEP. No obstante, este tipo de estudios más locales enfatizan en que dichas instancias están desbordadas por la cantidad de procedimientos, estándares y datos que deben cumplirse en los contextos donde se opera, en muchas ocasiones bajo condiciones muy limitadas. Más aún, con un notorio desconocimiento de las zonas, problemas de desplazamiento y omisión de los criterios utilizados por el MIDIS en la sectorización y selección de los más pobres (Cerna, Puémape, otros, 2017).

Una tercera particularidad destacada en la publicación del IEP consiste en las relaciones que se establecen localmente entre los usuarios de los programas sociales y las burocracias locales en el Perú, mostrando un estado de subordinación y de escasa agencia entre los usuarios con los técnicos y los funcionarios de Juntos y del Banco de la Nación. Solo en pocas ocasiones se formulan quejas sobre los tiempos de espera y la poca información que existe del programa social. La brecha entre lo que se espera del

programa y cómo este funciona genera una gran frustración entre los usuarios, pero no lleva a una articulación política (Cerna, Puémape, otros, 2017).

Por lo que se refiere a la segunda investigación a resaltar en el Perú, corresponde al trabajo de Norma Correa y Terry Roopnaraine sobre el Programa Juntos y su intervención en pueblos indígenas, la cual parte de la pregunta sí el diseño e implementación de la política se adecúa a los contextos de alta diversidad. Para responder a esta inquietud, ambas académicas realizaron un estudio de la economía política del programa, desde la Antropología.

Como resultado, elaboraron 90 estudios de caso a nivel de familias, entrevistas a informantes clave y observaciones participantes en seis comunidades indígenas y amazónicas del Perú. Como hallazgos encontraron una alta valoración del programa y la legitimidad por parte de las comunidades encuestadas. Sin embargo, se demostró la falta de comprensión de la racionalidad de los grupos indígenas por parte de los operadores de JUNTOS (Correa y Roopnaraine, 2014).

El estudio denuncia la presencia e influencia de ciertas figuras locales de poder y autoridad, como los Gestores Locales, que son empleados del programa Juntos en los territorios, que intentan imponer requisitos adicionales, ajenos a los objetivos del programa y afectando directamente a las madres titulares. Esta misma situación fue expuesta por la ex ministra del MIDIS, Carolina Trivelli y la exviceministra María Eugenia Mujica, durante las entrevistas realizadas con motivo de la presente tesis.

Habría que mencionar también que el estudio de Correa complementa los hallazgos alcanzados en la presente disertación, ya que se comprobó el bajo o casi nulo nivel de filtraciones del programa Juntos. Pero, refleja la otra situación extrema y es la

subcobertura, o la necesidad de ampliar acciones en beneficio de más familias en situación de pobreza.

De forma concluyente, el estudio antropológico confirma un incremento en la autoestima de las mujeres-madres participantes, mayor participación y posicionamiento en los espacios de toma de decisiones. Otro hallazgo relevante del trabajo de Correa y Roopnaraine se orienta a la percepción de las familias indígenas participantes sobre que el programa “castiga” a las familias que mejoran sus condiciones mediante emprendimientos, ya que esto podría ser motivo de expulsión.

En suma, este trabajo concluye con una serie de recomendaciones en áreas críticas de mejora del programa JUNTOS. Entre ellas, cabe destacar la promoción de la ampliación y mejora de los programas de educación intercultural bilingüe; fortalecer la coordinación interinstitucional para asegurar una oferta básica de intervenciones; garantizar la implementación de las asambleas comunales y establecer mayores y efectivos mecanismos de colaboración con organizaciones indígenas con legitimidad local (Correa y Roopnaraine, 2014).

De forma complementaria, un estudio realizado en 2011 sobre las filtraciones y la focalización en cuatro programas sociales del Perú, a pedido del Banco Central (BCP), evidenció que Juntos era el que tenía el mejor desempeño con una filtración de 4.1% y una subcobertura de 79.3% (Valenzuela, 2012).

El esfuerzo de las entidades públicas en el Perú por controlar las filtraciones y establecer instrumentos para una estricta focalización de los programas sociales pasa, desde el nivel central hasta el nivel local. Esto se pudo constatar en el trabajo de campo efectuado en el municipio de Piura. Al respecto, el responsable del Programa Juntos en

Piura manifiesta que “el programa realiza de forma permanente el análisis de la filtración con respecto a los otros programas sociales del Gobierno, a través de los operadores en el terreno, a nivel distrital; considero que del 100% de familias beneficiarias solamente el 2% corresponde a filtrados. Todos los días estamos haciendo el seguimiento” (Martínez, 2018).

Un punto de vista similar comparte los funcionarios de la Mesa de Concertación en los Departamentos de Cajamarca y Piura quienes consideran que los instrumentos utilizados para la focalización del programa Juntos en el territorio son muy adecuados. Si bien se presentan algunos errores, pero son mínimos tomando en cuenta la dimensión del programa (Córdoba, Centurión, 2018).

Ahora bien, y como se ha argumentado en el desarrollo de esta primera diferencia entre los programas sociales, Colombia presenta una focalización flexible, así como un alto porcentaje de colados. También, es prudente reconocer que se han establecido controles y medidas de mitigación como, por ejemplo, correctivos en el manejo local de la base de datos, el refuerzo del personal de las alcaldías para mejorar los registros del SISBEN, entre otros mecanismos.

La postura de los tecnócratas y burócratas locales entrevistados en Popayán y Sincelejo es más flexible con respecto al tema de la focalización. Al respecto, la responsable de FA en Sucre indica que el seguimiento de la información de los inscritos en los programas sociales se realiza a través de un funcionario de la Alcaldía que va cada mes a las entidades educativas. Este funcionario corrobora los datos del Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA).

“Tanto las instituciones educativas, como las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) todos manejan el sistema de información. Ellos tienen una clave y suben la información a la base de datos que nosotros también tenemos y nos sirve para verificar cuando los controles se hayan realizado. Además, se realizan inspecciones en el terreno de forma permanente para evaluar sí se están cumpliendo con las condicionalidades”.

Igualmente, la Alcaldía municipal de Sincelejo sustenta que tienen una oficina permanente del SISBEN con personal designado; ellos les preguntan a las personas, visitan las familias de manera constante; envían un trabajador social y verifican la información y las condiciones de los destinatarios de los programas sociales; se les otorgan un puntaje evaluando como viven, sí tienen cocina, baño, etc. Dependiendo la situación de cada familia, el personal de la alcaldía lo califica (Monsalve, Pérez, 2018).

En conclusión, se podría afirmar que los hallazgos de esta primera diferencia, alcanzados en el diálogo con los funcionarios a nivel central y corroborados con el trabajo de campo en los cuatro municipios del estudio de caso, nos arrojan evidencias sobre conformaciones disímiles de focalización presentadas en torno a los programas sociales en Colombia y en el Perú. Ejemplo de ello, es que los controles técnico -administrativos de los programas establecidos en Colombia, orientados a mitigar los errores de la focalización por parte de los equipos de tecnócratas del nivel central y subnacional, conviven con un segundo piso de la política que se aprovecha de las fisuras de la filtración, de manera funcional a intereses particulares (Otero, 2018).

Lo anterior, me permite afianzar el argumento que Colombia se ha visto enfrentado a una “Focalización Débil” lo cual ha conllevado a una alta filtración, según los expertos estimada entre el 47% al 66% de hogares “Colados”. Esto se explicaría por las presiones

políticas más que por una ausencia de capacidades o vacíos de procedimientos. Por su parte, se encontró que la situación del Perú es antagónica, donde se ha instaurado una focalización “dura, tecnocrática y controlada”, arrojando que JUNTOS sea considerado como uno de los programas con mínimos niveles de filtración, no solamente a nivel nacional, sino dentro de los programas TMC en la región. Aunque, con problemas de subcobertura y participación limitada.

A continuación, se desarrolla la segunda diferencia encontrada en la difusión de los programas Familias en Acción y Juntos, vinculada a la estrategia de gestión y manejo. Cabe destacar que las explicaciones de las diferencias identificadas en la focalización se retomarán en los capítulos posteriores.

3.2 DIFERENCIA 2. EL SISTEMA DE “COGESTIÓN INFORMAL” ESTABLECIDO

Gracias a la inspección de consulta bibliográfica, al diálogo sostenido con los tecnócratas centrales, al trabajo exploratorio realizado en los dos países y a la visita al terreno en cuatro localidades de los dos países, se encontró una segunda diferencia entre las difusiones de los programas sociales, correspondiente al nivel de apropiación local y/o que denominaré “*Sistema de Cogestión Informal*”, el cual se ha establecido para poder implementar dichas intervenciones.

A pesar de que dicho enfoque no estaba contemplado en el diseño de los programas, especialmente en el caso de Familias en Acción, se ha ido configurando en parte por el contexto y por las condiciones preexistentes. Por otro lado, el Perú presenta una política excesivamente centralista y vertical en las interacciones y las coordinaciones

subnacionales. A continuación, el cuadro número 7 resume algunos de los rasgos que describen de esta segunda diferencia.

DIFERENCIAS	
<p>b) EL ENFOQUE DE CO-GESTIÓN INFORMAL PROPUESTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias disímiles de apropiación local y Co-gestión en la operación de los programas FA y Juntos • Balance diferenciado entre los esquemas de gestión e implementación de ambos programas en el territorio, mediante Acuerdos Administrativos y compromisos concretos • Desigual nivel de delegación funciones y competencias con las alcaldías locales

Tabla 11. Aspectos relacionados con la primera diferencia «Enfoque de Cogestión Informal» entre los programas Familias en Acción y Juntos. Fuente: creación propia, 2019

Para empezar, sin duda, una de las singularidades de las intervenciones sociales en Colombia consiste en que han sido construidas tomando en cuenta unos elementos técnicos sólidos. Aunque, también coexisten una serie de elementos informales que exceden lo técnico. Cabe considerar por otra parte, que los mecanismos y el respaldo del Gobierno Colombiano para aumentar las capacidades de las alcaldías en el manejo de los programas sociales, han estado presentes durante los últimos 25 años (Otero 2018; Arbeláez 2018).

3.2.1 EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS

Tomando en consideración las evidencias encontradas en el estudio y al diálogo sostenido con los responsables de las alcaldías visitadas en Popayán y Sincelejo en Colombia, se corroboró un alto nivel de intervención de los municipios en los programas sociales. Dicha presencia se ha fortalecido gracias a la asignación de funciones, recursos y responsabilidades muy concretas ante las instancias subnacionales, integrándose a las estrategias de las administraciones locales.

Familias en Acción actualmente está presente en 1,002 municipios de Colombia. Al mismo tiempo el Estado central trabaja de forma conjunta con las alcaldías locales a través de acuerdos administrativos, los cuales dejan en claro que el responsable de la implementación del programa en el municipio es el alcalde.

De manera que los municipios son los responsables de reportar a la nación la verificación de las familias y las gestiones de la oferta. Igualmente, “los gobiernos locales son los responsables de atender las inquietudes de las familias, enviar las novedades de las familias, realizar los cambios de municipios, actualizar la dirección y el documento de identidad. Para terminar, el Gobierno central por intermedio de la DPS se encarga de confirmar la información, comprobar y genera la liquidación para realizar los pagos” (Torres, 2018).

Tal como lo destaca la funcionaria de la alcaldía de Popayán y responsable de FA en esta localidad, Carolina Quelal, actualmente existen 22,700 familias inscritas en el municipio. “Para nuestro municipio, Familias en Acción es muy importante a nivel económico, ya que son seis pagos y casi 2 mil millones de pesos (COP) que entran a circular en cada pago dentro de la economía de Popayán. Es decir, estamos hablando anualmente de 12 mil millones de pesos (4 mil millones USD) que entran a circular en la ciudad” (Quelal, 2018).

Asimismo, la funcionaria destaca la trascendencia de la participación de la alcaldía en la gestión del programa en sus aspectos operativos y sociales. “El municipio tiene un papel significativo en el trabajo con las líderes locales ya que estas vienen a ser nuestros segundos enlaces porque ellas conocen los diferentes problemas que surgen en su entorno. Identificamos a nuevos posibles beneficiarios en otros espacios, como los

asentamientos subnormales, ya que nuestra labor como enlace municipal es también verificar”.

Algo semejante ocurre con la responsable del programa Familias en Acción en el municipio de Sincelejo, María del Rosario Monsalve, quién hace hincapié en la importancia de FA como parte fundamental de la estrategia municipal. Por ejemplo, la alcaldía de Sincelejo recibió en el año 2018 el reconocimiento por ser el tercer mejor municipio colombiano en el manejo de este programa.

Esto se explica, “por nuestro compromiso en las diferentes fases desde la implementación, la coordinación, el seguimiento y la gestión. Además, gracias al trabajo que realizamos con las “Mamitas” -mujeres líderes beneficiarias del programa-; por el acompañamiento que realizamos con los niños, jóvenes y madres; en la actualización de la información. Además, por la inspección de los pagos; los compromisos y el cobro de los incentivos. Esta es una labor diaria, constante” (Monsalve, 2018).

Como complemento, los funcionarios municipales entrevistados ratifican que la participación del municipio incide en los procesos de movilización de los participantes del programa FA; así como en el adecuado seguimiento a la implementación. Sin embargo, esto también representa un desafío para las administraciones municipales las cuales se ven desbordadas por una cantidad excesiva de trabajo. Tanto así que el Gobierno central ha propuesto mecanismos para limitar el papel de los municipios y las gobernaciones en la gestión del programa a fin de disminuir la carga de trabajo y realizar los pagos de forma directa a las familias, sin necesidad de tener una cuenta bancaria.

Resulta claro que el proceso de delegación de competencias está muy integrado en la administración pública colombiana. Por esta razón, la salud y la educación están

totalmente descentralizadas. Ambos sectores son estratégicos para la operación de Familias en Acción. Dentro de este marco, para la implementación de los programas sociales se establecen convenios a nivel nacional y local con responsabilidades concretas (PNUD, 2018).

Al respecto, el Secretario de Asuntos Sociales, Fabián Pérez de la Alcaldía de Sincelejo expresa que la estrategia del municipio ha consistido en brindar apoyo al programa FA que existe, desde hace muchos años. “Nosotros cada vez que generamos proyectos, los encaminamos a los beneficiarios de estos programas, es hacia ellos (los usuarios de FA) que encaminamos los esfuerzos. Esto, nos permite tomar decisiones y darles continuidad a las acciones. Además, debemos hacer el seguimiento y la coordinación con la DPS, con las entidades prestadoras del servicio de salud y las instituciones educativas. Gracias a ello, hemos desarrollado nuevas estrategias.

En este esquema, el rol del enlace municipal del programa Familias en Acción, es fundamental porque garantiza que las transferencias lleguen a los beneficiarios y no se presenten inconvenientes al momento de realizar el cobro; que garanticemos el acceso a la información y la orientación a los destinatarios” (Pérez, 2018).

En último término, este funcionario municipal detalla las responsabilidades concretas de la alcaldía en la gestión de los programas sociales que involucra la implementación y la articulación permanente con las familias. “Por ejemplo, como municipio hacemos el seguimiento de las intervenciones de educación y salud, para así tener un contacto con los usuarios que nos permitan desarrollar estrategias integrales para reducir las diferentes vulnerabilidades que tienen las comunidades en el municipio de Sincelejo. La Alcaldía fomenta reuniones con los beneficiarios de los programas, junto

con la DPS. Estas jornadas se orientan a proponer herramientas para que las familias puedan salir de su vulnerabilidad y generar emprendimientos. Estas acciones son permanentes” (Fabián Pérez, Alcaldía de Sincelejo, 2018).

En definitiva, es evidente que el contexto organizativo y la estructura descentralizada de FA ha incidido de forma contundente en la cogestión del programa, mediante Acuerdos Administrativos que otorgan la responsabilidad del programa FA a las alcaldías. De forma paralela, hay que reconocer que al interior de Colombia también existen diferentes niveles de desarrollo entre los municipios y regiones. “El programa es fuerte en los municipios con mayor capacidad institucional y, concordantemente, presenta mayores dificultades de implementación en los municipios con problemas de oferta en salud y educación” (Robayo, 2016).

Por otro lado, al comparar las evidencias encontramos una situación distinta en el Perú, ya que Juntos se encargó de llevar la oferta de servicios públicos en materia de salud y educación a muchas zonas y localidades del país, donde no se contaba con ninguna presencia del Estado y/o las autoridades locales tenían las mínimas capacidades de gestión, en especial en las zonas de mayor pobreza y/o alejadas. La gestión técnica centralizada del programa podría considerarse como su mayor virtud. Pero, también como una limitación (Mujica, Blanco, García, 2017).

Tomando en consideración los puntos de vista de algunos especialistas peruanos, los obstáculos que tiene el programa Juntos corresponden a los inconvenientes que tiene cualquier programa social que vaya a ser implementado desde el Gobierno. Además, es un Estado muy fragmentado. En consecuencia, los problemas en la gestión de Juntos

han venido por allí, la falta de articulación entre sectores y las dificultades para coordinar con los niveles subnacionales (Jaramillo, 2017).

Al respecto, el Coordinador Regional de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza MCLP en Piura, Víctor Palacios Córdoba, indica que Juntos, en sus inicios, tuvo la intención de ser un eje articulador entre el Estado y los territorios, donde las municipalidades tuvieran una mayor participación en la gestión. Pero, esto fue desapareciendo y la implementación del programa se centralizó totalmente en Lima.

En Cajamarca, la situación es parecida, expresa la responsable de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza en esta región, Anne Centurión Chávez. Según la funcionaria, “JUNTOS desde sus inicios se maneja desde el nivel central. El programa atiende directamente a miles de familias y esta es la mejor estrategia de gestión del programa – Centralizado- ante los evidentes obstáculos y limitaciones reales de las administraciones municipales”.

El enfoque centralizado de gestión del programa Juntos impone ciertas restricciones, ya que se brinda más importancia al rol institucional y/o técnico que pueda tener el Ministerio, más que a la transferencia de competencias municipales (Mujica, 2017; Trivelli, 2017).

Resumiendo, esta sección, podemos afirmar que los Acuerdos Administrativos establecidos entre el Estado central y los municipios complementan el sistema de cogestión establecido en Colombia. A esto, se suma el rol del enlace municipal del programa Familias en Acción, cómo un aspecto fundamental porque garantiza que las transferencias monetarias, los servicios y la interacción llegue hasta los beneficiarios. Los funcionarios municipales de enlace dan seguimiento a las responsabilidades concretas

de la alcaldía en la gestión de los programas sociales. Por otra parte, Juntos se encargó de llevar la oferta pública en municipalidades donde antes no había presencia estatal y/o muy precaria; optando por un sistema de gestión centralizado. Esto, se explica en parte por las limitaciones de capacidades existentes en los gobiernos subnacionales.

3.2.2 COMPLEMENTARIEDAD

Para el presente estudio, la complementariedad se entiende como la funcionalidad de las diferentes intervenciones y programas en una relación recíproca y armónica que contribuye a los objetivos y resultados propuestos.

Aclarando este concepto y retomando las evidencias recolectadas en el trabajo de campo en los cuatro municipios de los dos países, se encuentra que existen condiciones adecuadas que permiten un buen nivel de complementariedad al interior del aparato estatal colombiano para la implementación del programa FA. En esto, quizás, ayudaron las reformas previas como la del sector salud (Ley 100). Todavía cabe señalar que, desde antes de entrar a operar FA, ya existía una infraestructura en funcionamiento que ha permitido la condicionalidad. Esta reforma del sector salud empezó en el año 1993, delegando responsabilidades a las regiones y ha sido la base para la condicionalidad (Otero, 2018).

Importa, y por muchas razones, el impulso particular que trajeron las reformas sociales en Colombia, entre las cuales destaca el modelo de inter sectorialidad aplicado para la operación de este tipo de programas. Al mismo tiempo, una lectura en detalle de la situación conlleva a plantear que en Colombia también se presentan sistemas

informales de cogestión instaurados en los programas sociales a fin de tener una capacidad de maniobra local.

Retomando la opinión de los especialistas en Lima y en Bogotá, la creación de capacidades para la delegación y la gestión pública local, en ambos países, ha sido como resultado de la presión e influencia de los gobiernos subnacionales a fin de lograr espacios dentro de los programas sociales; tener mayor autonomía y la capacidad de influir en el control y manejo de recursos. En algunas ocasiones, esto no ha tenido mayores efectos y se han implementado programas independientes y centralizados como por ejemplo en el caso de Juntos (Jaramillo, 2017, García, 2017, Trivelli, 2017).

El nivel de complementariedad entre el aparato estatal centro - periferia es importante porque denota un nivel de articulación en la delegación de competencias y en la implementación. Aunque, por más esfuerzos que se realicen siempre hay algunas diferencias entre la planeación a nivel central y lo que se ejecuta localmente.

Sobre esta materia, los responsables locales de los programas sociales entrevistados en Sincelejo y Popayán guardan sus propios puntos de vista. Por ejemplo, la encargada de Familias en Acción en Popayán Carolina Quelal manifiesta que, en muchas ocasiones, los programas implementados desde el nivel central no llegan hasta los sectores más pobres, ya que muchas familias no están establecidas formalmente, migran, habitan espacios que no están legalizados y/o en lugares prohibidos.

Es por esto que las entidades del Gobierno central no llegan hasta ellos ya que no conocen estas realidades, mientras que la autoridad local sí. Además, “incorporamos innovaciones. Por ejemplo, hemos establecido unos modelos flexibles de gestión que

rompen con lo tradicional y nos permiten insertar nuevamente a las familias desertoras del programa, para verificar posteriormente los cumplimientos” (Quelal, 2018).

De manera análoga, el punto de enlace de Familias en Acción en la municipalidad de Sincelejo, María Monsalve, asevera que sí no existiera la participación de la alcaldía en la cogestión del programa, no se tuvieran los resultados que se han logrado para la reducción de la pobreza en el Departamento de Sucre.

“Pienso que no ha sido fácil cumplir con las exigencias del Gobierno Central ya que son bastante grandes y en municipios pequeños, como lo es Sincelejo, tenemos dificultades de orden presupuestario, logístico y de infraestructura. Sin embargo, la alcaldía está realizando su mejor esfuerzo para garantizar que el programa tenga las mejores condiciones de operación. Nosotros asesoramos a las usuarias, para que ellas mismas manejen sus cuentas. Además, trabajamos con las Madres Líderes a nivel de comunas (conjunto de barrios), manejamos un itinerario de reuniones y ellas llevan el liderazgo” (Monsalve, 2018).

Tanto Colombia como el Perú tienen una característica en común, referenciada en el marco teórico, que corresponde a tipos de Estados con rasgos *Unitarios*, donde las decisiones son concentradas en las instancias centrales. Empero, hay diferencias notables entre ambos países en materia de complementariedad y flexibilidad del involucramiento de las alcaldías, tanto para detectar las fallas de la planeación, como para superar los retos y dificultades de la implementación en el territorio.

3.2.3 LA CREACIÓN DE CAPACIDADES

La creación de capacidades para la cogestión de los programas sociales implica el desarrollo de habilidades, conocimientos, estructuras, funciones y formas de trabajo que permiten que el Estado sea más eficaz, potenciando las posibilidades existentes a nivel local y mitigando las deficiencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, los hallazgos descubiertos en el trabajo de campo demuestran que, durante la puesta en marcha del programa Juntos, el fortalecimiento de las capacidades para la gestión local del mismo fue considerado de manera subyacente. Pero, en la práctica esto no se ha llevado a cabo y tampoco se vislumbra mucho interés de materializarlo.

A pesar de que el Viceministerio de Políticas del MIDIS creó un Laboratorio de Innovación Social, identificando problemas en la implementación de los programas sociales y soluciones para generar evidencia a fin de que puedan ser escalados, pero han sido iniciativas piloto que no han trascendido ya que la gestión de Juntos es netamente concentrada y monopolizada (Montellanos, Trivelli, Mujica, 2017).

De este modo, una de las estrategias propuestas, desde el nivel central de Juntos, consiste en que las Unidades Territoriales y/o los Gestores deben ser actores reconocidos dentro de los contextos locales, a fin de que el proceso de gestión del programa no sea percibido como un encargo que viene desde arriba, impuesto a las autoridades territoriales.

Sin duda, la opinión de los burócratas centrales en Lima es contradictoria ya que, por un lado, la independencia de Juntos hacia los actores locales es vista como muy positiva en la medida que ha evitado la “*Clientelización*” del programa. Pero, no se han

creado capacidades para que las autoridades a nivel subnacional puedan hacerse cargo, a futuro, de la gestión del mismo.

El investigador principal del Centro de Estudios Grade, Miguel Jaramillo, expresa que esta independencia de los municipios ha permitido la viabilidad del programa en el Perú. A pesar de que esto vaya en contra de las tendencias actuales de descentralización y participación. Por lo tanto, en un escenario institucional ideal, la discusión estaría centrada en otros aspectos como ¿cuál sería el nivel de intervención y delegación más efectivo para un programa de estas características? “Es claro que hay heterogeneidad dentro del Estado peruano y, particularmente, dentro de los diferentes niveles de gobierno. Entonces resulta que el carácter concentrado de Juntos es el fundamento de su éxito” (Jaramillo, 2017).

De manera contraria a las tesis de Jaramillo, esta disertación intenta demostrar que la creación de capacidades es una condición fundamental para el establecimiento de sistemas de cogestión que permita la adecuada implementación de los programas sociales, en la medida que demuestra mayor madurez institucional y hace posible algunos procesos como la delegación de funciones y la descentralización del Estado.

En atención a este asunto, los especialistas de los programas sociales en el territorio, consultados para el presente estudio en el Perú, suscribieron este escepticismo institucional hacia la delegación. Por ejemplo, la Coordinadora de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Cajamarca explica que, en el país, el tema de los programas sociales no hace parte del mandato para los gobiernos locales. Además, la funcionaria no cree que sea posible y/o viable que una municipalidad pueda asumir la gestión o cogestión de los mismos.

“En Cajamarca y/o en el Perú ¿qué municipalidad podría sacar adelante e implementar estos programas? Creo que ninguna. Me parece que está muy bien que sea desde el Estado central que se ejecute este programa, ya que está vinculado a toda una intervención muy compleja” (Centurión, 2018).

De la misma manera, los funcionarios consultados en la región de Piura consideran que el Estado central está realizando un buen trabajo en la gestión de Juntos y sería un error delegar dicha gestión y/o cogestión a las autoridades locales y municipales.

En contraste con esto último, tanto los expertos consultados en Bogotá como los tecnócratas locales que hicieron parte de las entrevistas en Popayán y Sincelejo, plantearon que el escenario sub nacional y local juega un rol importante en la implementación de las políticas públicas. Esto convierte a las alcaldías y a los departamentos como actores importantes, desde el inicio y durante todo el proceso. Si bien es cierto que el diseño, planeación y gestión de los programas sociales se realiza a nivel central, desde la capital. A nivel local, las municipalidades, entes territoriales y las mismas familias beneficiarias a través de las madres líderes juegan un rol importante para movilizar el programa con la población y ayudar a recabar información (Jaramillo, 2018; PNUD, 2018).

Para el Director de Transferencias Condicionadas en Colombia, se han realizado esfuerzos a fin de que las alcaldías contribuyan a consolidar la oferta en el territorio y para que el programa FA se implemente y opere con normalidad (Torres, 2018; Garzón, 2018).

Partiendo de los resultados encontrados, y a fin de resumir las posturas sobre la creación de capacidades, nos encontramos con dos lecturas opuestas. Por un lado, los

funcionarios, técnicos y expertos colombianos consideran que las alcaldías, los gobiernos departamentales, instancias comunitarias, entre otros, son actores importantes en todo el proceso de gestión e implementación de los programas sociales, y esta interacción contribuye a consolidar la oferta pública y la demanda social.

Por otra parte, un mismo perfil de funcionarios, tecnócratas y especialistas peruanos consideran que las municipalidades del Perú no pueden asumir la gestión de los mismos, ya sea por aspectos de mandato, capacidades y/o fenómenos que se podrían presentar como la corrupción, así es que la creación de capacidades no haría parte de las prioridades a atender, por parte del Estado, para implementar este tipo de políticas públicas.

A manera de resumen, comparto una cronología de los principales hitos y evolución de los programas sociales Familias en Acción y el Programa Juntos con respecto a la focalización y el sistema de cogestión, de acuerdo con la línea de tiempo desde su creación, hasta el año 2017.

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN, COLOMBIA (2000 – 2017)

ETAPA	FOCALIZACIÓN	SISTEMA DE CO GESTIÓN
1ª Fase 2000 - 2006	<p><u>Año 2000.</u> Creación del programa, responsable Programa Acción Social de la Presidencia de Colombia. El programa FA inscribió a familias del nivel 1 del SISBEN, en municipios de menos de 100 mil habitantes. La selección depende de las bases de datos del Sistema de Información y de los municipios.</p> <p>A partir del <u>año 2003</u>, la metodología de selección de las familias cambió y pasó de 0-36 puntos (urbano); 0-18 puntos (rural) hasta 0-11 (urbano) y 0-17 (rural). Esto significa que se redujo las condiciones de los hogares para poder optar a los subsidios y beneficiar a más familias.</p> <p>Prioridad de FA fue el medio rural.</p> <p><u>En 2005</u>, Familias en Acción decidió darles cobertura a familias en situación de desplazamiento. FA focalizó acciones en 848 municipios. De estos, 845 eran menores de 100 mil habitantes. Los criterios consistieron en seleccionar localidades que no fuera capital del departamento; tuvieran una entidad bancaria y oferta mínima de servicios de salud y educación.</p>	<p><u>Año. 2000.</u> Las alcaldías debían comprometerse de forma escrita con las condiciones requeridas para la operación de FA; se crean los Comités Municipales de Certificación a fin de validar la información del SISBEN.</p> <p>Se excluyeron municipios beneficiarios de otros programas a nivel nacional. 686 municipios cumplieron con estos requisitos.</p> <p>Los aspectos para incluir a los municipios fueron: alcaldía que pertenecían al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF); municipios con información del SISBEN; municipios que cumplieran con criterios de evaluación Ex ante.</p> <p>Para la selección de los departamentos se definieron dos condiciones: mayor población en el nivel 1 del SISBEN y la creación de una Unidad Coordinadora Regional.</p> <p><u>En el segundo semestre del 2001</u>, se empezó la realización de las asambleas en los municipios. Se institucionalizó la reunión plenaria de la Asamblea Municipal de FA.</p> <p>La Asamblea son la instancia política del programa y la conforman las redes de municipios.</p>

	<p>Entre los años <u>2000-2004</u> se llegó a inscribir a 340 mil familias. <u>En 2005</u> se llegó hasta las 400 mil familias. <u>En el año 2006</u>, se decidió ampliar el programa hasta 920 mil familias; se incluyeron 143 municipios adicionales. Hasta llegar a una cobertura de 848 municipios (77% del total del país).</p>	<p>Pruebas piloto de las madres beneficiarias del programa. Esto resultó en los Comités de Madres Líderes. Fomento de los Encuentros de Cuidado como espacio comunitario y rural de intercambio entre las familias participantes. <u>Entre 2000-2006</u>. Familias en Acción realizó capacitaciones para 2141 enlaces municipales del programa, en cinco años. Se desarrollaron 49 foros regionales con participación de 1300 municipios.</p>
<p>2ª fase 2007- 2011</p>	<p><u>En 2007</u>, se decidió ampliar la cantidad de familias hasta llegar al 1.2 millones de familias. Esto se debió por dos razones: i) la evaluación de impacto del programa y ii) la vinculación de las familias a la red JUNTOS.</p> <p><u>En 2009</u>, la ampliación fue vertiginosa, llegando a inscribir hasta 2.8 millones de familias de las cuáles el 62% están en las áreas rurales; 16% en medios centros urbanos; y 22% en grandes centros urbanos.</p> <p>Para llegar a esta meta, se replantearon los criterios de focalización, especialmente para las familias ubicadas en los centros urbanos. Es decir, paso de ser rural a mixto.</p> <p>Se decidió asignar cupos de familias por municipio (más familias, más criterios) y utilizar el Índice de Marginación en los centros urbanos, llegando a 1095 municipios.</p> <p>Se amplían las acciones hacia medianos y grandes centros urbanos (Bogotá y Medellín) tomando en cuenta experiencias de México.</p> <p>Se desarrolló una estrategia orientada a segmentos más específicos del programa: familias en pobreza, comunidades indígenas, poblaciones afrodescendientes y poblaciones víctimas de desplazamiento.</p> <p>Se plantearon criterios específicos de focalización para las comunidades indígenas, como el listado censal indígena.</p>	<p>Se ampliaron los criterios para que más alcaldías y municipios pudieran participar. Se diversifican las estrategias de intervención en los territorios. Se modifican los Comités de Madres Líderes teniendo en cuenta la división administrativa de las ciudades. Se crearon grupos de conectividad de orientación más urbana. Se consolidaron Comités de Madres Afrodescendientes. Los Encuentros de Cuidado se fomentan a nivel de barrios urbanos, zonas periféricas. Se crearon los Grupos de Conectividad del programa FA: estos son espacios para vincular las demandas sociales con la oferta institucional urbana a fin de establecer relaciones entre la red. Se impulsan encuentros regionales y nodos a fin de fortalecer la interacción del programa en el terreno. Se integraron mecanismos tripartitos de cogestión del programa en comunidades indígenas mediante la participación de autoridades locales (municipios) y organizaciones indígenas (cabildos, resguardos). Se establecieron mecanismos conjuntos de verificación, entre las instancias nacionales y locales para darle seguimiento a las corresponsabilidades de las familias y municipios. Entre los años 2007 al 2009 se realizaron adecuaciones informáticas que permitieron la gestión, supervisión y actualización operativa del programa entre municipalidades, entes nacionales e instituciones. Las capacitaciones para enlaces municipales del programa FA aumentaron de forma considerable. Solamente, en dos años (2007-2009) fueron capacitados 2143 enlaces municipales. Se desarrollaron 37 foros regionales con participación de 1970 municipios. A partir de 2009, se establecieron las Mesas Temáticas en Salud y educación, en todos los territorios.</p>
<p>3ª fase 2012- 2017</p>	<p>A raíz, del cambio de Estatus del programa Familias en Acción que pasó de un programa del Ejecutivo a una Ley de la República, en 2012, sus criterios de focalización fueron ajustados. El programa MFA, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1532 del 2012, tiene cobertura en la totalidad del territorio nacional (100%). El programa realizó una clasificación de municipios de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). La selección o agrupación de municipios se amplió y se organizó, de acuerdo al grado de urbanización (grupos 1 y 2) y la incidencia de la pobreza medida por el IPM (grupos 3 y 4). El programa definió cuatro instrumentos para la identificación y selección de las potenciales familias beneficiarias: Sisbén III, SIUNIDOS para las familias pertenecientes a la estrategia para la superación de la</p>	<p>Articular y ampliar los espacios de bienestar del programa con las acciones de promoción del municipio, de otras instituciones y organizaciones sociales.</p> <p>El programa FA promueve la articulación institucional para establecer alianzas, identificar socios estratégicos, diseñar planes de acción conjuntos, llegar a acuerdos entre actores públicos, privados y sociales permitiendo que se logren intervenciones integrales, complementariedad técnica y de acciones para ofertar servicios que fortalezcan el bienestar comunitario.</p> <p>El programa FA define que las asambleas, los encuentros de bienestar y los comités de madres líderes son espacios para trabajar sobre los objetivos</p>

	<p>pobreza extrema, RUV-RUPD para las familias en condición de desplazamiento y listados censales indígenas para estas comunidades.</p> <p>De acuerdo con el Gobierno, a fines de 2016, la base de datos del SISBEN contaba con 35.8 millones de personas registradas en el sistema de focalización de beneficiarios. Entre los años 2011 al 2016, la cantidad de personas beneficiarias de los programas sociales, en lugar de disminuir, aumentó de 29.6 millones de personas a 35.8 millones.</p> <p>En 2016, el DNP identificó que la tercera versión del SISBEN había quedado rezagada en su metodología frente a los actuales enfoques de la pobreza. Por ello, planteó la cuarta versión del SISBEN.</p> <p>En 2016, el DNP encontró que el Sistema estaba afectado por los problemas como la manipulación de la información en las fichas, y la desactualización de la información.</p>	<p>del programa y generar capacidades para la solución colectiva de las situaciones que los afectan en su entorno. Los lineamientos para su realización son flexibles, de manera que pueden ajustarse a las diversas condiciones locales.</p> <p>La administración municipal: como autoridad competente, garantiza la prestación de los servicios de salud y educación a NNA beneficiarios, mediante las secretarías municipales de gobierno, salud, educación, planeación, desarrollo social, entre otras. Con la firma del convenio de cooperación y participación, el alcalde es corresponsable junto con el DPS de la operatividad de MFA. Por ello, coordina acciones con las entidades nacionales y departamentales, es responsable de la implementación de los espacios de bienestar y de los mecanismos de participación de las madres líderes y familias beneficiarias, y articula procesos operativos de promoción, organizaciones sociales y comunitarias para fortalecer el bienestar comunitario.</p> <p>Se definió el papel de las alcaldías en la operación de FA para cumplir con:</p> <p>a) Desarrollo de los procesos operativos del programa: verificación de compromisos, pagos y novedades, quejas y reclamos.</p> <p>b) Articulación institucional relacionada con la oferta para la prestación de los servicios de educación y salud para el cumplimiento de las condicionalidades del programa.</p> <p>c) Implementación de las estrategias de promoción y desarrollo familiar y comunitario, en coordinación con las madres líderes, las instituciones territoriales y nacionales, las familias beneficiarias y demás socios estratégicos para el programa.</p>
--	---	--

Tabla 12. Informes Familias en Acción. 2010. El Camino recorrido. Manual Operativo Familias en Acción. 2013. Departamento Nacional de Planeación, 2016. Bogotá, Colombia. Fuente: creación propia

PROGRAMA JUNTOS, PERÚ (2005 – 2017)

ETAPA	FOCALIZACIÓN	SISTEMA DE CO GESTIÓN
<p>1ª Fase 2005 - 2010</p>	<p>En abril de 2015, el Gobierno del Perú crea el programa Nacional de Apoyo a los más Pobres Juntos, dirigido a la población de mayor vulnerabilidad. Es decir, familias en pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 14 años y madres gestantes</p> <p>JUNTOS es un programa eminentemente rural. El proceso de focalización comprende tres etapas: focalización geográfica, a nivel de hogares y validación comunal.</p> <p>Focalización Geográfica: en la primera fase de Juntos se establecieron cuatro criterios para identificar a los distritos más pobre (Severidad de la pobreza, desnutrición crónica, Necesidades Básicas Insatisfechas e Incidencia de Violencia Política</p> <p>Focalización de hogares: barrido censal a los distritos seleccionados. Esto lo realiza el INEI y luego se aplica un algoritmo para definir los hogares en pobreza y pobreza extrema. Este mecanismo generó críticas y se le asocia problemas de subcobertura y/o filtraciones.</p> <p>Validación comunal: proceso de consulta con las comunidades, entidades públicas y espacios de concertación (MLCP)</p> <p><u>JUNTOS inició operaciones en el terreno en septiembre de 2005</u> en Ayacucho, con 815 familias. Este año,</p>	<p>JUNTOS se consolidó como la principal plataforma operativa de la Estrategia Nacional Crecer.</p> <p>El programa fue manejado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y transfirió fondos a los Ministerios de Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Social.</p> <p>JUNTOS coordinó de forma directa con los ministerios centrales MINSA, MINEDU, MINDES y el RENIEC.</p> <p>Así mismo, estableció Unidades Territoriales para su ejecución, en 2005 estableció cuatro.</p> <p>En 2006, JUNTOS contaba con 9 Unidades Territoriales.</p> <p>En 2007 estaban operativas 18 Unidades Territoriales.</p> <p>Las autoridades municipales y regionales intentaron presionar para recibir los recursos y/o tener mayor participación en la operación del programa, pero esto no sucedió.</p> <p>Se nombraron gestores locales que establecían los lazos entre el programa con las comunidades/beneficiarios en los territorios.</p>

	<p>JUNTOS se implementó en 26 distritos de los 4 departamentos más pobres, cubriendo 22,550 familias. <u>En 2006</u>, se decidió ampliarlo para llegar a 320 distritos y 9 departamentos. <u>En 2007</u>, JUNTOS llegó a 14 departamentos y se focalizó específicamente en los distritos de extrema pobreza, llegando a 638 distritos y 353, 067 hogares <u>Para el 2008 y 2009</u>, JUNTOS estaba presente en 420,491 familias en los 638 distritos. De estos, 569 distritos pertenecían al quintil I de extrema pobreza y 69 en el quintil II. <u>En 2010</u>, se realizaron evaluaciones del programa y acciones correctivas.</p>	
<p>2ª fase 2010- 2017</p>	<p><u>La población objetivo del Programa cambió</u>: ahora está conformada por los hogares en situación de pobreza principalmente de zonas rurales integradas por gestantes, niños/as, adolescentes y jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad, en los distritos con tasas de pobreza iguales o mayores al 40%.</p> <p>Otra de los cambios fue desarrollar mecanismos de seguimiento de la focalización y desempeño de las familias participantes.</p> <p>Se reforzó el barrido censal del INEI y se cambió el formulario de los hogares potenciales a ser seleccionados a fin de recoger con mayor precisión las condiciones de las familias.</p> <p>En el <u>año 2010</u>, JUNTOS estaba presente en 646 distritos de 14 departamentos. <u>En 2011</u>, aumentó a 700 distritos en la misma cantidad de departamentos. <u>Durante los años 2011 al 2012</u> se presentó la mayor cantidad de afiliaciones y ampliación de JUNTOS, pasando de 492.871 familias beneficiarias a 649.553 hogares (unas 156 mil familias), en un solo año. Dicho aumento podría explicarse por el impulso del primer año de Gobierno del presidente Humala a JUNTOS. <u>JUNTOS presentó en 2012</u> un aumento de cobertura pasando a tener presencia en 1.011 distritos y 116 provincias. <u>En 2013</u>, salieron a la luz los problemas de subcobertura de Juntos y la necesidad de flexibilizar los requisitos técnicos a fin de afiliar a más familias. <u>En el 2014</u>, JUNTOS estaba presente en 1144 distritos, 150 provincias y 15 departamentos. <u>En el año 2015</u>, la población objetivo de JUNTOS fue de 805,120 hogares, y para el <u>año 2016</u> fue de 795,041 hogares.</p>	<p>Juntos reforzó su mapa de procesos que incluye la afiliación de hogares; la verificación de cumplimiento de corresponsabilidades; la liquidación y transferencia de incentivos monetarios condicionados; el proceso de entrega del incentivo monetario Condicionado el mantenimiento de padrón y el acompañamiento familiar.</p> <p>Se continuaron las restricciones para la participación de los municipios y alcaldía en la operación del programa. Sin embargo, se decidió reforzar la disponibilidad del personal en temas de salud y educación del mismo programa JUNTOS.</p> <p>Se mejoraron las condiciones de los Gestores Locales de Juntos (funcionarios del programa) encargados de las relaciones con las familias.</p> <p>En 2014, JUNTOS reforzó sus Unidades Territoriales, consolidando 20 UT, a nivel nacional.</p> <p>El programa JUNTOS decidió articularse con otros programas del Estado como Beca 18 a fin de unir esfuerzos y recursos de la protección social</p>

Tabla 13. Documentos: Programa JUNTOS. Resultados y Retos. 2010. JUNTOS una década. 2016. Lima, Perú. Fuente: creación propia

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO III

Para resumir, el capítulo tercero profundizó en las diferencias encontradas entre los programas sociales. Gracias al análisis de los casos típicos abordados en las cuatro localidades -municipios de Popayán y Sincelejo en Colombia y las municipalidades de

Cajamarca y Piura en el Perú-, se pudo corroborar las dos divergencias formuladas en la investigación. Con respecto a la primera diferencia relacionada con las formas opuestas de focalización que se han configurado en torno a los programas Familias en Acción y el Programa Juntos, destacan algunas características divergentes.

Por un lado, Colombia se ha visto enfrentado a una “Focalización Débil” referida más a la amplitud y a los criterios indeterminados de entrada, salida y permanencia de los destinatarios de los ayudas sociales inscritos en el SISBEN; lo cual ha conllevado a una alta filtración, estimada según los expertos entre el 47% al 66% de hogares “Colados”.

De allí pues que, en la literatura consultada, expertos y líderes de opinión realicen advertencias sobre este fenómeno al no ser fortuito ya que posiblemente no se genera por una falta de capacidades técnicas en la depuración de la base de datos y en los procedimientos; sino que obedece a presiones de orden político y económico, a nivel de los territorios e instancias locales.

Además, entra a jugar el hecho de que la elaboración de la base de datos de los beneficiarios sea descentralizada, donde las alcaldías y actores locales tienen un rol importante en la gestión y validación de la información del SISBEN que, luego, es utilizada como insumo principal para la asignación de los cupos y las ayudas sociales.

Visto de esta forma, el panorama es antagónico en el Perú ya que a través de JUNTOS se ha instaurado un enfoque “Duro y altamente Centralista” de focalización, caracterizado por un manejo eminentemente tecnocrático, con excesiva rigurosidad y niveles mínimos de filtración. En cambio, tiene problemas de subcobertura debido a los criterios estrictos de selección, a limitación de recursos asignados y con una limitada participación de las fuerzas vivas de la población y autoridades locales.

En definitiva, son evidentes los mecanismos formales e informales de administración establecidos entre el Gobierno central y Gobiernos locales en Colombia, que van desde Acuerdos Inter Administrativos, hasta la permisividad en la capacidad de la maniobra local que, tal vez, contribuye de forma eficiente en la implementación y la cogestión.

De allí pues, que la evidencia recolectada en el terreno constata la valoración de los municipios al considerar a este programa como un componente fundamental dentro de su estrategia de intervención local para la reducción de la pobreza; delegando funcionarios, adscritos a los mismos gobiernos subnacionales; facilitando aspectos logísticos, operativos y equipamiento en beneficio de la operación del programa.

En todo caso, es indudable que a través del programa FA se ha contribuido con la creación de capacidades y la delegación de competencias y funciones para que las administraciones públicas locales tengan un papel protagónico en la difusión de la política social. A diferencia del enfoque de gestión de Juntos, el cual impone ciertas restricciones técnico -administrativas, sin participación de las alcaldías o los gobiernos en el territorio, tampoco se presenta una clara delegación de competencias.

A continuación, en el próximo capítulo cuarto se desarrollan las explicaciones alternativas que nos brindan elementos para enriquecer la reflexión. Llegados a este punto, la tesis intenta demostrar que dichas explicaciones no son suficientes para analizar las disimilitudes. Por consiguiente, en los capítulos quinto y sexto se ampliarán los argumentos relacionados con dos factores adicionales que serían determinantes para esclarecer las difusiones diferenciadas y sus impactos en la implementación de los programas sociales.

CAPÍTULO IV

EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

A continuación, en la presente sección profundizaré en dos explicaciones alternativas que podrían esclarecer las diferencias presentadas con respecto al nivel de filtraciones y en el modelo de cogestión instaurado para la puesta en funcionamiento de los programas sociales en Colombia y el Perú.

La primera explicación alternativa corresponde a la capacidad del Estado, en esta dimensión se incluye el análisis de las fuerzas de las tecnocracias y el profesionalismo de los equipos de técnicos, funcionarios y su influencia dentro del poder Ejecutivo. Esta explicación alternativa estaría relacionada directamente con la primera diferencia encontrada que aborda los niveles de filtraciones y la focalización.

Cómo se expuso anteriormente, Colombia ha presentado un tipo de focalización más amplia y un sistema de cogestión más dinámico que el Perú. No obstante, en este capítulo de la disertación vamos a demostrar que las diferencias no se pueden explicar por capacidad estatal porque si fuera por esto, encontraríamos que en Colombia debería haber más control del aparato central, situación que no acontece del todo. Es decir, un Estado más profesional termina siendo “intervenido”. Por su parte, los resultados alcanzados en el Perú harían pensar que hay mayor capacidad del Estado, pero en realidad, si fuera por capacidad del Estado, Colombia debería estar mejor.

En otro orden de ideas, la segunda explicación alternativa se asocia con el diseño de los programas. Esta perspectiva aborda las diferencias a partir de las adaptaciones

en la ingeniería de cada programa, tomando en cuenta las realidades y las posibilidades de cada país. Si bien, en el diseño se vislumbraron algunos elementos hacia una mayor gestión local en Colombia y en el Perú más concentración. Pero, las diferencias tampoco se explican por el diseño, porque ambos programas partieron del mismo modelo de políticas. En concreto, el argumento de la tesis consiste en demostrar que los diseños van evolucionando y cambiando; refutando la tesis que las posibles diferencias se presentaron desde el inicio de los programas.

4.1 EXPLICACIÓN ALTERNATIVA 1. LA CAPACIDAD DEL ESTADO

Para comprender mejor la capacidad del Estado, es necesario indagar por las fuerzas de las tecnocracias y burocracias nacionales y locales en ambos países; el profesionalismo de los equipos de técnicos y funcionarios, así como su influencia dentro del poder Ejecutivo. Gracias al diálogo con los burócratas y tecnócratas a nivel central y en los cuatro municipios visitados, se podría afirmar que el Perú tiene un equipo coherente de tecnócratas encargado de la operación y funcionamiento de Juntos, aunque con ciertas limitaciones, especialmente en el terreno (Trivelli, 2017, Mujica, 2017).

Como se expuso anteriormente, Colombia tiene una gran capacidad tecnocrática, tanto en las ciudades capitales, como en las regiones. Pero, con una alta filtración de redes clientelares en los programas sociales. Con todo, y a pesar de estas ineficiencias, parecería que la tecnocracia colombiana en conjunto está en mejores condiciones que la tecnocracia peruana (Dargent, 2018). El presente cuadro No 8 resume los aspectos implicados en la primera explicación alternativa.

EXPLICACIONES ALTERNATIVAS	
<p>Explicación alternativa 1 . Capacidad del Estado. Fuerzas de las tecnocracias y su poder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza de las tecnocracias, experiencia y profesionalismo de los equipos responsables de operar la política pública • Papel de los gobiernos y equipos sub nacionales • Influencia, coherencia y coordinación intra e inter sectorial • del aparato estatal

Tabla 14. Resumen de la Explicación Alternativa No 1. Capacidad del Estado. Fuerzas de las tecnocracias y su poder. Fuente: creación propia, 2019

4.1.1 LA FUERZA DE LAS TECNOCRACIAS

Tomando en cuenta una perspectiva general, y según algunos académicos, una tecnocracia consolidada puede ejercer el poder y autonomía en el momento de la implementación de las políticas públicas, esto viene caracterizado por el grado de consenso y legitimidad alcanzada, sumado al conocimiento técnico complejo que estas puedan manejar. Es así que los burócratas crean reputaciones y toman acciones partiendo de sus propios intereses y deseos (Carpenter, 2001).

En este escenario, la competencia especializada de la tecnocracia sería un recurso fundamental para consolidar la autonomía ya que los políticos deben tomar decisiones y los técnicos brindan soporte y conocimiento que legitima las políticas públicas. De igual manera, los tecnócratas buscan un lugar privilegiado en el Estado, aunque sus intereses no siempre concuerdan con los de los políticos.

Frente a esta coyuntura, la tecnocracia desarrolla diferentes estrategias ante los decisores políticos como la exclusión de otros actores técnicos, promoviendo la presión política en áreas de interés, creando instituciones formales e informales que garanticen la estabilidad y estableciendo alianzas con otros actores a fin de defender sus posiciones y fortalecer su presencia (Dargent, 2012).

Así, por ejemplo, en relación con los equipos de técnicos, funcionarios y personal de Familias en Acción se evidencia que existe una tecnocracia con un alto nivel de especialización, tanto en el manejo de aspectos financieros, administrativos y/o en temas vinculados a la pobreza y a la operación. La gestión del programa implica un nivel de complejidad técnica y conocimiento de procedimientos y normativas propias de la gestión pública en Colombia (Attanasio, Battistin, 2005).

De acuerdo con Eduardo Dargent, a mayor especialización del conocimiento científico, más significativo es el grado de autonomía de la burocracia. De ahí que la jerga, vocabularios, términos y el manejo de información especializada limitan la participación en debates políticos. Esto se hace evidente en el caso del programa FA ya que la coordinación del programa implica la necesaria intervención de especialistas en el manejo de información estadística, administración, inclusión financiera, gestión pública, entre otras disciplinas.

La opinión que aducen los académicos consultados en Bogotá, sobre la fuerza de las tecnocracias vista en un caso concreto como es el programa FA, es que la experiencia de los equipos técnicos es muy pertinente, a todo nivel, y la meritocracia funciona. En general, el programa cuenta con técnicos y funcionarios de alto perfil, muy competentes no solo en la sede central, sino en todo el territorio nacional. Casi todos los cargos hacen parte de la carrera pública, basada en méritos e idoneidad técnica (Otero, 2018; Jaramillo, 2018; Arbeláez, 2018; Torres, 2018).

En consonancia con lo anterior, el Director de Transferencias Monetarias estima que un aspecto prioritario en la selección de los equipos técnicos de FA ha sido el componente técnico “todos estamos bajo carrera administrativa con el currículo, como

soporte. Si bien, el coordinador de Familias en Acción es de libre nombramiento. También, él llegó al programa gracias a su hoja de vida y a la confirmación de las acreditaciones. El criterio que ha prevalecido es la meritocracia” (Torres, 2018).

Para ilustrar mejor, la especialista en políticas sociales de la Universidad del Rosario aclara que los altos cargos directivos del programa Familias en Acción en la capital son designados por el poder Ejecutivo, algunos son elegidos por el presidente. Aunque, la mayoría de los funcionarios de rango medio llegan por concurso (Otero, 2018).

Por más que exista un procedimiento oficial sobre los nombramientos de los altos cargos en los diferentes programas sociales en Colombia, los cuáles obedecen a criterios de la carrera pública y la meritocracia, también es aceptado que los directores y las posiciones de responsabilidad en las principales áreas del Departamento de Prosperidad Social (DPS) sean nombrados políticamente. Es reconocido que el equipo de técnicos que conforma Familias en Acción es muy competente y ha pasado por un proceso de concurso público. Esto significa que las personas que trabajan en FA, tanto a nivel central como en los departamentos, cumplen con experiencia, estudios, perfil y requisitos (Otero, 2018; PNUD, 2018).

Para ser más específicos, Familias en Acción cuenta con 35 oficinas regionales, a lo largo de todo el territorio nacional. Todo el personal del programa hace parte de la carrera pública y son funcionarios del Estado; las direcciones técnicas son elegidas de acuerdo con el criterio del director (Garzón, 2018). Particularmente, la trayectoria y capacidad de gestión de los funcionarios que están a nivel central y a niveles subnacionales en Colombia es reconocida y altamente valorada en el ámbito nacional e internacional. Ahora bien, una situación peculiar se presenta en el Perú puesto que la

calidad de los funcionarios va disminuyendo en la medida que se aleja de las ciudades capitales.

A fin de respaldar esta afirmación, y según los especialistas peruanos entrevistados en Lima, el equipo de Juntos a nivel central es un equipo técnico calificado para sus funciones, con experiencia y conocedores de la gestión pública. Aunque se presentan muchas limitaciones a nivel provincial. Ejemplo de ello, corresponde a la baja capacidad de las tecnocráticas subnacionales, las cuáles presentarían limitaciones para repensar la política pública y sus estrategias, más allá de la operación y/o de los manuales (Mujica, Jaramillo 2017).

En esta línea argumentativa, la ex ministra del MIDIS Carolina Trivelli sostiene que Juntos cuenta con personal y equipos dedicados a gestionar un programa, pero “no se cuenta con expertos y analistas en políticas sociales y/o especialistas en estrategias de reducción de la pobreza, eso no existe en Juntos. Esto funciona como el ejército. Se hace lo que hay que hacer: verificar, identificar, calificar y pagar. No hay más” (Trivelli, 2017; Mujica, 2017; Montellanos, 2017; García, 2017).

Dicho de otra manera, el perfil de la tecnocracia responsable de la implementación de Juntos estaría más definido para operar la política y no tanto para rediseñar, integrar y/o innovar. Visto de esta forma, es conveniente traer a debate la cuestión planteada por Eduardo Dargent sobre la contribución de la consolidación técnica para la implementación de las políticas públicas. Esta condición permitiría la adecuada gestión de los programas sociales y la suficiente apertura para ajustar dichas intervenciones. Es decir, que los tecnócratas no son simples instrumentos de los actos políticos y pueden influenciar a los Gobiernos y a las mismas políticas (Dargent, 2015).

A fin de reforzar el argumento que intenta demostrar las diferencias en materia de capacidad Estatal, entre ambos países, se adaptó el siguiente esquema (Ver cuadro No 8) que recoge algunos elementos y rasgos fundamentales de la tecnocracia – burocracia.

Es necesario aclarar que la matriz propuesta por García – Pelayo presenta limitaciones, ya que está diseñada para considerar las condiciones normativas, institucionales y, en específico, las características particulares de los equipos de los funcionarios gubernamentales, sin entrar a analizar un marco más amplio del Estado en su conjunto (García-Pelayo,1974). Pero, para efectos ilustrativos del presente estudio sirve a fin de destacar y agrupar algunos elementos.

Características de la Capacidad Estatal Burocracias y Tecnocracias	COLOMBIA	PERÚ
Respaldo Jurídico y normativo de los programas sociales	Leyes Nacionales del Congreso, respaldadas por decretos del Ejecutivo. Manuales operativos	Decretos del poder Ejecutivo. Manuales operativos y procedimientos definidos
Organización	Estructuras mixtas: basadas en reglas jurídicas, pero tecnocracias flexibles orientadas a los resultados	Estructuras fijas basadas en reglas, procedimientos. Tecnocracias rígidas y formales
Comunicación	Líneas de comunicación descendente – ascendente hacia los niveles inferiores e informes hacia niveles superiores. Dinámicas horizontales	Líneas de comunicación descendente hacia los niveles inferiores. Dinámica Vertical y formal.
Asignación de funciones	Cargos mixtos. Fijos y permanentes con atribuciones establecidas en las normas y equipos tecnocráticos <i>ad hoc</i> basados en competencias y resultados	Cargos mixtos. Fijos con atribuciones establecidas en las normas y equipos tecnocráticos <i>ad hoc</i> basados en resultados
Carácter del servicio	Vinculación de funcionarios mediante concurso público; meritocracia; asignación por competencias y resultados. Estabilidad en la carrera pública	Vinculación de funcionarios mediante concurso; asignación por resultados. Carrera pública inestable; contratistas
Capacidad técnica	Alta profesionalización de los equipos burocráticos y tecnocráticos, tanto a nivel central, como en las regiones; nivel de estudios profesionales y universitarios, en todos los niveles	Alta profesionalización de los equipos burocráticos y tecnocráticos a nivel central; bajo y medio nivel en las regiones; nivel de estudios técnicos.
Presencia en el Territorio	Alta presencia del Estado en el territorio nacional, mediante estrategias de descentralización con los gobiernos locales y articulación local	Presencia media del Estado en el territorio nacional. Burocracias y tecnocracias altamente centralizadas

Tabla 15. Comparación de las Burocracias y Tecnocracias responsables de los programas sociales en Colombia y el Perú. Fuente: creación propia. Adaptado de: García-Pelayo, M. (1974)

En definitiva, el primer elemento de la explicación alternativa para entender las diferencias entre los programas sociales en Colombia y el Perú, vinculada a la capacidad del Estado a través de la fuerza de las tecnocracias, deja en evidencia que en Colombia existe una tecnocracia consolidada, con un alto nivel de especialización; con equipos técnicos sólidos, desde el nivel central y local; donde la meritocracia, dentro de las posibilidades, funciona. Por el contrario, y de acuerdo con los especialistas en el Perú, la calidad de los funcionarios y equipos técnicos va disminuyendo en la medida que se aleja de las ciudades capitales. Esto también incide en el momento de repensar y orientar la política pública en el territorio.

Brazos Ejecutores

Los brazos ejecutores o unidades descentralizadas de los programas sociales corresponden a las estructuras técnico, administrativas que permiten territorializar las políticas y su respectiva gestión local. Razón por la cual, consideramos que es un elemento que también hace parte del análisis de la capacidad del Estado. Este aspecto fue tomado en cuenta durante el trabajo de campo realizado en los municipios visitados, en especial en las localidades de Popayán y Sincelejo en Colombia, no tanto en el caso peruano, debido a que en este último las municipalidades no son parte de los brazos ejecutores directos de los programas sociales.

Aclarado lo anterior, y en primera medida, lo que se evidencia en Juntos es que hay Equipos Territoriales en las que no participan los gobiernos locales y/o participan muy limitadamente (Jaramillo, 2017).

En una publicación editada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) sobre los mecanismos que se establecen entre los destinatarios de los programas sociales y el Estado subnacional se evidencia la precariedad con la que trabajan las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE). Si bien, el estudio del IEP se enfoca en dos provincias del Perú, sus hallazgos pueden extrapolarse a lo largo del territorio nacional. Ejemplo de ello, es que se confirma que las instancias operativas de los programas sociales en el territorio están desbordadas por la cantidad de procedimientos, estándares y datos que deben cumplirse en los contextos donde operan; limitaciones de recursos, desplazamiento y desconocimiento local de los criterios técnicos utilizados por el MIDIS a fin de sectorizar a los más pobres, entre otros inconvenientes (Cerna, Puémape, otros, 2017).

De igual manera, Miguel Jaramillo considera que las unidades territoriales en Juntos es un tema muy débil. “Uno esperaría una mejor articulación entre el programa central y las unidades territoriales que prestan los servicios. Se podría considerar incluso la importancia de asignar fondos dentro del programa para mejorar las capacidades locales, pero esto no ocurre” (Jaramillo, 2017).

En contraste con la realidad precedente, existe un claro consenso entre técnicos y académicos colombianos con respecto a considerar que efectivamente las Unidades Ejecutoras subnacionales o Equipos Territoriales son estructuras sustanciales que han influido positivamente en la gestión de Familias en Acción, ya que han integrado las capacidades nacionales con las municipales (Jaramillo, 2018, Familias en Acción, 2017).

De acuerdo con los funcionarios entrevistados del Gobierno colombiano, existen dos instancias de coordinación y gestión del programa Familias en Acción, “la primera corresponde a un Comité Directivo, a nivel central, donde se brindan los lineamientos

generales de políticas y un segundo Comité, a nivel local, donde se toman las decisiones más operativas” (Contreras, 2018; Garzón, 2018; Otero, 2018).

Tenemos pues, que el Departamento de Prosperidad Social (DPS) brinda asistencia técnica y cada alcaldía nombra a la persona que estime conveniente, puede ser un funcionario o contratista. Sobre esto último, el nivel de la asistencia suministrada por la tecnocracia central depende mucho de la capacidad de cada municipio.

Dentro de este orden de ideas, y en base a los insumos recogidos en el análisis de campo en el Cauca y Sucre se validaron los elementos, coordinaciones, estructuras internas y condiciones que brindan las alcaldías para la gestión de los programas sociales. De esta manera, el Secretario de Asuntos Sociales de la Alcaldía de Sincelejo, describe la estructura física y operativa que se ha establecido en apoyo a la gestión de FA, conformando un equipo de profesionales asignados por el municipio, dedicados de forma exclusiva al programa para asistir a la población beneficiaria.

Actualmente, “como parte del brazo operativo de la alcaldía, tenemos un enlace del programa Familias en Acción, un enlace en el programa FA – indígena, y tenemos otro enlace del programa Jóvenes en Acción. Para este último programa, el municipio de Sincelejo ha sido uno de los municipios piloto. Los tres funcionarios de enlace son funcionarios del municipio de Sincelejo contratados por nomina (contrato firmado directamente con el municipio); en el caso de FA es empleado directo, en el caso de FA – Indígena es un contratista de la Alcaldía y la funcionaria de Jóvenes en Acción también es funcionaria” (Pérez, 2018).

En otras palabras, la participación de las tecnocracias subnacionales, a través de las unidades territoriales, es fundamental para Familias en Acción, desde los aspectos

logísticos como la facilidad de las instalaciones y el personal, ya que son funcionarios de la misma alcaldía. “La DPS, desde el nivel central nos envía el Plan Operativo (POA) a la alcaldía; nosotros compartimos esa información y lo discutimos con todo el equipo para llegar a su vez a los destinatarios del programa. Los municipios juegan un rol muy importante en la implementación local” (Pérez, 2018).

En virtud de una perspectiva similar, la responsable de FA en Popayán indica que el equipo de técnicos de Familias en Acción, adscritos a la alcaldía, debe cumplir con todos los ítems, exigencias y/o requisitos que establece el gobierno central, “sino estaríamos incumpliendo y va en contra de las políticas de la administración municipal. Trabajamos siete personas que dependemos directamente de la Alcaldía, somos contratistas del municipio; también tenemos una compañera que realiza el rol de enlace indígena. En Popayán, hay 4 resguardos indígenas. Adicional a la parte operativa de pagos, también tenemos un componente de bienestar comunitario. Por ejemplo, la compañera de enlace indígena debe cumplir con unos ítems como llevar charlas a cada comunidad, el cuidado de la alimentación, jornadas de vacunación, etc. Este equipo humano y brazo operativo hacen parte del éxito de este programa” (Quelal, 2018).

Los técnicos del nivel departamental también juegan un papel fundamental en la implementación de los programas sociales en Colombia, explica el experto de la Secretaría de Gobierno de Sucre, ya que sirven como vínculo entre la gestión territorial departamental con los otros programas que se tienen asignados. “Por mandato, como Gobernación, nos toca abordar ciertos temas transversales, por ejemplo, el tema de las víctimas por el conflicto. De allí, que debemos coordinar con los brazos ejecutores de todos los programas sociales” (Moreno, 2018).

Al contrario, la situación es peculiar en el Perú ya que tanto los funcionarios entrevistados, investigadores, así como los empleados municipales, dejan en claro que las instancias subnacionales no tienen ninguna participación en la implementación del programa Juntos. Todos coinciden plenamente en que los profesionales peruanos contratados por el programa en el terreno cumplen con su trabajo, pero de forma aislada (Córdoba, Centurión, Martínez, 2018).

Si bien, el Jefe Encargado de la Unidad Territorial de Juntos en Piura explica que las actividades que el programa desarrolla en el terreno no son ajenas a las interacciones locales. Un ejemplo de esto corresponde a los Comités Distritales de Primera Infancia. Sin embargo, son iniciativas de coordinación muy puntual y esporádica (Martínez, 2018).

En breve, y con respecto a la observación de las estructuras desplegadas para territorializar las políticas sociales mediante las Unidades Ejecutoras y, como parte del análisis de la primera explicación alternativa vinculada a la capacidad estatal encontramos en la investigación de campo realizada en Sincelejo y Popayán que, en Colombia, los brazos ejecutores descentralizados se componen de técnicos de las alcaldías y especialistas del nivel departamental. Este conjunto de funcionarios, sumados a los profesionales de Familias en Acción de la DPS, juegan un papel fundamental en la implementación de los programas sociales.

Por su parte, en el Perú, Juntos ha establecido directamente sus Unidades Territoriales que dependen de la sede central del programa, donde las instancias subnacionales (alcaldías, gobiernos regionales) no tienen ninguna participación en la implementación del programa Juntos. Es decir, que trabajan de forma independiente de los municipios. Tanto así que las municipalidades de Piura y de Cajamarca no quisieron

participar de las entrevistas para este estudio, debido a que no contaban con información del programa Juntos y/o no tenían vínculos o interés con el programa.

Algunas de las Unidades del Programa Juntos en el territorio presentan serias limitaciones técnico-administrativas y de personal, en especial en zonas muy alejadas.

4.1.2 COHERENCIA AL INTERIOR DEL ESTADO

Por coherencia interna del Estado entendemos la cohesión entre los diferentes niveles y sectores estatales que permiten una continuidad y armonización de las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos y resultados de los programas sociales, para los cuáles fueron creados. En este caso, la eliminación de la pobreza. De ahí que, para el sustento de la explicación alternativa sobre la capacidad del Estado, este aspecto también sea relevante.

Antes de nada, una de las críticas a los programas sociales en el Perú se relaciona con la falta de una mayor coherencia interna a nivel del aparato Estatal. Para Carolina Trivelli, Juntos, por definición implicaría una coordinación básica porque requiere la presencia del sector salud y educación. En cambio, y debido a una estrategia “*aislacionista*” en el programa se evidencia un gran vacío al momento de fomentar una mayor interacción tecnocrática con sus pares de otros sectores.

“Ahí que reconocer que se han ido generando espacios, los cuáles han ido mejorando en el tiempo porque Juntos para entrar a una zona requiere de unas condiciones mínimas. Por ejemplo, la necesidad que existan escuelas, postas de salud, entre otros. Entonces, el segundo nivel de coordinación a nivel de terreno debería estar parcialmente resuelto” (Trivelli, 2017).

Para Alberto García este es un tema muy problemático ya que las mayores coordinaciones de Juntos ocurren al interior del propio MIDIS, pero se desconocen las coordinaciones con los programas de otros sectores. Precisamente, esta debilidad institucional de Juntos también es reconocida por sus funcionarios, ya que, según la especialista del Ministerio de Inclusión Social, Fanny Montellanos, el programa necesita de mayor y mejor cohesión con otros sectores como salud, educación, agricultura, producción. Así como consolidar la articulación con los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, esto no sucede (Montellanos, MIDIS 2017; Mujica, 2017).

Para comprender mejor, Carolina Trivelli reflexiona que Juntos, en sus inicios, estaba asignado a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM (instancia del poder ejecutivo). Sin embargo, era una “isla” donde no tenía ningún respaldo político hacia arriba y tampoco tenía mucho peso hacia abajo. Luego, pasó a ser parte del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) y esto le permitió contar con una figura política. Es decir, que fue un programa fluctuante sin respaldo y sin capacidad de articulación, durante mucho tiempo, al interior del poder Ejecutivo.

Ahora bien, la Coordinadora Técnica de Juntos, Diana Silva, reitera que el programa tiene un rol articulador y guarda coherencia con la estrategia de protección social en el Perú. A partir del punto de vista de dicha funcionaria, Juntos sí realiza coordinaciones con los sectores de salud y educación (Silva, 2017). Esta afirmación fue puesta en duda por los expertos consultados ya que la armonización de Juntos con otros sectores, programas e intervenciones del Estado peruano aún es una tarea pendiente.

Por su parte, los académicos colombianos entrevistados para el presente estudio afirmaron que Familias en Acción ha superado la falta de articulación existente entre las

instituciones del Estado, a lo largo de su implementación, y ha podido potenciar el diálogo con las instancias subnacionales (PNUD, 2018, Quiroga, 2011, FA, 2017).

A pesar de que aún existe un largo terreno por recorrer en materia de coherencia y encarrilar las estrategias de los programas sociales, desde el Estado, la evidencia demuestra que hay un nivel mayor de articulación entre las entidades del gobierno colombiano involucradas en la gestión y operación del programa Familias en Acción (García, 2017).

La relación o cohesión estatal también debe analizarse en el territorio. En este sentido, el especialista del Gobierno Regional de Sucre manifiesta que la coherencia se evidencia, en primera instancia, por el cumplimiento y armonización entre el Plan de Desarrollo Departamental con el Plan Nacional, a fin de que los programas sociales, liderados desde el nivel central se fusionen con las iniciativas más locales y viceversa.

“En segundo lugar, los recursos financieros de los programas sociales llegan a los municipios y gobernaciones y nosotros los implementamos en el terreno. Con la DPS tenemos interacciones permanentes y fluidas. Finalmente, en cada Gobernación y alcaldía existe una oficina de asuntos sociales con el objetivo de desarrollar políticas sociales” (Moreno, 2018).

De manera complementaria, el Director Regional del ICBF en el Cauca considera que “el intercambio entre el Estado Central, los programas sociales y los gobiernos departamentales es muy bueno” (Ruíz Gómez, 2018).

En contraste a lo anterior, los expertos peruanos estiman que el éxito de Juntos se explica por la decisión tomada desde el inicio del programa de que fuera totalmente

concentrado. De forma contundente, enfatizaron en que Juntos, aunque trabaja desconcertadamente en las regiones, no tiene nada descentralizado.

Esto se podría explicar en parte, según Alberto García, ya que la descentralización en el Perú ha sido un proceso frustrado, donde el gobierno nacional entrega las competencias a los gobiernos locales, pero no les brinda los recursos, ni la capacidad técnica. “Durante el gobierno de Alejandro Toledo se creó el Consejo Nacional de Descentralización, el cual tenía que capacitar a los GORES para recibir certificación y luego ellos recibirían los recursos. Pero, Alan García decidió suspender este proceso. Afortunadamente, Juntos nunca fue desconcentrado ya que hubiera sido un error. Los GORES no tienen ni los recursos, ni las competencias técnicas” (García, Trivelli, Jaramillo, 2017).

Acorde con esta postura los expertos peruanos consideran que el proceso de toma de decisiones de Juntos es “*Altamente Concentrado*” y le otorgan una valoración positiva a esta característica. “Posiblemente, los programas monopolizados serían los únicos que pueden funcionar en este país. En general, suena muy bonito esto de articular diferentes niveles de gobierno. Pero, en la práctica es un desastre. No funciona. Hasta que en el Perú no aprendamos a hacer funcionar eso, yo creo que la estructura de organización centralista de Juntos tiene sentido” (Jaramillo, 2017).

Para los técnicos de JUNTOS el programa responde a procesos y estos se encuentran armonizados en la sede central. Esto no quiere decir que no haya una participación de las Unidades Territoriales, pero las responsabilidades recaen en los directivos (Silva, 2017).

La Coordinadora Técnica de Juntos, Diana Silva, sostiene que en este esquema las autoridades locales son “aliados”. Aunque puede haber colaboraciones, pero Juntos no depende del gobierno local, ni ellos de Juntos.

De manera complementaria, Flor Blanco argumenta que los programas sociales en el Perú han trabajado en distintos niveles para la creación de las capacidades y la cohesión. Pero, Juntos es transferencia financiera, así es que, según su criterio, no hay mucho que transferir. Algunos programas han trabajado de forma más profunda en este sentido que otros (Blanco, 2017).

En resumen, con respecto a la primera explicación alternativa relacionada con la capacidad del Estado, llegamos a la conclusión que la capacidad no explica las diferencias alcanzadas en la difusión de los programas sociales. Es decir, resulta evidente que Colombia tiene más capacidad tecnocrática que la peruana, debido a un alto nivel de especialización; con equipos técnicos sólidos y brazos operativos articulados, desde el nivel central y local; así como una mayor cohesión entre los diferentes niveles y sectores que permitirían una armonización de acciones estatales encaminadas al cumplimiento de resultados de los programas sociales. Por tanto, en teoría Colombia debería ser la que mejor implementa los programas sociales, sin clientelismo. Pero, esto no sucede en la práctica ya que el Perú registra un mejor desempeño.

Por esto, la explicación alternativa de la Capacidad Estatal para esclarecer la primera diferencia relacionada con la focalización y el nivel de filtraciones se considera insuficiente para la comprensión del fenómeno. De ahí que en el capítulo quinto de la tesis se analiza el factor de las redes clientelares y su penetración en la difusión de las

políticas públicas. A continuación, la segunda explicación alternativa que aborda el diseño de los programas sociales.

4.2 EXPLICACIÓN ALTERNATIVA 2. EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

La segunda explicación alternativa de las diferencias entre los programas sociales cuestiona la tesis en que posiblemente las divergencias se justifican debido a diseños y/o a estrategias de intervención diferentes. Por ello, durante la siguiente sección de este capítulo discutiré dicho argumento, ya que Colombia y el Perú partieron de moldes de políticas públicas similares. Si bien, en Colombia se fue presentando una difusión diferente, a pesar de que el diseño estaba planteado en términos análogos, sus acciones se fueron orientando hacia sistemas de cogestión, mientras que en el Perú no ocurrió lo mismo. Es decir, ambas intervenciones partieron de esquemas idénticos, pero fue durante el proceso donde se fueron perfilando las diferencias.

En este sentido, y a fin de sustentar la premisa anterior, observamos algunos aspectos a partir de las adaptaciones en la ingeniería y estrategia del diseño. Como punto de entrada es notorio que ambos países siguieron los parámetros del modelo de TMC. Adicionalmente, Colombia tenía la ventaja previa de contar con una red de protección y una oferta social más consolidada, articulada, con capacidades extendidas en las regiones y mejor preparadas en el territorio, en comparación con el caso peruano (ver cuadro No 10 donde se recogen los elementos que guardan similitud con el modelo original de programa TMC).

CATEGORÍA	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia y el Perú (FA y Juntos)
Molde original de Programas CCT / TMC	La estrategia consiste en contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza y situación de alta vulnerabilidad: mediante dos estrategias:
	1. Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, contribuyendo con el mejoramiento de la calidad de vida a través del consumo de alimentos, la incorporación nutricional de los menores y de la asistencia y permanencia escolar.
	2. El aporte que realizan los Gobiernos de Colombia y el Perú se realiza mediante Transferencias Monetarias (dinero) enviado de forma directa a las familias. El modelo parte de la figura de subsidios y/o incentivos económicos en nutrición, salud y educación.
CATEGORÍA	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia y el Perú (FA y Juntos)
Adaptaciones a la ingeniería de los programas	Los Programas MFA y Juntos han incluido mejoras y ajustes en el proceso, pero en general presentan una continuidad en su ingeniería y estructura con respecto al diseño original.
	Se establecieron criterios de elegibilidad y focalización de los usuarios de los programas FA y Juntos. Las condicionalidades y corresponsabilidades de FA y Juntos están definidas y son conocidas por parte de los usuarios, instituciones, autoridades y participantes.
	Localmente se entiende el funcionamiento de los programas MFA y Juntos, los mecanismos y las corresponsabilidades.
	Modelo de gestión simple, sin muchos intermediarios entre el programa y la familia; con bajos costos administrativos. Cuentan con parámetros más rigurosos, condicionalidades y corresponsabilidades.

Tabla 16. Características similares del modelo de política pública Transferencias Monetarias Condicionadas, implementada en Colombia y el Perú. Fuente: creación propia, 2019

En general, la evidencia arrojó que el programa Familias en Acción (FA) presenta una mayor apertura para incorporar innovaciones; así como una actitud de mayor contagio con el medio local y flexibilidad. En cambio, el Perú ha sido más “Aséptico” mediante un manejo jerarquizado de Juntos, propuesto desde el mismo diseño, y casi como un requisito de la implementación. En otras palabras, es altamente probable que los programas fueran diseñados, desde el inicio para ser flexible en Colombia y rígido en el Perú, hipótesis que se intentará responder en este apartado de la investigación.

El cuadro 11 recoge algunos de los aspectos a considerar en la descripción de esta segunda explicación alternativa.

EXPLICACIONES ALTERNATIVAS	
<p>Explicación Alternativa 2. Diseño de los Programas FA y Juntos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptaciones particulares en el diseño y la ingeniería del modelo de TMC • Funcionamiento operativo, normativo y logístico • Del contagio de las interacciones e innovaciones hasta los blindajes y el asepticismo

Tabla 17. Resumen de la Explicación Alternativa No 2. Diseño y adaptaciones en la ingeniería de cada programa. Fuente: creación propia, 2019

4.2.1 ADAPTACIONES DEL DISEÑO

Para empezar, la modalidad de adaptación de los programas FA y Juntos ha sido propia de cada país. Si bien, se conservan los elementos centrales del modelo inicial, pero la puesta en marcha ha implicado ajustes de acuerdo a las necesidades y las posibilidades institucionales de Colombia y el Perú. Así, por ejemplo, Juntos se ha caracterizado, desde el inicio, por priorizar y establecer las condiciones que han incidido directamente en las corresponsabilidades. Los mayores obstáculos del programa peruano han sido asociados a las restricciones del presupuesto y a la deficiente calidad de servicios del sector salud y educación (Fonseca, 2009; Francke, Mendoza, 2006).

De acuerdo con el experto en políticas sociales de la FAO, a Juntos le ha tocado “arrastrar” o “llevar” la infraestructura de servicios básicos del país y esto ha sido muy importante, pero muy costoso. Juntos introdujo mejoras y adaptaciones del modelo social porque eran relevantes para la realidad peruana. Por ejemplo, en el tema de identidad (DNI de menores); las articulaciones con el Sistema Integral de Salud (SIS) y el acceso a la educación. Aspectos como incluir a las madres gestantes como beneficiarias, así como bancarizar los incentivos, han sido mejoras al programa que vinieron después. Es

decir, el programa ha intentado incorporar algún tipo de soporte para un proceso mínimo de inclusión financiera de las personas más pobres (García, 2017).

Por otra parte, se puede aducir que Colombia siguió de forma fiel los parámetros del modelo de TMC. Así mismo, tenía la ventaja de contar con una red de protección social más avanzada, articulada, con capacidades extendidas en las regiones y mejor preparadas que en el Perú. Las adopciones iniciales de Familias en Acción estuvieron orientadas a aspectos relacionados con la calidad del servicio, la cobertura y/o aspectos relacionados a situaciones del contexto (Medellín, Sánchez, 2015).

Durante el amoldamiento de las intervenciones de los Programas TMC se fueron presentando algunas particularidades, entre los dos países. Un primer ejemplo de ello fue la priorización de Juntos a concentrar sus esfuerzos en el área rural, conservando la mayor parte de la ingeniería del modelo inicial. Esto significó un gran reto porque si bien el Perú era básicamente rural, por definición no estaba bien focalizado debido a que la distancia urbano - rural es muy grande. Más aún, Juntos no llegó a trabajar en entornos urbanos donde las cooptaciones (influencia de los políticos locales), hubieran sido más críticas y visibles (Trivelli, 2017; Jaramillo, 2017; Montellanos, 2017).

Dicho de otra manera, en Juntos se presentaron problemas que no necesariamente estuvieron relacionados por un diseño mal hecho y/o por una adaptación mal hecha. Si no, más bien por problemas de la oferta y una insuficiente capacidad estatal de algunos sectores que tendrían que suministrar adecuadamente los servicios (Mujica, 2017).

Para la exfuncionaria del MIDIS y especialista en gestión pública, Flor Blanco, los parámetros del modelo en el que se basó Juntos fueron muy útiles porque ayudaron a

estandarizar ciertos protocolos para otros programas. Cuando Juntos fue integrado al MIDIS, en el año 2012, no tenía el desafío de un rediseño, como la mayor parte de los programas sociales en el Perú, sino de aspectos más puntuales como la implementación y la graduación de los usuarios. Esto le permitió cierta continuidad y estabilidad (Blanco, 2017).

Según la Coordinadora Técnica Nacional de Juntos, el programa tiene una programación de hogares con una alta cobertura departamental, la cual es del 100%. Actualmente, el presupuesto ejecutado está en el 97.5%, es decir que vamos cumpliendo con lo diseñado (Silva, 2017; Juntos, 2018).

Es conveniente aclarar que el responsable de la verificación de corresponsabilidades en el Programa Juntos es el mismo Ministerio de Inclusión Social. Es decir, es planificador, ejecutor y evaluador de sus acciones, a la vez. Situación que no sucede con Familias en Acción. Así pues, los tecnócratas argumentan que, en el Perú, al tener sectores con muchos problemas para registrar, sistematizar y compartir esos registros, Juntos ha tenido que hacerlo. Esto representa un sobre costo y esfuerzos inadecuados para el programa. Empero, le otorga un nivel de control absoluto como “Juez y Parte” (Equipo técnico del programa Juntos, 2017; Montellanos, 2017).

De acuerdo con los expertos colombianos consultados, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) donde está inscrito el programa Familias en Acción, desde su diseño, representa una buena instancia de coordinación que ha logrado centralizar ciertas funciones para no duplicar esfuerzos de otras entidades del gobierno. Así mismo, la catedrática de la Universidad de los Andes considera que fue una buena estrategia de

alojar a Familias en Acción en la DPS, desde el inicio, de lo contrario difícilmente hubiera logrado la interacción con los otros ministerios (Jaramillo, 2018).

En suma, los académicos opinan que Colombia lleva casi dos décadas de FA y la adaptación del modelo ha sido muy buena. Al inicio se ejecutó en localidades pequeñas y el diseño estaba adaptado a esa realidad y, poco a poco, se ha ido modernizando. Un aspecto que debemos destacar de esta situación ha sido la capacidad de innovar y cierta flexibilidad ante iniciativas concretas, mediante pilotos y luego escaladas a nivel nacional (Attanasio, Battistin, 2005; Jaramillo, Arbeláez, 2018).

Por ejemplo, a nivel local, la coordinadora de Familias en Acción en Popayán, indica que el programa ha sido diseñado para que sea implementado a través de un acuerdo interadministrativo, pero esto no es una camisa de fuerza, ni un impedimento para incorporar innovaciones en la puesta en funcionamiento. “Por ejemplo, una de las adecuaciones que hemos realizado localmente al modelo corresponde a las Asambleas Municipales, las cuáles han tenido un buen éxito porque es positivo mostrar los resultados del programa. Estas asambleas las realizamos presentando desde el punto de inicio del programa hasta el punto de llegada” (Quelal, 2018).

Para el Director Regional del ICBF en el Cauca, Familias en Acción ha realizado adaptaciones pertinentes del modelo, aplicadas a la coyuntura en los territorios; sin embargo, aún tiene un impacto bajo debido a la reducción de los fondos que destina el gobierno nacional. Otra razón, argumenta James Ney Ruíz Gómez, es que las familias no están utilizando las ayudas como debe ser, porque muchas veces las familias reciben el recurso, pero el beneficiado no es el niño, ni la familia. El beneficiado muchas veces es la cabeza de familia, el padre o la madre, más no los niños. Entonces, esto nos genera

un riesgo que posiblemente no estaba previsto en el diseño del mismo programa” (Ruíz, 2018).

Por su parte, el Secretario de Asuntos Sociales de Sincelejo expresa que el modelo TMC ha sido muy importante en la lucha contra la pobreza, pero no se debe acostumbrar a las familias vulnerables a depender exclusivamente de los subsidios. “Hay muchas formas de ayuda, desde brindar una educación con calidad que les permita a las familias más pobres crecer en su formación educativa” (Pérez, 2018).

En el Departamento de Sucre hemos analizado los destinatarios de estos programas, argumenta el asesor técnico de la Gobernación, y la inmensa mayoría de familias son monoparentales. Es decir, que a estas mujeres les toca ser padres y madres a la vez, además que deben trabajar.

Pero, mientras ellas trabajan ¿qué hacen sus hijos? Por ello, los programas sociales como FA deben adaptarse para ayudar al fortalecimiento familiar y a solucionar los problemas de las familias. Con la ayuda del Estado, las familias deben funcionar y eso es lo que debemos entender. Así es que consideramos que FA brinda un apoyo efectivo, y también entran otros programas que complementan el desarrollo comunitario y familiar. El hecho que una familia sea beneficiaria de FA no entra a competir, sino lo contrario complementa los otros programas del gobierno” (Moreno, 2018).

4.2.2 DEL “CONTAGIO” AL “ASEPTICISMO”

Gracias a la investigación desarrollada en los cuatro municipios, se identificaron dos condiciones opuestas que se fueron presentando durante la adaptación de los programas sociales y sus mecanismos de integración en el territorio. Por un lado, la

predisposición de un programa a “contagiarse” de las dinámicas locales y la tolerancia hacia esta condición.

Por otra parte, el “*asépticismo*” referido a un método preventivo que se emplea para mantenerse estéril y/o que no se comprometa con las interacciones que puedan contaminar la esencia del mismo programa.

Colombia es un país multi-diverso y complejo. Por ello, los fenómenos sociales presentes en el territorio “*contaminan*” cualquier programa. Es por esto que los fenómenos u obstáculos que no se encuentran en los procedimientos se discuten entre los coordinadores y/o los técnicos del área. Además, muchas decisiones del programa de largo alcance se toman por medio de proyectos piloto. Este grupo es muy dinámico ya que visibiliza cambios y/o necesidades que surgen de forma permanente y las integramos al programa (Torres, 2018).

En líneas generales, las fuentes consultadas a nivel central y en los territorios, demuestran que existen diferencias significativas entre el programa Juntos y los otros programas sociales del Gobierno en el Perú, ya que operativamente no es un programa muy burocratizado, suave y limpio (Trivelli, 2017).

Complementario a lo anterior, y según la Ex Viceministra del MIDIS María Eugenia Mujica, el carácter *aséptico* de Juntos ha sido muy positivo, dada las limitadas condiciones de desarrollo que existen en el Perú. La decisión que se tomó, desde los inicios del programa, de que se manejase desde Lima, buscando una participación limitada de los gobiernos regionales y locales, así como que no se transfieran las competencias, fue una decisión acertada. Esto se explica por los componentes

vinculados al seguimiento, la implementación, el desempeño de los diferentes actores del programa y sobre todo por el uso político (Mujica, 2017).

Dentro de este marco, el Coordinador Regional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Piura, Victor Palacios, destaca que actualmente en Juntos no existe un comité de coordinación local, como el que se planteó al inicio del programa. “En estos últimos años, Juntos no nos ha convocado para integrar ningún Comité, a diferencia de otros programas sociales. Actualmente, no sabría decir sí existe dicho Comité y a la Mesa no se le ha convocado”. Palacios expresa que no existe un espacio de discusión directo con Juntos (Palacios, 2018).

Tenemos pues que, al parecer, la estrategia operativa de Juntos de remitirse a los procedimientos técnicos, no contagiarse de las interacciones locales y ceñirse estrictamente a los manuales, le funciona. Al menos para demarcar los límites con los actores locales, autoridades y/o cualquier otro factor extrínseco que tenga el interés de recibir los beneficios para lo cual el programa fue creado (Blanco, 2017; Montellanos, 2017).

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO IV

A manera de conclusión, en este capítulo cuarto abordamos dos explicaciones alternativas que intentan esclarecer el motivo de las diferencias entre los programas sociales ejecutados en Colombia y en el Perú. Con relación a la primera explicación alternativa vinculada a mayores competencias estatales indicarían más autonomía y menos filtración en Colombia. Sin embargo, esto no sucede. Por tanto, el caso peruano termina siendo más parecido a la expectativa de una mayor capacidad.

En otras palabras, sí solamente analizamos capacidad, los resultados arrojarían que la tecnocracia y las burocracias locales en Colombia estaría en mejor situación que en el Perú, ya que, en este último, la idoneidad de los funcionarios disminuye a medida que la presencia de las entidades estatales se va alejando de las capitales. Igualmente, las evidencias arrojaron que el programa Juntos tiene un vacío al momento de fomentar una mayor interacción tecnocrática con sus pares de otros sectores, debido a una estrategia aislacionista.

Los tecnócratas peruanos enuncian que la estrategia de gestión y funcionamiento del programa Juntos de forma independiente y aséptica ha sido la base que ha permitido la viabilidad del mismo, frente al dilema de la delegación de funciones. Es motivo de atención que, tanto expertos como académicos, defiendan que el excesivo control y la jerarquización en la operación de Juntos sean sus mayores principios y valores.

Con respecto a la segunda explicación alternativa ligada al diseño de los programas, la cual explicaría la diferencia en los sistemas de cogestión, los hallazgos de gabinete y en campo evidenciaron que Colombia y el Perú partieron de moldes de políticas públicas similares. Si bien, en Colombia se fue presentando una difusión diferente, a pesar de que el diseño estaba planteado en términos análogos, sus acciones se fueron orientando hacia sistemas de cogestión, mientras que en el Perú no ocurrió lo mismo. Es decir, ambas intervenciones partieron de esquemas idénticos, pero fue en el proceso donde se perfilaron las diferencias.

En definitiva, las dos explicaciones alternativas anteriormente expuestas no son contundentes para dilucidar las difusiones diferenciadas, ya que dichas divergencias no son causas, sino consecuencias de los factores; también demostramos que ambos

países siguieron los parámetros generales del modelo de TMC. Es altamente posible que Colombia haya querido tener un mayor control desde el inicio del programa. Pero, debido a sus particularidades terminó cediendo a presiones de diferentes tipos, a lo largo de la difusión de FA.

Podríamos resumir que la politización de Familias en Acción no estaría demarcada tanto por el diseño de la política social, sino por las fuerzas de poder político existentes en Colombia, a diferentes escalas, que fluyen mediante dinámicas ascendentes y descendentes, desde el ámbito central, regional y local. De otra manera, en el Perú se ha logrado un superlativo control en el manejo del programa Juntos, debido a que los gobiernos subnacionales y actores locales no tienen la fuerza, ni las capacidades para ser antagonistas o competidores del poder central.

Finalmente, y ante las restricciones argumentativas que ambas explicaciones arrojan, en los próximos capítulos de la disertación profundizaré en dos factores fundamentales que a mi parecer contribuyen a esclarecer de manera más precisa las difusiones diferenciadas entre las dos intervenciones, objetos del estudio. Factores que consisten, por un lado, en las redes clientelares y el uso político de los programas sociales que estaría vinculado de forma directa con la focalización y, por otro lado, en las mediaciones e influencias de tecnocracias y burocracias locales que se relacionan de forma directa con los sistemas de cogestión implementados para la operación de los programas.

CAPITULO V

FACTOR 1. REDES CLIENTELARES

Tomando en cuenta que las explicaciones alternativas seleccionadas para aclarar las disimilitudes entre los programas sociales, relacionadas con la capacidad estatal y por el diseño, fueron insuficientes para la comprensión total del fenómeno. En los siguientes capítulos se introducen y se ponen en discusión dos factores esenciales y diferenciadores que, considero, ayudan a esclarecer un poco más el objeto de estudio y que guardan relación, por un lado, con el contexto donde estas políticas se desarrollan, ya que tiene que ver con una sociedad política clientelista.

Es por esta razón que el primer factor propuesto para entender la diferencia correspondiente a los niveles de filtración y focalización, en primera instancia, se relaciona con las redes clientelares. Partiendo de este supuesto, y a lo largo de este capítulo quinto, abordaré dicho factor clientelar vinculado a las negociaciones políticas; las interacciones y estrategias de poder que han estado presentes, a lo largo de la difusión de los programas sociales. Así como la irrupción directa de los sujetos políticos que inciden en aspectos de movilización electoral. Como preámbulo al análisis del factor clientelar estimo prudente discutir brevemente qué es el clientelismo y como suele afectar la política pública.

Visto de esta forma, queremos apuntalar que la innovación de la presente investigación consistió, en primera medida, en que el análisis partió de las diferencias con respecto a las políticas seleccionadas e inquirir por los posibles factores explicativos.

Si bien, es altamente probable que el factor de la focalización haya sido trabajado en otros estudios, nuestro interés y punto de partida no es analizar la efectividad de las estrategias de focalización, ni la pertinencia de la focalización dirigida o universal, dentro del universo de los programas sociales, sino comprender como este factor se relaciona con las redes clientelares (Peck y Theodore, 2015).

5.1 EL CLIENTELISMO

Atendiendo estas consideraciones, compartimos que el carácter jerarquizado del Estado, su centralidad y el monopolio de los recursos originan que aquellos que están más cerca del poder puedan tener un mayor beneficio, en comparación a quienes están más alejados.

El clientelismo se considera como una práctica esencial de la política moderna, ya que tanto los partidos no podrían sobrevivir sin los incentivos a los votantes y simpatizantes. Esto, a su vez, produce impactos y repercusiones en los planes de gobierno, los programas y en las políticas públicas. Por añadidura, la intermediación clientelista conlleva a una dimensión de representación política que debería ser tomada en cuenta y analizada, más allá de valoraciones y señalamientos (Cardenas, 2012; Franco, 2011).

Por otra parte, según el trabajo elaborado por Laura Guerrero, investigadora de la Universidad del Rosario, sobre el fenómeno del clientelismo en Colombia, a partir de la identificación y categorización de tres tipos presentes en el país: i) el tradicional, ii) el moderno y iii) de mercado. Según Guerrero, el estudio del Clientelismo colombiano ha tomado diferentes enfoques, partiendo del funcionalista donde este fenómeno fue

asumido como un contrato personal, de libre asociación e informal entre dos individuos, con diferentes estatus, pero con una contraprestación recíproca, basándose en tres tipos de relaciones: a) patrón-cliente; b) patrón-patrón y c) cliente-patrón (Guerrero, 2014).

Dicho lo anterior, Guerrero afirma que en Colombia el clientelismo es asumido como un universo complejo, que puede sufrir transformaciones a partir de las reformas del régimen. Las nuevas aproximaciones al fenómeno se caracterizan por posturas más abiertas y comprensivas, ya que las dimensiones de cultura y el comportamiento político, adquieren un papel fundamental de análisis.

Otro de los aspectos que la académica invita a considerar es que cuando el capitalismo no está totalmente desarrollado, como en el caso del contexto colombiano, la cantidad de servicios y bienes son escasos y el Estado debe realizar una asignación selectiva de los mismos a través de intermediarios (líderes locales, políticos, caciques) quienes realizan también una “repartición selectiva dentro de su clientela”. En este esquema, los servicios y bienes públicos son ofrecidos como dádivas y no como garantía de derechos. Esto también incluye a los programas de protección social.

Gracias a la investigación realizada por Guerrero sobre el clientelismo en Colombia, la autora encontró que en el esquema social donde se mueve la burocracia entran a operar mediaciones que obligan o inducen a establecer vínculos entre tecnócratas, grupos de intereses locales para lograr objetivos y resultados eminentemente técnicos. Este aspecto que menciona Guerrero es fundamental para la presente disertación ya que si bien formalmente existe una burocracia con altos estándares técnicos, como es el caso colombiano, estos profesionales interactúan en contextos sociales, donde se establecen zonas grises con margen de acción, donde no

opera la ley o las órdenes desde arriba, “sino una racionalidad guiada por un impulso personal o clientelista”.

A fin de corroborar sus premisas, Guerrero analizó algunas reformas realizadas en la ciudad capital del país que originaron dinámicas en las cuales estuvieron presentes estrategias de negociación, entre redes clientelares e intermediarios a fin de canalizar demandas sociales ante el Estado generando una dinámica de participación ciudadana que no se aleja de los principios democráticos. Finalmente, Guerrero afirma que su aporte teórico se orienta a sugerir que el clientelismo se comporta dentro del sistema político colombiano como un fenómeno que ha logrado irrigar todos los aspectos de la vida pública, en especial a los programas sociales (Guerrero, 2014).

Esta aclaración conceptual de arranque nos permite sentar las bases para el planteamiento del primer factor clientelar a fin de comprender las diferencias en el nivel de filtraciones presentes entre los programas sociales en Colombia y el Perú.

En conversaciones sostenidas con académicos, es altamente visible que Colombia presenta un mayor dinamismo en las transformaciones institucionales; así como una sofisticación en el manejo, negociación y usos políticos de los programas sociales. En el Perú, dichos matices son menos evidentes. La relación entre el Estado, instituciones y ciudadanos a través de este tipo de intervenciones estaría muy vinculada a la estrategia para resolver problemas y atender necesidades.

Por lo que se refiere al caso colombiano, y en el marco de los programas sociales se han generado unas redes dinámicas de lealtades, sentimientos, intereses y oportunidades que han sido aprovechadas en momentos electorales. Estas relaciones establecidas en el marco de programas como FA, implica que la tecnocracia debe

comprender el juego político, ya que muchas de estas interacciones exceden los elementos estructurales del diseño, los aspectos técnicos o normativos.

Tal es el caso de la vinculación de los políticos y beneficiarios de los programas en aspectos de movilización electoral; la generación de sentimientos de compromiso, reconocimiento, prestigio y aceptación social hacia los operadores responsables de los programas. Es decir, que un Estado catalogado como más “profesional” termina siendo “intervenido” (Franco Martínez, 2011).

Con respecto a lo anterior, y gracias al recorrido efectuado en los dos municipios en Colombia, nos permitieron verificar algunas de las premisas con respecto al clientelismo. En efecto, la región Caribe en Colombia es una de las zonas que históricamente siempre ha tenido fuerte presencia de redes clientelares. Estudios académicos, como el de Álvaro Acosta Maldonado analiza este fenómeno en nueve municipios de la costa caribe y su impacto. Adicionalmente, en los últimos años, y a lo largo de dicha zona, se han presentado casos de políticos involucrados en escándalos de parapolítica, fenómeno que vincula a élites políticas con grupos paramilitares fuera de la Ley (Maldonado, 2017).

Por otro lado, el municipio de Popayán tradicionalmente tiene un legado de políticos notables a nivel nacional en Colombia. Pero, debido a los altos índices de pobreza, la violencia y la falta de presencia del Estado central, se han configurado las condiciones favorables para la presencia de redes clientelares. En síntesis, la presencia de la herencia clientelar en los municipios visitados en Colombia, objetos de estudio para la presente disertación, corroboraron la persistencia del fenómeno y su evidente impacto en los programas sociales y las políticas públicas.

De forma contraria, gracias al análisis de campo, al intercambio con funcionarios, técnicos locales y el diálogo con los representantes sociales llevados a cabo en el municipio de Piura y Cajamarca en el Perú, se constató que este fenómeno no representa algo determinante a tomar en cuenta en el estudio. A continuación, en la tabla se indican los aspectos que hacen parte de este primer factor explicativo.

FACTOR 1.	
<p>Redes Clientelares Multi - nivel</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en el uso político (politiquería) de los programas sociales. • Los programas FA y Juntos como parte de las Estrategias de Gobierno. • Neo clientelismos, redes de intereses, negociaciones y blindajes

Tabla 18. Resumen de los aspectos involucrados en el primer factor «Redes Clientelares» entre los programas Familias en Acción y Juntos. Fuente: creación propia, 2019

5.2 LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS SOCIALES

En virtud de la literatura analizada, así como en la búsqueda de evidencias a través de las consultas realizadas en Bogotá y Lima, así como el trabajo desplegado en el terreno para la presente investigación, se comprueba que Colombia se enfrenta a una alta penetración de la política en los programas públicos y en la estrategia de protección social. Esta penetración política, explica la investigadora de la Universidad del Rosario Silvia Otero, fue más evidente en los inicios del programa Familias en Acción y, un poco menos durante el proceso de maduración y ajuste del mismo.

Llama la atención que, frente a esta situación, la tecnocracia responsable ha establecido diversos tipos de estrategias correctivas y de control, en aspectos normativos, jurídicos y operativos, a fin de limitar las potenciales fisuras surgidas durante la operación de los programas. Las grietas se han ido ajustando, pero aún persisten

(Otero, 2018). Inversamente, en el caso peruano, la evidencia demuestra que se registra una mínima injerencia de la política central o periférica en la implementación del Programa Juntos.

Obviamente el Perú y Colombia guardan particularidades relacionadas con su historia, su tradición y su oferta pública que impactan en la puesta en marcha de las políticas. Durante la década de los noventa, el Perú no tenía una política social clara. El país fue bastante errático en los inicios de sus programas sociales. El primer esfuerzo concreto de política social en el Perú se gesta en el 2004 con la promulgación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema al final del Gobierno de Alejandro Toledo (Trivelli, Jaramillo 2017).

Este ejercicio tuvo un segundo momento con la propuesta de la Estrategia Crecer durante el Gobierno Aprista que recogió parte de lo que se había hecho en la propuesta anterior. Es así como la visión de que la reducción de la pobreza se podría abordar a través de un programa de TMC fue enriqueciéndose, y posteriormente, se presentaron las condiciones para la creación del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS). “Según mi punto de vista, hay una consistencia y una continuidad en la política social peruana, desde el inicio, no necesariamente planificada, pero se puede identificar una trayectoria consistente desde el 2004 en adelante” (Mujica, 2017).

Debe señalarse que el caso colombiano se estructura de forma diferente, ya que en los últimos 18 años el nivel de consistencia en las políticas sociales ha ido progresando. A finales de los noventa se estableció una Red de Apoyo Social. Esto ocurrió en el marco de una crisis económica fuerte y con la idea de tener una base de apoyo para las familias en situación de pobreza (Jaramillo, 2018).

Posiblemente, Familias en Acción sea el programa de más larga duración y penetración que ha tenido continuidad dentro de los programas sociales. En efecto, FA es una política pública particular dentro del paquete de programas sociales colombianos porque, por ejemplo, a partir del 2012, pasó de ser un programa asentado en el poder Ejecutivo a una Ley de la República. Esto se considera un hito en políticas públicas en el país (Arbeláez, 2018). Desde el 1997, Colombia instauró una serie de instrumentos jurídicos, presupuestales y decisiones políticas de alto nivel a fin de superar la pobreza (Garzón, 2018; Torres, 2018).

Es prudente acentuar la idea de que la política social colombiana tiene una tradición y concordancia, en especial a través de los mecanismos establecidos en torno al programa de TMC, reflejando una madurez normativa e institucional; sin embargo, esto no garantiza su blindaje ante fenómenos como el clientelismo.

Al respecto la académica Silvia Otero, reconoce que FA ha sido utilizado, en algunas ocasiones, como un -caballito de campañas presidenciales-. Por ejemplo, durante los procesos electorales de los años 2006, 2010 y 2014 se encontraron que los políticos se atribuían los resultados alcanzados por el programa. “El funcionario de la Alcaldía seguramente pasaba por alto informaciones y/o apoyaba a las personas que eran más cercanos y/o amigos del alcalde” (Otero, 2018).

Como complemento, es significativo mencionar que en Colombia los políticos subnacionales tienen una fuerte influencia y representatividad. En dicho esquema, se encuentra el Centro tratando de “escarbar” un espacio en la política social. En el programa FA se verían reflejados ciertos movimientos característicos de la política

colombiana, desde la capital que quiere controlar y de políticos en los territorios que no quieren ceder (Barreto, 2015; Cartagena, 2016; El País, 2015).

Siendo las cosas así, es evidente una doble corriente entre disputas y acuerdos. Por un lado, el Centro desvirtúa a los políticos regionales y locales acusándolos como “corruptos y clientelistas”. Por otro, los políticos locales y regionales siguen poniendo los votos e influencias. Esto conlleva a que la negociación de los recursos y los beneficios ocurra muchas veces sobre la base de criterios de asignación No-Técnicos. Es decir, se materializa una negociación permanente entre los poderes centro-periferia que se va actualizando (Otero, 2018).

Desde otra perspectiva, la condición jurídica - institucional presente en el Perú guarda una distancia con respecto a Colombia; ya que, Juntos se considera como un programa del Ejecutivo, pero no como una política de Estado. El argumento que planteó es que la falta de consolidación política de Juntos se ve reflejada en las estrategias divergentes de los gobernantes de turno, que pasan desde la desconfianza, hasta periodos de notable apoyo, crecimiento y oportunismo político; así como de momentos donde el programa pasa casi desapercibido o inexistente.

Tomando como referente la opinión de algunos expertos, el caso de Juntos ha sido complejo para posicionarse políticamente, desde sus inicios, por dos razones: la primera consiste en la entrega de dinero en efectivo, ya que los políticos peruanos y muchos actores de la clase dirigencial en el país piensan que Juntos es una iniciativa pública que regala dinero y que puede representar oportunidades electorales (García, 2017, Hidalgo, 2011).

La segunda razón, que destaca Carolina Trivelli, es que Juntos aparece al final del Gobierno de Alejandro Toledo. Esto no se entendió muy bien y generó mucha desconfianza ya que los políticos y burócratas se preguntaban ¿Por qué un presidente saliente quiere hacer esto al final de su gobierno? ¿Será para comprar votos? cosa que no sucedió porque nadie de su partido ni siquiera había postulado a las próximas elecciones (Trivelli, 2017).

Posteriormente, durante el Gobierno Aprista, el Ejecutivo vio a Juntos como una oportunidad para impulsar su política social y este fue el periodo donde el programa más creció. Pasó de 25 mil familias a 450 mil. Luego, en el Gobierno de Humala, y en el marco de la consolidación del nuevo Ministerio (MIDIS), Juntos se convirtió en la columna vertebral y guía de otras intervenciones sociales.

A lo largo del corto periodo del presidente Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), los programas sociales no tuvieron mayores cambios. Juntos no se ha visto enredado en cuestionamientos por su uso político. Por el contrario, pasó a ser casi desapercibido (Jaramillo, 2017, Blanco, 2017, García, 2017).

En definitiva, a fin de entender el marco normativo, se evidencia que ambos países han tomado caminos diversos en la consolidación institucional de los programas sociales; se comprueba que Colombia se enfrenta a una alta penetración de la política en los programas públicos y en la estrategia de protección social. En el caso peruano, la evidencia demuestra que se registra una mínima injerencia de la política central o periférica en la implementación del Programa Juntos.

Si bien, Colombia registra avances notables en materia de Leyes nacionales y una congruencia en las políticas sociales, esto no ha sido suficiente a fin de controlar la

práctica clientelar. Por el contrario, Juntos presenta una condición jurídica – normativa menos favorable e inestable; sin embargo, el impacto de las redes clientelares es muy débil y no tiene mayores efectos en la gestión del programa.

5.3 ESTRATEGIAS DE GOBIERNO

Académicos como Oskar Nupia, Mónica Barrios Gonzáles, entre otros, argumentan que durante el mandato de Alvaro Uribe, su equipo de gobierno decidió ampliar y fortalecer el programa FA como parte de una estrategia de poder político, tomando en cuenta los resultados positivos de una Primera Evaluación, cuyos resultados preliminares fueron publicados en el 2003 y, posteriormente, otra evaluación realizada en el 2007.

En dichas evaluaciones se demostró que el programa FA en las zonas rurales estaba alcanzando la mayoría de sus objetivos. Por añadidura, Uribe identificó que el fortalecimiento del programa y su ampliación serían legitimados por la sociedad colombiana y la comunidad internacional, la cual era muy crítica con la postura belicista de Uribe en el manejo del conflicto armado interno (Gonzalez, 2011, Barreto, 2015).

Al analizar las diferencias se corrobora que el programa FA incrementó el número de beneficiarios de 320 mil familias, en los inicios del 2002, a 1.6 millón de familias en el 2007, por motivos electorales más que por decisiones técnicas. Así mismo, al cruzar las fechas del aumento de la cobertura de beneficiarios frente a los momentos de la coyuntura política nacional se observa que, en el 2004, cuando se suponía que FA debía culminar su intervención - ya que fue pensado inicialmente como un programa de asistencia temporal-de forma paralela, se estaba debatiendo la posibilidad de la

reelección presidencial y, finalmente para diciembre de ese año, se formalizó la enmienda constitucional que permitió la reelección.

Los resultados revelan que la ampliación más importante de FA ocurrió entre los años 2008 al 2009, pasando de 1.7 millones de familias beneficiarias a 2.6 millones, cuando también se estaba debatiendo una segunda reelección presidencial. Uribe actuó siguiendo sus propios intereses porque Familias en Acción le daba mucho poder, prestigio y popularidad; lo cual se traduciría en más votos ante una posible segunda reelección, ya que 2.6 millones de familias inscritas en el programa representaban aproximadamente cinco millones de votos (Martínez, 2011).

A continuación, se puede ver en un gráfico y una tabla los impulsos relacionados con la cantidad de familias participantes y su correlación con los momentos electorales paralelos que se estaban llevando a cabo.

AÑOS	FAMILIAS BENEFICIARIAS	PERIODOS ELECTORALES
2002 -2005	Pasó de: 320,581 a: 484,894	1er Mandato de A. Uribe
2006 - 2007	Pasó de: 665,316 a: 1,594,900	Elecciones y 2do Mandato de A. Uribe
2008 - 2009	Pasó de: 1,708,606 a: 2,625,113	
2010 - 2013	Pasó de: 2,585,479 a: 2,600,000	Elecciones. 1er Mandato de J M. Santos. Promulgación de la Ley 1532
2014 - 2016	Pasó de: 2,559,954 a: 2,300,000	Elecciones. 2do Mandato de J M. Santos

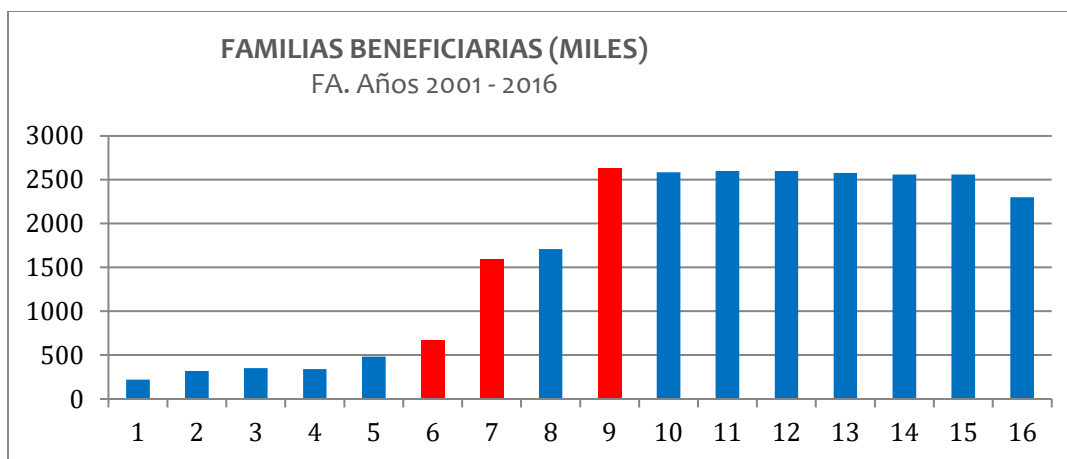


Figura 5. Relación de familias beneficiarias del programa FA, durante los años 2001 al 2016.
Fuente: Documentos del Programa Familias en Acción 2010, 2017. Creación propia, 2019

Igualmente, durante la campaña electoral del 2010, la alianza a favor de Uribe, dirigida por Juan Manuel Santos, decidió utilizar al programa FA como arma electoral. Pongo por caso, que durante dicha campaña presidencial el candidato Santos prometió consolidar a Familias en Acción como un “derecho constitucional” si ganaba las elecciones (Panamá Post, 2016).

Luego, el año siguiente y una vez electo como presidente, Santos junto con su bancada política (Partido de la U) y congresistas aliados, realizaron gestiones y lobbies ante el Congreso para que el programa FA se convirtiera en una política de Estado. Finalmente, con la aprobación del proyecto de Ley 1532 promulgada el 7 de junio del 2012, el programa pasó de cubrir el 99.8% a un 100% de los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas en todo el territorio nacional.

De forma simultánea, los vínculos entre votos y elecciones, así como las ampliaciones de los programas sociales y el aumento de los beneficiarios han estado presentes en las denuncias de los medios de comunicación y en los sectores críticos intelectuales que han cuestionado el uso electoral de FA por parte de los presidentes Uribe y Santos.

Uno de estos académicos es el investigador de la Universidad de los Andes Oskar Nupia quién ha desarrollado su producción científica intentando demostrar la clientelización efectiva de los programas sociales, en especial del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Familias en Acción, realizando hincapié entre la relación del programa FA con periodos electorales e intereses políticos. Aunque reconoce, las limitaciones y escasas investigaciones realizadas previamente que analicen el efecto directo de los programas sociales con respecto a los resultados electorales.

Dejando esto en claro, Nupia investigó, desde la economía política, cómo el Gobierno colombiano utilizó políticamente el programa Familias en Acción en las contiendas electorales de 2006 y 2010, asignando cupos y subsidios en los municipios “leales” al partido oficial, denominado de la Coalición Uribista. La premisa de este académico se centra en que gracias a este programa se han abierto las puertas que ha permitido usar fondos públicos con fines políticos específicos.

Para demostrar sus hipótesis, Nupia realizó un análisis del comportamiento electoral en 1.028 municipios, y los clasificó entre “*votantes leales*” y “*votantes flotantes*”. Estos municipios representan el 93% del total de municipios en Colombia y concentran el 98% del total de la población del país. Para este ejercicio, realizó un trabajo significativo, cruzando las bases de datos de beneficiarios del programa Familias en Acción, la información estadística que las municipalidades entregan al Departamento de Acción Social, responsable del programa; las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como los resultados oficiales de las votaciones elaborados por

el organismo nacional electoral (Registraduría Nacional), entre otras fuentes oficiales de información (Nupia, 2011).

Entre sus hallazgos evidenció que el Gobierno efectivamente utilizó al programa Familias en Acción para fortalecer su presencia en zonas con votos leales. Aunque, no tanto en regiones con votos flotantes. Un incremento de 12.5 puntos en el promedio de beneficiarios municipales, incrementaba la intención de voto al uno por ciento.

Sin embargo, la concentración o transfuguismo de votos en municipios “flotantes” no fue tan evidente. Según datos proporcionados por la investigación se calculó que sí el programa destinaba un promedio de 383 mil dólares por municipio, se incrementaba la intención de voto en uno por ciento, en beneficio del partido oficial.

Cómo resultado, Nupia realiza dos reflexiones a partir de sus conclusiones. La primera, es que los responsables en la implementación de estos programas son conscientes que tienen ventajas en los momentos electorales y, potencialmente, esto reduce la competencia política. En segundo lugar, la posibilidad de obtener beneficios políticos a través del programa Familias en Acción puede afectar la eficiencia de las políticas públicas y dejar de atender a la población que realmente necesita de los subsidios (Nupia, 2011).

En esta misma línea de investigación, Javier Báez realizó un estudio donde detectó qué, durante las elecciones del año 2010, en las mesas electorales donde había más receptores y beneficiarios del programa Familias en Acción, más votos recibían la coalición Uribista, conformada por las agrupaciones políticas Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la U y otros movimientos como Cambio Radical, Convergencia Ciudadana y Alas Equipo Colombia (Franco Martínez, 2011).

Según una pesquisa periodística, elaborada en el 2010, revelaba que, en plena campaña electoral, en los municipios donde la penetración de Familias en Acción estaba entre el 75% y el 100% de cobertura (es decir, donde mínimo cada tres de cuatro familias recibían subsidios), Santos obtuvo en promedio el 63,8% de la votación; y en aquellos donde este programa social alcanzaba menos del 25% de la población, Santos obtuvo aproximadamente 12 puntos menos (Revista Semana, 2010).

Sobre la base de la problemática anterior, los funcionarios de las alcaldías entrevistados para esta investigación son conscientes del uso electoral de los programas sociales y el riesgo clientelar que ha estado presente, a lo largo de la implementación. La responsable de Familias en Acción en Popayán, Carolina Quelal, complementa que, durante el periodo electoral de 2018, empezó a circular un fuerte rumor en el departamento del Cauca, relacionado con que el programa FA se iba a acabar y que el nuevo presidente Iván Duque terminaría con el programa.

“Tanto fue el rumor que la nueva directora de la DPS vino a Popayán a ratificar que el programa iba a continuar; qué se realizarán algunos ajustes. Pero, que el programa continuará porque es uno de los programas banderas del gobierno nacional. Esto dio tranquilidad a la comunidad ya que las personas estaban inquietas por las informaciones que circulaban en las redes sociales” (Quelal, 2018).

Mientras tanto, Enrique Dávila, Sub director del ICBF en el Departamento de Sucre explica que anteriormente era muy evidente y común el uso de este tipo de programas para fines políticos a nivel departamental y local. Así, las administraciones locales politizaban los programas sociales en general. “Esto ha ido cambiando un poco últimamente. Las iniciativas para la lucha contra la corrupción han permitido controlar un

poco la filtración de la politiquería regional en los programas y en las entidades públicas” (Dávila, 2018).

Un informe elaborado en 2010 por la organización internacional Global Exchange demostró que los subsidios entregados por Familias en Acción fueron ampliados, durante los periodos de campañas, para la presidencia y/o en zonas que no necesariamente tenían los índices más altos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y/o pobreza. El informe reportó, por ejemplo, que, durante los meses previos a las elecciones al Congreso en el 2010, más de treinta demandas fueron interpuestas a nivel nacional para señalar que algunos candidatos y funcionarios no solo cobraban a su favor los éxitos de Familias en Acción; sino que también hacían afirmaciones al sostener que, de no ser elegidos, el programa llegaría a su fin.

En consecuencia, se hicieron públicas varias denuncias en contra de los funcionarios de Acción Social que pedían a las beneficiarias de los subsidios para que asistieran a las manifestaciones en tributo al candidato del partido oficialista. Hay evidencias y casos documentados en los que funcionarios públicos determinaban quiénes tenían acceso a los subsidios. El informe incluye denuncias contra algunos alcaldes que decidían quiénes deberían permanecer en el programa y quiénes no. En otros lugares, fueron las Juntas de Acción Comunal las intermediarias ante la decisión sobre qué familias recibirían los subsidios (Global Exchange, 2010).

Siguiendo esta corriente de denuncia, la clientelización del programa Familias en Acción en Colombia también ha sido objeto de interés para las propias institucionales estatales. Una de estas, corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad técnica, que ha venido denunciando el uso político de los programas sociales a

lo largo de diferentes momentos, así como las deficiencias del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) como uno de los aspectos más críticos.

Según el DNP, el Sisbén presenta serios vacíos procedimentales, normativos y técnicos que, al no estar definidos, no permiten manejar algunos aspectos propios de la administración de la base de datos que recae en las alcaldías, tecnócratas y/o otros actores locales que participan en la gestión de los programas sociales. En un análisis institucional de 2016, el DNP denunciaba que el 74% de las personas registradas en la base Sisbén III tenían información recolectada entre los años 2009 y 2011 que no había sido actualizada. El Gobierno detectó comportamientos o valores atípicos en las variables registradas en la base de datos del Sisbén, que sugieren un comportamiento consciente de manipulación de la información (DNP, 2016).

La situación de clientelización, manipulación política de los programas sociales, llegó a tal punto que, a fines de 2016, el Gobierno decidió suspender la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a cargo del Ministerio de Educación, así como la revisión de todos los programas sociales del Gobierno colombiano, entre otras medidas. Es por esto que se expidió el decreto 441 de marzo del 2017, a fin de entregarle al SISBEN instrumentos urgentes a fin de ordenar el proceso y mitigar el riesgo de que la información de la base de datos fuera manipulable.

La reforma anunciada por el Gobierno nacional establecía mecanismos, antes inexistentes. Por ejemplo, en los casos de manipulación de la información de los beneficiarios de programas sociales por motivos políticos, fueran llevados ante la Fiscalía o la Procuraduría General de la Nación. Planeación Nacional, en 2016, detectó 135.756 casos de personas que devengaban más de 3,8 millones de pesos al mes

(aproximadamente 1.150 USD) y aun así tenían puntajes bajos en la base de datos que les permitían beneficiarse de los subsidios estatales. Ese mismo año, se identificaron 384.000 de personas “coladas” como beneficiarias de los programas sociales (DNP, 2016).

Finalmente, Mónica Barrios desarrolló un estudio a profundidad en Soacha, localidad cercana a Bogotá, con el fin de comprender las redes clientelistas establecidas en el marco del programa Familias en Acción y su relación con el Uribismo. Dentro de sus hallazgos, Barrios encontró que a lo largo del proceso de implementación de Familias en Acción se había generado una interacción constante entre diversos actores locales que redundaban en relaciones sociales que, a su vez, movilizan recursos materiales y simbólicos listos para ser activados en periodos electorales, beneficiando no solo a los candidatos, sino intermediadores y las madres que son parte importante del programa.

El trabajo de Barrios evidenció que las familias beneficiarias del programa Familias en Acción, y en especial un grupo seleccionado de las madres, denominadas “madres líderes” que eran mujeres con liderazgo reconocido en sus comunidades, algunas de ellas militantes en partidos políticos, habían generado relaciones con los políticos que supuestamente eran los “creadores y responsables” del programa, así como un imaginario de gratitud hacia el Uribismo (Barrios, 2011).

Inicialmente, la lectura de Barrios se podría interpretar como el uso de los programas sociales en discursos políticos. No obstante, su investigación fue más allá y arrojó tres hallazgos fundamentales: i) La ingeniería del programa Familias en Acción permite la irrupción de actores políticos locales y nacionales en los espacios de implementación del programa; ii) El miedo a la pérdida del subsidio y las ayudas

monetarias incide de forma directa en que las beneficiarias apoyen electoralmente a aquellos actores políticos que prometen darle continuidad al programa, iii) Las madres beneficiarias del programa han generado vínculos con las figuras políticas que supuestamente son los «creadores» y responsables de los programas, generándose un imaginario de gratitud, solidaridad y reconocimiento del “líder” personalizado en una figura o un grupo político determinado (Uribismo), pero no tanto relacionado como una Política de Estado o como un derecho adquirido.

A manera de conclusión, la investigadora argumenta que la relación clientelar entre el Estado, instituciones y ciudadanos, a través de estos tipos de programas sociales, estaría muy vinculada a la estrategia para resolver problemas y atender necesidades. Según sus hallazgos, estas intervenciones se fortalecen en la medida en que están más cerca de los ciudadanos. En el caso colombiano, el programa Familias en Acción ha generado unas redes complejas de lealtades, sentimientos, intereses y oportunidades que han sido aprovechadas en momentos electorales.

Siguiendo la misma línea discursiva de Mónica Barrios, Adriana Camacho realizó una investigación sobre la manipulación en el proceso de inscripción de usuarios a los programas sociales por parte de operadores políticos en diversas regiones de Colombia (Camacho, 2012).

Como lo desarrollamos en la primera sección del capítulo tercero sobre el nivel de filtraciones y la focalización es evidente que el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de los programas sociales en Colombia tiene grandes cuestionamientos.

Al parecer, las prácticas clientelares aún persisten a nivel local, así lo expresa la responsable de FA en Popayán Carolina Quelal, debido a que algunas de las madres

líderes seleccionadas por el mismo programa, invitan al político local en momentos electorales. “Aunque, esto se entiende porque el programa mueve mucha gente; los políticos lo saben y ellos dicen que si no votan por mí Familias en Acción se acaba. Sabemos que hay personas vulnerables que no saben leer, ni escribir; todavía existen personas analfabetas que se dejan llevar por ilusiones, promesas falsas de los políticos”. Ciertamente la funcionaria reconoce que la situación se ha ido depurando en los últimos años, por las denuncias de las mismas madres beneficiarias y por las acciones correctivas de la DPS; sin embargo, está convencida que el programa social sí se ha permeado por el tema político local.

En el aspecto formal, se han establecido ciertas medidas para evitar o reducir esta influencia política en la difusión del programa social. Una acción concreta corresponde a la Ley de Garantías implementada en las elecciones regionales y locales de 2018 donde no se podían realizar encuentros con las beneficiarias, antes de elecciones, hasta después de las votaciones.

Carolina Quelal destaca un aspecto que se viene trabajando por parte de los responsables de la ejecución de los programas sociales, orientado a fortalecer las relaciones con las madres líderes a fin de alertar los usos políticos del programa y reforzar la parte de la ética. En la ciudad de Popayán tenemos el mayor número de beneficiarios de Familias en Acción del Departamento del Cauca y contamos con un Comité de Madres, conformado por las 220 mujeres líderes (Quelal, 2018).

5.4 USOS POLÍTICOS DE LOS PROGRAMAS

Tomando en consideración la literatura analizada se determina qué, a lo largo de la difusión de los programas sociales, los actores políticos han utilizado diferentes estrategias de manipulación e influencia para el logro de favores e intereses particulares. Sin embargo, en las entrevistas sostenidas en el terreno, especialmente con los funcionarios colombianos, se percibió un recelo a admitir dichas influencias, haciendo énfasis en que estas prácticas corresponderían a etapas anteriores del programa.

Así sucede con los directivos de Familias en Acción en Bogotá quienes reconocen que anteriormente había una mayor manipulación del programa. También, admiten que existen evidencias y precedentes del uso político del programa por parte de algunos estudios académicos. A fin de corregir esto, a partir del 2012, se tomaron acciones correctivas y preventivas (Contreras, 2018).

Al mismo tiempo, tanto el especialista de la Gobernación de Sucre, como los funcionarios de la Alcaldía de Sincelejo, aclaran que en este departamento y en el municipio no se ha presentado ninguna queja o denuncia sobre el manejo de los programas sociales con fines políticos, por parte de caciques locales o departamentales. Posición similar expresó el director del ICBF en el Departamento del Cauca, aclarando que de pronto este fenómeno clientelar es más evidente en unas regiones que en otras.

Por su parte, los antecedentes clientelares en el Perú remiten a la década de los años ochenta – primer Gobierno de Alan García– donde hubo una expansión e intensificación de los programas sociales, especialmente de los comedores populares, aunque el proceso estuvo acompañado de cuestionamientos sobre el riesgo de manipulación política de dichos programas.

La preocupación por prácticas clientelistas en el uso de los recursos de la inversión social, manifestada por diferentes sectores, reflejaba la complejidad y problemática que rodeaba a estos programas, los cuáles se habían convertido en piezas importantes de la interacción social y política en los barrios populares del Perú.

En los años noventa, con la llegada de Alberto Fujimori al poder, se intensificaron las denuncias de utilización de los programas sociales con fines políticos; especialmente, ante los esfuerzos del régimen de Fujimori por utilizar los programas sociales para apuntalar la legitimidad y popularidad gubernamental en el marco de las campañas electorales (Francke, 2005). En el año 1992, se crea el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES. El manejo electoral impuesto a FONCODES y al resto de los programas sociales estatales y paraestatales, fue convirtiéndose en un obstáculo para un manejo eficiente y coherente de la inversión social. Así, el gasto social no se concentró necesariamente en las áreas más necesitadas, sino en las más redituables electoralmente.

Al respecto, Carolina Trivelli asegura que el panorama ha cambiado drásticamente, desde el inicio de los años 2000 y actualmente el fenómeno clientelar en el marco de las intervenciones sociales en el Perú tiene un impacto mínimo. Por ejemplo, el programa Juntos, en sus inicios, probablemente tuvo que poner algunos límites porque existía bastante interés de intromisión por parte de políticos. “En este programa, sí viene el alcalde o el presidente del Gobierno Regional y dice que quiere poner a cinco personas que él propone. El señor de Juntos las mira y le dice, el primer paso es que vaya a la Unidad Local de Focalización, que le hagan su ficha, que el SISFOH le avise a Juntos la

clasificación socioeconómica de esa persona y ahí el programa evaluará si califica o no dentro del programa”.

Indicó, igualmente, que a lo largo de la gestión de la ex ministra del MIDIS Paola Bustamante (2014-2016), donde hubo elecciones regionales, Juntos preparó todo un paquete de neutralidad política para asegurar que ningún alcalde podría amenazar u ofrecer cosas en nombre de Juntos; los gestores locales no podían ser parte del partido de ningún alcalde porque son personas de la localidad y no podían hacer ningún tipo de uso de ningún recurso de Juntos. Esto fue monitoreado por la Oficina de Procesos Electorales y por el Jurado Nacional de Elecciones. Hay todo un sistema de vigilancia social asociado a Juntos que preside un representante de la iglesia. Existen controles para evitar justamente politización. Y Juntos funciona igual a nivel nacional, tanto en Amazonas, Tumbes, Tacna, como en el Cusco (Trivelli, 2017).

Como complemento a lo anterior, el encargado del Programa Juntos en Piura Luís Criollo Martínez argumenta que lleva seis años vinculado a la Unidad Territorial y en ese tiempo el programa Juntos nunca ha sido utilizado para fines políticos. “No hemos evidenciado un acto de corrupción de Juntos en Piura, pero los pocos casos detectados se podrían orientar a una deficiente focalización o por un interés político. Esto es mínimo, nosotros alertamos al programa central, a la Unidad de Empadronamiento para que realice una evaluación y poder desafiliar a ese hogar. Es todo un procedimiento, es complicado y molesto porque los hogares se acostumbran al incentivo, así no sea muy significativo, asumen que es un derecho” (Martínez, 2018).

Igualmente, Víctor Córdoba de la MCLP en Piura expresa que eventualmente Juntos ha sido utilizado por algunos políticos, apoyado con los gestores y promotores

más cerca de la población que, quizás, entraban a trabajar en el programa por alguna recomendación política. Pero, esto ha sido muy esporádico, no generalizado del programa. “Juntos ha tenido siempre su código de ética y a través de mensajes comunicacionales daban a conocer a la población de que el programa no está patrocinado por ningún partido y que no es cierto sí alguien dice que, si votan por él, los van a ayudar” (Córdoba, 2018).

Tal como lo ilustra, la Coordinadora Regional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Cajamarca, Anne Centurion, a lo largo de estos años, Juntos nunca se ha prestado para intereses electorales y usos políticos. “Anteriormente, todos los programas sociales estaban al servicio del expresidente Alberto Fujimori, pero ahora ya no es así; los funcionarios ya no se involucran y ellos serían el eslabón de la cadena entre políticos y funcionarios. En esto, hemos avanzado” (Centurión, 2018).

Visto desde la perspectiva del director del Departamento de Prosperidad Social (DPS), en Colombia algunos políticos y caciques locales intentan usar el programa para fines particulares. Esto, se debe al desconocimiento por parte de ciertos participantes y su temor a perder los beneficios. Aun así, “se realizan campañas de blindaje y sesiones de información hacia los participantes y las autoridades locales, con el fin de minimizar estos impactos y que la población este cada vez mejor informada sobre su permanencia en el programa, solo por el cumplimiento de requisitos y de la corresponsabilidad” (Garzón, 2018).

Mientras tanto, la especialista de la Universidad del Rosario precisa que, desde el Gobierno central a través de la DPS, salen muchos de los recursos para pagar los favores políticos. “El centro en Colombia no es la víctima, es un esquema de negociación donde

el centro maximiza y evalúa lo que más le conviene”. La politóloga lo describe como un edificio de dos pisos: el primer piso correspondería al nivel técnico respaldado por una tecnocracia estable y el segundo piso es el lado más político relacionado con las presiones territoriales (Otero, 2018).

El grado de politización alcanzado en los programas sociales presentaría el doble rostro de la política colombiana, en donde por un lado se presenta un Estado muy eficiente. Pero, por otro lado, los arreglos políticos que estarían en el otro piso de las negociaciones (Jaramillo, 2018; Arbeláez, 2018).

Retomando la investigación realizada por Laura Guerrero considera que la burocracia se caracteriza por ser impersonal. Pero, sí el esquema social donde los burócratas se mueve, esta mediado por vínculos y redes clientelistas, como es el caso colombiano, estos pueden ser vistos obligados o inducidos a establecer estos vínculos para lograr objetivos y resultados eminentemente técnicos.

La premisa que menciona Guerrero es fundamental ya que, si bien formalmente existe una burocracia con altos estándares técnicos en el programa FA, estas personas interactúan en contextos sociales, donde se establecen ciertas zonas grises con amplio margen de acción, donde no opera la ley o las órdenes desde arriba, “sino una racionalidad guiada por un impulso personal o clientelista” (Guerrero, 2014).

Las afirmaciones compartidas por los expertos de la ONU en Bogotá corroboran la tesis acerca de los esfuerzos de la tecnocracia central para garantizar que Familias en Acción conserve la transparencia en su gestión y su manejo técnico. Aunque, el nivel departamental y local también hacen parte del proceso (PNUD, 2018).

Aunado a esto, es prudente reconocer los aciertos de las recientes administraciones de FA en el intento de “sacar, hasta cierto punto” a toda la política subnacional del programa. Apartar a FA de la influencia de los alcaldes, gobernadores y/o congresistas, ha permitido que el programa sea técnico. Otro aspecto ha sido fortalecer la relación con el sector privado (bancos), donde la interacción es totalmente directa entre la persona y el programa, con cero intermediaciones (Otero, 2018; Jaramillo, 2018).

Los funcionarios de la Alcaldía de Sincelejo son enfáticos cuando mencionan que han evitado que los políticos locales interfieran con el programa. El equipo técnico de la Alcaldía y de FA, complementan que un aspecto donde se ha trabajado comprende la capacitación a las madres, indicándoles que el programa es libre, transparente y los políticos no tienen nada que hacer. “Siempre nos blindamos. De pronto, existe algún vivo que se quiera meter al programa. Pero, nosotros nos cuidamos mucho. La población está pendiente y nosotros les explicamos que ningún político debe influenciarlos, ya que el programa es independiente” (Pérez, Monsalve, 2018).

Considerando el punto de vista del director de los Programas de TMC en Colombia, actualmente se han instaurado mecanismos de control para recordarles a todos los participantes de los programas sociales que no tienen ninguna obligación con los políticos. “Desde nivel central, no tenemos ninguna influencia sobre las tendencias políticas locales. Los criterios de entrada, permanencia y salida no dependen de las acciones de actores locales; por lo tanto, según nuestro criterio, no existen recompensas y/o beneficios paralelos alrededor de un programa como FA” (Torres, 2018).

El planteamiento anterior está alineado con las opiniones de los funcionarios del Gobierno colombiano, quienes describen que se han logrado avances en la consolidación de mecanismos de vigilancia y control sobre el uso de los recursos públicos y de veeduría para evitar el uso de FA en beneficio de los particulares.

Inversamente, los expertos consultados en el Perú declaran que las influencias políticas no han incidido en nada durante la gestión del programa Juntos. Se pueden encontrar agencias particulares y/o individuos que cobran cierta importancia en momentos determinados, que tienen una posición de dominio en el ámbito de la posibilidad de fijar agendas y, en algunos momentos, han estado a favor de mantener un programa de TMC. Al mismo tiempo, otros han cobrado dominio en momentos que no necesariamente han estado a favor de Juntos. Sin embargo, no se han generado las condiciones que propician la existencia de influencias determinantes en la operación de un programa como Juntos (García, 2017; Mujica, 2017; Martínez, 2017).

5.5 BLINDAJES

Se podría interpretar que la institucionalización de Familias en Acción como una Ley de la República (Ley, 1532) reflejaría el compromiso del Estado colombiano en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la sostenibilidad del programa, elevándolo como una política de Estado, garantizando su blindaje normativo e institucional. Dicha situación presenta varias lecturas.

En primera instancia, las evidencias precedentes corroboran una actitud común de los políticos locales y regionales quienes manifestaban que sí no los elegían, iban a cerrar el programa FA. Es decir, que a pesar del hecho de convertirlo en una Ley no lo “blinda

al cien por ciento” porque actualmente las familias pueden entrar o no, según la predisposición del gobierno local. “La Ley lo que brinda es un blindaje jurídico, permanencia en el tiempo. Pero, no necesariamente un Manejo - NO político de quién entra o sale por ser beneficiario. El sistema no tiene todo blindado, porque no tiene asegurado el manejo de la base de datos de ingreso” (Arbeláez, 2018).

En segundo lugar, los tecnócratas entrevistados en Colombia consideran que el haber consolidado a FA como una Ley de la República “sí ha blindado al programa y le ha otorgado el máximo respaldo institucional y elementos para lograr una articulación política en cuanto al compromiso del Estado en la superación de la pobreza. Esto ha permitido que el programa sobreviva ante los vaivenes políticos en los diferentes procesos electorales e institucionales” (Torres, 2018).

Ahora bien, esta afirmación conlleva varios cuestionamientos, ya que como se demostró anteriormente en este capítulo, Familias en Acción ha sido permeado por usos e intereses que aún persisten. Sobre este asunto, el “Blindaje” en el contexto peruano ha estado más asociado a aspectos del manejo tecnocrático del programa Juntos; así como por su aislamiento de las coordinaciones territoriales y la baja capacidad de influencia de las élites locales. Es prudente reconocer que los programas en ambos países han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos y procedimentales destinados a custodiar la intervención. En algunos casos, con diferentes niveles de sofisticación.

Empero, y de acuerdo con los académicos consultados, todavía persisten ciertas condiciones que posibilitan que “por debajo de la mesa” se manifiesten las intrusiones de los políticos. Al mismo tiempo, otro grupo de especialistas argumentan que el legado

«Clientelista» en Colombia debe ser analizado como una red más profunda, amplia y compleja con conexiones que exceden los aspectos electorales (Chirinos, 2013; Gonzáles, 2011; Vargas, 2010).

En esta línea, la obra de Guerrero discute acerca del planteamiento de teóricos quienes sugieren tomar en cuenta los aspectos contradictorios del clientelismo. Por ejemplo, este fenómeno combina asimetría e inequidad con solidaridad; coerción con participación voluntaria; ilegalidad con imágenes públicas de poder y continuidad con inestabilidad. Para tal efecto, Guillermo O'Donnell propone asumir al clientelismo no como un aspecto que está localizado fuera de la institucionalidad, sino como una forma diferente de la misma u "otra institucionalidad" insertada en los procesos de construcción del Estado y en el sistema democrático de cada país.

Los hallazgos formulados por Guerrero destacan aspectos positivos del fenómeno, al encontrar que algunas reformas realizadas en la capital de Colombia originaron dinámicas en las cuales estuvieron presentes estrategias de negociación, entre redes clientelares e intermediarios a fin de canalizar demandas sociales ante el Estado, generando una dinámica de participación ciudadana que no se aleja de los principios democráticos. Finalmente, la autora sustenta que el clientelismo se comporta dentro del sistema político colombiano como un fenómeno que ha logrado irrigar a todos los aspectos de la vida pública (Guerrero, 2014; De Guevara, 1999).

Partiendo de lo anterior, es necesario remarcar que los programas de TMC se han convertido, no solo en programas importantes en aspectos de inversiones financieras y cobertura, sino en los más conocidos, legitimados y agradecidos por los usuarios. Es

decir, que los políticos han identificado el potencial de movilización y fidelización de los destinatarios de estos programas.

Finalmente, en cuanto a la continuidad de Familias en Acción, los funcionarios de la Gobernación de Sucre, de la Alcaldía de Sincelejo y del ICBF del Cauca admitieron que, a pesar de las limitaciones, críticas y obstáculos del programa, la política social en Colombia se continuará reforzando. En especial, los programas vinculados con la primera infancia, la niñez y la adolescencia; mediante una estrategia integral de atención a quienes estén incluidos en un tema de protección.

De acuerdo con el subdirector del ICBF en Sucre, la DPS y los programas sociales van a entrar en un proceso de reestructuración y ajustes. Pero, “¿Cómo quedarían las familias si se acaba un programa como FA? Los gobiernos subnacionales no tienen recursos; un programa presidencial no es un programa de Gobierno. Mientras no se consolide como una política de Estado, estamos a la espera que desaparezca” (Dávila, 2018).

El funcionario del ICBF plantea la preocupación de la continuidad de FA más allá de una Ley vigente del Congreso. Esto, implicaría para futuras investigaciones realizar una lectura sobre las orientaciones de la política social del actual Gobierno Colombiano de Iván Duque y del posible giro de los programas sociales en el futuro.

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO V

Para concluir, en este apartado de la tesis se introdujeron dos factores que permiten explicar las diferencias. El primer factor, clientelismo, del que me he ocupado en este capítulo, muestra que en Colombia hay precedentes en la literatura y en el trabajo

de campo que evidencian el uso del programa para fines electorales a nivel de las alcaldías, el Congreso y la Presidencia; así como también la influencia de los políticos en la asignación de los subsidios e influencia de los actores políticos.

En efecto, un aspecto importante a considerar es que los criterios para la adjudicación de los cupos en el caso colombiano son diferentes al peruano, ya que Juntos parte de una focalización territorial donde primero se seleccionan territorios en zonas de pobreza y luego los individuos. En cambio, en Colombia hay una priorización individual, más no territorial. En términos prácticos, esto significa que en Colombia se pueden elegir las familias de forma individual, distribuidas en diferentes lugares, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos.

Por el contrario, esto genera una gran disparidad; ya que, en los departamentos donde la mayoría de la población es muy pobre, como en el Chocó, se cuenta con menos beneficiarios de los programas sociales que los departamentos más ricos como Caldas, Risaralda y Antioquia, con porcentajes más altos de beneficiarios y, de igual forma, más atractivos políticamente, puesto que existen mayores votantes potenciales. Las inequidades territoriales se presentan y son evidentes (Cartagena, 2016; Otero, 2018).

El argumento de los burócratas del Gobierno colombiano sostiene que la baja presencia del programa FA en regiones con alta incidencia de pobreza, como es el caso del departamento del Chocó, se explica porque no se tienen los requisitos para garantizar las condicionalidades (infraestructura, acceso, orden público, etc). Es decir, no existirían las condiciones en temas de escuelas, salud, seguridad. Por ello, se seleccionan los beneficiarios en otras regiones.

Aunque, esto genera suspicacias en los expertos, ya que por un lado la tecnocracia responsable del programa puede argumentar técnicamente la decisión de incorporar familias y asignar cupos según lo establecido en las normas. Pero, en el caso que se comprueba la influencia de los políticos locales en la implementación del programa, no sería tan reprochable porque de todos modos se estaría cumpliendo con los requisitos técnicos y con los objetivos en la reducción de la pobreza individual (Otero, 2018).

Partiendo de los resultados anteriores, y gracias a las visitas a los municipios en las regiones de Cauca y Sucre, se constató que, en definitiva, FA ha generado unas redes dinámicas de lealtades, sentimientos, intereses y oportunidades que han sido aprovechadas en momentos electorales, a lo largo de los últimos 18 años. Estas relaciones establecidas exceden los elementos estructurales del diseño; hasta aspectos como la irrupción de actores políticos en los espacios de divulgación del programa; la vinculación de los beneficiarios de los programas en aspectos de movilización electoral; la generación de sentimientos de compromiso, reconocimiento, prestigio y aceptación social hacia los operadores políticos responsables de los programas.

Aunado a lo anterior, a lo largo del próximo capítulo sexto se introducirá el segundo factor cardinal para comprender los sistemas de cogestión y de participación local gracias a la existencia y consolidación de burocracias y tecnocracias en el territorio que influyen en los programas, en aspectos de tipos operacionales, estratégicos y en la misma implementación técnica de los mismos.

CAPITULO VI

FACTOR 2. BUROCRACIAS Y TECNOCRÁCIAS LOCALES

En la sesión anterior, profundizamos en el primer factor vinculado con las redes clientelares que contribuye a clarificar la primera diferencia encontrada entre los programas sociales en Colombia y en el Perú, asociada a los niveles de filtraciones y la focalización. Por consiguiente, en este capítulo sexto, ahondaremos en el segundo factor explicativo relacionado con la influencia directa de las burocracias y tecnocracias locales que se presentan en el territorio, penetrando los programas sociales con influjos en aspectos más de tipo administrativo, operativo y técnico, no tanto clientelar.

En específico, este segundo factor explica los sistemas de cogestión que se han establecido para la implementación de los programas, gracias a la presión y fuerza de los actores en los territorios. De allí que el argumento central de este capítulo gira en torno a la contribución de las burocracias locales en la aproximación de la política a las bases sociales. Igualmente, deseo remarcar que esta situación toma importancia significativa en un programa como Familias en Acción, el cual, y a pesar de intentar ser centralizado, presenta una mayor interacción y retroalimentación con las instancias territoriales. Por el contrario, Juntos presenta un menor acercamiento con el contexto local.

De forma puntual, me refiero a que el Estado colombiano ha optado por relacionarse con las élites regionales, burócratas, tecnócratas e instituciones, dejándolas hacer; negociando, coordinando y poniéndolas a su servicio, entre otros. Es decir, que se manifiesta un mejor impacto de la política. En contraste con el Estado peruano el cual estaría más caracterizado por el bajo nivel de interacción hacia el territorio, con las respectivas consecuencias que ello implica en términos de relacionamiento y sostenibilidad.

Para sustentar los argumentos anteriores, incorporaré algunos elementos al análisis como la correlación, la intervención y el reconocimiento de los programas por parte de las bases sociales en el territorio; los espacios locales promovidos por los programas que contribuyen a la generación de plataformas multinivel; la importancia de la interacción de las políticas públicas con el entorno donde se implementan, mediante acciones y estrategias flexibles que dinamizan la participación y la innovación. Finalmente, el capítulo termina con una reflexión, la cual no pretende ser conclusiva, sobre los efectos de la cogestión en el impacto de los programas sociales y si estos han ayudado en la reducción de la pobreza en ambos países.

6.1 CORRELACIÓN EN EL TERRITORIO

En primer lugar, entenderemos por correlación la ligación recíproca entre dos o más acciones o fenómenos. En este caso, dicha correspondencia se aborda desde el reconocimiento, las relaciones y la presencia de las políticas sociales en el terreno, gracias a la intermediación de las burocracias locales. Así es que empezaré por plantear el argumento de los expertos y funcionarios consultados en Colombia quienes aseguran

que Familias en Acción es la intervención pública que tiene más reconocimiento a nivel de las bases sociales, en todo el país. Más aún, algunos llegan a afirmar en que existe una dependencia absoluta de los beneficiarios por los incentivos económicos (Arbeláez y equipo PNUD, 2018).

En consonancia con lo anterior, los tecnócratas colombianos, a nivel central y en los municipios, reconocen que, para intervenir en cualquier rincón del país se deben establecer fuertes relaciones con el territorio. Gran parte de los resultados alcanzados por los programas sociales dependen de la interacción en el ámbito local, mientras que algunas acciones dependen del orden nacional (financiación, planeación, seguimiento). Por tanto, este dinamismo que presenta el programa de TMC en Colombia es diferente al nivel de interacción alcanzado por el programa en el Perú.

Indiscutiblemente, los especialistas y académicos entrevistados en el Perú consideran que las dinámicas y correspondencia en los territorios no han influido en la implementación del programa. Algunos de ellos afirman que la estrategia es muy clara al limitar su participación de las interacciones locales.

Hasta cierto punto, algunos académicos reconocen que Juntos ha logrado establecer algunos espacios de correlación y presencia en los municipios; eventuales alianzas con algunas unidades de vigilancia social y comunal, e interacciones con las burocracias provinciales y distritales, entre otras organizaciones de la sociedad civil. “Pero, es muy evidente que el tejido social en el Perú, a nivel local, no se ha construido y no se va a construir alrededor de Juntos; no existe una red de beneficiarios que se comunican entre ellos y/o un nivel de articulación y ligación provincial muy afanoso” (Gamboa, 2013; Vargas, 2011; García, 2017).

De ahí que las estrategias desarrolladas por el programa Juntos a fin de responder a las presiones locales sean diferentes. En la mayoría de las veces, amparadas por aspectos operacionales y/o técnicos. Por ejemplo, un conjunto de acciones y procedimientos muy definidos; el sistema interno de seguimiento, registro y monitoreo, entre otros mecanismos.

Carolina Trivelli expresa que posiblemente durante el inicio de Juntos se presentaron algunas presiones desde las burocracias subnacionales, “cuando se estaba decidiendo en qué áreas geográficas se iba a trabajar y en cuáles no. Esto, más allá de ser un tema que tenga que ver con una situación de pobreza determinada, debe haber respondido también a algún tipo de móvil particular. Con todo, la presión local no ha sido una condición significativa, a lo largo del proceso de implementación de Juntos”.

Visto de manera externa se podría interpretar que el programa es asistencialista ya que no se presentan las condiciones para una relación recíproca entre la política central y los contextos donde se ejecuta. Pero, los responsables de Juntos debaten esta premisa ya que, según ellos, un aspecto clave en Juntos es la formación de capital humano local (Equipo de Coordinación Técnica de Juntos, 2017; Vargas, 2011).

Sobre este último aspecto, los funcionarios entrevistados no brindaron más informaciones o detalles que permitan comprender ¿Cómo Juntos trabaja en la formación de capital humano localmente? Para responder a esto, planteo que los tecnócratas en Lima cuando enfatizan en la gestión del programa se refieren a aspectos operacionales, formales, técnicos, manejo financiero e innovaciones logísticas. Pero, elementos como la correlación o el reconocimiento de Juntos por parte de las bases sociales en el territorio no ocupan mucho su interés.

En concreto, la estrategia intervención y correlación local no depende de los funcionarios de Juntos, sino del sistema central del cual hace parte, dentro del aparato Estatal (MIDIS), así como de otras condiciones técnico – administrativas (Trivelli, 2017, Montellanos, 2017).

6.2 PLATAFORMAS MÚLTIPLES

La segunda característica de análisis para determinar la contribución de las burocracias locales en la aproximación de la política con las bases corresponde a los espacios de interacción que denominaré “plataformas multinivel” las cuáles son instancias formales e informales de intercambio promovidos por los programas. Hecha esta salvedad, y avanzando en los hallazgos alcanzados en el recorrido a los municipios estudiados, encontré que los funcionarios responsables del programa FA en Colombia fomentan la apertura en su gestión para que los equipos regionales, burócratas, tecnócratas y expertos locales puedan participar activamente en los diversos comités intersectoriales que suceden a nivel municipal.

Así, por ejemplo, FA tiene relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), participa en las mesas de trabajo de educación, salud y nutrición en donde se realizan mejoras en los sistemas de información. No solo hace parte del Sistema de Prevención de Desescolarización, sino que también realiza cruces permanentes de las bases de datos, entre otras plataformas de participación e interacción (Contreras, 2018; Garzón, 2018; Torres, 2018).

De acuerdo con Sandra Jaramillo de la Universidad de los Andes, el programa FA está muy abierto a las innovaciones y recomendaciones de mejora, detectadas en la

implementación, a diferencia de muchas intervenciones del Estado. Yo creo que en Familias en Acción existe la disposición para aprender y seguir mejorando (Jaramillo, 2018). Es decir, las evidencias confirman que no es un programa cerrado, ni hermético, sino todo lo contrario.

De igual modo, el Director de Transferencias Monetarias Condicionadas enuncia que, en fomento de la participación, la interacción y mejorar la capacidad de respuesta, se han introducido mejoras como alertas tempranas. Además de la incorporación de fenómenos asociados al tema de la pobreza y una mayor participación en las instancias formales e informales de intercambio técnico y comunitario (Torres, 2018; Garzón, 2018).

Al contrario, el analista de Naciones Unidas en el Perú, Alberto García indica que en el territorio no se ve mucha participación de Juntos, ni de su personal en espacios locales o plataformas de discusión técnica. Para ser más específicos, el MIDIS no tiene un amplio brazo operativo en los territorios, el programa de TMC se maneja de forma concentrada y los responsables son eminentemente técnicos. “En algún momento, los municipios y los técnicos de los Gobiernos Regionales reclamaron manejar y/o tener una mayor participación en Juntos, pero eso nunca se ha dado”.

Simultáneamente, los tecnócratas peruanos consultados argumentan que la interrelación con las plataformas locales no ha influido en la difusión de Juntos (Gamboa, 2013; Montellanos, 2017; Jaramillo 2017).

En contraste con lo afirmado en el apartado precedente, los tecnócratas y funcionarios locales de las alcaldías, gobernaciones y entidades que hicieron parte del ejercicio de campo en Popayán y Sincelejo, argumentaron de forma amplia, con variados ejemplos y situaciones, las diferentes iniciativas en torno a los programas sociales. En

particular, destacaron las coordinaciones multisectoriales, las mesas de trabajo y las redes de atención primaria; los consejos departamentales, los espacios institucionales técnicos, las presentaciones públicas comunitarias, entre otros espacios de interacción local.

En tal sentido, la responsable operativa de Familias en Acción en el municipio de Popayán describe las diversas articulaciones que realiza el programa FA con entidades públicas, la sociedad civil e instituciones privadas, materializados gracias a la participación en una variedad de plataformas de discusión.

Así, por ejemplo, acciones que se desarrollan con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad del Cauca, organismos técnicos, entre otros, a fin de aunar esfuerzos y “cambiar la calidad de vida de los beneficiarios y que estas informaciones lleguen y sean discutidas en diversos espacios a diferentes niveles. Pongamos por caso, un espacio de articulación técnica y operativa local muy importante que se realizan son las Asambleas Locales Municipales ya que a través de estas se reúne a toda la población beneficiaria y las instituciones para informarles sobre lo que se ha hecho con el programa, cuál ha sido la participación de la administración municipal, así como el reconocimiento de las nuevas líderes y actores locales” (Quelal, 2018).

De manera análoga, el Director Regional del ICBF en el Cauca manifiesta que el Instituto, junto con los programas sociales del Gobierno, han establecido unas mesas de trabajo interinstitucionales donde participan los diferentes representantes sociales, entidades y comunidades.

“Los programas de inclusión social en Colombia son sólidos, tenemos un trabajo en equipo y mucha coordinación; tenemos una conexión de redes a fin de identificar en

donde y en que nos falta atención. Esto lo hemos manifestado a la DPS a fin de mejorar la coordinación y/o priorizar la atención para que no solo atendamos a unas poblaciones y a otras las dejamos desatendidas, la idea es equiparar recursos, hacer un equilibrio y tratar de la misma forma a toda la población. Tenemos una articulación muy fuerte con el Gobierno” (Gómez, 2018).

Bajo esta misma lógica, los equipos de tecnócratas de la Gobernación de Sucre y de la Alcaldía de Sincelejo declaran que la articulación con los programas sociales se realiza mediante varias plataformas técnicas y administrativas. Basta como muestra, las Mesas de Víctimas por el Conflicto Armado, espacio donde se intercambian herramientas y estrategias para el desarrollo de las actividades. En estas mesas participa el Gobernador a través del despacho del Secretario de Gobierno, entre otros funcionarios que coordinan los diferentes temas (Moreno, Pérez, Monsalve, 2018).

Cosa parecida sucede también con los Consejos Departamentales en Colombia, los cuáles presentan un lugar propicio para que las comunidades dialoguen con las autoridades y técnicos sobre la pertinencia de los programas sociales. Estos son presididos por el Gobernador; participan los directores de los entes departamentales (ICBF, SENA, Procuraduría) y los alcaldes. Se reúnen cada tres veces al año, donde las comunidades plantean sus necesidades al Gobierno Departamental (Moreno, 2018).

De igual modo, el Sub director del ICBF en Sucre, considera que la interacción técnica entre el programa Familias en Acción y las instituciones locales se realiza de forma permanente y positiva, especialmente con dicha institución, en la medida en que trabajan articuladamente a través de una plataforma denominada Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Mediante este sistema, todas las instituciones del Estado que trabajan

por la familia, la niñez, la juventud y adolescentes más vulnerables, concertan acciones técnicas y operativas.

Se debe agregar que en las Mesas de Trabajo del Consejo de Política Social a nivel Departamental; en las Mesas Inter sectoriales locales, entre otros espacios, se discute la problemática de la pobreza, se identifica a la población prioritaria y los posibles programas sociales involucrados para atender a estas necesidades. En estas instancias participan los actores locales como la Alcaldía, la Policía, la Defensoría de Familia, las Comisarias de Familia, Bienestar Familiar, la Registraduría, la Procuraduría. También, participan los voceros de las familias y/o poblaciones beneficiarias de los programas, como FA, los técnicos de las organizaciones sociales, universidades, entre otros, participando con Voz y Voto. Las Mesas se realizan cada cuatro meses (Dávila, 2018).

Conforme a lo anterior, el director del ICBF en el Departamento del Cauca complementa sobre la realización de presentaciones públicas con participación de la población y/o en mesas sociales cuando se realiza la rendición de cuentas de cada una de las entidades. El ICBF tiene previsto, cada dos meses, realizar mesas abiertas en todos los municipios del departamento del Cauca y congregamos a todas las instituciones, incluyendo a los programas sociales. “Allí, brindamos la institucionalidad y un staff de atención amplio, interdisciplinario e interinstitucional para que la población manifieste sus inquietudes, las fortalezas y debilidades de los programas del Estado” (Ruíz Gómez, 2018).

En definitiva, se pudo constatar una pluralidad de espacios, mesas de interacción y plataformas multinivel que funcionan de forma muy positiva en Colombia, acercando

las inquietudes técnicas, sociales, operativas y las mejoras internas del programa. Por un tema de espacio y pertinencia de la investigación no se incluyeron todas las iniciativas.

Desde otro punto de vista, el director de la MCLP en Piura expresa que, en los inicios del programa Juntos, existió un Comité Intersectorial, convocado por el programa, con participación de representantes de la sociedad civil e instituciones a fin de presentar los avances del programa y las dificultades del mismo. En particular, Victor Palacios estima que esa fue una buena estrategia inicial de Juntos porque era un Comité Regional Intersectorial; también había a nivel provincial y distrital.

No obstante, “el programa ha sufrido varios cambios a lo largo de su implementación. Desde el 2017, estoy como coordinador de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza y no recuerdo que Juntos nos haya convocado para discutir algún tema que tenga que ver con la gestión de Juntos. Más bien, nosotros sí los convocamos para poder ver cómo va el programa y cuándo recibimos alguna queja y/o problema que se haya presentado, se le llama al Jefe de Juntos” (Córdoba, 2018).

Al respecto, el jefe encargado del programa Juntos en Piura argumenta que el programa participa en los comités intersectoriales de salud. “Además, existe una estrategia regional de primera infancia donde se intenta articular las plataformas de las ayudas sociales, a nivel distrital. Estamos articulando con los gobiernos locales para que ellos ayuden en el proceso para que se pueda implementar un agente municipal no bancario en poblados alejados. También, articulamos con los funcionarios del Banco de la Nación para que brinden el servicio de calidad que nosotros esperamos y que las usuarias también” (Martínez, 2018).

Como complemento, la directora de la MCLP en Cajamarca, Anne Centurion, enfatiza en que, si bien Juntos desarrolla sus acciones en el terreno y participa ocasionalmente en algunos comités y/o mesas provinciales y regionales, su presencia local no es muy notable.

6.3 PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN

Un tercer elemento a tomar en cuenta dentro del factor explicativo de las diferencias entre los programas sociales en Colombia y el Perú radica en la relevancia de la interacción de las políticas públicas con el entorno donde se implementan, mediante acciones y estrategias flexibles que promueven la participación y la innovación.

En rigor, el análisis de los espacios participativos generados en el marco de los programas sociales no hacía parte de los alcances y objetivos iniciales de la presente disertación. No obstante, los hallazgos destacaron la importancia de incorporar este elemento.

Antes de analizar las evidencias, es prudente referir la clasificación del concepto de la participación trabajadas por algunos académicos como Albert Meister quienes proponen tres formas: a) la participación voluntaria; b) la participación inducida que es provocada por factores externos con el objetivo de conseguir aprobaciones de la comunidad. Posiblemente, en este nivel se desenvuelven los programas sociales; y c) la participación de hecho de grupos, donde los miembros nacen y reciben su pertenencia a un grupo y su posterior aprendizaje (Meister, 1977).

Algunas posturas críticas sostienen que los aspectos formales de la participación inducida que se fomenta a nivel institucional, a través de las intervenciones estatales

como los programas sociales, en muchas ocasiones, pasan por alto las estrategias más locales de diálogo y discusión; así como que presentan un desconocimiento de las particularidades de los destinatarios de estos programas y que inciden en la auto sostenibilidad de las intervenciones (Wolton, 1989; Denieul, 2008, Dacheux, 1999).

Esta base teórica nos sirve como preámbulo para interpretar los espacios participativos promovidos por los programas sociales en ambos países, en las zonas donde se implementa. Por ello, y gracias al trabajo de campo realizado en dos municipios colombianos, se pudo verificar el empeño desplegado por el programa FA en este sentido.

Según la responsable del programa Familias en Acción en el Cauca existen iniciativas e innovaciones que se van incorporando de forma permanente al programa debido a la continua mediación local en la operación de la política pública.

De hecho, “FA realiza un reconocimiento a las madres líderes que realizan un gran trabajo participativo y motivador con las comunidades. En el municipio de Popayán tenemos unas 220 mujeres líderes. Junto con ellas hemos diseñado e implementado los denominados -Espacios Pedagógicos- los cuáles son una innovación del programa FA; estos deben ser cuatro en el año” (Quelal, 2018).

Además, Carolina Quelal, revela que las temáticas priorizadas en estos espacios locales de participación y educación son variadas. El Espacio Pedagógico consiste en una instancia participativa; se realiza en una caseta comunal (lugar comunitario), donde las madres convocan a la comunidad y el enlace municipal de FA articula con las comunidades, expertos y actores locales. El aporte de este programa es que gracias a él se puede articular con las diferentes instituciones, en beneficio de las familias.

Adicionalmente, la funcionaria encargada de FA en Sincelejo admite que todos los espacios de participación ciudadana son bienvenidos y adecuados para Familias en Acción. En síntesis, María del Rosario Monsalve explica que “sí no tenemos un contacto directo y permanente con las comunidades y actores locales, no podemos tomar decisiones acertadas y cada uno de los escenarios nos permite conocer las necesidades, así como identificar las posibles soluciones” (Monsalve, 2018).

Así mismo, esta funcionaria complementa que al año se desarrollan unas 640 charlas, donde el programa establece contacto directo con cada una de las madres líderes y de las familias beneficiarias. “Adicionalmente, generamos espacios de diálogo con las comunidades donde nos trasladamos todos los responsables de las diferentes áreas del gabinete municipal para escuchar de primera mano las necesidades y en ese mismo instante, el alcalde toma decisiones. Con base a estas necesidades, identificamos las posibles soluciones y las ponemos en marcha” (Monsalve, 2018).

En lo esencial, tanto los funcionarios, como los técnicos y académicos consultados en el Cauca y Sucre aseveran que las familias beneficiarias de estos programas son agradecidos ya que lo manifiestan verbalmente; se reciben testimonios de personas que han participado del programa y hoy muestran los resultados. En realidad, “esto corrobora que se utilizaron bien los recursos, que se articularon de buena manera las instituciones y que esa familia se sintió parte del programa. Este incentivo ha permitido que en Popayán y en Sincelejo, los hijos/as hayan continuado estudiando y pasen de FA a Jóvenes en Acción” (FA, Popayán y Sincelejo; Quelal, Ruíz, 2018).

En virtud de los diálogos sostenidos en el municipio de Sucre, los técnicos consideran que los beneficios de FA son una ayuda muy grande para las familias y estas

manifiestan su agradecimiento con el programa. “Por ejemplo, aquí la mayoría son mujeres solteras, cabezas de hogar, con muchas necesidades y para ellas estos subsidios son muy significativos”. Razones por las cuáles, todos los expertos y funcionarios entrevistados en Colombia manifiestan que las comunidades beneficiarias de Familias en Acción, efectivamente, han generado un sentimiento de pertenencia hacia estos programas (FA, ICBF, Sucre 2018; Medellín, Sanchez, 2015).

Al respecto, Baugmanter y Jones destacan que los procesos positivos de la retroalimentación están vinculados a los cambios impredecibles en la agenda política. La retroalimentación positiva correspondería a un proceso interno que contribuye al contrabalance de tendencias. Este feedback positivo afecta las decisiones individuales y permite la posibilidad de éxito y/o fracaso de una política pública (positive and negative feedback).

Por lo que respecta a la situación del fomento de los espacios participativos en torno al programa Juntos en el Perú, los coordinadores regionales de la Mesa de Lucha contra La Pobreza en Piura y Cajamarca, opinan que el involucramiento de los programas sociales en los espacios comunales es un aspecto fundamental para la sostenibilidad de los mismos porque va abriendo “camino” a fin de ir implementando estas intervenciones y luego este puente sirve durante la gestión, la operación y en el seguimiento. Pese a esto, ambos funcionarios son críticos con la postura tímida o restringida de Juntos en el fomento de dichos escenarios de diálogo y participación (Córdoba, Centurión, 2018).

Por último, estimo pertinente mencionar nuevamente la publicación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) sobre las relaciones que se establecen localmente entre los destinatarios y los programas sociales, ya que confirma un posible estado de

subordinación y de escasa agencia entre los usuarios con los técnicos, los funcionarios de Juntos y del Banco de la Nación. “Solamente, en pocas ocasiones, se formulan quejas sobre los tiempos de espera y existe poca información del programa social. La brecha entre lo que se espera del programa y cómo este funciona genera una frustración entre los usuarios, pero no lleva a una articulación y participación política” (Cerna, Puémape, otros, 2017).

6.4 ALIVIO LOCAL DE LA POBREZA

Como lo anuncié en la introducción del presente capítulo sexto, estimo conveniente finalizar esta sesión con unas reflexiones sobre los efectos de la cogestión en el impacto de los programas sociales y si estos, efectivamente, han ayudado en la reducción de la pobreza en ambos países. Estas reflexiones no pretenden ser concluyentes, sino más bien que aporten nuevas ideas al debate, y surgieron a lo largo de las entrevistas, del recorrido a los municipios con altos niveles de pobreza y en el diálogo con los tecnócratas; también a partir de la mirada de las burocracias locales.

Para los especialistas en Colombia es categórico que un programa como Familias en Acción es muy efectivo como política social. Evidentemente, consideran que se tendrían que realizar algunos ajustes en varios aspectos, por ejemplo, definir mejor los parámetros de la medición de la pobreza extrema, mejorar la actuación con el tema de las filtraciones, entre otros. Sin lugar a cuestionamientos, Familias en Acción es un instrumento importante de la red de protección social, pero debe estar complementado con otras acciones del Estado, de las alcaldías e iniciativas de la sociedad civil (Attanasio, 2005; Cárdenas, 2012; Gómez, Quelal, Chavez, Torres, 2018).

¿Familias en Acción ha demostrado resultados en combate a la pobreza en Colombia? Tomando en consideración la opinión de los funcionarios y técnicos colombianos, manifiestan que esta es una pregunta que constantemente se realizan “y la conclusión a que llegamos las autoridades es que sí; de cierta manera impactamos en el desarrollo en resolver las necesidades de las comunidades, ya que, si no existieran estos espacios, sería peor.

Nosotros como autoridades, desde el nivel central hasta local, nos gustaría que todo fuera resuelto de buena manera a fin de resolver los problemas de las sociedades. Pero, nuestras sociedades van mutando, desafíos diarios y como Estado debemos ser flexibles para adaptarnos a estos cambios y resolviendo con toda la contundencia posible; nos plantean metas y logros para resolver estos problemas” (Moreno, Monsalve, 2018).

Por lo que respecta a FA es un programa que es bien llevado con impactos reales en la disminución de la pobreza extrema, complementan los tecnócratas. Por supuesto, es importante que las autoridades y los municipios realicen esfuerzos a fin de que las familias no dependan solamente de las transferencias. Para que una familia salga de la vulnerabilidad es necesario que se generen estrategias como el emprendimiento, la participación de las empresas y del Estado, a fin de generar empleo (Pérez, 2018).

Llevando la reflexión a un nivel más local, los funcionarios de las Alcaldías de Sincelejo y Popayán sostienen que se han alcanzado muchos logros, se ha descentralizado muchas competencias. Pero, aún se debería empoderar más a las autoridades territoriales en el desarrollo de este tipo de programas. “Si bien, no manejamos directamente los recursos de las subvenciones, nosotros tenemos el contacto

diario con los beneficiarios. Sí solamente se tratara de hacer un pago, las familias no tendrían ningún sentido de pertenencia, ni agradecimiento” (Quelal, 2018).

Los funcionarios municipales a esto lo llaman un “Gana – Gana” mediante condiciones favorables a las alcaldías que gestionan los programas y para los beneficiarios que son el fin último de este tipo de intervenciones. El reto sería pasar de la ruta de inclusión social en la que actualmente se encuentran las familias participantes, hacia la ruta de inclusión productiva; la generación de capacidades y la inversión en capital humano, lo cual debe conllevar a procesos de movilidad social y a la generación autónoma de ingresos (Robayo, 2016). Además, de procesos de cogestión con presencia de los gobiernos locales, espacios de diálogo técnico operativo multinivel; así como estrategias flexibles e innovadoras.

Según el responsable del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) del Cauca, Familias en Acción ha partido de una estrategia clara a nivel nacional que efectivamente ha sido implementada en el territorio, ya que ha podido sacar adelante el tema de la pobreza, sobre todo en el Cauca y, particularmente, ha apoyado la situación de las familias en estado de vulneración, en especial de los niños.

“A pesar de esto, aún hay mucho por hacer ya que la cobertura de las familias en pobreza extrema está entre un 10% al 15%, lo cual es poco, comparado frente la población que estamos atendiendo en el departamento del Cauca y en las regiones más apartadas que son los municipios más vulnerables, donde la pobreza se incrementa por el orden público, distancia y geografía”.

James Ruíz Gómez reconoce que localmente en Popayán se ha logrado una mayor interacción e insertar otros temas en torno a FA gracias al intercambio con los

expertos y técnicos locales. “Creemos que a raíz de esos temas que entran a discusión por intermedio de los equipos y las plataformas técnicas en el terreno, la familia pasa a ser el eje central de la intervención. Por ello, creemos que el Gobierno central debe ampliar la mirada para complementar los servicios de atención a la primera infancia con las modalidades que trabajan otras instituciones en el territorio, como la nuestra” (Ruíz, 2018).

Es altamente probable que la flexibilidad de los programas sociales en Colombia también guarde relación con la posibilidad de incorporar nuevas temáticas que van surgiendo de forma directa e indirecta con respecto al alivio de la pobreza. Así, por ejemplo, temas como la drogadicción, el embarazo adolescente, la violencia, entre otros se van agregando. “Se aborda un problema y salen 10 más. La conclusión de esto es que no podemos bajar la guardia y hacerlo de forma estructural. Por ello, los programas piloto nos sirven para mostrarles a los alcaldes, entidades y comunidades para que incorporen innovaciones y los ejecuten” (Moreno, 2018).

Para finalizar, desafortunadamente, este elemento relacionado con los posibles efectos de la cogestión en el impacto de los programas sociales en el Perú no fue abordado en las conversaciones sostenidas en Lima y en las provincias. Esto se sustenta en que las alcaldías e instancias locales no participan en la implementación del programa Juntos y tampoco los especialistas entrevistados lo mencionaron como un tema relevante y/o una preocupación recurrente en el Perú, como sí ocurrió en el caso colombiano.

CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO VI

Para concluir, a lo largo de este sexto capítulo se profundizó en el segundo factor explicativo de las diferencias entre los programas sociales Familias en Acción y Juntos, concerniente a la influencia de las tecnocracias y burocracias en el territorio. Dicho factor está interconectado con los sistemas de cogestión instaurados para la ejecución de las políticas públicas e identificada como la segunda gran diferencia entre las intervenciones objeto de estudio.

Gracias a los casos expuestos, el trabajo de terreno y a los hallazgos compartidos se puede afirmar que es evidente la contribución de las burocracias locales en la aproximación de la política a las bases y grupos sociales. La correlación de los programas parte del reconocimiento, las relaciones y la presencia de las políticas sociales en el territorio, gracias a la intermediación de tecnócratas y burócratas que realizan una labor mediadora en el contexto. Esto, sumado a las plataformas multinivel de participación e intercambio donde se generan espacios de retroalimentación técnica y operativa, no tanto clientelar.

De los planteamientos expuestos se deduce que Colombia tiene un nivel de mayor desarrollo en la apertura y en el influjo del componente local, en contraste con el patrón peruano. Tanto así que para los tecnócratas y académicos colombianos es una premisa positiva e indiscutible que, para intervenir localmente en cualquier rincón del país, se deben establecer fuertes relaciones con el territorio.

Ahora bien, expertos, funcionarios y técnicos peruanos reconocen que Juntos no ha priorizado en su estrategia de intervención el fortalecimiento de los lazos a nivel de los territorios. En nuestra opinión, esto se explica porque la presión local no ha sido una

condición significativa, a lo largo del proceso de implementación de Juntos. Los tecnócratas encargados de la gestión del programa Juntos a nivel central hablan de forma abstracta sobre el enfoque de la “formación de capital humano local” que promueve el programa, pero no logran aterrizar este concepto con las acciones y estrategias que se desarrollan en las localidades.

En contraste, y como resultado del dialogo con los responsables del programa FA, a nivel central, regional y local, así como en la interacción con las autoridades colombianas, se hace evidente una cantidad heterogénea y dinámica de plataformas de participación local en torno al tema de la pobreza. Algunas de ellas lideradas por las entidades públicas, pero otras con participación de actores no estatales, universidades, ONGs, beneficiarios y de la sociedad civil. Indiscutiblemente, esto enriquece el debate técnico y el diálogo con las comunidades. Así como fomenta la interacción y la capacidad de articulación.

Ahora bien, los especialistas y funcionarios consultados en el Perú coinciden que en el territorio no se ve mucho personal de Juntos, ni su participación en espacios locales de discusión. A pesar de que esto fue algo notorio al inicio del programa, sin embargo, este dinamismo se fue disminuyendo.

En síntesis, mis hallazgos encontraron que un aspecto valorado por parte del programa Familias en Acción consiste en el trabajo comunitario que realizan las “madres líderes”. Esto representa un mayor acercamiento con las familias ya que permite identificar necesidades e incorporar nuevos temas. De igual forma, les sirve a los responsables del programa como un insumo para circular información clave, tener

retroalimentación de los/as usuarias sobre la intervención y como una estrategia de control, ante virtuales inconvenientes.

Situación diferente se presenta en el caso de Juntos donde se evidencia que el programa no ha alcanzado una participación muy activa en los espacios locales de discusión. En algunas ocasiones, los usuarios no conocen los criterios que utilizan los burócratas para la inclusión de las familias al programa, ni las condiciones que recogen para el respectivo registro y seguimiento.

Finalmente, los expertos, académicos y funcionarios consultados en ambos países opinan que los programas Familias en Acción y Juntos efectivamente han realizado aportes importantes y contribuciones significativas en el alivio a la pobreza; obviamente aceptando las limitaciones y planteando oportunidades de mejora.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

Antes de adentrarnos en las conclusiones, quiero dejar en claro que el interés que motivó la presente investigación consistió en escudriñar por los factores o causas que pudieran explicar las diferencias alcanzadas en la difusión de políticas públicas. Como es bien sabido, la región de América Latina lleva dos décadas implementando una diversidad de programas sociales a fin de atender problemas estructurales; sin embargo, los expertos, instituciones y Gobiernos se vienen preguntando por la efectividad de dichas intervenciones, los resultados insuficientes alcanzados, ante fenómenos como la pobreza y la desnutrición que aún persisten.

A partir de esta inquietud, se seleccionaron los países de Colombia y el Perú, el primero con mayor organización política y trayectoria institucional que el otro. Además, se identificó un tipo de política pública ampliamente difundida que partió de un molde similar. Las intervenciones seleccionadas como objeto de estudio - Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas- corresponden a intervenciones posicionadas en 18 países de la región, con una reconocida trayectoria y con un alto impacto social, ya que atienden a cerca de 30 millones de familias en situación de pobreza, más del 18% de la población total Latinamericana (Maldonado, Moreno, Pérez, Barrera Orjuela, 2011; CEPAL, 2017).

Importa, y por muchas razones, destacar la pertinencia de los casos seleccionados para el trabajo de campo ya que contribuyeron de forma directa en la disertación. Estos casos se constituyen como ejemplos bastantes típicos y normales dentro de la política local en Colombia y el Perú. Dicha condición contribuye de forma sustancial en el análisis de las diferencias y en los factores explicativos entre los dos países, así como su extrapolación a otros programas sociales en América Latina y el Caribe.

Fueron también relevantes para la investigación, los diálogos sostenidos en profundidad con veintinueve especialistas de las universidades, la cooperación, ONGs, institutos, entidades en las ciudades de Lima y Bogotá; así como los encuentros con los funcionarios locales, técnicos asignados a las Unidades Territoriales, entidades y voceros de organizaciones locales en los departamentos del Cauca y Sucre en Colombia; así como en las regiones de Piura y Cajamarca en el Perú.

Resulta claro reconocer que las interacciones establecidas en la ciudad de Bogotá con funcionarios de la Presidencia de la República, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), las Universidades del Rosario y de los Andes contribuyeron a esclarecer vacíos conceptuales sobre el marco normativo, institucional y programático del programa Familias en Acción. Así mismo, se captó el interés de académicos y especialistas con relación a los objetivos planteados por la investigación; así como en los posibles factores explicativos de las diferencias entre los programas sociales.

En consecuencia, se estableció una retroalimentación con los burócratas y tecnócratas consultados sobre los supuestos teóricos de partida de la investigación con respecto a las estrategias y acciones tangibles llevadas a cabo en la implementación de las políticas públicas en Colombia.

De manera análoga, las entrevistas gestionadas con investigadores peruanos, expertos de los organismos internacionales, funcionarios públicos del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), responsables del programa Juntos, así como ex ministras y ex viceministras del sector social en el Perú; plantearon nuevas perspectivas internas y externas a partir de la reflexión de los tecnócratas sobre las acciones y puntos de vista llevados a cabo por los mismos responsables de la operación de las políticas sociales.

En la perspectiva que aquí adoptamos, las visitas a los municipios colombianos de Popayán y Sincelejo; y de Piura y Cajamarca en el Perú, permitieron indagar en la operación y en la gestión concreta de los programas y su aterrizaje en los territorios. Es relevante destacar que las zonas seleccionadas en Colombia y en el Perú presentaron condiciones institucionales similares en cuanto a la presencia y trayectoria del programa Familias en Acción y del Programa Juntos.

Algo semejante ocurrió con la revisión bibliográfica de libros, ensayos, artículos científicos, noticias, entre otros documentos, ya que sirvieron como fundamento para comprender el estado del arte sobre los programas sociales, las diferencias y, brindaron la posibilidad de especular, un poco, sobre lo que podría pasar en países con realidades similares a Colombia y al Perú.

Dejando todo lo anterior en claro, puntualizo que el presente capítulo de conclusiones de la tesis se organiza en cuatro secciones; una primera se concentra en compendiar las diferencias encontradas entre los programas sociales y los factores que las explican. En segundo lugar, se analiza sí estos factores y hallazgos encontrados dialogan con otros casos y/o programas sociales de otra naturaleza.

En tercera instancia, se desarrolla un conjunto de temas que nos deja la disertación, entre los cuales quisiera resaltar la reflexión sobre la pertinencia del enfoque de la difusión y los nuevos paradigmas neodifusionistas, las formas de evaluar las políticas y la efectividad de las mismas, así como la relevancia de las burocracias locales para la gestión de la política social. Finalmente, una cuarta sección donde se aborda la convivencia de las tecnocracias con las políticas clientelistas y un conjunto de recomendaciones para los elaboradores y responsables de políticas sociales.

Es prudente aclarar que la disertación centró su objeto de interés en identificar las diferencias y en los posibles factores que estaban detrás de dichas diferencias. La disertación no ofreció mostrar el proceso sobre cómo las redes clientelares actúan en la clientelización del programa. Partimos de la premisa que esto se puede inferir de los hallazgos y de la literatura existente sobre el estado del arte en un tema tan amplio y complejo como es el clientelismo colombiano.

La tesis tampoco realizó un análisis estadístico de las bases de datos de los programas sociales. Al ser programas de impacto y cobertura nacional, hubiera sido muy dispendioso adentrarse en las bases de datos y sus cruces con variables como

la focalización y filtración. Sin lugar a dudas, esto arrojaría información estadística, pero no serían aspectos significativos dentro de los alcances y la naturaleza de la presente investigación. Para ser más específicos, me gustaría dejar en claro que la disertación no pretendió explicar cómo ocurre la clientelización, sobre las bases de datos de la focalización; ni tampoco los mecanismos que posibilitan la cogestión de los programas sociales.

Lo dicho hasta aquí supone que la línea argumentativa de la tesis no tiene la intención de demostrar si se presentó una clientelización efectiva en Colombia o, si por el contrario, el Gobierno peruano utilizó de forma eficiente el temor de la amenaza de la “clientelización local” del programa Juntos a fin de aislar a los gobiernos locales de la implementación y operación del mismo.

Existe empero, algunos testimonios de profesionales peruanos consultados que refuerzan la idea que una de las condiciones impuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú para otorgar la viabilidad de JUNTOS, consistió en la exigencia de centralizar la operación; el estricto control fiscal y evitar el uso clientelar del programa a través del intercambio de favores políticos, en especial por parte de los gobiernos locales y departamentales (García, 2018; Trivelli, 2017).

Ahora bien, tomando en cuenta el proceso incipiente de descentralización de funciones hacia los entes subterritoriales en el Perú, durante el momento inicial del programa Juntos; así como la débil capacidad de ejecución y acompañamiento técnico de las municipalidades, sumado al débil afincamiento de los actores locales

y las limitaciones de participación, frente a estrategias centralistas y de control tecnocrático; planteo como hipótesis que estas fueron las condiciones que se presentaron para realizar una mayor contención a la influencia de las redes clientelares generadas en torno a Juntos.

Por el contrario, esta situación no se presentó en Colombia, debido a los factores y las condiciones expuestas en el punto anterior, caracterizadas por una mayor capacidad de las tecnocracias locales, actores y políticos en el terreno más empoderados y gran capacidad de negociación en la relación periferia – centro. Además, de procesos consolidados en el fortalecimiento de la red de protección social, descentralización y autonomía de los gobiernos subnacionales. Sumado a esto, una herencia clientelar con diversidad de matices.

DIFERENCIAS Y LOS FACTORES EXPLICATIVOS

Filtraciones y las Redes Clientelares

La primera diferencia identificada, entre los dos casos de estudio, consistió en la forma cómo se seleccionan los beneficiarios de los programas sociales. Esta diferencia se materializó a través del nivel de filtraciones alcanzado y la focalización. A fin de aclarar esta diferencia, se planteó una posible explicación alternativa basada en los niveles divergentes de Capacidad Estatal, argumento que fue descartado e insuficiente. Razón por la cual, se incorporó el factor del clientelismo.

Las evidencias revelaron que en Colombia se presenta una tendencia hacia la focalización denominada como “blanda y descentralizada” en la medida en que las responsabilidades asumidas para la selección de los beneficiarios de las ayudas sociales son compartidas entre el Estado central y los municipios; con criterios flexibles de entrada, permanencia y salida de los destinatarios, lo cual ha causado un número significativo de “Colados” (Barreto, 2015; Clavijo, 2017; Cartagena, 2016).

Siguiendo con la misma categorización, se explicó qué en el Perú se ha instaurado una focalización “dura y altamente centralizada”. Esto se sustenta en la medida que los criterios e instrumentos técnicos de selección de los usuarios de las ayudas sociales son manejados desde las instancias centrales. Los datos observados corroboran que Juntos registra mínimas filtraciones, pero tiene problemas de sub-cobertura, así como techos presupuestales muy limitados (Jaramillo, 2017; Trivelli, 2017; Mujica, 2017).

En este mismo orden, la disertación infirió que la focalización respondía de manera funcional tanto a objetivos tecnocráticos, pero sobre todo a motivos políticos. Esto se relaciona con las redes clientelares y el uso político de los programas, a lo largo de la implementación.

Ahora bien, y como fue abordado en varias sesiones de la disertación, la alta filtración detectada en el programa social en Colombia, no se trata tan solo de aspectos técnicos. Al respecto, y en virtud de la opinión de los analistas, la focalización instaurada en Colombia ha generado tasas de filtraciones, estimadas entre el 45% al 60%; cifras altas si se compara con el ejercicio peruano que oscila entre el 2% al 4% (Clavijo, 2017; Valenzuela 2012).

Al respecto, se encontraron indicios de que en Colombia existe una permisividad y aceptación implícita de las filtraciones en los programas sociales ya que esto serviría, en alguna medida, para “*dinamizar*” la política social. Es por esto que los expertos, técnicos y funcionarios colombianos reconocen que los objetivos y resultados del programa Familias en Acción se vienen cumpliendo, a pesar de la alta filtración detectada en el sistema de protección social y lo que esto impacta en términos de despilfarro de recursos, eficiencia de las intervenciones, entre otros (Jaramillo, 2018; Otero, 2018; Ruiz, 2018, Torres, 2018).

En síntesis, el panorama encontrado en Colombia es muy distinto al de Perú ya que Juntos se ha caracterizado por otorgarle un manejo excesivamente tecnocrático y con niveles mínimos de filtración (Trivelli, Jaramillo, García, 2017; Vargas, 2011). Sin embargo, es imperativo destacar que ambos países intentaron realizar una focalización estricta, pero debido a las redes clientelares, fue más difícil para Colombia.

En lo esencial, en la tesis demuestro que Colombia y el Perú presentan diversos niveles de centralización y jerarquías en la relación Centro – Periferia. Tenemos pues, que Colombia tiene una trayectoria consolidada en la delegación de funciones hacia las administraciones departamentales y municipales (Camacho, Sánchez, 2010; Robayo, 2016, PNUD, 2018).

Atendiendo estas consideraciones, mi análisis de la trayectoria institucional demuestra que países como Colombia, presenta una mayor tradición y estabilidad institucional; pero a la vez un mayor grado de politización y penetración de la política

local dentro de los programas estatales, combinada con capacidad burocrática (González, 2011; Martínez, 2011; Dargent, 2015). En contraste, el Perú presentan una mayor variabilidad e inestabilidad política; un aparato tecnocrático fuerte en el centro, pero una débil capacidad en las regiones (Durand, 2002, Barrios, 2011; Fonseca, 2009; Otero, 2018; Blanco, 2017, FAO, 2010).

Definitivamente, si fuera por capacidad Estatal se podría decir que Colombia está en mejores condiciones, en comparación con el caso peruano. Por esto, la tesis descartó que las diferencias se podrían explicar exclusivamente por la capacidad estatal porque si fuera por esta condición, encontraríamos que Colombia debería tener más control del aparato central, hacia los niveles locales y subnacionales, situación que no sucede en la práctica. Por esto, el primer factor “redes clientelares” es clave para entender la primera diferencia relacionada con la focalización y las filtraciones.

En este orden de ideas, la comprensión de las redes clientelares y el uso político que cada Gobierno le ha otorgado para el manejo de dichas intervenciones fue fundamental para analizar las filtraciones; las cuáles han estado presentes, desde el inicio de estas políticas públicas, y a lo largo de la consolidación del sistema de protección social. Así en la disertación demuestro que Familias en Acción ha generado unas redes dinámicas de lealtades, sentimientos, intereses y oportunidades que han sido aprovechadas en los periodos electorales presidenciales de los últimos 18 años, así como en los respectivos periodos de reelección y comicios locales.

La red de relaciones establecidas entre el Estado colombiano y los ciudadanos, a través de este tipo de programas sociales, exceden los elementos estructurales del diseño o la implementación de dichas políticas; hasta aspectos como la irrupción de actores políticos en los espacios de divulgación de los programas; la vinculación de los beneficiarios en aspectos de movilización electoral (Barrios, 2011; Martínez, 2011; Clavijo, 2017).

El Sistema de Co Gestión y las Burocracias Locales

La segunda diferencia encontrada entre los programas sociales corresponde al nivel de apropiación local y/o Co Gestión Informal que ha sido establecido para la puesta en marcha de la política pública. A pesar de que esto no estaba contemplado en el diseño del programa Familias en Acción, se ha ido configurando como parte del contexto y por las condiciones preexistentes. Esta segunda diferencia está vinculada al segundo factor explicativo basado en la influencia de las burocracias y tecnocracias locales.

Tomando como base los fundamentos anteriores, los hallazgos demostraron que la inclusión de las instancias municipales y departamentales en la operación del programa Familias en Acción permea la política, desde el nivel central hasta el nivel local; también implica un mayor nivel de negociación y diálogo. En cambio, se comprueba que el Perú tiene una política centralista y vertical. Resulta importante destacar que, en mi disertación, presento uno de los mecanismos que se han establecido en Colombia a través de Acuerdos Administrativos con las alcaldías y

los gobiernos locales para la implementación de Familias en Acción. Elementos corroborados con la visita a los municipios de Popayán y Sincelejo.

De allí, se encontró que los municipios visitados se han apropiado del programa y lo han asumido como parte integral de su estrategia de intervención para el alivio local de la pobreza. Gracias a esta relación dinámica y al empoderamiento de las alcaldías se encontraron pruebas que reafirman la contribución alcanzada por el programa Familias en Acción en la creación de capacidades; así como en la delegación de competencias para que las administraciones públicas locales asuman un papel protagónico en la difusión de la política social.

Por su parte, los indicios demuestran que el enfoque de gestión de Juntos ha impuesto “candados” técnicos administrativos, arrojando como resultado una limitada participación de las alcaldías o gobiernos en el territorio, tampoco se presenta una delegación de funciones.

Ciertamente, la disertación corroboró que el programa Familias en Acción fue concebido bajo un modelo descentralizado de ejecución donde el nivel nacional es responsable por el diseño de las políticas públicas y sus procedimientos. A su vez, el nivel regional se encarga de servir como puente entre el nivel nacional y los niveles locales; y finalmente, los municipios son responsables de la ejecución del programa en el territorio (Robayo, 2016, Garzón, Torres, 2017; Attanasio, 2005).

En el Perú, las personas entrevistadas plantearon una situación contraria, ya que el nivel subnacional no ha influido en la gestión de Juntos. El efecto de esto es

que, tanto funcionarios como especialistas y técnicos, llegan a afirmar que el éxito de la política social se debe al enfoque aséptico (sin contaminación, ni roces) instaurado a fin de limitar la participación de las interacciones locales en la gestión del programa (García, 2017, Trivelli, 2017, Blanco, 2016).

Resumiendo, los hallazgos encontrados prueban que Familias en Acción y Juntos respetaron los lineamientos generales del modelo de TMC. Es decir, que la segunda diferencia de la cogestión tampoco se pudo explicar por el diseño, porque ambas intervenciones partieron de moldes similares. De esta manera, en el Perú se ha logrado un control en el manejo del programa Juntos, debido a que los gobiernos subnacionales y actores locales no tienen la fuerza, ni las capacidades para ser competidores del poder central.

Es decir, el argumento del factor explicativo de la c gestión se sustenta en que el manejo compartido del programa social en Colombia no tiene su origen en el diseño, sino que se presentó gracias a la influencia de las burocracias locales y el aterrizaje en el territorio. En pocas palabras, esto significa que a pesar del clientelismo también existen tecnocracias locales y sociedad civil más fuertes que en el Perú. Atendiendo a estas consideraciones, la investigación corroboró que las élites y burocracias subnacionales penetran los programas sociales con influencias en aspectos más de tipo administrativo, operativo y técnico, no tanto clientelar.

En efecto, Colombia tiene una tradición de 30 años en su proceso de descentralización que se refleja en los mecanismos de democracia participativa, mayor autonomía y sistemas más sofisticados de transferencias a las regiones,

guardando una diferencia evidente con el Perú (Sanín, 2010). En contraste, los funcionarios peruanos reconocen que Juntos no ha priorizado en su estrategia de intervención el establecimiento de los lazos a nivel de los territorios. Esto se explica, posiblemente, porque la presión local no ha sido una condición significativa, a lo largo del proceso de implementación de Juntos (Silva, 2016; Trivelli, 2017; Blanco, 2016; Vargas, 2011).

LOS FACTORES Y SU APLICABILIDAD A OTROS CASOS

Llegados a este punto y, cómo se anunció en el capítulo introductorio, es prudente volver a destacar los asuntos en común con los postulados de Peck y Theodore con respecto a la necesidad de incorporar factores innovadores a los estudios comparados. Por consiguiente, y en primera instancia, se corroboró la necesidad de contextualizar los comportamientos de los actores afectados por la política social, desde los territorios.

Igualmente, actualizar la perspectiva sobre la tensión generada entre los modelos estandarizados de políticas y el proceso adaptativo de los sistemas tecnocráticos, plataformas y nodos locales. Esto implica la incorporación de nuevos instrumentos experimentales de investigación. Finalmente, partir del análisis de las interacciones entre los lugares de producción teórica y de materialización creativa de las políticas sociales.

Visto de esta forma, y con la intención de extrapolar los hallazgos encontrados en la investigación hacia otro tipo de intervenciones sociales y establecer sí los dos factores propuestos (redes clientelares y burocracias locales)

dialogan con otros casos, me gustaría remarcar que dentro del universo de programas que soportan la Red de Protección Social, en gran parte de los países latinoamericanos, se encuentra varias tipologías. Además de los programas TMC están los denominados de Apoyo y/o Asistencia Alimentaria (PAE), aquellos que se orientan a temáticas muy específicas como la salud y maternidad. vejez y desempleo, entre otros (Collier, 1975; CEPAL, 2010; Pierson, 1993).

En particular, realzo el caso de los programas de apoyo y/o asistencia alimentaria escolar (PAE). Estos presentan diferentes modalidades como la entrega de complementos y raciones alimentarias en especie, la distribución de comidas elaboradas, el suministro de productos o canastas y la entrega de desayunos. Los PAE tienen como objetivo contribuir a mejorar el desempeño académico de las niñas, niños, adolescentes, lograr su asistencia regular y promover la formación de hábitos alimentarios saludables de la población escolar (Garzón, 2013).

A diferencia de los TMC, estos programas no tienen establecidas condicionalidades, los criterios de focalización son universales y las obligaciones son más flexibles que los programas de transferencias monetarias. Colombia tiene una variedad de programas alimentarios, ejecutados por diferentes entidades, bajo el liderazgo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación y autoridades locales, como la Alcaldía Mayor de Bogotá. En el caso Peruano, se encuentra el Programa de Asistencia Alimentaria (PRONAA) que luego se transformó en el Programa de alimentación Escolar Qali Warma, el programa Vaso de Leche, entre otras iniciativas.

Es preciso indicar que los PAE son muy complejos y variados en su estructura, responden a objetivos muy amplios y tienen diferentes modalidades de atención. En algunos casos, los proveedores se encargan de la preparación diaria de los desayunos y los almuerzos y los entregan a las instituciones educativas para el consumo, a nivel rural y en zonas urbanas. En la segunda modalidad, los proveedores se encargan de la entrega periódica de canastas de productos, perecibles y no perecibles.

Ahora bien, la cobertura de este tipo de intervenciones es muy amplia. Baste como muestra el PRONAA que tuvo como beneficiarios a 3 millones 900 mil niños de 3 a 12 años, a 600 mil niños de 6 meses a 3 años de edad, y a 300 mil madres gestantes, quienes recibieron ayuda alimentaria. El programa llegó a 1.825 de los 1.838 distritos que existen en el Perú. No obstante, presentó un alto índice de filtración de beneficiarios que, según el Gobierno en el 2010, alcanzó su máximo nivel del 30 por ciento a nivel nacional. Mientras que en el área urbana la filtración llegó al 46 por ciento.

Aun cuando el PRONAA fue reformulado en el año 2012, los problemas identificados correspondieron a una deficiente focalización de la población infantil que requería de apoyo nutricional, mala calidad en los productos y/o complementos alimentarios, denuncias de corrupción en el manejo de los fondos, clientelismo estatal, falta de rigurosidad en el seguimiento y monitoreo. Según los especialistas, el programa se caracterizó por prácticas institucionalizadas poco transparentes y con una escasa cultura de rendición de cuentas. Estas deficiencias se reflejaban en problemas en los procesos de compras, relaciones clientelares con los proveedores

y en la entrega incompleta y a destiempo de alimentos, entre otros problemas. Estas fueron las razones para cancelar el programa y crear “Qali Warma” (Trivelli, 2012).

El caso del Programa PAE de Colombia, tiene una historia de notable influencia política y una fuerte herencia clientelar que ha estado presente, durante décadas. Tanto así que el Gobierno Colombiano en el año 2016, decidió suspender las acciones del PAE para su total re-estructuración debido a problemas asociados a una alta corrupción e irregularidades en los procesos de compras, denunciados por la Contraloría de la Republica, que involucró a varios Gobernadores Departamentales, operadores y funcionarios; excesivas filtraciones y una ausencia de resultados (Semana, 2018; Confidencial, 2019).

Se estima que el PAE colombiano ha tenido que negociar y lidiar con los actores sociales y políticos que habían sido parte de los beneficiados por el ICBF y que podían tener grupos de influencia en las bancadas del Congreso, organizaciones políticas y sociales, entre otros. De acuerdo con Carolina Garzón, la gran debilidad del PAE es que tiene un fuerte enfoque asistencialista, generando dependencia de los beneficiarios y no ha generando las bases para la sostenibilidad (Garzón, 2013).

Por otra parte, y a diferencia de los programas de TMC que parten de un modelo muy definido, los PAE parten de esquemas diversos, los cuáles se han ido adaptando; algunos siguiendo modelos de los Programas Nacionales de Alimentación Escolar (PNAE) exitosos en otros países. Muchos de ellos, arrastrando

inconvenientes desde el diseño, cambios en las estrategias públicas de alimentación escolar y modelos de gestión.

Podríamos argumentar que este tipo de programas sociales corresponden a políticas públicas con sistemas de operación muy complejos debido a la gran cantidad de intermediarios, proveedores y al tipo de servicios que ofrece. Es diferente entregar subsidios en dinero a productos alimenticios, comidas, desayunos y productos perecederos.

En el caso peruano los cuestionamientos más recurrentes a “Qali Warma” van por el lado de la inocuidad, en especial, durante los primeros años de implementación, a partir del 2012. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo en un documento elaborado en 2013, los tres principales problemas que se detectaron en Qali Warma fueron la falta de capacitación en la elaboración de los alimentos (60%), las horas de trabajo invertidas en la preparación de los alimentos (53%) y la falta de ambientes para preparar y almacenar la comida que afectaba la calidad nutricional (51%).

En comparación con los programas de TMC, los programas de asistencia alimentaria requieren la participación de más actores, por el tipo de servicio y productos; así es que la interacción de las autoridades, tecnócratas y burocracias locales es más evidente. A estos se suman, los proveedores y la comunidad educativa de docentes, estudiantes y padres.

Al igual que el Programa Juntos, Qali Warma optó por un modelo centralizado debido a que el MIDIS consideró que los gobiernos locales y regionales no contaban

con capacidades de gestión, institucionalidad, recursos humanos y financieros, afectando de forma negativa la atención de los usuarios. En un estudio elaborado para la revisión de la experiencia del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), encargado por el MIDIS, se halló que los funcionarios a cargo de los programas sociales en los gobiernos provinciales “[...] realizan a la vez diversas funciones y/o su permanencia es inestable afectando el desarrollo del Programa de Complementación Alimentaria” (Escajadillo 2012: 54).

Según los funcionarios del MIDIS, Qali Warma presenta un modelo mixto centralizado que [...] combina la gestión con instancias locales como los Comités de Compra (CC) y los Comités de Alimentación Escolar (CAE) con la existencia de una estructura organizacional que tiene a su cargo la definición de las recetas de alimentos por cada una de las ocho zonas alimentarias definidas en el Perú; la realización del monitoreo y supervisión, el establecimiento de los estándares de calidad para cada proceso, entre otras materias. Esto implica diferentes niveles de participación de los actores en los procesos de compra, gestión y supervisión del servicio alimentario que incluye proveedores, escuelas, docentes, grupos de padres (Montellanos, 2017). No obstante, gran parte de los procesos son centralizados en el MIDIS y en el mismo programa.

Por su parte, en el caso Colombiano, además de las denuncias de clientelismo, las críticas al PAE también vienen por el lado de la deficiente calidad de los alimentos. Este país optó por un modelo de gestión altamente descentralizado ya que muchos actores e intermediarios participan en la gestión del PAE, de allí lo complejo de su manejo y control. Entre las entidades involucradas en

la gestión del programa alimentario escolar está el Gobierno central que distribuye y autoriza los recursos, promueve mecanismos de participación ciudadana y distribuye los fondos a los municipios.

El Ministerio de Educación es el responsable de la implementación del PAE, las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) realizan el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas, garantiza un equipo PAE conformado por profesionales en diversas áreas. Además, participan las Entidades Territoriales No Certificadas, rectores, coordinadores, directivos docentes, personal administrativo, veedurías y sociedad, así como los operadores y proveedores.

El caso de los PAE en mención nos sirve como ejemplo a tomar en cuenta al momento de extrapolar el análisis de las difusiones entre los programas sociales, a partir del estudio de las diferencias (focalización amplia y sistema de gestión descentralizado) que se patentizan en el territorio; así como la comprensión de la naturaleza, objetivos y los tipos de estrategias de implementación.

Al comparar las evidencias se encuentra que los programas alimentarios en Colombia y en el Perú tienen condiciones análogas, en cuanto a los desafíos que les ha tocado resolver, como por ejemplo la re-estructuración, la presencia de redes clientelares, lo complejo de la operación y del servicio que se quiere prestar a la población.

En concreto, y dicho brevemente, el caso de los programas de TMC y de los PAE nos permiten corroborar efectivamente la aplicabilidad de los factores explicativos que propone la disertación (redes clientelares y burocracias locales)

centrados en destacar la necesidad de profundizar en el estudio particular de los contextos y su gran relevancia para la ejecución de políticas públicas, lo cual permite comprender las causas que explican la brecha entre la planificación de programas que parten de difusiones análogas, organizadas desde la cúpula estatal, pero que aterrizan en difusiones diferenciadas en los territorios, debido a un conjunto de factores vinculados al contexto.

TEMAS QUE NOS DEJA LA DISERTACIÓN

A continuación, me adentro en los grandes temas que nos deja la investigación, vinculados, por un lado, al enfoque de la difusión y cómo las evidencias encontradas en estos programas nos permiten ampliar la mirada hacia otras políticas donde también hay difusión. De igual manera, una reflexión sobre las formas de evaluar las políticas, la efectividad de las mismas y finalmente, cómo podrían convivir tecnocracias y políticas clientelistas.

DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA

En la siguiente sección de las conclusiones, intento englobar los conceptos sobre la difusión que han estado presentes a lo largo de la disertación y que estimo prudente concatenar con los resultados alcanzados. En primer lugar, mencionar el gran aporte de los estudios referentes de la difusión y los nuevos paradigmas (pólicy transfer, fast pólicy), así como la relevancia de este modelo para el análisis

contemporáneo de las políticas; el papel de las IFIS y las influencias, así como una breve reflexión sobre la actualidad de este tipo de estudios.

De acuerdo con las obras abordadas sobre la difusión se encontró que, muchas veces, priorizan la observación y la ampliación de intervenciones públicas provenientes de los organismos internacionales, iniciativas de políticas lideradas por Gobiernos, expertos, planificadores del desarrollo, entre otras fuentes. Si bien, esto significa una notable relevancia para el diseño de las políticas, pero no fue de un interés determinado para la presente investigación. Adicionalmente, es prudente dejar en claro que existe una serie de estudios que discuten básicamente las similitudes en la difusión. Empero, nuestro interés consistió en mirar como moldes similares de programas se desarrollaron de forma distinta.

Debido a lo anterior, comparto algunas reflexiones sobre el enfoque del «*Policy diffusion*» y consideraciones a partir de las evidencias y hallazgos encontrados que puede ser de interés para los responsables implicados en la planeación de políticas públicas y la puesta en funcionamiento de este tipo de programas sociales.

En consonancia con los postulados de Kurt Weyland, el enfoque de la difusión adquiere una gran relevancia frente a escenarios donde las comunicaciones e interacciones han sobrepasado las dinámicas institucionales y la manera tradicional en la elaboración de políticas. Admitamos por el momento que el intercambio de información, las prácticas y la transferencia de conocimientos han logrado impactar las relaciones entre países. Basta como muestra, los modelos de

programas de TMC los cuáles integran las redes nacionales de protección social, como parte de una estrategia extendida para atender la problemática común de la pobreza, presente en todos los países de América Latina y el Caribe.

Como resultado, la formulación de políticas ya no es un asunto interno, sino que está condicionado por factores externos (IFIS, networks, Gobiernos); así como por las presiones internas que influyen de manera directa en los equipos de tecnócratas y en los tomadores de decisión (Weyland, 2007).

En este marco, el «principio» de la difusión me permitió comprender los lineamientos generales para abordar las políticas y las instituciones implicadas. Del mismo modo, el abordaje del «modelo» de difusión aplicado en cuatro regiones de Colombia y el Perú, contribuyó con fundamentos más específicos y concretos para observar los programas y su aplicación en el territorio.

Como bien lo menciona K. Weyland el modelo de difusión se adapta a las características institucionales externas, así como a las necesidades locales; se difunden semejanzas y se admiten diferencias. En virtud de aquello, el tronco teórico se basó en algunos aportes académicos de estudios comparados realizados en Brasil, México, Chile, entre otros países, los cuales han tomado como referente los análisis de las redes de profesionales, las relaciones e instituciones, basándose en las similitudes implicadas en la copia de modelos. Con todo, muy pocos trabajos han profundizado en las diferencias (Collier, 1975; Coêlho, 2012; Gonnet, 2015; Hunter y Sugiyama, 2007).

Quiero remarcar qué, este último aspecto fue el punto inicial de partida para mi investigación, ya que mi foco de interés se concentró en analizar las difusiones diferenciadas y, en especial, acerca de los factores que inciden en dichas divergencias. Por tanto, se realizó una indagación sobre el estado del arte, se identificó un vacío teórico que permitió desarrollar un estudio comparado utilizando casos positivos a fin responder la pregunta de investigación ¿Cómo programas, políticas y modelos similares pueden generar resultados diferentes en determinados contextos?

Para dar respuesta a dicho cuestionamiento, se seleccionaron los programas, los países y se determinó el marco institucional donde opera la política pública. En una segunda instancia, se confrontaron los hallazgos identificados en gabinete, con aquellos vislumbrados gracias al debate con las tecnocracias centrales, y posteriormente, se complementó con el trabajo de campo a fin de constatar los argumentos, premisas e ideas expuestas por los técnicos, académicos, burócratas y la misma teoría.

Así pues, se encontraron fórmulas análogas en los dos países, donde una entidad nacional (A) a nivel de Ministerio y/o la dependencia de asuntos sociales de la Presidencia, adopta una política que afecta a un sujeto (B). En este caso, las millones de familias catalogadas en situación de pobreza; y todo esto ha sido impulsado a través de una unidad (C), generalmente mediante programas con nombre propio (Familias en Acción y Juntos) con una estructura particular.

Retomando el objeto de estudio, se consideraron las influencias de tipo horizontal, por parte de los diferentes sectores que interactúan con los programas sociales priorizados (Ministerios de Salud, Educación, Inclusión Social) e influencias verticales (Bancos de Desarrollo, cooperación internacional, entre otros). De igual modo, se incorporaron al análisis los aspectos relacionados con la capacidad y la autonomía nacional, las fuerzas de las tecnocracias; las condiciones registradas para el diseño, en la gestión y en la implementación, aterrizadas a los dos casos muy específicos (Weyland, 2007; Levi-Faur, 2005; Coêlho, 2012).

Finalmente, y como parte de una auto reflexión, debo reconocer que el enfoque de la difusión presenta algunas limitaciones ya que, a pesar de las tendencias en la uniformización y/o adaptación de modelos de políticas públicas, los resultados confirman que la diversidad del contexto local esta siempre presente e influye en la difusión de los programas.

Así mismo, las presiones de tipo local y las relaciones comprometidas en el uso político de este tipo de programas sociales, posiblemente van a continuar. Tal vez, mutando en la forma cómo se desarrollan los arreglos institucionales en aspectos más operativos. Pero, también en la evolución de las redes clientelares y en la manera sobre cómo se ubican los diferentes actores frente a los nuevos escenarios, problemáticas y estrategias para orientar la protección social.

Siguiendo la postura crítica, considero que el ejercicio de revisión y actualización de los nuevos enfoques teóricos de la difusión es muy pertinente en la medida en que ofrece un menú variado de opciones (fast policy, policy transfer,

policy mobility, policy mutation), frente a las limitaciones identificadas por el enfoque de la difusión, y que fueron reconocidas en los capítulos teóricos, así como en los apartados más empíricos y en las conclusiones de la disertación. En lo esencial, admitimos que los enfoques neodifusionistas aportan elementos certeros y precisos en el momento de realizar futuras investigaciones aplicadas con respecto a la traducción y movilidad de políticas.

Para tal efecto, el enfoque del *policy diffusion* priorizado en el tronco teórico de la presente investigación ofrece instrumentos específicos de abordaje, ya que no centra su interés en la efectividad, ni analiza los factores de éxito o fracaso de una política transferida; tampoco en evaluaciones de resultados o en la amplitud de otros campos de estudio de las ciencias sociales; sino en factores muy explícitos para describir las diferencias durante el proceso de difusión de políticas públicas y la ampliación en los territorios.

Por supuesto que reconocemos las limitaciones del marco conceptual seleccionado y, conociendo de primera mano, que el *policy diffusion* se centra en una parte muy específica de un campo más amplio de acción que correspondería al terreno de los estudios del *policy transfer* y los enfoques neo difusionistas (Dolowitz y Marsh, 1996; Frumkin y Falaskiewicz, 2004; Peck y Theodore, 2015).

Para condensar lo dicho hasta ahora, quiero rescatar la premisa de Weyland cuando manifiesta que la complejidad resultante en el estudio de la difusión, refuerza la necesidad de que los elaboradores de las políticas confíen en la “Heurística Cognitiva” o atajos mentales frente una cantidad innumerable de

instrumentos, modelos y guías. Debo admitir que no poseo los suficientes argumentos para determinar si Weyland reconoce o no, la existencia de diferencias en la forma en que se difunden las políticas. Sin embargo, encuentro que su punto principal de interés es la difusión de modelos y, como un factor secundario, la implementación (Weyland, 2007; Osorio, Vergara, 2016).

Ahora puedo decir que frente a contextos nacionales e internacionales caracterizados por la necesidad de alcanzar resultados más tangibles, por parte de los programas e intervenciones sociales, en materia de lucha contra la pobreza; así como la persistencia de las desigualdades sociales, en la mayor cantidad de los países de América Latina y el Caribe, la tecnocracia, políticos, Estados y organismos internacionales tentativamente deben girar hacia entornos institucionales y programas públicos más adecuados y ajustados a fin de contribuir en la construcción de sociedades más igualitarias. En consecuencia, las estrategias de los planificadores de los programas sociales deben fijar un norte para la generación de mayor conciencia pública y un entorno favorable a la participación (Badie, 2006; Palomares, 2004).

Investigaciones precedentes evidencian que los países en desarrollo no alcanzarán la reducción de las desigualdades solamente siguiendo los patrones que vienen desde afuera. Académicos coinciden en la urgente pertinencia de políticas públicas basadas en la inclusión, así como en la construcción conjunta de Estado, desde el nivel central hasta los territorios (Badiou, 2006; Cohen, 2000; Domínguez y Valenzuela, 2009).

Desde otra perspectiva, con respecto a la influencia de las IFIS y a los organismos de desarrollo en la difusión de las intervenciones analizadas, los resultados demostraron que, si bien, tuvieron una notable participación e influencia en la concepción de los programas Familias en Acción y Juntos, en la actualidad su papel cada vez es menos evidente, solamente cumplen un papel de acompañamiento. Sin embargo, cabe destacar los espacios de discusión que se presentan en el escenario internacional, los cuales sirven de marco para los países a fin de intercambiar, comparar y aprender de los resultados alcanzados por estas intervenciones.

Finalmente, es crucial subrayar que, a inicios de 2019, en Colombia entró en vigencia la Ley 1948 que modifica el funcionamiento del programa “Familias en Acción”, aprobada por el Congreso. La Ley propone culminar los ciclos de educación, apoyar el impulso de los jóvenes, prevenir el embarazo juvenil, mejorar las competencias ciudadanas, ampliar cobertura y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias (Congreso de Colombia, 2019). De igual forma, la nueva plataforma “Progresía”, lanzada a inicios de 2019, integrará tres programas sociales en el Perú. Si bien, corresponde a un experimento de tipo administrativo, pero seguramente tendrá implicaciones operacionales y en la gestión futura del programa Juntos.

Desde la perspectiva adoptada en esta disertación, consideramos que los programas Familias en Acción y el Programa Juntos han establecido su propia hoja de ruta, en cumplimiento de las metas de los actuales gobiernos en materia de protección social. No obstante, fenómenos como el carácter cíclico de la pobreza,

que afecta en especial a las familias más vulnerables; acontecimientos de la coyuntura sub regional; así como problemas endógenos, continuarán influyendo en los resultados y avances en materia de alivio contra la pobreza, logrados por ambos países.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Luego de una serie de reflexiones finales, es preciso volver a enfatizar en que la presente disertación no corresponde a una evaluación de efectos o resultados de los programas Familias en Acción y Juntos. En síntesis, partimos de la hipótesis que existe una serie de condiciones que han podido profundizar o contribuir en el logro o retroceso de los alcances obtenidos en materia de reducción de la pobreza, en ambos países.

De allí que el alcance acotado de este estudio no implicó considerar la efectividad de los programas de transferencias condicionadas, sino en identificar las diferencias ocurridas en la difusión de los programas sociales y los factores que explican dichas divergencias que puedan ser extrapoladas a otros tipos de intervenciones estatales.

Dicho lo anterior y, durante el siguiente fragmento de las conclusiones, quiero destacar un elemento que, si bien no estuvo integrado desde el diseño de la investigación, fue saliendo y adquiriendo relevancia, en la medida en que evolucionaba la pesquisa con los funcionarios gracias al trabajo de campo y se relaciona con las formas de evaluar las políticas. Gracias a los hallazgos, encontramos dos formas muy distintas de evaluación, una más vertical, menos

abierta a la autocrítica y otra más permeable a la información crítica y la auto reflexión, que permite rectificar y reorientar acciones.

En cuanto a la capacidad de autocrítica de las tecnocracias y burocracias responsables de ambos programas sociales, con respecto a las estrategias de intervención de dichas políticas públicas, se detectó que en el Perú aún no se ha llegado a un nivel alto de sofisticación, sino más bien que la reflexión se ha concentrado en el mejoramiento de ciertos aspectos operacionales, logísticos y normativos de los programas. Para los especialistas, el principal desafío que Juntos se enfrenta en la actualidad consiste en pasar de ser un programa de transferencias condicionadas a ser el ejercicio de un derecho y que dicho mensaje trascienda, hacia arriba y hacia abajo (García, 2017, Mujica, 2017).

Vinculado a lo anterior, parece que las familias receptoras de Juntos no se terminan de convencer que es su derecho, muchas de ellas siguen pensando que es una dádiva del Gobierno o del gobernante de turno. Convencerlas de lo contrario es muy difícil porque todo el equipo humano involucrado en la operación de Juntos no ayuda mucho. “Porque el funcionario que llega a hablar con la señora, lo último que quiere decirle es eso. Él quiere seguir siendo el funcionario de Juntos con poder ante las comunidades, a pesar de que no lo tenga” (Trivelli, Jaramillo, Silva, Mujica, 2017).

Bajo esta perspectiva, el experto de la FAO consideró que Juntos debería evaluar internamente sobre cómo incrementar el tránsito de los beneficiarios hacia otros programas, pero esto ni siquiera está planteado entre los técnicos responsables. La medida de éxito de Juntos sería su reducción. Es decir, “cada vez menos población pobre”. De este modo, el programa presenta un desafío pendiente

relacionado con la mejora del capital humano, lo cual implica un fortalecimiento en las capacidades de los gestores. Esto requiere ampliar la mirada más allá de hacer la revisión de las corresponsabilidades y/o aspectos procedimentales muy concretos (Mujica, García, 2017).

Atendiendo las consideraciones de los tecnócratas responsables de la operación, Juntos trabaja cada día para mejorar sus procesos, ampliar cobertura y aspectos operativos, pero no se vislumbra una reflexión más amplia sobre las estrategias, objetivos y/o el futuro del programa (Silva, 2017).

Un desafío irresoluto, que mencionó el Jefe de la Unidad Técnica de Juntos en Piura, implica repensar en la estrategia de graduación de las familias propuesta en el diseño del programa, la cual consistía en articular con entidades públicas y privadas para tratar de insertar a los hogares a un proyecto, fortalecerlos, capacitarlos con asistencia técnica y que esas actividades resultarán sostenibles (Martínez, 2018).

Es indiscutible, para la Coordinadora de la MLCP en Cajamarca, afirmar que los objetivos del programa Juntos propuestos en Educación y Salud se cumplen de forma técnica. Aunque en una segunda instancia, es urgente reflexionar sobre los resultados de los programas sociales frente a otros fenómenos relacionados con la pobreza.

Centurión ilustró que la estrategia de JUNTOS es muy controversial porque las familias beneficiarias reciben la ayuda de los 200 Soles, cada dos meses, por cumplir con las condicionales. Empero, esto normalmente debería ser la obligación de las madres y muchas de ellas no asumen su rol.

“La condicionalidad propuesta en el diseño del programa está bien porque obliga a la madre de tener a su hijo atendido en salud y educación, cumpliendo con los objetivos del programa. Pero, crea dependencias a los pagos, entre otros aspectos que aún faltan por profundizar y no creo que Juntos este considerándolos. Por ello, es conveniente analizar la interacción de Juntos con temas de educación, culturales, de generación de capacidades, antes de determinar la pertinencia del programa” (Centurión, 2018).

De forma divergente, en Colombia los burócratas a cargo del programa Familias en Acción acentuaron sus preocupaciones sobre aspectos más sustanciales, a fin de cómo sacar a las familias de la situación de pobreza y los funcionarios concluyeron que se están quedando limitados en los objetivos, ya que cuando las familias salen de los programas por su condición natural, vuelven a caer en la pobreza.

En tal sentido, la funcionaria de Familias en Acción en Popayán manifestó que a través del programa se intenta mitigar la visión de que “el Estado me tiene que dar porque soy pobre y se debe educar a las personas para evitar acostumbrar a las familias a solo recibir las ayudas de un Estado paternalista. Muchas de las personas que inician en Familias en Acción tienen la mentalidad de qué me dan y yo voy a la capacitación” (Quelal, 2018).

Aunado a esto, los responsables de FA en el Cauca y Sucre expresaron que las instituciones a cargo realizan reflexiones permanentes en torno a la implementación del programa, específicamente sobre ¿Qué hacer para que las familias no vuelvan a retornar al estado de pobreza? ¿Cuáles son las estrategias más pertinentes para atender a las diferentes a las comunidades indígenas, afros

y/o personas desplazadas por el conflicto interno? ¿Cuáles mecanismos se pueden instaurar para fomentar una mayor participación y capacidad local en torno a estos programas? (Otero, Arbeláez, Jaramillo, 2018).

Sin duda, los tecnócratas de ambos países admitieron que la implementación de Familias en Acción y Juntos presenta procesos divergentes. Para ellos, FA es uno de los programas más antiguos. Por lo tanto, “ha tenido más ida y vueltas” a fin de llegar a donde está en la actualidad (García, Jaramillo, Trivelli, 2017).

De acuerdo con los analistas peruanos, la evidencia demuestra que Colombia tiene un problema considerable porque “en la zona urbana estos programas no sirven”, ya que las madres de familia en situación de pobreza en las ciudades ven los subsidios como recursos. Por lo tanto, la lógica es distinta con respecto a lo que sucede en el mundo rural. Además, en la zona urbana hay mucho movimiento. La gente mejora, recae, mejora recae. Y estos programas, entonces lo que terminan siendo son “estabilizadores”, pues no se cambia un comportamiento, sino que se actúa como un estabilizador de la pobreza. Lo cual es distinto a lo que sucede en otras zonas donde hay una carencia permanente.

Evidentemente, según el investigador principal de Grade, sería un error pensar en Juntos como un modelo para el área urbana “los riesgos de clientelismo se exacerbarían muchísimo más. Los retos del programa Juntos se orientan en cómo ser más efectivos, en lograr cambios en la población que ya atiende” (Jaramillo, Trivelli, 2017).

Otro aspecto a considerar es que en el Perú el sistema institucional aún es precario. “En contraste con Colombia donde hay cosas muy interesantes. Por ejemplo, han tratado de articular lo que originalmente fue la Red Juntos, con lo que

sucede en los distintos territorios. La experiencia de Familias en Acción tiene más matices. En el Perú, no tenemos ninguna capacidad institucional para manejar matices, funciona lo que funciona” (Trivelli, 2017; García, 2017)

EFFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Frente a la pregunta orientadora de la investigación ¿la estrategia de réplica de modelos externos ha sido efectiva en la reducción de la pobreza en Colombia y en el Perú? y sobre la base de las ideas expuestas anteriormente, mi disertación concluye que existen avances y contribuciones significativas alcanzadas por los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que han permitido reducciones importantes en la cantidad de personas en situación de pobreza, en ambos países, durante los últimos 18 años (Ávila, 2013; CEPAL, 2017; Fonseca, 2009; FAO, 2010, Jaramillo, Trivelli, 2017).

De igual modo, es fundamental remarcar dos aspectos. En primer lugar, más de 15.3 millones de personas en Colombia y el Perú reciben las ayudas y beneficios de los programas Familias en Acción y Juntos. Es decir, que su cobertura es muy relevante. En segundo lugar, el interés de esta disertación no fue determinar la efectividad de la estrategia de intervención de los programas, ni sus resultados, sino más bien, identificar aquellos factores que están detrás de las difusiones diferenciadas, entre las dos políticas analizadas por parte del estudio comparado.

De otra parte, con respecto a lo que deberíamos aprender de la forma en que actúan las dos burocracias analizadas para gestionar la política, encontramos una

serie de elementos. Primero, destacar la importancia de los cuadros técnicos, en todos los niveles. Esto contribuye en la calidad del servicio y funciones que el Estado debe brindar a todos los ciudadanos. En especial, en países caracterizados por una alta concentración en las ciudades capitales, como es el caso del Perú.

Segundo, si bien el marco normativo, jurídico y operativo es muy importante ya que le otorga un respaldo a las intervenciones, este conjunto de procedimientos debe flexibilizarse y adecuarse según las necesidades y realidades de los contextos. Obviamente, existen ciertos elementos de la operación de los programas sociales que deben estar muy definidos. Pero, la rigurosidad extrema puede ser contraproducente para el logro de los objetivos y resultados propuestos, mucho más si al interior de los países, existen diferencias y realidades muy heterogéneas.

En tercer lugar, y en línea con lo anterior, el excesivo control del poder en instituciones y Estados monocéntricos (Unitarios), como es el caso del Perú, conlleva a prácticas jerarquizadas, verticales y una limitación en la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales y actores locales. La desconcentración de recursos financieros, competencias y funciones, debe acompañarse con asistencia y de forma paulatina.

Cuarto, para implementar adecuadamente este tipo de programas sociales las burocracias y tecnocracias requieren de una estabilidad laboral y la posibilidad de una carrera pública a fin de evitar la fuga de talentos del sector público; reforzar las capacidades en zonas, localidades y regiones apartadas. Para ello, el proceso de descentralización también se vincula con la constitución de equipos

profesionales, técnicos y administrativos idóneos para los respectivos puestos y para la operación de los programas en los territorios.

Finalmente, y como punto quinto, las burocracias y tecnocracias deben tener capacidad de auto evaluación a fin de corregir problemas y la posibilidad incorporar dichas críticas como parte del proceso de difusión, maduración y aprendizaje de los programas sociales. Al respecto, y gracias al trabajo de campo se observó que la burocracia colombiana está en mejor disposición para aceptar la crítica, incorporarla a las intervenciones y también promover espacios para fomentarla. En conclusión, y según el ideal del modelo burocrático se debe contar con condiciones y atribuciones oficiales, ordenadas, dentro de un sistema funcional que también sea flexible ante fenómenos y sociedades cambiantes.

TECNOCRACIAS Y CLIENTELISMOS

Con relación al análisis del denominado clientelismo y la convivencia de esta práctica con las tecnocracias consolidadas, es prudente agregar que el fenómeno tiene una connotación muy importante en el caso colombiano. Cómo han puntualizado algunos estudiosos, en Colombia existe una notable tendencia a tomar preceptos del neo – institucionalismo para explicar el clientelismo, así como nuevas posturas; mayor autonomía y ascenso rápido de los que se integran localmente, hasta los niveles superiores o centrales del poder (Cárdenas, 2012; Guerrero, 2013; Guevara, 1999).

Hasta el presente, la Ley 1532 del Congreso en Colombia que elevó a Familias en Acción como un Derecho Constitucional, en el año 2012, implicó ajustes técnicos y controles políticos al programa, en comparación a los periodos anteriores. Más no se trata tan solo de blindajes normativos, ya que posteriormente se registraron indicios que confirman el uso político del programa FA. Tanto así que esta práctica clientelar ha continuado, esto se pudo ver en las últimas elecciones presidenciales del año 2018; aunque lo que sí ha ido variando es la estrategia (Otero, 2018; Oskar Nupia, 2012).

La investigadora de la Universidad del Rosario Laura Guerrero discute el planteamiento de algunos autores quienes proponen tomar en cuenta los aspectos contradictorios del clientelismo. Por ejemplo, el clientelismo combinaría asimetría e inequidad con solidaridad, coerción con participación voluntaria, ilegalidad con imágenes públicas de poder y continuidad con inestabilidad. En esta línea, Guillermo O'Donnell propone asumir al clientelismo no como un aspecto que está localizado fuera de la institucionalidad, sino como una forma diferente de la misma u "otra institucionalidad" insertada en los procesos de construcción del Estado y al sistema democrático de cada país.

Estudios consultados por Guerrero identifican algunos aspectos positivos del fenómeno clientelar, al encontrar que ciertas reformas realizadas en la capital de Colombia, originaron dinámicas en las cuales estuvieron presentes estrategias de negociación, entre redes clientelares, tecnócratas e intermediarios a fin de canalizar demandas sociales ante el Estado generando una dinámica de participación ciudadana que no se aleja de los principios democráticos (Guerrero, 2014).

Tomando en consideración lo anterior, y siendo consciente que puede sonar insólito y por fuera de las posturas tradicionales, en la investigación se identificaron señales acerca de los efectos positivos - no esperados de situaciones asociadas al clientelismo y las filtraciones. Ejemplo de ello, es el reporte donde se analizaron los resultados de los programas de TMC en Bolivia, Honduras, México y Nicaragua, arrojando que los subsidios entregados a los menos pobres o menos necesitados de las ayudas (no prioritarios en una focalización dura), fueron utilizados de forma más eficiente para la generación de emprendimientos propios, ingresos extras y aumentar la fuerza laboral, reinyectando estos recursos en la economía local y con impactos interesantes y concretos en el alivio a la pobreza (Cossio, 2019).

Con lo anterior, quiero decir que el alto nivel de filtraciones o “colados” en los programas sociales identificados en Colombia, es interpretado habitualmente como una falla del sistema de focalización. Pero, a lo mejor, está generando otras dinámicas en los territorios ya que las familias que no dependen de las ayudas para sobrevivir invierten esos recursos en nuevos emprendimientos que genera mano de obra, y a su vez, reducen la pobreza.

En rigor, la disertación no pretende determinar el impacto de los resultados de las políticas sociales, ni la valoración del desempeño de las tecnocracias, ni mucho menos, juzgar fenómenos como el clientelismo. Sin embargo, estimo que la observación de las estrategias, modos y maneras de la convivencia de las tecnocracias con el clientelismo es un tema muy interesante y amplio para futuras investigaciones.

A partir de los resultados de la disertación, se considera que ambos elementos (tecnocracias – clientelismo) conviven de forma muy dinámica y con muchos matices en el caso colombiano. Terminaré este punto, retomando la metáfora de la investigadora de la Universidad del Rosario, Silvia Otero *“la realidad colombiana, en torno a este tipo de programas sociales, se podría describir como una casa de dos pisos. En el primero, vive la tecnocracia con unas bases muy sólidas, organizada y bien distribuida. Pero, en el segundo piso, convive la parte política y clientelar, donde muchas decisiones se toman a partir de intereses. Las dos situaciones coexisten bajo un mismo techo”*.

CONSIDERACIONES PARA LOS ELABORADORES DE POLÍTICAS SOCIALES

Llegados a este punto final, quiero remarcar algunos aspectos que también surgieron como parte de los descubrimientos del estudio y que pueden ser de interés para los elaboradores de políticas. En primer lugar, realzar la participación de la sociedad civil y su importancia vital para la sostenibilidad de las intervenciones sociales. Ejemplo de ello, lo constituye un programa como Familias en Acción, el cual, y a pesar de intentar ser centralizado, presenta una mayor interacción y retroalimentación con las instancias territoriales. Por el contrario, Juntos presenta un menor acercamiento con el contexto local.

Claramente, y al abordar la red de interacciones establecidas en torno a los programas sociales, se deben considerar las dinámicas existentes en el contexto

local, caracterizadas por una diversidad de dinámicas. Resulta obvio para el estudio que las relaciones de actores mixtos, entre burocracias locales y técnicos no Estatales, guardan un papel significativo en el territorio, donde la política pública opera e interactúa.

Es por esto que en Colombia es ampliamente aceptado que buena parte de los resultados alcanzados por Familias en Acción se debe a la interacción del programa en el ámbito subnacional y local. Precisamente, el dinamismo y la apertura que presenta este programa son diferentes al nivel de interacción alcanzado por el programa Juntos, donde se infiere que no existe unas redes locales que interactúen con el mismo (Trivelli, García, Jaramillo, 2017).

De esto resulta que la presencia y la capacidad de negociación del Estado con los actores no estatales, sociedad civil y representantes comunitarios sea muy diferente en Colombia que en el Perú. Indiscutiblemente, el Estado colombiano, al tratar de ampliar su alcance territorial, ha optado por relacionarse con las élites y actores regionales de distintas maneras: dejándolas hacer, negociando, coordinándolas, cooptándolas, poniéndolas a su servicio, entre otros. Situación opuesta acontece en el Perú, donde el Estado se caracteriza por un bajo nivel de capacidad, con las respectivas consecuencias que ello implica en términos logísticos, ideológicos, políticos y de relacionamiento.

Las limitaciones de la participación en la difusión de los programas sociales inciden en las oportunidades de fomentar liderazgos locales, mayor autonomía y construcción de capacidades en los territorios que contribuyan a la sostenibilidad de

las intervenciones (Pierson, 1993). Existe, empero el desafío de establecer mejores mecanismos de retroalimentación “Policy Feedback” y participación con los diversos grupos del tejido social y, en particular, con los ciudadanos denominados más pobres (Silva y Aravena, 2013).

En segundo lugar, quiero precisar que la presente investigación tuvo como finalidad debatir posturas que teóricamente estarían en contradicción. Ejemplo de ello corresponde a la rigidez impuesta en la implementación de las políticas públicas por parte de la tecnocracia, frente a la supuesta insostenibilidad debido a la ausencia de participación, asepticismo y falta de creación de capacidades. De igual modo, el control y la rigurosidad en la selección de destinatarios pero que, en últimas, generan problemas de sub cobertura, dejando por fuera a familias que reúnen los requisitos y que realmente necesitan de las subvenciones económicas.

Simultáneamente, los altos niveles de filtración y “colados” que podrían ser vistos como fallas de los programas y fracasos de la focalización aunque, al largo plazo, es posible que arrojen resultados positivos gracias a la contribución directa en la generación de emprendimientos locales y en el fomento del empleo. Justamente, es preciso hacer énfasis en que según los analistas, el aumento de la fuerza laboral es considerado como el mayor motor para la generación de riqueza en América Latina y como una medida efectiva en la superación de la pobreza, no tanto las ayudas monetarias temporales.

En tercer lugar, y en virtud de los resultados de la investigación, es imprescindible destacar que un hacedor de políticas debe estar atento del contexto

y en la capacidad de describir los tipos de negociaciones, aliados y marco político más allá del diseño formal de las intervenciones, ya que las influencias en el territorio conllevan a que los programas se vayan adaptando, mutando y generando nuevas dinámicas.

En virtud de los resultados, y sobre la base de las ideas expuestas anteriormente, quisiéramos proponer algunas reflexiones que, si bien, entran en el terreno de la especulación, estimo que tienen mucho potencial para próximas investigaciones teóricas y estudios comparados en ciencia política. En síntesis, podríamos argumentar que en contextos donde se presente más clientelismo y menor capacidad local encontraríamos una feria de filtraciones y despilfarro en los programas sociales, a tal punto que amenazaría su sostenibilidad y su naturaleza.

Por su parte, en contextos políticos con menor presencia e influencia clientelar y mayor capacidad tecnocrática local, la política social tendría óptimas condiciones en favor de la eficiencia, el manejo sostenible de los recursos y mejores efectos de la Red de Protección Social. De otro lado, sociedades que cuenten con burocracias y tecnocracias más centralizadas en las ciudades capitales y menor desarrollo y capacidades limitadas en los territorios, se enfrentarán a situaciones de dependencia, asistencialismo y centralismo.

Sin duda, los contextos políticos que cuenten con mayores y mejores equipos de burócratas y tecnócratas centrales y a nivel local tendrán condiciones más favorables para un mejor desempeño del Estado, en su conjunto, reduciendo la

barrera Centro-Periferia, delegando competencias y optimizando la gestión de las políticas sociales.

Por último, mi disertación pretende fomentar el desarrollo de futuras investigaciones relacionadas con los temas abordados, en la medida en que muchos aspectos se quedan aún pendientes por profundizar relacionados con la elaboración de políticas, ya sea por imitación, copia o innovación. Así mismo, continuar explorando acerca de la trascendencia de los territorios, la red de relaciones y en el análisis de las condiciones de reproducción donde se materializan las políticas públicas, en respuesta a problemas comunes, como la pobreza, el hambre y la vulnerabilidad, que continúan afectando a millones de hogares y familias en América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIÓN SOCIAL. (2010).** El Camino Recorrido: 10 años de Familias en Acción. Presidencia de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Acosta Maldonado, Alvaro David. (2017).** *Descentralización, poderes locales y clientelismo: un estudio sobre la creación de nuevos municipios en el departamento del Magdalena.* Bogotá D.C, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios Políticos.
- Alcaldía de Popayán. (2016).** *Plan de Desarrollo de Popayán 2016 – 2019 : Vive el Cambio,* Popayán. Consejo Municipal de Popayán F-PA-13.
- Alcaldía de Sincelejo. (2017).** *Plan de Desarrollo de Sincelejo : Ciudad con Visión 2016-2019,* Sincelejo, Colombia.
- Almanza Garzón, Olga. (2013).** *Los Programas de Apoyo/Asistencia Alimentaria De Colombia y países de América Latina – México, Bolivia y Chile,* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Salud Pública.
- Arango, Nieto. (2010).** *Informe Consulta Nacional sobre Pobreza Rural – Colombia,* Bogotá: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA.
- Arellano Rosas, Jarumy. (2015).** «La importancia del contexto en el diseño de política social » *Perspectivas de Políticas Públicas,* Departamento de Estudios Regionales, Universidad de Guadalajara año 4, N° 8, pp. 13-26.
- Attanasio Orazio and Battistin, Erich. (2005).** *How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia,* London: The Institute for Fiscal Studies IFS, briefing note, 54.
- Attanasio Orazio and Battistin, Erich. (2006).** *Child education and work choices In the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia,* London: The Institute for Fiscal Studies IFS.
- Badie, Bertrand. (2006).** *Qui a peur du XXIe Siècle? Le nouveau système International,* Paris. La découverte, Poche.
- Badiou, Alain. (2006).** *De un Desastre Oscuro: Sobre el Fin de la Verdad de Estado,* Paris: Amorrutu
- Banco Mundial. (2000).** *Rapport sur le Développement Mondial,* Washington.
- Barnes, Colin. (2010).** “Disability, Politics and Poverty in a Majoritary World Context”, *Revista Política y Sociedad,* No 47.
- Barreto Luís Hernando. (8 Noviembre 2015).** Razón Pública: El SISBEN: “colados” y mal manejo. Bogotá.:
<https://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8961-el-sisben-%E2%80%9Ccolados%E2%80%9D-y-mal-manejo.html>
- Barros, Ricardo y Carvalho Mirela. (2004).** *La focalización y la universalización cómo instrumentos para reducir inequidades,* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. (2002).** *Positive and Negative Feedback in Politics. Policy Dynamics,* Chicago: University of Chicago Press.

- Bastagli Francesca. (2007).** “From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in Welfare state development in Latin America. London School of Economics”, Florence, Italy. Paper presented at the RC19 ISA annual conference on *Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue*.
- Bey, Marguerite. (2003).** “Pérou: Quelles politiques de lutte contre la pauvreté?”, Paris, Revista Autrepart No 27. Université Sciences - Po.
- Bon, Pierre. (2001).** *L'État en Amérique Latine*, Paris: Revue Pouvoirs.
- Bottia Martha, Cardona-Sosa Lina y Medina Carlos. (2012).** « El SISBEN como mecanismo de focalización individual del régimen subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones », Bogotá : Revista de Economía del Rosario. Vol. 15:2, pp. 137 – 177.
- Bresson, Maryse. (2007).** “La pauvreté est encore une question sociologique d’actualité? Un enjeu de définition, de méthode et de théorie”, En: *Revue Pensée* No 16, Université De Boeck.
- Camacho Adriana, Conover Emily, Espinosa Franciso, Flórez Carmen Elisa y Sánchez Lina María. (2010).** «El Sisbén: su diseño y evolución», Bogotá: *Notas de Política*, No 4, Universidad de los Andés.
- Camacho, Báez. (2012).** *Conditional Cash Transfers, Political Participation and Volting Behavior*. Documentos CEDE.
- Cardenas, Juan David. (2012).** «Una aproximación a la cultura política Colombiana desde el debate contemporaneo de la democracia», Medellín: *Revista de la Facultad de derechos y Ciencias Políticas*, Universidad de la Sabana. Vol 42.
- Carpenter, Daniel. (2001).** “The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies” in Princeton: Princeton University Press, Chapter 1.
- Cartagena, María Alejandra (10 abril 2016).** « ¿Para qué ha servido Más Familias en Acción? », *El Espectador*, sección Economía, Bogotá.
- Centeno, Miguel Ángel. (2009).** “El Estado en América Latina”. Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*.
- Cerna Diego, García Luís, Puemapue Félix, Sosa Paolo, Rentería Mauricio y Rozas Lucila. (2017).** *Acá No Hay Ventanillas. La Burocracia de la Calle en los Programas Sociales*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP.
- Clavijo Sergio. (29 de agosto 2017).** “Focalización de subsidios: Estratos, Sisbén y Familias en acción”, *La República*, sección Economía. Bogotá.: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/focalizacion-de-subsidios-estratos-sisben-y-familias-en-accion-2541187>
- Coêlho Bandeira Denilson. (2012).** “Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil” in *Brazilian Political Science Review*, Political Science Institute, University of Brasília, vol: 6, pp. 52 – 87.
- Collier David and Messick Richard. (1975).** “Prerequisites versus diffusion: testing Alternative explanations on Social Security Adoption” in *The American Political Science Review*. Vol 64 Issue 4.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL).** Chile.: <http://www.cepal.org/es>

- Congreso de la República de Colombia. (8 de enero 2019).** Ley 1948 que Modifica el funcionamiento del programa “Más Familias en Acción”, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3877. (2016).** Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén iv), Bogotá.
- Contraloría del Perú. (2014).** Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Lima.
- Córdova, Abby y Mitchell A. Seligson. (2010).** “La gobernabilidad y el apoyo a la democracia estable en Latinoamérica: resultados del Barómetro de las Américas 2008”. *Journal of Democracy* en español.
- Correa Aste, Norma. (2014).** *Innovaciones en educación financiera: experiencia y lecciones de un proyecto dirigido a las usuarias del programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción de Colombia*, Perú, Proyecto Capital.
- Correa Norma, Roopnaraine Terry. 2014.** Pueblos Indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington.
- Dahl, Robert. (2009).** *La Poliarquia: Participación y Oposición*. TECNOS.
- Dargent, Eduardo. (2015).** *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. New York: Cambridge University Press. Charter 3.
- Davis, Benjamin. (2011).** “De la promoción a la producción: El Rol de los Programas de Transferencias en el Fomento del Desarrollo Económico”, Chile: VI Seminario Internacional sobre PTC: *Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos humanos*. FAO y CEPAL. 29 y 30 de septiembre.
- De Guevara, Andrés Dávila. (1999).** *Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia*, Medellín.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2018).** Pobreza Monetaria en los departamentos del Cauca y Sucre, Bogotá, Boletín Técnico. 6 de Abril.
- Dimaggio Paul J y Powell Walter. 1983.** The Iron Cage Revisited: Institutional and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Vol 48. Yale University
- Dinero. (6 de febrero 2019).** ¿Familias en Acción vuelve dependientes a las Personas pobres?, Bogotá.: <https://www.dinero.com/pais/articulo/impacto-de-familias-en-accion-en-colombia/266777>
- Dolowitz, David P y Marsh, David. 2000.** Learning from abroad: The role of policy transfer in Contemporary Policy Making. In: *Governance: An International Journal of Policy Administration*, Vol 13, No 1, January. University of Liverpool, Oxford.
- Dolowitz David y Marsh David. 1996.** Who Learns What from Whom: a Review of The Policy Transfer Literature. In, *Political Studies*, XLIV, pag 343-357. University of Birmingham.
- Durand, Francisco. (2002).** *Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de Éxito y Fracaso*, Perú: Fundación Friedrich Ebert.

- El País. (2015).** « DPS Alerta sobre Presión de Candidatos a Beneficiarios de Familias en Acción ». Cali.: <http://www.elpais.com.co/colombia/dps-alerta-sobre-presion-de-candidatos-a-beneficiarios-de-familias-en-accion.html>
- El Tiempo. (8 de Mayo 2017).** «El Gobierno ya tiene dientes para excluir a los colados del Sistema », Bogotá.: <https://www.eltiempo.com/vida/salud/como-saber-si-puede-ser-excluido-de-base-de-datos-del-sisben-85810>
- Evans, Peter. (2004).** “Development as Institutional Change: The pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation” In *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, pp. 30-52.
- Evans, Peter. (2007).** *El Estado como problema y como Solución. Estrategias de Análisis en la Investigación Actual sobre el Estado*, Buenos Aires.
- Familias en Acción. (2017).** *Informe de Gestión, Dirección Transferencias Monetarias Condicionadas*, Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.
- Familias en Acción. (2013).** *Manual Operativo*, Bogotá : Departamento para la Prosperidad Social DPS.
- Familias en Acción. (2013).** *Seguimiento al Programa Más Familias en Acción*, Bogotá, documento operativo técnico dot no.4.
- FAO. (2012).** *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2013).** *Panorama de la alimentación escolar y posibilidades de compra Directa de la agricultura familiar en países de América Latina*, Chile.
- Fonseca, Ana. (2009).** «Conferencia: Programas de Transferencias Condicionadas en Tiempos de Crisis», Santiago de Chile, *IV Seminario Internacional sobre PTC*, 5 y 6 de Noviembre de 2009, FAO.
- Francke, Pedro y Mendoza, Armando. (2006).** «Perú: Programa Juntos», en Ernesto Cohen y Rolando Franco editores *Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México: FLACSO – SEDESOL.
- Franco Daniel. 2012.** *Transferencia de políticas públicas*. Universidad de Santiago Chile.
- Franco Martínez, Paula. (2011).** *Análisis de las Críticas sobre Asistencialismo Estatal en la Lucha contra la Pobreza durante la Presidencia de Alvaro Uribe Vélez (2002-2010)*, Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia y Gobierno.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. 2004.** Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 283-307.
- Fukuyama, Francis. (2006).** “La brecha entre América Latina y Estados Unidos”, capítulo *¿Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre Estados Unidos y América Latina?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 231-260.
- Gamboia Ybañez, Igor. (2013).** «Programas Sociales no dan resultados porque se dirigen desde los escritorios», *la República*, sección Región Norte, Perú.
- García-Pelayo, M. (1974).** *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Alianza.

- Global Exchange. (2010).** *Análisis del Programa Familias en Acción en el marco De los procesos electorales en Colombia, USA.* Informe.
- Gonnet Osorio, Cecilia. (2015).** « Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno», Quito: *Íconos*, Num. 53, pp. 31-48.
- Gonzalez, Barrios, Mónica. (2011).** «Clientelismo y Familias en Acción: Una mirada desde lo local», Bogotá: Revista OPERA, No 11.
- Grindle, Merilee. (2004).** “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform In Developing Countries”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525–548.
- Grindle, Merilee. (2009).** “La brecha de implementación”. En Porrúa, M.A. (ed.), *Política Pública y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*. México DF: EGAP/TEC/CERALE.
- Guerrero García, Laura Daniela. (2014).** *Clientelismo Político ¿desviación de la política o forma de representación?*, Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hidalgo, Iván. (2011).** “Experiencia Peruana Programa Juntos”, Santiago de Chile, VI Seminario Internacional Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos humanos, 29 y 30 de Septiembre. FAO y CEPAL.
- Hodara, Joseph. (2015).** “Análisis de Julio Cotler. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe”, en The Sverdlin Institute for Latin American History and Culture, Universidad de Tel Avi.
- Hunter Wendy and Sugiyama Borges Natasha. (2014).** «Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil’s Bolsa Familia». In *American Political Science Association Review*. Vol. 12/No. 4. Pages 829 – 844.
- INEI, Perú. (2016).** Instituto Nacional de Estadística, Lima, junio.
Lima.: <https://www.inei.gob.pe>
- INEI, Perú. (2018).** Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017, Lima: Informe Técnico.
- Krause, Philipp. (2013).** «On institutions and butterflies: is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?» *The Overseas Development Institute*, Research Note.
- Lampis, Andrea. (2011).** *Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios del Desarrollo (CIDER).
- Levi-Faur David. (2005).** “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism” in *The Annals of the American Academy*. AAPSS, 598.
- Lora Guiselle Romero, Castañeda, Mavi Riva y Orjeda, Sara Benites. (2016).** *Crónica de una reforma desconocida. Experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP.
- Maldonado, Jorge; y Moreno Rocío del Pilar. (2011).** *Los Programas de Transferencias Condicionadas: Hacia la Inclusión Social de Los más Pobres en América Latina?*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN. 2013.** Manual Operativo. Departamento para la Prosperidad Social DPS, Gobierno de Colombia. Bogotá

- Mead, Lawrence. (2013).** “Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics”. In *Journal of Public Affairs Education*, New York, pp. 389–403.
- Medellín, Nadin y Sánchez Prada, Fernando. (2015).** «¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe», Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo BID, Nota técnica IDB-TN-884.
- Meister, Albert. (1977).** *Participation pour le Développement*, Paris. Ed. Ouvrières.
- Messina, Giuseppe Manuel. (2011).** *Regímenes de Bienestar y Exclusión Social En América Latina: Estrategias de Sobrevivencia entre familias, Estado y mercado*, Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Migliardi Durán, Carlos. (2011).** «Elección racional e instituciones políticas: el antagonismo como lo ausente de la política», Santiago de Chile: Revista *Enfoques*. Vol. IX, N°14, pp. 53-73.
- Milene Peixoto Ávila (2013).** «El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar», Brasil: *Sociedad & Equidad* N° 5, Enero.
- Morlino, leonardo. (2009).** *Democracia y democratizaciones*, México D.F.: CIS. Pp. 1- 27.
- Nupia Oskar. 2011.** Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: *Familias en Acción* in Colombia. Centro de Estudios CEDE No 14. Universidad de los Andes. Bogotá
- O'Donnell Guillermo (1993).** “Estado, Democratización y ciudadanía” en *Nueva Sociedad*, Nro. 128, noviembre- diciembre, pp. 62-87.
- OIT. (2009).** Los Programas TMC y el Empleo en Brasil, Brasil, en revista *Notas sobre la Crisis*, N° 4 – Julio.
- Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel (2016).** La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. En, *Revista de Ciencia Política* Vol. 54, N° 2, 2016 / pp. 235-254. Chile
- Panama-Post. (2016).** Familias en Acción instrumento electoral, sitio web: <https://es.panampost.com/panam-staff/2017/06/23/familias-en-accion-instrumento-electoral/>
- Paugam, Serge. (2005).** *La Disqualification Sociale. Essai sur la Nouvelle Pauvreté*, Paris, PUF.
- Peck, Jaime and Theodore Nik. 2015.** *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thersholds of Neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- Perova, E. y Vakis, R. (2011).** *Welfare impacts of the Juntos Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation: 2005-2009*, Washington: The World Bank.
- Pierson, Paul. (1993).** «When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”, in *World Politics*, 45(4), pp. 595–628.
- PNUD. (2012).** *Informe: Entre la pobreza y la indigencia*, Bogotá.: sitio web: www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=62410.
- PNUD. (2009).** *Revalorizar la Política para Fortalecer la Democracia*, Panamá.

- Prats, Joan. (2007).** «Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Institucionalista», Buenos Aires, Estrategias de Análisis en la Investigación Actual sobre el Estado.
- Procuraduría de la Nación. (2016).** *Informe: Seguimiento al Programa de Alimentación – PAE a nivel nacional*, Bogotá: Informe de la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
- Programa Juntos (2016).** Información Institucional, Lima. :
Sitio web: <http://www.juntos.gob.pe>.
- Programa Juntos. (2010).** *Estudio Cualitativo de los Efectos del Programa JUNTOS en los Cambios de Comportamiento de los Hogares Beneficiarios en el Distrito de Chuschi: Avances y Evidencias*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Programa Juntos. (2010).** *Informe compilatorio: el programa Juntos, resultados y Retos*, Lima : Presidencia del Consejo de Ministros.
- Programa Juntos. (2013).** *Estudio de evaluación: Efectos del Programa JUNTOS en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en la Regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco*, Lima : Presidencia del Consejo de Ministros.
- Programa Juntos. (2014).** *Avanzando Juntos en Piura*, Piura, Boletín Técnico No 002. Noviembre.
- Programa Juntos. (2016).** *Cajamarca Resultados que se Sienten*, Cajamarca: Ministerio de inclusión Social MIDIS.
- Programa Juntos. (2018).** Programa JUNTOS, UNA DÉCADA, Lima: Informe institucional, Gobierno del Perú, Ministerio de Inclusión Social (MIDIS).
- Quiroga, German. (2011).** Conferencia: “Experiencia Colombiana de Familias en Acción. Coordinador de la Unidad Estratégica para la Superación de la Pobreza -Acción Social-, Colombia”, Santiago de Chile, VI Seminario Internacional *Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos humanos*, 29 y 30 de Septiembre. Chile. FAO y CEPAL.
- Rocha, Sonia. (2008).** *Le déclin de la pauvreté au Brésil et les programmes de transferts de revenus*, Paris. En: *Revue Tiers Monde*.
- Sanin Gutierrez, Francisco. (2010).** *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung Foundation.
- Santos, Juan Manuel. (2014).** *Plan de Gobierno: Todos por un nuevo país 2014 – 2018*, Bogotá.
- Schick, Allen. (1998).** “Why most developed countries should not try New Zealand Reforms” in *The World Bank Research Observer*, 13(1), pp. 123–31.
- Schmitter, Philippe C. y Karl Terry. (1995).** ¿Qué es y qué no es Democracia?, Lima, en GROMPONE, Romeo ed. *Instituciones políticas y sociedad*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Semana. (2011).** «Familias en Acción no se acaba, se fortalecerá, dice Santos», Bogotá, sección Política.: <http://www.semana.com/politica/articulo/familias-accion-no-acaba-fortalecera-dice-santos/236333-3>

- Semana. (2010).** «Dudas en acción», Bogotá, sección impresa.:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/dudas-accion/117911-3>
- Senado de Colombia. (2012).** Programa Familias en Acción será política de Estado, Bogotá:<http://www.senado.gov.co/historia/item/14109-programa-familias-en-accion-sera-politica-de-estado>
- Senn Amartya. (1982).** *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Silla Vacía. (2010).** Familias en Acción: más subsidios, más votos, Bogotá: Sitio web: <http://lasillavacia.com/historia/16024>
- Silva, Patricio y Francisco Rojas Aravena. (2013).** *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, las dimensiones regionales, nacionales y locales*, San José de Costa Rica: FLACSO. pp. 1-35
- Skocpol, Theda. (2007).** «El Estado regresa al Primer Plano», Buenos Aires : *Estrategias de Análisis en la Investigación Actual sobre el Estado*.
- Stone, Diane. 2001.** Learning Lessons, Policy Transfer and tge International Diffusion of Policy Ideas. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (GSGR), University of Warwick, Coventry. UK.
- Sugiyama Natasha. (2007).** *Ideology & Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil*, The University of Texas at Austin.
- Valenzuela, Irina. (2012).** *Focalización de los programas sociales en el PERÚ: 2007 – 2011*, Lima, Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
- Valles, Josep. (2000).** “Ciencia Política: Una introducción”, Barcelona: Editorial Ariel. *Capítulo 11, Las reglas de juego: Instituciones y Constituciones*, pp. 165-173.
- Vargas Velásquez, Alejo. (2010).** El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados, Buenos Aires, en Revista Nuevo Pensamiento NUSO, No 192, pp. 86-97.
- Vargas Winstanley, Silvana. (2011).** *Mejorando el diseño e implementación del Programa JUNTOS 2008-2010*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Vera- Cossio, Diego. (2019).** Cuestionando el mito de que los programas de transferencia monetaria crean dependencia, Banco Interamericano BID, Washington:<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/programas-de-transferencia-monetaria-cuestionando-el-mito-de-los-programas-de-asistencia-social/>
- Villa, Laura, Melo Jenny. (2015).** Panorama actual de la innovación social en Colombia.BID. Washington
- Weird, Margaret. (2006).** “When Does Politics Create Policy?”, New York, In Rethinking Political Institutions. *The Arte of the State*. New York University, pp. 171-185.
- Weyland Kurt. (2007).** *The Puzzle of Policy Diffusion*. Princeton University Press.
- Weyland, Kurt. (2010).** “Cambio Institucional en América Latina: Modelos Externos y Consecuencias no Previstas”, España, revista, *América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca, 57, 2011, pp. 117-143.
- Zapata Gonzalo, Juan. (2009).** Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia, CEPAL. Santiago de Chile.

ENTREVISTAS

COLOMBIA

Arbeláez Lina. (2018). Entrevista grupal. Especialista de pobreza y programas sociales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá: 6 marzo.

Canal Schlesinge Luis Fernando. (2018). Entrevista grupal. Especialista de pobreza y programas sociales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá: 6 marzo.

Contreras Jairo Fernando. (2018). Entrevista grupal. Coordinador grupo de Pilotaje de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Departamento de Prosperidad Social DPS. Bogotá: 7 marzo.

Dávila Enrique. (2018). Entrevista, Sub director, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Sucre. Sincelejo: 18 septiembre.

Garzón Nemesio. (2018). Cuestionario. Director del Departamento de Prosperidad Social (DPS) Presidencia de Colombia. Bogotá: 5 de marzo.

Jaramillo García Sandra. (2018). Entrevista. Investigadora Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. Bogotá: 9 de marzo.

Monsalve María del Rosario. (2018). Entrevista. Enlace Más Familias en Acción en Sucre. Sincelejo: 17 septiembre.

Moreno Robert. (2018). Asesor del Gobernador y equipo de la Secretaria de Gobierno, Gobernación de Sucre. Sincelejo: 18 septiembre.

Otero Silvia Alejandra. (2018). Entrevista. Investigadora de la Universidad del Rosario. Bogotá: 6 de marzo.

Pérez Fabián. (2018). Secretario de Asuntos Sociales de la Alcaldía de Sincelejo. Sincelejo: 17 septiembre

Quelal Carolina. (2018). Entrevista. Responsable y punto enlace Familias en Acción en el Cauca. Popayán: 21 septiembre.

Robayo Paula Carolina. (2016). Cuestionario. Coordinadora Grupo de Trabajo Pilotaje y Escalamiento de Proyectos. Bogotá: 17 de noviembre.

Ruíz Gómez, James Ney. (2018). Entrevista. Director Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Cauca, ICBF. Popayán: 26 septiembre.

Torres Julián. (2018). Entrevista. Director de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia. Departamento de Prosperidad Social DPS. Bogotá. 12 de marzo.

PERÚ

Blanco Flor. (2017). Entrevista. Asesora en programas sociales del MIDIS (2012-2014). Lima: julio.

Chavez Centurion Anne. (2018). Entrevista. Coordinadora Regional Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) en la región de Cajamarca. Lima: diciembre.

Córdoba Palacios Victor. (2018). Entrevista. Coordinador Regional Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) en la región de Piura. Piura: diciembre.

García Alberto. (2017). Entrevista. Especialista en Políticas Públicas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Lima: 28 diciembre

Jaramillo, Miguel. (2017). Entrevista. Director e Investigador Principal del Grupo de Estudios del Desarrollo (GRADE). Lima: 14 de diciembre.

Martínez Muñoz Yuri Bernardo. (2017). Entrevista. Director del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS). Lima. Noviembre

Martínez Criollo. (2018). Entrevista. Jefe Unidad Territorial encargado Programa Juntos en la Región de Piura. Piura: Diciembre.

Montellanos Fanny. (2017). Entrevista. Asesora Viceministerio de Políticas Sociales. Ministerio de Inclusión Social (MIDIS). Lima: Julio.

Mujica María Eugenia. (2017). Entrevista. Viceministra de Políticas Sociales, Ministerio de Inclusión Social (MIDIS). Lima: 27 diciembre.

Silva Diana. (2017). Entrevista. Coordinadora Técnica Nacional del Programa Juntos. Lima. 27 diciembre 2017.

Trivelli, Carolina. (2017). Entrevista. Ex ministra, Ministerio de Inclusión Social (2012-2015), Investigadora el Instituto de Estudios Peruanos y experta del Banco Mundial. Lima: 12 diciembre.