Evaluación de la gestión y operación de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema
Red JUNTOS

Informe Final

Bogotá D.C., diciembre de 2008

PRESENTACIÓN

Este documento corresponde al informe final de la consultoría para la "Evaluación de gestión y operaciones en la prueba piloto de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema JUNTOS".

El Documento CONPES[1] Social 102 del 25 de diciembre de 2006, tomando como base las propuestas de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), recomendó dar curso a una "Red de Protección social contra la Extrema Pobreza" para lo cual establece que se debe realizar una prueba piloto de esta red para probar el modelo de gestión diseñado y previó la realización de una evaluación de gestión liderada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas(DEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El DNP, financiado parcialmente con recursos aportados por el Fondo Especial del Japón para el Programa de Reducción de la Pobreza Extrema, el cual es administrado por el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en enero 18 de 2008 abrió una convocatoria para presentar propuestas para la evaluar la gestión operaciones de la prueba piloto de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS), mediante la Solicitud de Propuestas SP No. 18 ATN/JF-10167-CO dirigida a una lista corta de seis proponentes. Econometría S.A. fue seleccionada y firmó el contrato DNP-217-08 para llevar a cabo dicha consultoría el 10 de junio de 2008.

El contrato fue supervisado por Bertha Briceño, directora de la DEPP, quien estuvo apoyada por un comité interinstitucional de interventoría técnica en donde participaron activamente: Ana Carolina Ramírez y Ana Gómez, asesoras de la DEPP del DNP; Bibiana Quiroga, asesora de la Dirección de Desarrollo Social (DDS) del DNP; Carlos Vargas del Grupo de Programas Especiales(GPE) del DNP Estefanía Aja y Paula Escobar asesoras de la Coordinación Nacional de Juntos en ACCIÓN SOCIAL, y Alejandro Lozano asesor de la Unidad de Seguimiento ACCIÓN SOCIAL.

El estudio de evaluación estuvo dirigido por Oscar Rodríguez Nieto quien lideró un grupo de coordinación y dirección del estudio conformado también por María Gloria Cano en la coordinación general de la recolección de información y Claudia Peñaranda en la coordinación del diseño metodológico y el análisis de los resultados cualitativos; Luis Carlos Gómez dirigió el diseño muestral. El análisis documental estuvo liderado por Juanita Vásquez quien también apoyo el desarrollo y análisis de las entrevistas nacionales y territoriales. Las investigaciones de campo (entrevistas a actores territoriales, encuesta y

---

[1] *En adelante cuando se haga referencia al "Documento CONPES" o al "Documento CONPES 102" debe entenderse que se está hablando de El Documento CONPES Social 102 del 25 de diciembre de 2006.*

taller con Cogestores(as), seguimiento a procesos y microprocesos, grupos focales y revisión documental local) y el análisis de la Estrategia a nivel municipal fue desarrollado por un grupo profesional de investigadores de campo compuesto por: Berta Valencia, Giovanna Ibagón, Guillermo Acosta, Juan Felipe Tsao, Martha María Moreno y Yenny Parra. La coordinación logística de los operativos estuvo a cargo de Zuleima Urrea. Andrés García colaboró en el análisis de información cualitativa, Néstor Muñoz apoyó el procesamiento de información cuantitativa, y John Jairo Romero elaboró los cálculos para el diseño de la muestra del segundo operativo. Las entrevistas a actores nacionales y los talleres Delphos[2], fueron adelantadas directamente por los miembros del grupo de coordinación y dirección del estudio. La edición del informe fue realizada por Martha Lucía Gutiérrez.

La consultoría agradece a Germán Quiroga y los demás miembros de la Coordinación Nacional de la Estrategia Juntos, por las valiosas opiniones manifestadas en las entrevistas, reuniones y talleres llevados a cabo durante la consultoría. Así mismo agradece a los Alcaldes y Delegados Municipales, de los 34 municipios visitados; Delegados Departamentales, Coordinadores de las Unidades Territoriales de ACCIÓN SOCIAL, y Profesionales Juntos, de las regiones en donde se desarrollo el trabajo de campo; los Operadores, Coordinadores Locales, y en especial a los Cogestores(as) Sociales que prestaron su colaboración y manifestaron sus opiniones, inquietudes y propuestas durante el desarrollo del estudio. Igualmente el equipo de consultoría los aportes realizados por los delegados de las diferentes entidades de la oferta institucional que asistieron a los talleres Delphos en ocho regiones.

[2] *Para una descripción metodológica de los talleres Delphos ver el Anexo 5 del Informe Metodológico de esta cosnultoría.*

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DE LA PRUEBA PILOTO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA RED JUNTOS

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDO

PÁGINA

SIGLAS

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

1.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

1.2.1 Objetivos de la Red JUNTOS

1.2.2 Principios de la Red JUNTOS

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1 ENFOQUE METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

2.2 ESTRUCTURA DE ANÁLISIS DE LOS DATOS

2.2.1 Manejo de información secundaria: Documentos sobre la Estrategia, su diseño y operación

2.2.2 Entrevistas semiestructuradas

2.2.3 Encuesta a Cogestores(as) Sociales

2.2.4 Spot checks

2.2.5 Talleres Delphos

2.2.6 Levantamiento de procesos con Delegados Municipales y Coordinadores Locales

2.2.7 Grupos focales: Sombreros para pensar

2.3 ENFOQUE DE LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

3. OPERACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA POR COMPONENTE

3.1 ASPECTOS TRANSVERSALES Y GENERALES

3.2 COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO

			PÁGINA
	3.2.1	Logros propuestos para el componente del acompañamiento	36
	3.2.2	Situación del componente en el piloto	37
3.3	COMPONENTE DE OFERTA Y ACCESO PREFERENTE		65
	3.3.1	Logros propuestos para el Componente	67
	3.3.2	Situación del Componente en el piloto	68
3.4	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		77
	3.4.1	Logros propuestos y situación del Componente en el pilotpara el Componente	79

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 81

ANEXOS

ANEXO A ANÁLISIS DOCUMENTAL

ANEXO B RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS

ANEXO C RESULTADOS DE LA ENCUESTA A COGESTORES

ANEXO D RESULTADOS DE LOS SPOT CHECKS – MICROPROCESOS DE ACOMPAÑAMIENTO

D1. Estudio de Tiempos

D2. Observación Estructurada

D3. Lista de Chequeo a las Actividades de Acompañamiento

D4. Entrevista a Cogestores

ANEXO E OFERTA INSTITUCIONAL

E1. Procesos de Oferta

E2. Talleres Delphos

SIGLAS

ACCION SOCIAL	AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CEM	CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER
CGS	COGESTORES(AS) SOCIALES
CODPOS	CONSEJO DEPARTAMENTAL DE POLÍTICA SOCIAL
COMPOS	CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL
CONPES	CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
DEPP	DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DNP
DNP	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
FA	PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN
FNC	FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS
FOSYGA	FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA
ICBF	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
ICETEX	INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR
INCODER	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL
INFOJUNTOS	SISTEMA DE INFORMACIÓN DE JUNTOS
JUNTOS	RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA
LB	LOGROS BÁSICOS
LBF	LÍNEA DE BASE FAMILIAR
MADR	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
MAVDT	MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL
MEN	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
MERPD	MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN COLOMBIA
MIJ	MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA
MO	MANUAL OPERATIVO

MPS	MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
OACNUDH	OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS
PF	PLAN FAMILIAR
PND	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010: ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS
RUAF	REGISTRO ÚNICO DE AFILIADOS
RUPD	REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA
SISBÉN	SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES
SENA	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo introductorio es presentar los objetivos de la consultoría y dar a conocer la forma en que evolucionó la conceptualización y diseño de la Estrategia JUNTOS. Un segundo capítulo sintetizará el enfoque metodológico, planteado en detalle en el Informe Metodológico de esta consultoría y explicará la metodología de análisis de los resultados obtenidos. El tercer capítulo presenta los resultados de la evaluación organizados por componente de la Estrategia. El cuarto analizará los temas de gestión y operaciones desde el punto de vista de la familia y el capítulo quinto compilará las principales conclusiones y recomendaciones del Estudio.

La primera sección de esta introducción se referirá a los objetivos de la consultoría y la forma en que fueron abordados mientras que la segunda tiene que ver con la descripción de la forma en que opera la Estrategia JUNTOS. En esa segunda sección se lleva a cabo una síntesis de la forma en que se fueron refinando los objetivos, lineamientos, principios y demás componentes del diseño conceptual de la Red JUNTOS.

1.1 OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

De acuerdo con los Términos de Referencia el objetivo general del presente estudio es el de "*Evaluar la gestión y operaciones de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema*". Se debe recordar que en el Plan Nacional de Desarrollo, citado en los Antecedentes (sección 1.1), se establece la necesidad de realizar una prueba piloto de la Red y se menciona que la evaluación de procesos y de gestión proporcionará elementos para los ajustes al diseño y operación de la misma.

En los Términos de Referencia se desagrega el objetivo general en un conjunto de componentes claramente identificados como aspectos de especial interés. Estos aspectos son:

- Analizar los procesos de implementación de JUNTOS, en función de: Sus fortalezas y debilidades, y su eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos trazados.

- Evaluar integralmente, para la prueba piloto, en términos de gestión y operaciones: el diseño, estructura organizacional, manejo financiero, eficiencia y eficacia operativa.

- Analizar especialmente, la identificación de la oferta municipal, la formalización de compromisos con los departamentos y municipios, la participación y respuesta de las familias a la Red JUNTOS, y los mecanismos de incorporación de las familias.

Los Términos de Referencia también establecen 12 objetivos específicos:

1. Determinar la eficacia y eficiencia del modelo institucional de JUNTOS.
2. Evaluar financieramente a JUNTOS.
3. Verificar el cumplimiento de las metas operativas e identificar los factores asociados.
4. Evaluar el proceso de identificación de las condiciones mínimas del municipio para la operación de JUNTOS.
5. Evaluar los mecanismos de coordinación institucional en los diferentes niveles operativos de JUNTOS (Nacional-territorial; público-no gubernamental).
6. Analizar la injerencia de JUNTOS en la operación de los programas que la conforman.
7. Evaluar el proceso de selección, capacitación, y vinculación de gestores y coordinadores zonales (ahora Profesionales JUNTOS).
8. Analizar el mecanismo de incorporación de las familias y los factores asociados con dicha vinculación.
9. Evaluar la pertinencia y recepción del modelo de acompañamiento.
10. Evaluar el grado de aceptación del programa y compromiso de las familias con JUNTOS.
11. Evaluar la pertinencia y viabilidad operativa de los logros básicos.
12. Evaluar algunos aspectos de la focalización de las familias.

Para abordar estos objetivos tan variados se estableció un conjunto de preguntas de investigación, a partir de las preguntas planteadas en los Términos de Referencia para los objetivos específicos y complementadas con otras resultantes del análisis de los diferentes aspectos incluidos en el objetivo general. Para cada una de estas preguntas de investigación se establecieron los instrumentos de recolección de información apropiados y los actores sobre los cuales se aplicarían dichos instrumentos.

El enfoque de la evaluación va primero de lo general a lo particular, en un proceso de **análisis**, en donde los temas de investigación se descomponen al máximo y se observan desde diferentes puntos de vista; y en segundo término va de lo particular a lo general en un proceso de **síntesis**, en donde los resultados detallados se comparan, se categorizan, se explican y se unen nuevamente de acuerdo a sus elementos comunes.

En el Informe Metodológico de esta consultoría se describen en detalle los instrumentos de investigación utilizados y en el capítulo 2 de este informe final se presentará la metodología de análisis de los resultados obtenidos mediante estos instrumentos, siempre en función de cumplir los objetivos generales y específicos de la consultoría.

1.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema JUNTOS[3] surge en Colombia como la estrategia del Gobierno Nacional que, en asocio con las autoridades y entidades territoriales, busca apoyar a las familias en extrema pobreza para salir de esta condición. La estrategia consiste en trabajar de la mano con las familias identificadas en situación de pobreza extrema y articular la oferta social del Estado.

El documento CONPES describe la Red como una estrategia busca "promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas y iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación". El Documento CONPES formula unos lineamientos que direccionan la acción de La Estrategia. Estos lineamientos establecen conceptos que contienen elementos que aportan a diferentes aspectos de la formulación estratégica.

Cuadro 1.1

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Lineamiento[4]	conceptos claves	Clasificación del concepto
"Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de la oferta pertinente"	Asistencia a las familias	Acción estratégica
	Articulación de la oferta	Acción estratégica
	Pertinencia de la oferta	resultado intermedio
"Incentivar logros de en formación y acumulación de capital humano en los hogares (nutrición, educación, salud , capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento)"	Incentivo a logros	objetivo final
	Acumulación de capital humano	resultado intermedio
	Dimensiones del capital humano	alcances

[3] A lo largo de este documento se podrá hacer referencia a Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema como: "la Red JUNTOS", la "Estrategia JUNTOS", "La Estrategia" o simplemente "JUNTOS"

[4] Esta columna correspon de de manera literal a lo consignado en el capítulo III del CONPES 102

Cuadro 1.1

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Lineamiento[4]	conceptos claves	Clasificación del concepto
"Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos"	Oportunidades futuras	objetivo final
	Dimensión de ingresos	alcances
	Autonomía futura	objetivo final
"Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias"	Seguimiento/evaluación	Acción estratégica
	Progreso de las familias	objetivo final
"Focalizar la inversión y oferta complementaria (vivienda)[5], para mejorar las condiciones de vida presente y futura (dinámica familiar) y canalizar la demanda hacia otros programas (Justicia, bancarización -Banca de las Oportunidades)"	Focalización	Insumo
	Dimensiones (habitabilidad , justicia, bancarización)	Alcances
	mejorar condiciones de vida	objetivo final
	Programas complementarios	Insumo
"Articular programas y servicios y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza extrema"	Articulación de la oferta	Acción estratégica
	Focalización	Insumo

En cuanto a las condiciones mínimas de vida, el documento CONPES parte de reconocer que la pobreza es un problema multicausal y multidimensional y define las nueve dimensiones sobre las cuales intervendrá JUNTOS:

i) Identificación
ii) Ingresos y trabajo
iii) Educación
iv) Saludo
v) Habitabilidad
vi) Nutrición
vii) Dinámica Familiar
viii) Aseguramiento y Bancarización
ix) Apoyo Legal

En el anexo 1 del Informe Metodológico se describen los logros que corresponden a cada una de estas dimensiones.

1.2.1 Objetivos de la Red JUNTOS

El objetivo general de la Estrategia se definió inicialmente en el documento CONPES de la siguiente forma:

[5] Literal, tomado del lineamiento (v), pag 12 CONPES SOCIAL 102-

Cuadro 1.2

OBJETIVO GENERAL DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

Documento CONPES	Plan Nacional de Desarrollo[6]	Manual Operativo 3.0	Manual Operativo 4.0
Septiembre de 2006	**Junio 2007**	**Mayo 2007**	**Mayo 2008**
"apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre familias y Gobierno"	*"promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición"*	*"mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y en condición de desplazamiento a través del fortalecimiento y la construcción de capacidades para promover su propio desarrollo."*	
Página 14	Capítulo 3, página 142	Página 12	Página 8

Nótese que mientras el Documento CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo hablan de "superar" la condición o situación de pobreza extrema, los manuales hablan de mejorar las condiciones de vida. Aunque ambos conceptos tienen mucho en común la primera es una declaración más enfática y la segunda expresa un propósito más flexible. Si se supera la pobreza extrema sin duda es porque se mejoraron las condiciones de vida, pero se pueden mejorar las condiciones de vida sin que eso signifique superar la condición de pobreza extrema.

También es interesante ver que a partir de la tercera versión del manual se hace explícita dentro de los objetivos la inclusión de las familias en situación de desplazamiento dentro del objetivo general de la política[7].

Los objetivos específicos de una política demarcan los resultados parciales que se deben obtener para que se establezca el cumplimiento del objetivo general, por esto suelen estar en concordancia con las acciones estratégicas diseñadas para el cumplimiento de la política. En el caso de la Estrategia JUNTOS, los objetivos específicos también han sido objeto de transformaciones y refinamientos.

El siguiente cuadro muestra lo que ha sucedido con los objetivos específicos a través de las distintas versiones de los manuales operativos:

[6] Cuando se habla del "Plan Nacional de Desarrollo" debe entenderse que se hace referencia al el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario Desarrollo para Todos.

[7] Una pequeña imprecisión gramatical se presenta al referirse a *familias en situación de pobreza extrema y en condición de desplazamiento*, pues aunque más adelante el manual queda claro que basta con que se cumpla una de las dos condiciones la frase podría entenderse como que el objetivo de la estrategia está en la intersección de los dos conjuntos, es decir, las familias en condición de desplazamiento que son extremamente pobres.

Cuadro 1.3

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

Consecu-tivo	OBJETIVO ESPECÍFICO	CONPES	Versión del Manual Operativo[8]	
			MO 3.0	MO 4.0
		sep-06	may-07	may-08
1	**Incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares**	Original	Igual excepto cambio de “hogares” por “familias”	
2	**Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo**	Original	Cambia "apoyar en la construcción de una nueva perspectiva de vida que..." por "potenciar las capacidades que..."	
3	**Realizar la focalización de los programas sociales del Estado**	No aparece	Igual	No aparece
4	**Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta de servicios sociales**	Original	Cambia a "garantizar el acceso preferente"	
5	**Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias**	Original	Adicionan " servicios sociales" y cambian "familias por "familias en pobreza extrema"	
6	**Romper ciclos de pobreza y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema**	Original	No aparece	Cambia a: Actuar de manera coordinada e integral sobre las diferentes dimensiones para que las familias puedan superar las trampas de pobreza.
7	**Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales.**	No aparece	Se unen en un solo objetivo: Fortalecer la institucionalidad para la Protección Social, mediante el desarrollo y consolidación de un modelo de gestión de las políticas sociales a través de la gestión en red.	igual a la versión 3.0 pero cambia "a través de la gestión en red" por "a través de la articulación efectiva de entidades vinculadas"
8	**Desarrollar una nueva estrategia de gestión de las políticas sociales basada en los conceptos de redes y de coordinación interagencial.**	No aparece		

[8] La consultoría revisó también la versión 2.0 del Manual de Operaciones, la cual si bien no fue nunca oficializada, permite ver la evolución del enfoque dado a los objetivos y lineamientos. En los Anexos se encuentra un análisis de dicho manual, pero se excluye del cuerpo del informe por no haber sido una versión oficial.

Cuadro 1.3

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

Consecu-tivo	OBJETIVO ESPECÍFICO	CONPES	Versión del Manual Operativo[8]	
			MO 3.0	MO 4.0
		sep-06	may-07	may-08
9	**Mejorar la capacidad de los territorios para sustentar el logro de los objetivos de la Red.**	No aparece	Se redacta de forma más específica:" Mejorar y fortalecer la capacidad de los territorios para la promoción de la protección social y la gestión eficiente y con calidad de la prestación de los servicios, que permitan mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de aquella en situación de extrema pobreza.	Se simplifica la redacción a "Mejorar y fortalecer la capacidad de los territorios para la promoción de la protección social y la gestión eficiente y con calidad de la prestación de los servicios, dirigidos a la población en situación de pobreza extrema."
10	**La Red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada, que contribuirá a la estabilización socioeconómica de esta población”**	Original	Contribuir a la estabilización socioeconómica de las familias desplazadas.	Apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Atención a la Población Desplazada - SNAIPD en la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento.

Con respecto a lo originalmente expresado por el documento CONPES, los objetivos reseñados en los renglones 1, 2, 4 y 5 experimentaron cambios en su redacción que significan una mayor precisión a su alcance.

El tema de la focalización apareció como parte de uno de los objetivos específicos en la versión 3 del manual y luego se eliminó. Esto es adecuado en la medida que la focalización resulta más un insumo exógeno que debe resolverse previamente y no algo que se busque como resultado endógeno de la actuación de la Estrategia JUNTOS.

El objetivo que se encuentra en el renglón 6, en el documento CONPES hablaba de romper ciclos de pobreza. El cambio de la frase a “superar trampas de la pobreza” hecho en la versión 4 del manual, es adecuado. En el Documento CONPES se hacía referencia a la estabilización socioeconómica, lo cual resulta en una imprecisión pues —salvo el caso de la población desplazada— el mayor problema no es la inestabilidad de la situación económica sino la dificultad para superar las barreras que no le impiden a la familia salir de la pobreza. Incorporar el concepto de actuación coordinada e integral, permite incorporar estos principios en los objetivos.

Los objetivos 7,8 y 9 que se refieren al fortalecimiento institucional, la articulación efectiva entre entidades y el modelo de gestión, no aparecían en el diseño general planteado en el

Documento CONPES ni en el Plan Nacional de Desarrollo[9], sino que surgieron como una necesidad identificada durante el ejercicio de implementación llevado a cabo en la prueba piloto. En este punto los cambios en el diseño de la intervención incorporan un elemento importante para la viabilidad y sostenibilidad de la Estrategia.

Finalmente el objetivo específico que se relaciona con la población en situación de desplazamiento, pasó de ser una anotación al margen en el documento CONPES a convertirse en un objetivo claramente definido de apoyo al SNAIPD. Sin embargo, la principal transformación que experimentó fue pasar a ser parte del objetivo general de la Estrategia y estando claramente insertado en el objetivo general no se requiere como objetivo particular, pues no corresponde a acciones particulares sino que se satisface con el actual de todos los aspectos de la Estrategia. De conservarse como objetivo específico, parecería que se trata de algunas acciones específicas de apoyo al SNAIPD y no a la inclusión de la población desplazada como objeto de la política.

1.2.2 Principios de la Red JUNTOS

La Estrategia JUNTOS se guía por un conjunto de principios que, en concordancia con el objetivo general y los específicos, postulan un enfoque de trabajo desde distintas perspectivas y sirven de guía para estructurar las acciones estratégicas que componen la Estrategia y que se han denominado los componentes de la Estrategia: Acompañamiento Familiar, Gestión de la Oferta y Acceso Preferente y Fortalecimiento Institucional.

El siguiente cuadro muestra los cambios que se han presentado en la declaración de principios de la Estrategia JUNTOS.

Cuadro 1.4
COMPARACIÓN DE FORMULACIÓN DE PRINCIPIOS

CONPES 102	MANUAL OPERATIVO VERSIÓN 3	MANUAL OPERATIVO VERSIÓN 4
sep-06	may-07	may-08
La familia como unidad de intervención	Familia como unidad de intervención	La familia como unidad de intervención
Rol activo y corresponsabilidad de la familia	Corresponsabilidad de la familia, instituciones públicas, sector privado y sociedad civil.	Corresponsabilidad de la familia, instituciones públicas, sector privado y sociedad civil.
Participación de Gobiernos, autoridades e instituciones locales		
Incentivo para mayor autonomía de las familias e inserción en el sistema de protección social	Enfoque de protección social	Enfoque de protección social
	Integralidad	Integralidad

[9] Tanto el Documento CONPES (pág. 15) como el Plan Nacional de Desarrollo (pág. 144) no previeron un componente de Fortalecimiento institucional pues suponen que la prueba piloto se llevaría a cabo "en donde la oferta sea suficiente para garantizar la inserción de las familias durante el acompañamiento". Esto se discutirá más a fondo en el Capítulo 5.

CONPES 102	MANUAL OPERATIVO VERSIÓN 3	MANUAL OPERATIVO VERSIÓN 4
sep-06	**may-07**	**may-08**
	Coordinación interinstitucional y gestión en red	Coordinación interinstitucional y gestión en red
	Gestión de la información y del conocimiento	Gestión de la información y del conocimiento
	Enfoque diferencial	Enfoque diferencial
	Equidad de genero	Equidad de genero
Adecuación de la oferta a la demanda		Pertinencia de la oferta social del Estado
Promoción del control social, seguimiento y evaluación		
Acompañamiento, plan de vida y verificación de cumplimiento de condiciones mínimas		
Acceso preferente a la oferta		

Nótese que el CONPES mezcla los principios con los componentes de la Estrategia y en la versión 2 del manual operativo ya no se enumeran entre ellos el acompañamiento y el acceso preferente, de manera directa sino como referencia al explicar otros principios. La promoción del control social, el seguimiento y evaluación, que son conceptos que guían el actual componente de Fortalecimiento Institucional, dejan de ser mencionados dentro de los principios a partir de la versión 2.0 del manual operativo que no llegó a ser oficial hasta que se convirtió en versión 3.0.

De los principios incluidos en el CONPES, la corresponsabilidad y la familia como unidad de intervención, se han conservado a través de los diferentes manuales operativos. En el caso de la corresponsabilidad. Los dos últimos manuales amplían el concepto para recoger nuevamente el papel de las instituciones públicas a nivel local como un tema de corresponsabilidad y agregar el tema de la responsabilidad social empresarial. En el caso de "la familia como unidad de intervención" al examinar la complejidad de la intervención de la Estrategia se encuentra que la Estrategia JUNTOS tiene acciones que buscan intervenir sobre las entidades de la oferta institucional y sobre comunidades. Además, al interior de la familia, dependiendo de las situaciones particulares, se abordan las características de sus miembros y se llevan a cabo intervenciones que afectan a miembros individuales de la familia. Este principio, de acuerdo con sus definiciones en los distintos manuales y el funcionamiento mismo de la Estrategia podría renombrarse a "**la familia como objeto de la política**" o "**la familia como fin último de la Estrategia**", para resaltar que todas las intervenciones que se llevan a cabo se espera que surtan directa o indirectamente sus impactos a nivel de la familia.

Igualmente el enfoque de protección social contemplado dentro de los principios ha ido

evolucionando de "insertar a la familia en el Sistema de Protección Social" hacia el reconocimiento de los riesgos y las situaciones que conducen a perpetuar la pobreza extrema. Situaciones dentro de las cuales se podrían contar la inequidad y barreras discriminatorias en el acceso a los servicios, que los principios señalan por separado como enfoque diferencial y enfoque de equidad de género. De hecho, en las definiciones, el tema de género se señala como comprendido dentro del enfoque diferencial. Estos tres principios podrían englobarse en uno sólo que integre el reconocimiento de los factores que potencian los riesgos de la familia incluyendo todos los que vulneran su derecho de acceso a los servicios sociales del Estado. Sin embargo, si existen razones especiales para desagregar y especificar estos principios por separado, sería conveniente presentarlos como un bloque.

El diagrama 1 relaciona entre sí, los principios consignados en la versión 4.0 del manual de acuerdo con las definiciones de éstos y allí se puede notar que estos principios podrían clasificarse en tres grupos:

- Los principios que se formulan desde la perspectiva de las familias,
    - La familia como objeto de la política
    - La familia como corresponsable del fortalecimiento de sus capacidades
- Los principios que eliminan barreras entre las familias y la oferta institucional
    - El Enfoque de Protección Social, que reconoce los riesgos, situaciones y condiciones (trampas de la pobreza), que conducen a perpetuar la pobreza extrema y a restringir el acceso a la oferta de servicios sociales del Estado.
    - El Enfoque Diferencial, que reconoce dentro de esas condiciones que perpetúan la pobreza, las asociadas con diferencias geográficas, culturales, étnicas, así como por discapacidad, desplazamiento, género y otras.
    - El Enfoque de Equidad de Género, que reconoce dentro de las diferencias, la de género como de especial importancia
- Los principios que se formulan desde la perspectiva de la oferta institucional
    - Una oferta institucional informada, que conozca las necesidades de la demanda y reconozca sus propios vacíos y limitaciones.
    - Una oferta institucional pertinente, que se adecue a las necesidades de la demanda.

- Una oferta institucional coordinada, que se gestione adecuadamente en red.[10]
- Una oferta institucional articulada, que armonice los objetivos entre niveles de gobierno, sectores y programas.
- Una oferta institucional integral que responda a la mutidimensionalidad de la pobreza.
- Una oferta institucional corresponsable, consciente de su papel en la formación de capacidades y la superación de las condiciones de pobreza extrema de las familias vinculadas.

Como se puede ver, los principios que se formulan desde la perspectiva de la oferta institucional no se refieren a temas distintos sino que por el contrario especifican pasos en el proceso que se debería seguir para obtener la oferta institucional que requiere la Estrategia.

Si la oferta institucional tiene acceso a la información de la demanda y se intercambia información y conocimientos entre entidades se pueden hacer los esfuerzos necesarios para adecuar la oferta a la demanda y para lograr coordinación institucional. Sin embargo la información no es lo único que se requiere para lograrlo.

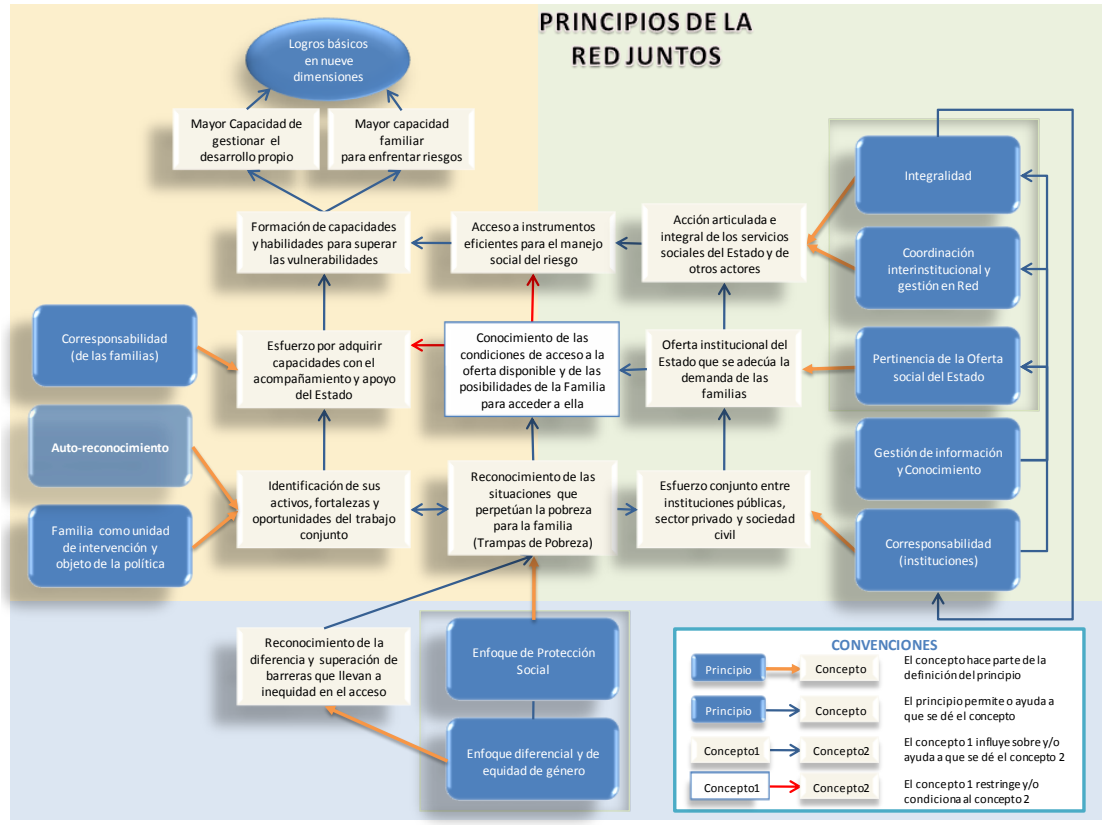
Si hay coordinación institucional y gestión en red, como expresamente lo indica la versión 4 del manual de operación, se podrá lograr una oferta articulada. La articulación va más allá de una muy buena coordinación, pues implica la armonización de los objetivos entre niveles de gobierno, sectores y programas y la formulación de objetivos comunes.

Sólo si la oferta institucional está articulada en los términos anteriores, se podrá comenzar a pensar que el Sistema de Protección Social en todos sus niveles pueda ofrecer una atención verdaderamente integral a las familias.

La corresponsabilidad de las entidades públicas en los diferentes niveles, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, es un principio que es transversal a este proceso, pero sólo se puede evidenciar adecuadamente a medida que los diferentes actores institucionales reconocen su papel en la formación de capacidades de la familia y la importancia de colaborar efectivamente en su superación de la pobreza extrema.

[10] El principio de coordinación interinstitucional y de gestión en red engloba el contenido de esta viñeta y la siguiente, pero se han separado con el fin de tener más claridad en la posterior discusión sobre los principios desde la perspectiva de la oferta.

DIAGRAMA 1



Las acciones estratégicas o componentes de la Estrategia deben guiarse por estos principios y en esta medida dentro de los principios que se formulan desde la perspectiva de la familia se extraña alguno que hable del auto-reconocimiento de la familia en términos de sus capacidades o activos iniciales, sus expectativas futuras y sus falencias o logros por alcanzar. Resulta importante incluirlo en la medida que esto es lo que guía al componente de acompañamiento.

El componente de Gestión de Oferta y Acceso Preferente, está guiado por la necesidad de levantar las barreras de acceso y facilitar el contacto entre las familias y la oferta institucional existente. Así pues el segundo grupo de principios tiene una importante correspondencia con este componente.

El tercer grupo de principios, que como se ha visto encierran en su interior una gran complejidad y un concepto ambicioso como lo es una oferta institucional con un enfoque de servicio integral, requiere un conjunto de acciones estratégicas que permitan:

- Una gestión de información que haga posible obtener el conocimiento suficiente sobre las necesidades de las familias, la capacidad disponible de oferta institucional y los canales de comunicación adecuados para el aprovechamiento óptimo de dicha capacidad.

- Un conjunto de acciones o actividades que lleven a asegurar la expansión de la oferta institucional en donde esta es deficitaria, el mejor aprovechamiento de los excesos de oferta en donde estos puedan presentarse y la flexibilización de la misma cuando la demanda es variable.

- Un conjunto de acciones o actividades que permitan a las entidades tanto a nivel nacional como territorial, reformular objetivos de sus acciones y programas, en donde fuera necesario, para optimizarlos a un trabajo conjunto con otras entidades y niveles y sectores. Esto incluye la posibilidad no sólo de reformular o fusionar programas y proyectos sociales sino también que estas acciones permitan a las entidades elaborar cambios en su forma de planear, establecer sus cronogramas y elaborar sus presupuestos y adecuar sus actividades y toma de decisiones a un esquema de trabajo articulado.

- Un diagnóstico de la forma en que distintas acciones y programas estatales podrían integrarse para evitar solapamientos, esfuerzos duplicados y familias sobreintervenidas.

- Un conjunto de acciones que represente respuestas a los resultados de ese diagnóstico y que permitan administrar y operar los proyectos y programas integrales, así como las acciones conjuntas entre entidades, que se requieran.

Un nombre que sería adecuado para consolidar este conjunto de acciones estratégicas bajo un solo componente sería Fortalecimiento Institucional, pero ese nombre ya se ha usado para las acciones de diagnóstico municipal, control social y seguimiento.

Obtener una oferta institucional integral, articulada y pertinente, requiere grandes y complejas transformaciones en la manera como funciona el Estado. Esto significa que actuar en esa dirección exige una gran cantidad de recursos e implica tiempo para que dichas acciones tengan el efecto deseado, especialmente las que tienen que ver con la transformación de la cultura institucional. Pero si bien el proceso es costoso y demorado, debe tenerse en cuenta que el objetivo de superar la pobreza extrema no es de poca monta y mal se haría en pensar que una estrategia para lograrlo efectivamente pueda hacerse sin contar con los recursos necesarios y de una manera rápida.

Otra opción es reconocer que se trabajará con la oferta institucional existente, lo cual implica gestión de información y esfuerzos de coordinación, pero difícilmente se logrará una acción estatal integral, salvo en ejemplos aislados. Esto llevaría a reconocer que la Estrategia podrá mejorar las condiciones de vida, pero no necesariamente logrará ayudar a las familias, en donde la oferta es deficitaria, a superar su condición de pobreza o desplazamiento. Esto sin embargo no debería ser factible jurídicamente a menos que se modificara el objetivo de la Red en el Plan Nacional de Desarrollo.

2. MARCO METODOLÓGICO

Con el objetivo general de "*Evaluar la gestión y operaciones de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema*"[11], se buscó atender algunos aspectos generales del mismo mediante (i) el análisis de los procesos de implementación de JUNTOS[12]; (ii) la evaluación integral desde la gestión y la operación en la prueba piloto del diseño, la estructura organizacional, el manejo financiero y su eficiencia y eficacia; y (iii) el análisis tanto de la oferta municipal, como de la forma cómo se han presentado los compromisos en lo regional, de la participación de las familias en la Estrategia y de los mecanismos que se han tenido para la incorporación de éstas.

Fueron doce los objetivos específicos que orientaron el proceso[13]:

1. Determinar la eficacia y eficiencia del modelo institucional de JUNTOS.
2. Evaluar financieramente a JUNTOS.
3. Verificar el cumplimiento de las metas operativas e identificar los factores asociados.
4. Evaluar el proceso de identificación de las condiciones mínimas del municipio para la operación de JUNTOS.
5. Evaluar los mecanismos de coordinación institucional en los diferentes niveles operativos de JUNTOS (Nacional-territorial; público-no gubernamental).
6. Analizar la injerencia de JUNTOS en la operación de los programas que la conforman.
7. Evaluar el proceso de selección, capacitación, y vinculación de gestores y coordinadores zonales (ahora Profesionales JUNTOS).
8. Analizar el mecanismo de incorporación de las familias y los factores asociados con dicha vinculación.
9. Evaluar la pertinencia y recepción del modelo de acompañamiento.
10. Evaluar el grado de aceptación del programa y compromiso de las familias con JUNTOS.
11. Evaluar la pertinencia y viabilidad operativa de los logros básicos.
12. Evaluar algunos aspectos de la focalización de las familias.

[11] Objetivo general del estudio acogido a partir de los términos de referencia del estudio
[12] En función de sus fortalezas y debilidades y la eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos tratados.
[13] Partiendo de estos objetivos y las preguntas de investigación planteadas en los términos de referencia, en conjunto con el Comité Técnico de Interventoría del Estudio, se establecieron los instrumentos de investigación con los cuales se atendieron estos objetivos. Una descripción detallada se encuentra en el Informe Metodológico de la Consultoría.

El desarrollo de estos objetivos se encuentra distribuido a lo largo de todo el informe. Particularmente el **Anexo B2** presenta las conclusiones referentes a cada uno de ellos desde la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas.

Objetivo 1. Determinar la eficacia y eficiencia del modelo institucional de la Red JUNTOS.

Este objetivo se encuentra desarrollado **en el Anexos B1.2, B1.5, B1.7 y B2,** así mismo en la **sección 3.1.7** se incluyen conclusiones al respecto de la eficiencia y eficacia del modelo institucional desde un enfoque cualitativo que recoge la historia consignada en las actas y los informes, y la complementa con lo respondido en las entrevistas.

También se agrega a esto, como insumos del análisis, el taller Delphos nacional y el levantamiento y análisis de los procesos de acompañamiento de la Red JUNTOS en los municipios identificados para realizar los Spot Checks.

Objetivo 2. Evaluar financieramente a JUNTOS.

El tema financiero se trabaja en profundidad en el **Anexo B1.6** y al profundizar en los temas de suficiencia y oportunidad en el flujo de los recursos, la cofinanciación de los municipios, identificación de nuevas fuentes de recursos, y condicionantes de la sostenibilidad. Las conclusiones en el **Anexo B2** Las conclusiones de acuerdo a las entrevistas se consolidan en el **Anexo B2.** Se revisó también a partir de la documentación disponible en actas, y se presenta en la **sección 3.1.8**.

Objetivo 3. Verificar el cumplimiento de las metas operativas e identificar los factores asociados.

Dentro de los temas revisados en los Spot Checks se encuentra la evaluación de la duración de las visitas y demás actividades de acompañamiento, **tema desarrollado en la sección 3.1.3.** Adicionalmente, el tema fue tratado en las entrevistas a los Cogestores (**Anexo D**) y los coordinadores locales, especialmente se desarrolla en el **Anexo B.1.7.** y las conclusiones en el **Anexo B2**.

El tema de la frecuencia de contacto entre el Cogestor y la Familia, también da razón de los factores asociados al cumplimiento de metas. Este tema se trabajó por medio de la entrevista con el Cogestor, coordinadores locales, los operadores (en donde existen) y en el taller Delphos nacional. **Sus resultados se presentan en el informe en la sección 3.2.2, numeral 2.b.**

Como complemento al anterior, se cuenta con el análisis de la relación entre el cogestor y la familia, aspecto presentado en la **sección 3.2.2, numerales 5.a**. **y 5.b.,** y adicionalmente, los factores que llevan a una atención diferencial por parte del cogestor a la familia, presentado **en la sección 3.2.2, numeral 5.c**.

Otro factor asociado al cumplimiento de las metas es la pertinencia y adecuación el material y otros instrumentos diseñados y utilizados durante el acompañamiento. Este tema se exploró en los Spot Checks, en las entrevistas con los cogestores, los coordinadores locales y el operador (en caso de existir) y **se presenta en el informe en la sección 3.2.2, numerales 3.a. y 3.b.**

Objetivo 4. Evaluar el proceso de identificación de las condiciones mínimas del municipio para la operación de la Red JUNTOS.

La revisión y análisis de las actas del Consejo Directivo (levantamiento de la historia del proceso de identificación de municipios) y el análisis de las entrevistas a los funcionarios de la Estrategia, al Delegado Municipal y Departamental (verificación de compromisos), dan respuesta al objetivo específico 4.

En las entrevistas este objetivo se desarrolla detalladamente en el **Anexo B1.1 y B1.7**. Y sus conclusiones en el **Anexo B2.**

Este objetivo específico hace parte de un aspecto del objetivo general que se refiere al Análisis de la identificación de la oferta municipal y la formalización de compromisos. En términos generales se puede afirmar que los criterios de selección de los municipios en donde se implementó la prueba piloto respondieron a una diversidad de situaciones que facilitaban su penetración, por ejemplo, contar con redes de atención social preestablecidas, voluntad política y contar con capacidad institucional. El presente documento también da razón de este objetivo **en el numeral 3.1.1.**

Objetivo 5. Evaluar los mecanismos de coordinación institucional en los diferentes niveles operativos de JUNTOS.

La Coordinación institucional se investigo mediante las entrevistas y los Talleres Delphos Regionales. Se desarrolla en los **Anexos B1.5, B1.10 y E2**. Las conclusiones, en el Anexo B2.

Este objetivo se trabajó en el informe a partir de la revisión de la etapa de diseño (**sección 3.1.2 del informe**), entrevistas con los delegados municipales y departamentales, y los talleres Delphos regionales. El tema se abordó también en la **sección 3.3.** a partir del análisis de la incidencia de la voluntad politica de la administración municipal**,** de la importancia y perfil del delegado municipal**,** el funcionamiento del COMPOS como instancia de coordinación interinstitucional y articulación de programa**,** el rol de los departamentos y perfil del delegado departamental y la coordinación y articulación de la oferta.

Objetivo 6. **Analizar la injerencia de JUNTOS en la operación de los programas que la conforman.**

Este objetivo se abordó desde la revisión del diseño del componente de Acceso Preferente **(sección 3.3 del informe)**, complementado con entrevistas con los delegados municipales y departamentales (**Anexo B1.7 y B2.),** y los talleres Delphos regionales (**Anexo E2**.). Se hizo evidente que JUNTOS ha generado dinámicas internas en las instituciones dando respuesta al acceso preferente y procesos de coordinación que obliga a desarrollar dinámicas de atención nuevas (por ejemplo, atención en barrios, ferias, encuentros, etc), tema que se aborda conjuntamente con el anterior objetivo en la **sección 3.3**.

Adicionalmente, el análisis de los logros del componente de fortalecimiento institucional, desarrollado en **la sección 3.4.3, numeral a,** permite hacer evidente el avance en el diagnóstico de las capacidades institucionales a nivel municipal, a pesar de ser un proceso en su etapa incial.

Objetivo 7. Evaluar el proceso de selección, capacitación y vinculación de gestores y coordinadores zonales.

A partir de la revisión de antecedentes encontrados en la documentación revisada (**Anexo A**), las entrevistas a los funcionarios de la Estrategia, a los operadores (donde existía la figura) y del coordinador local (**Anexos B1.2 y B1.10**), el ejercicio de Spot Checks (**Anexo D4**), al igual que la propia encuesta a los Cogestores (**Anexo C**.), se dio cumplimiento a éste objetivo. El presente documente da razón de los resultados **en la sección 3.2.**

Objetivo 8. Analizar el mecanismo de incorporación de las familias y los factores asociados con dicha vinculación

Este objetivo se desarrolla plenamente en el **Anexo B1.8** mediante las entrevistas y en el **Anexo H**, a través de de los grupos focales. En el Anexo B trata conjuntamente con el objetivo 12, relacionado con los aspectos de focalización de las familias. Al respecto se realizó toda la revisión documental (**Anexo A**), mencionada en **la sección 3.1**, complementada con los Talleres Delphos regionales y las entrevistas con los funcionarios de la Estrategia. Los resultados se presentan en la **sección 3.2.**

Objetivo 9. Evaluar la pertinencia y recepción del modelo de acompañamiento.

Este objetivo se trabajó desde varios ángulos. Por una parte, se evaluó la pertinencia del modelo de acompañamiento, revisando el origen del diseño de la Estrategia y su relevancia como política social, presentada en la **sección 1.2.2** del informe.

El desarrollo usando la información de las entrevistas se presenta en el **Anexo B1.4, B1.9, B2** así como en el **Anexo F**.

Por otra parte, a partir de los Spot Checks, las entrevistas con cogestores, coordinadores locales y operadores, se identificó el nivel de recepción del modelo de acompañamiento, cuyos resultados se presentan en la **sección 3.2.**

Objetivo 10. Evaluar el grado de aceptación del programa y compromiso de las familias con JUNTOS.

Este objetivo se trabajó a partir de los grupos focales (**Anexo F**), y se observó también en los Spot Checks (**Anexo D2**), con las familias visitadas, a través de la enncuesta con los Cogestores (**Anexo C**), coordinadores locales y operadores (donde existen) (**Anexos B1.4**, **B1.8** y **B1.9**) y sus resultados se presentan en el informe en la **sección 3.2.**

Como factor asociado a la aceptación del programa y el compromiso de la familia, se encuentra la relación que tenga esta familia dentro de su comunidad. El tema se trató a través de las entrevistas con cogestores, con el coordinador local, el profesional JUNTOS y otros funcionarios, y sus resultados se presentan también en la **sección 3.2.**

Objetivo 11. Evaluar la pertinencia y viabilidad operativa de los logros básicos

Este objetivo se trabajó por medio de la revisión documental, al igual que en entrevistas con los funcionarios de la Estrategia (**Anexo B1.4, B1.7 y B2**) y los Spot Checks (**Anexo D2**) . Igualmente en la encuesta a cogestores se recogió información sobre el tema. Los resultados se presentan en la **sección 3.2.2, numeral 4.a y 4.b.**

Objetivo 12. Evaluar algunos aspectos de la focalización de las familias

Para dar cumplimiento a este objetivo, se realizó toda la revisión documental, mencionada en **numeral 3.1.**, complementada con los talleres Delphos regionales (**Anexo E2**) y las entrevistas con los funcionarios de la Estrategia (**Anexo B1.8 y B2**). Los resultados se presentan en la **sección 3.2.**

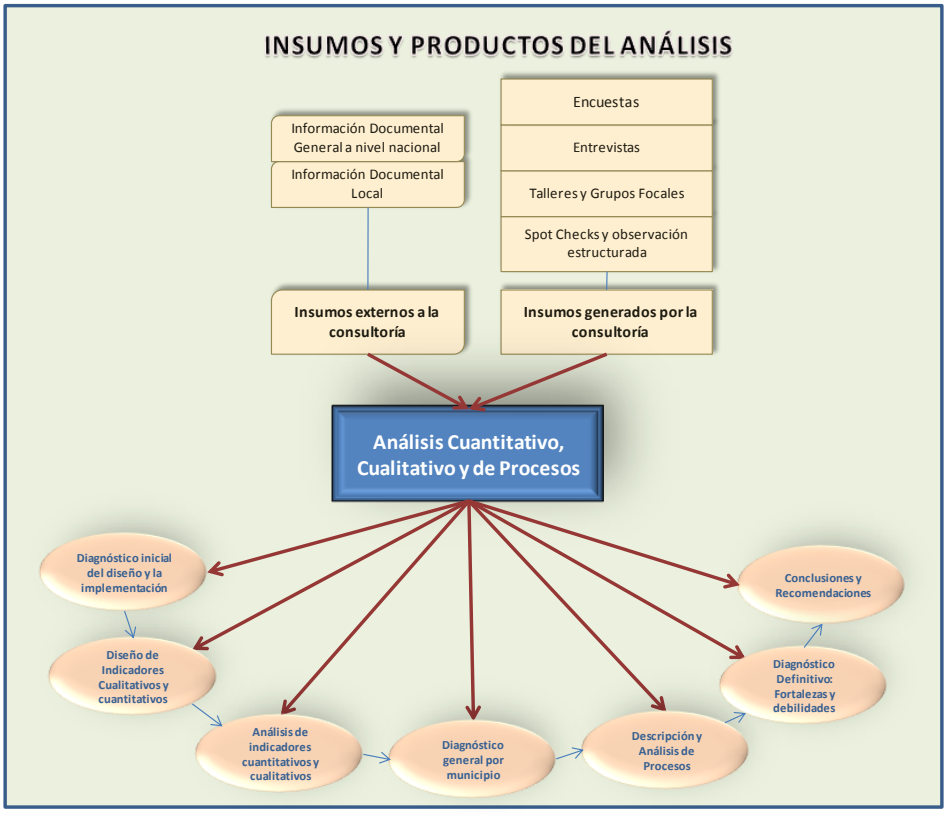
2.1 ENFOQUE METODOLÓGICO PARA EL ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA JUNTOS

El esquema de intervención permitió contar con información documental a nivel nacional y a nivel local[14]. Esta información se complementó con la generada en la aplicación metodológica de encuestas a todos los CGS, entrevistas con los principales actores en los municipios piloto, talleres Delphos con actores regionales, grupos focales con familias beneficiarias y observación estructurada a partir de la utilización de plantillas "Spot checks" con CGS y para el análisis de la oferta local.

Los productos fueron desarrollados a partir de un diagnóstico inicial del diseño y la implementación de la Red; el diseño de indicadores cualitativos y cuantitativos; el análisis de estos indicadores; un diagnóstico general municipal y la descripción y análisis de procesos. El siguiente diagrama muestra todo el proceso seguido hasta llegar a las conclusiones y recomendaciones.

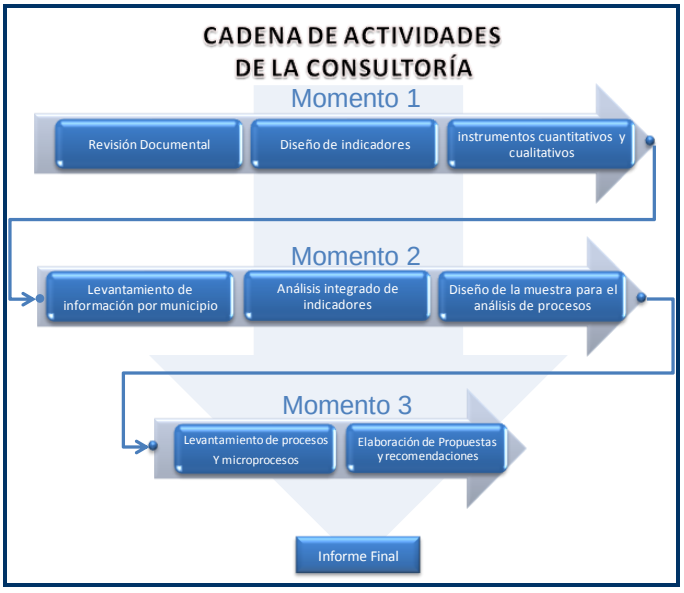
[14] Insumos externos a la consultoría

Diagrama 2.1



Basados en tres momentos, la cadena de valor que surge a partir de estos insumos, lleva a la generación de los productos y de las actividades que se presentan en el diagrama 2.2.

Diagrama 2.2



Las actividades de revisión documental (tanto a nivel nacional como a nivel local) son un componente mediador en el diseño de instrumentos, levantamiento de información y en el proceso de análisis que permite convertir los insumos en productos.

Para la información generada por la consultoría se desarrollaron dos momentos de abordaje: una visita inicial a todos los municipios de la prueba piloto, en la cual se recogió información general y a partir de la cual se generaron unos indicadores que permitieron la clasificación de los municipios seleccionados para una segunda visita. En este último acercamiento se recogió información sobre Gestión de Oferta y Acceso Preferente y Fortalecimiento Institucional (en ocho municipios) y para el desarrollo de microprocesos de los componentes y recolección de información con algunas familias participantes (en cuatro municipios). El siguiente diagrama ilustra el enfoque que se siguió.

Diagrama 2.3

Al hacer una breve recopilación de los momentos seguidos por la consultoría para la consecución de sus objetivos, se pueden reconocer los siguientes aspectos, instrumentos y población con la que se realizó el levantamiento de información:

Primer momento

Aspectos	Instrumentos	Población
Levantamiento de información a nivel nacional, diseño de los instrumentos de recolección de información y planteamiento de la primera salida a campo a todos los municipios del piloto.	-Análisis de información documental nacional -Entrevistas	Funcionarios del nivel nacional Fuentes secundarias de la Estrategia

- **Segundo momento**

Aspectos	Instrumentos	Población
Desarrollo del primer levantamiento de información en campo	-Análisis de información documental a nivel local: Informes por municipio -Entrevistas a nivel local y nacional -Encuesta a CGS -Talleres Delphos	-Funcionarios del nivel local y complementarios del nacional -CGS y operadores -Grupos de familias beneficiarias

- **Tercer momento**

Aspectos	Instrumentos	Población
Levantamiento de procesos y microprocesos y derivación de conclusiones y recomendaciones	-Spot Checks /observación estructurada -Levantamiento de procesos con coordinadores locales y delegados municipales - Grupos focales: Sombreros para pensar	- Actores de la oferta y acceso preferente -CGS en su intervención cotidiana -Grupos de familias beneficiarias

2.2 ESTRUCTURA DE ANÁLISIS DE LOS DATOS

2.2.1 Manejo de información secundaria: Documentos sobre la Estrategia, su diseño y operación

Al buscar las relaciones conceptuales entre los principios de JUNTOS y usar la metodología del mapa estratégico para establecer relaciones de influencia entre objetivos y componentes estratégicos, se buscó además conocer procesos a través de la documentación secundaria. Para ello se revisaron documentos asociados como memorandos de direccionamientos, manuales operativos, actas, convenios, informes evaluativos previos, fichas de oferta, términos de referencia, etc.

Para su organización y posterior análisis, la información fue clasificada a partir de distintos formatos que permitieron agrupar información cuantitativa y cualitativa separadamente. Se buscó la identificación de cambios, avances o estancamientos en algún aspecto de la Estrategia. Es de aclarar que se fue muy cuidadoso en diferenciar información sobre el piloto de otra referida a la expansión (ver anexos con formatos utilizados). Hay que anotar que para los manuales operativos los temas que fueron seleccionados para el levantamiento de información y posterior análisis estaban relacionados con la definición de aspectos

fundamentales (lineamientos, principios y objetivos); definición de componentes; organización (generalidades, actores y roles y estructura) y procesos (implementación, operación, evaluación y seguimiento y sistemas de información).

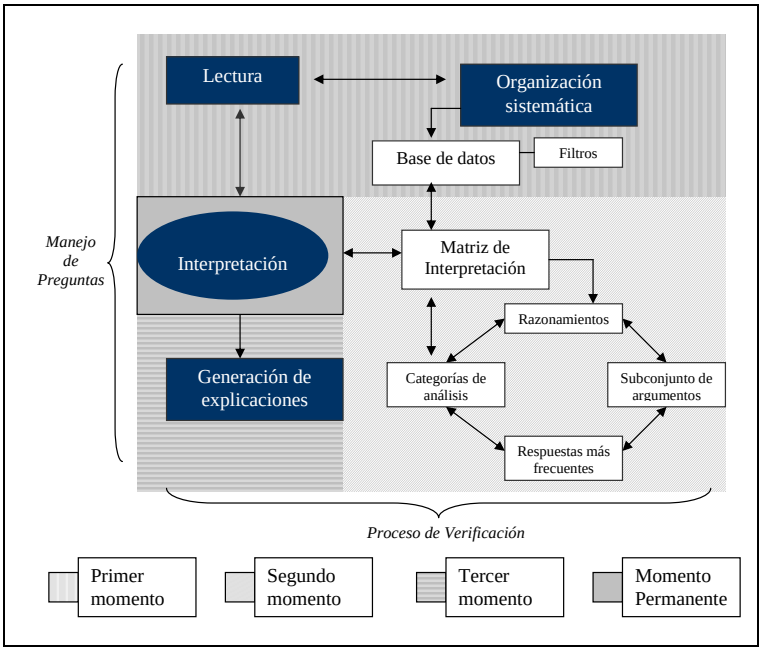
2.2.2 Entrevistas semiestructuradas

Las 155 entrevistas que se realizaron con actores regionales como nacionales tuvieron como objetivo la identificación de elementos explicativos que fuesen fundamentales dentro de la Estrategia JUNTOS y que permitieran conocer acerca de sus mecanismos y procesos de diseño, implementación, operación, ajustes al diseño y temas del orden presupuestal y de ejecución. Se trabajaron en promedio 34 preguntas por entrevistas a través de las cuales se quiso conocer y profundizar sobre 9 temas relevantes para los objetivos de la consultoría desde la percepción de distintos actores (Delegados departamentales y municipales, alcaldes, coordinadores territoriales de ACCIÓN SOCIAL, profesionales JUNTOS, operadores y coordinadores locales).

Con las entrevistas el manejo de información para su organización y posterior análisis implicó la organización en una base de datos de todas las respuestas dadas a partir de la identificación de las ideas fuerza o principales, la identificación de las ideas secundarias y finalmente su clasificación por categorías de análisis[15]. Los momentos para el manejo de los datos cualitativos en la entrevista los ilustra el siguiente diagrama:

Diagrama 2.4

MOMENTOS EN EL MANEJO DE DATOS CUALITATIVOS



[15] La metodología de análisis e interpretación de datos cualitativos se basa en el modelo de Huberman, AM. & Miles, MB. (1994), en *Qualitative data analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA. USA

Fuente: Econometría S.A.

2.2.3 Encuesta a Cogestores(as) Sociales

El objetivo de este instrumento fue conocer las opiniones de los Cogestores/as Sociales y sus percepciones acerca del proceso de acompañamiento a las familias de acuerdo con su propia experiencia, fue aplicado buscando indagar a la totalidad de CGS disponibles, fue autodiligenciada de forma individual y simultánea a partir de la reunión en un mismo sitio del municipio y con el apoyo de uno de los investigadores de campo que daba orientación si se requería.

La organización y el posterior análisis de los datos se hizo siguiendo el mismo tratamiento que se dio a la información cuantitativa, mediante la construcción de unas bases de datos que permitió la lectura de respuestas, y la caracterización del perfil que manejan como Cogestores(as), y la opinión que tienen sobre los procesos que desarrollan. El reporte previsto para las preguntas de la encuesta a Cogestores(as) fue de dos tipos, uno para variables categóricas y otro para variables numéricas.

2.2.4 Spot checks

Utilizando la técnica de observación estructurada se diseñó un conjunto de instrumentos que permitiera observar con mayor detalle los microprocesos que llevan a cabo los CGS en su trabajo diario, particularmente en la interacción que hacen con las familias de la Estrategia. Los instrumentos fueron aplicados en cuatro municipios de diferentes tamaños[16] y escogidos a partir de la formulación de unos indicadores que fueron producto de la clasificación de respuestas de las entrevistas realizadas.

El ejercicio consistió en el acompañamiento a una muestra de Cogestores(as) escogidos al azar al interior de los cuatro municipios. La determinación del tamaño de la muestra se explica detalladamente en el anexo D. De acuerdo al número promedio de visitas obtenido de la encuesta a Cogestores(as) en la primera fase, la distribución de las familias por tipo de sesión en cada uno de los municipios y la estimación preliminar de la duración de la visita, se calculó un número de Cogestores(as) a acompañar en cada municipio. Cada día el investigador social seleccionó, aleatoriamente y sin reemplazo, a un Cogestor(a) para acompañar durante todo el día, en las actividades que tuviese programadas. Se acompañaron 34 Cogestores(as) en 124 visitas para un promedio de 3,5 visitas por día. El siguiente cuadro muestra el número de visitas realizadas durante el trabajo de campo.

[16] En el informe metodológico de la consultoría se describe el diseño de indicadores y el procedimiento de selección de los municipios a visitar, los cuales fueron puestos a consideración del Comité ejecutivo de JUNTOS.

Cuadro 2.1
NÚMERO DE FAMILIAS VISITADAS ACOMPAÑANDO COGESTORES POR MUNICIPIO Y TIPO DE SESIÓN

Cuenta de FAMILIA	SESIÓN									
MUN	0	1	2	3	4	5	6	7	1.2.3.4	Total general
CHIQUINQUIRA(Piloto)		1	1	2						4
LA DORADA	1					6	9	6	4	26
MAHATES			8	16	5			6		35
MANIZALES						6	19	2		27
PAUNA						13	16	3		32
Total general	1	1	9	18	5	25	44	17	4	124

La sesión cero corresponde a una familia que en el primer contacto se negó a participar en la Estrategia y sesión "1,2,3,4" corresponde a sesiones en donde se unieron las cuatro primeras sesiones definidas para el piloto. Para el análisis se separaron las actividades correspondientes a cada sesión de manera que se pudieran calcular tiempos promedio.

Se utilizaron los siguientes instrumentos de recolección de información durante el acompañamiento a Cogestores:

Formato A – Relación de Tiempos y eventos: para cada evento se registraba la hora en que comenzó, se tomaban notas que permitieran contestar los formato B y D y se clasificaba el evento en una de las siguientes categorías:

1.Desplazamiento

2.Aplicación de la sesión

3.Convocatoria o citas

4.Labor administrativa

5.Gestión institucional

6.Gestión personal

7.Manejo de información (revisión, archivo, etc)

8.Tiempos muertos

9.Otros

10. Fin de la jornada

Formato B – Observación Estructurada: Se definieron un conjunto de aspectos a observar, los cuales se detallan en el anexo D. Había aspectos de carácter general por Cogestor(a) y aspectos sobre el desarrollo de las visitas que se diligenciaron por cada familia visitada. Estos últimos se clasifican en aspectos a observar y aspectos a escuchar.

Formato C – Entrevista a Cogestores: al final de cada jornada se llevó a cabo una entrevista con cada Cogestor(a) para registrar sus opiniones sobre las actividades de acompañamiento.

Formato D – Lista de Chequeo a las Actividades de Acompañamiento: de acuerdo con las ultimas cartillas disponibles se verificó un conjunto de aspectos que van desde el porte del carné hasta la forma de realizar las preguntas en temas muy específicos .

La metodología de organización de información y posterior análisis es similar a la que se presentó para las entrevistas en el aparte 2.2.2, del presente documento.

2.2.5 Talleres Delphos

Utilizando esta técnica de recolección de información diseñada por El Centro de Estudios y Asesorías en Ciencias Sociales[17] (CEACS), se buscó conocer la opinión de actores principales expertos sobre los procedimientos a nivel regional y en la operación de la Estrategia. El análisis de resultados combina las metodologías cualitativas y cuantitativas expuestas anteriormente.

2.2.6 Levantamiento de procesos con Delegados Municipales y Coordinadores Locales

Atendiendo a las funciones definidas para los delegados municipales y la participación de los coordinadores locales en temas relacionados con el Componente de Oferta y Acceso Preferente, se realizó una entrevista estructurada a manera de lista de chequeo, a partir de la cual se buscó indagar por el levantamiento general de los procesos de Gestión de Oferta y Acceso Preferente así como de Fortalecimiento Institucional en los que estos actores se ven involucrados. El análisis de información se hizo atendiendo a la combinación de técnicas de análisis cualitativas y cuantitativas.

2.2.7 Grupos focales: Sombreros para pensar

Utilizando una metodología que permite indagar en grupo por aspectos cualitativos de procesos, se trabajó el análisis de cuatro aspectos en concreto que percibiesen o hubieran vivido a partir de su experiencia con la Estrategia: aspectos positivos, negativos,

[17] Rodríguez, Óscar (2004) *"Técnicas de consulta a expertos mediante Talleres Delphos"*, en Documentos de Discusión en Ciencias Sociales CEACS-DD.002.2.

consideraciones a cambiar a partir de la propuesta de soluciones y emociones generadas por la Estrategia. Al igual que con las entrevistas y Spot Checks el análisis siguió el mismo esquema de trabajo y organización de datos cualitativos expuestos anteriormente.

2.3 ENFOQUE DE LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

El siguiente diagrama muestra el proceso de obtención y análisis de la información, para llegar al análisis por componentes.

En la medida que los objetivos del estudio se tradujeron en preguntas de investigación y estas se resolvieron haciendo consultas a los actores relevantes, mediante un conjunto de instrumentos y utilizando otros instrumentos se logra el análisis y consolidación de los resultados.

En los capítulos que siguen se han escogido para cada uno de los componentes de la Estrategia un conjunto de tópicos que sirvan para evaluar la gestión del logro tanto en el momento de la consultoría como en un momento posterior. Para guardar analogía con el modelo de la Red JUNTOS a estos aspectos escogidos para su examen en el cuerpo del informe se les ha denominado Logros del Componente. Este nombre se ha escogido cuidadosamente para expresar que estas son las características que son deseables en cada componente y que la insuficiencia en alcanzar estas características puede convertirse en un factor generador de riesgos. En el caso del Componente de Acompañamiento Familiar estos “logros” se agrupan en “Dimensiones”; para el Componente de Gestión de Oferta y Acceso Preferente los logros son conceptos más generales pero no menos importantes; finalmente para el Componente de Fortalecimiento Institucional que al momento de la Consultoría se encontraba en etapa de diseño se propone un solo indicador de logro.

El siguiente diagrama sintetiza el proceso de selección de estos logros, que se ha descrito a lo largo de las secciones 2.2 y 2.3 de este informe.

Resumiendo, se puede decir que los múltiples instrumentos de recolección, captura, análisis y presentación de resultados se derivan de los objetivos de la consultoría y las preguntas de investigación. De la información obtenida, sistematizada y analizada en los anexos, se identificaron un conjunto de temas clave que se transforman en logros por componente.

3 OPERACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA POR COMPONENTE

Este capítulo examinará las distintas acciones estratégicas que componen a JUNTOS desde el punto de vista de la evolución de su diseño e implementación y teniendo en cuenta los resultados de la investigación adelantada. En cada una de las secciones se observó cada uno de los componentes de la Estrategia a partir de los documentos como manuales, actas, ayudas de memoria, informes y memorandos de direccionamiento. En la medida que esta consultoría fue contratada en junio de 2008, el análisis de antecedentes que se presenta en cada caso se basa en los documentos que estaban disponibles en el momento de su análisis, es decir hasta mayo de 2008.

Se propone una clasificación de aspectos de cada componente que resultan importantes desde el punto de vista de la gestión y la operación, a los cuales en analogía con el modelo de acompañamiento familiar se les ha denominado "logros para el componente". Esto permite establecer un parámetro de comparación que sirve para evaluar el avance correspondiente y los retos a futuro.

De los resultados de la evaluación, los cuales se encuentran de forma muy detallada en los anexos, se extraen y agrupan los que se requieren para el análisis de los aspectos escogidos o logros previstos para el componente. Se sintetiza lo observado en campo para establecer la situación inicial de cada aspecto tomando como referencia la prueba piloto de la Estrategia.

Se identifican también las diferentes potencialidades existentes, así como los riesgos y retos que se pueden anticipar para el desarrollo futuro del componente.

Finalmente, en donde corresponde, se llevan a cabo recomendaciones que permitirán una gestión del componente y que satisfagan adecuadamente los principios y objetivos de la Estrategia.

3.1 ASPECTOS TRANSVERSALES Y GENERALES

En esta sección se hará un breve recuento de algunos temas de carácter transversal a los componentes de la Estrategia. Estos temas transversales surgieron en las discusiones de diferentes instancias de Juntos y que vale la pena resaltar, ya sea por su pertinencia en la Estrategia, por el carácter participativo de la toma de decisiones o por su relación con algún tema importante en algún componente. Algunos temas importantes que se revisaron a partir de la información documental son: el sistema de información Infojuntos, algunos

aspectos presupuestales transversales a todos y reglas y normas para la toma de decisiones y el funcionamiento interno de la Red, la creación de diferentes instancias de discusión y decisión, la aprobación del reglamento del Consejo Directivo, los métodos de votación, el establecimiento de mesas de trabajo para la construcción del manual operativo, entre otros. Estos temas mencionados aparecen desde las primeras actas revisadas.

3.1.1 Selección de municipios

Un tema clave para el inicio la Estrategia aparece en noviembre de 2006 se presentó una primera propuesta de municipios candidatos para la prueba piloto y surge la sugerencia de incluir a Guapi y a algún municipio con población indígena. Se encontró que la selección de los municipios piloto, obedeciendo a diferentes criterios[18]:

- Aprovechar iniciativas departamentales en curso, como en el caso de Antioquia y Caldas que contaban con una dinámica importante de Promotores de Vida.
- Aprovechar sinergias con entidades no gubernamentales como la Federación Nacional de Cafeteros en Quichía, Risaralda, municipio que luego no firmo el convenio.
- La iniciativa y disposición política de algunas autoridades municipales, en su momento, como en el caso de Montenegro, Manizales y La Dorada.
- Distribución urbano/rural y dispersión poblacional, para lo cual se incluyeron tanto municipios predominantemente urbanos como Manizales, Medellín y Soledad y municipios con un alto porcentaje de población rural como los de Boyacá y alejados como los de Sucre.
- Capacidad institucional, por lo cual se incluyeron municipios con una capacidad institucional fuerte como Manizales, y municipios con dificultades como Guaranda, Caimito y San Benito Abad.
- Presencia de población desplazada, porcentaje de población en pobreza extrema, como en el caso de Apartadó, Buenaventura y Cartagena
- Criterios regionales, culturales y étnicos, como en el caso de Guapi, Buenaventura y San José del Guaviare.

Es claro que la intención del pilotaje no era lograr una selección aleatoria de municipios a participar, sino buscar ciertas características que pudieran diferenciar la implementación aceptación de la Estrategia de un lugar a otro. De esta forma, desde el piloto se esperaba encontrar dificultades y ventajas, posiblemente facilitando la toma de decisiones en la fase de expansión. Por otra parte, se evidenciaron cambios en los municipios sugeridos para la

[18] La selección se realizó en ACCIÓN SOCIAL y se discutió en el Consejo Directivo, en donde distintas entidades como el DNP y el ICBF, propusieron criterios y municipios específicos para su inclusión.

piloto y los que efectivamente quedaron, reflejando en algunos casos, falta de voluntad del municipio y en otros, la búsqueda de las características mencionadas.

Si se hubiese escogido una muestra aleatoria categorizando estratos de acuerdo a los criterios mencionados, con el fin de encontrar representatividad estadística de algunos indicadores, muy posiblemente la muestra adecuada habría terminado siendo del tamaño del universo. Desde ese punto de vista, la decisión de tomar como piloto una muestra discrecional basada en el criterio experto de los miembros del Consejo Directivo era una decisión acertada. Sin embargo, al calcular los indicadores de fortalezas de la Estrategia presentados en el informe de campo, se ven municipios muy similares en regiones muy cercanas por lo que se puede concluir que para efectos de comparar experiencias en el pilotaje no era necesario incluir tantos municipios de un mismo departamento, como sucede con Antioquia y Boyacá, pero son resultados que no es fácil anticipar. Además estas experiencias sirvieron para entender las dinámicas regionales[19] y tomar decisiones sobre la expansión.

3.1.2 El Diseño de la Estrategia

La evolución del diseño de la Estrategia ha quedado registrado en las actas de las diferentes instancias de decisión y se refleja en las diferentes versiones del Manual Operativo, así como en las cartillas y guías del componente de acompañamiento, los memorandos de direccionamiento.

La evolución del Manual Operativo es de resaltar ya que tuvo implicaciones para el inicio del pilotaje. Se observa un proceso de proposición y discusión de sus lineamientos a través del tiempo, tanto para la primera versión como para las siguientes. Sin embargo, surge preocupación por la lentitud en tener listo el Manual Operativo para dar inicio a la prueba piloto con 33 municipios. El primer manual operativo se presenta terminado a finales de marzo de 2007 y con esto se piensa el inicio de la Estrategia. A partir de ahí se hacen algunos cambios que quedan registrados en el anexo A.

La evaluación del diseño a partir de los Manuales Operativos se ha presentado de manera detallada en el capítulo 1 de este informe.

Logros

Las discusiones sobre el diseño del componente de acompañamiento, al interior del Consejo Directivo de JUNTOS[20], comienzan en noviembre de 2006 con la presentación y estudio de la matriz de dimensiones y los logros básicos. Estos logros familiares luego se analizaron y validaron por parte de los miembros de la Red, quienes además identificaron los medios disponibles para alcanzarlos. El proceso de definición de los logros tomó hasta noviembre de 2007.

[19] En el caso de Antioquia por ejemplo se encontró resistencia al cambio por parte de los promotores de vida, lo cual dificultó la aplicación adecuada de las actividades previstas de acompañamiento.
[20] Comisión Intersectorial

Desde noviembre de 2007, se empieza a solicitar el envío de información de la población atendida por los municipios piloto para empezar a ver y a hacer un seguimiento a estas familias. Dado el seguimiento que se hace a la prueba piloto, se precisó que el plan familiar debe ser el mismo durante todo el tiempo y que las personas que no hacen parte del núcleo básico del SISBÉN podrían estar en las sesiones con el resto de la familia, pero no serán objeto de beneficios individuales a través de JUNTOS.

Como se verá en la próxima sesión, en general la definición de logros ha tenido acogida dentro de los diferentes actores en cada sector, pero desde la perspectiva de las familias ha existido alguna resistencia frente a los logros de la dimensión de bancarización, que buscan crear una cultura de ahorro así como insertar a la familia en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Esto se ha dado por la desconfianza que las familias tienen frente a los bancos por los cobros que estos normalmente realizan. Si bien los logros ven al sistema financiero desde una perspectiva amplia, incluyendo cooperativas, banca comunal y otras alternativas, la imagen que les queda a las familias tiene como referente a la banca formal exclusivamente, posiblemente por el uso de la palabra 'bancarización'. Igualmente, el logro 41 habla de acceso al sistema financiero cuando se requiere y las familias en ocasiones lo leen como la obligación de abrir una cuenta de ahorros en un banco, porque es algo que previamente se les ha preguntado. Esto se soluciona en la medida que las familias entren en contacto con programas de educación financiera, como el de la Banca de las Oportunidades, pero es importante que en la capacitación a los Cogestores(as) se les invite a explicar estos logros con mayor claridad. Las familias generalmente ya tienen mecanismos de ahorro informales en la compra de activos (animales, electrodomésticos, mercancía, etc.) lo cual si bien es más riesgoso que el uso de mecanismos de ahorro formal vigilado y con seguro de depósito, pero también es menos costoso y puede generarle más confianza, mientras tiene conocimiento más amplio de esos mecanismos.

Dentro de las discusiones al interior de las instancias de JUNTOS, en un momento dado se reconoció que había logros más difíciles que otros de lograr y que hay ciertos grupos, como los discapacitados, con quienes es más difícil trabajar. Esta identificación cobra sentido no sólo en el componente de acceso preferente, sino en lo visto en el componente de acompañamiento familiar y la necesidad de dar un trato preferencial a ciertos grupos. Adicionalmente, se encuentra que existen logros que no tienen un responsable y se identifica la necesidad de priorizar el registro de programas que aportan al cumplimiento de los logros prioritarios y aquellos que tienen un efecto multiplicador. Un ejemplo particular de las discusiones entre logros y programas se dio hacia octubre de 2007 alrededor de los logros de generación de ingresos y los programas que lo apoyan, y que culminó en la elaboración de un documento CONPES de generación de ingresos.

Guías y Cartillas

Otros puntos que surgen desde marzo de 2007 son el diseño de las primeras sesiones de acompañamiento para establecer la línea base de la familia frente a los logros y la

importancia de que el acuerdo de corresponsabilidad quede firmado máximo en la segunda sesión de acompañamiento. Se estableció un grupo de diseño que realizó una propuesta para los instrumentos de levantamiento de información familiar, construcción del plan familiar y gestión de logros básicos. Para el diseño de las cartillas y otros instrumentos se buscó que estos fueran fáciles de manejar, de entender y de aterrizar a la realidad de las familias, además de facilitar la subida de la información al sistema. En junio de 2007 se presentaron, en el Comité Ejecutivo, los avances en las cartillas de levantamiento de línea de base y hacia octubre la de construcción del Plan Familiar.

En mayo de 2008 el Comité Ejecutivo decidió que las cartillas entregadas por el equipo de diseño debían ser modificadas totalmente pues muestran diferencias de estructura y forma entre ellas, el lenguaje era demasiado técnico y tenían aún problemas de redacción y ortografía. En junio de 2008 se expuso la validación que se hizo a las mismas en Buenaventura y la inclusión de los cambios necesarios, teniendo en cuenta el trabajo que se debe realizar con el equipo de capacitación para revisar las fallas en los documentos. Por último, con respecto a las sesiones comunitarias, en junio de 2008 se comenzó a plantear la necesidad de avanzar en su diseño e implementación pues ya se veía que iba a ser necesario fortalecerlas y aprovecharlas mejor.

Luego se realizaron otros cambios en el diseño, referidos al número de familias asignadas por Cogestor(a) que derivaron en una menor frecuencia de visitas, para lo cual se ha pensado en efectivamente fortalecer las sesiones comunitarias como apoyo para mantener el contacto entre las familias y los Cogestores(as). Estos cambios inicialmente se debieron a restricciones presupuestales, pero también consultaron los rendimientos observados para los Cogestores(as) y la duración efectiva de las sesiones domiciliarias.

Como se mencionó en la sección 3.1 en cuanto a los temas transversales, la evaluación y seguimiento del diseño y la implementación han sido muy importantes durante el piloto. En el caso del componente de acompañamiento, el seguimiento que ha dado en el Consejo Directivo, en el Comité Ejecutivo, y en el grupo de diseño ha permitido tomar decisiones y cambios en el diseño en respuesta a las dificultades y características de la operación en campo, lo cual resulta valioso y debe resaltarse. Como se puede ver en las actas de estas instancias que se analizan detalladamente en el Anexo A, el seguimiento de la gestión en la operación no comienza con esta consultoría sino que se llevó a cabo de manera permanente desde la coordinación nacional y las instancias de decisión de la Estrategia.

Operadores Sociales

Desde un principio en las discusiones sobre el modelo de operación, se vio la necesidad de aclarar el rol de los gestores sociales[21] para evitar que se convirtieran en tramitadores y asistencialistas. Hacia mayo de 2007 el aprendizaje logrado hasta el momento llevó a estudiar la propuesta de hacer el acompañamiento por medio de operadores, por lo menos

[21] Ahora Cogestores Sociales

en algunos departamentos y municipios. En mayo de 2008 se presentó el avance en el registro de operadores.

Se observa un balance positivo en cuanto a los resultados del trabajo con los operadores durante el pilotaje llevando a la decisión de trabajar con este esquema en la expansión. Sólo algunos municipios contarán entonces con contratación directa, dependiendo de algunas características particulares de ellos. Se establecieron 113 microrregiones, de las cuales 103 se manejarán a través de operadores. En las restantes 10 zonas, que cuentan con una baja cantidad de familias inscritas en Familias en Acción (San Andres y Providencia, Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada), se realizará un proceso directo, o se trabajarán con operadores ya contratados o definidos en el marco de la fase piloto (Cartagena, Soledad, Medellín, Buenaventura, Sucre y Risaralda)."

La decisión de utilizar la figura de los operadores genera beneficios operativos tanto en la **eficiencia** ya que evita sobrecostos por demoras y cuellos de botella en los trámites de pagos, como en la **eficacia** pues el nivel central concentra las labores de supervisión y seguimiento, mientras que el operador puede solucionar directamente en la región muchos inconvenientes y situaciones del día a día de la operación.

Ferias y otros elementos de Diseño en la Oferta

Una estrategia usada por la Red fue la de las ferias de servicios, que han sido de gran importancia, ya que así se ha podido dar información a los beneficiarios sobre la oferta que tendrán disponible y los programas y servicios a los que tienen acceso, aunque parte de la experiencia genera el aprendizaje de que las ferias no son una estrategia viable en todos los municipios.Frente a esto, surgieron también ideas e iniciativas de cómo llevar la oferta en bloque a las familias y se hizo pilotaje al respecto (en Chiquinquirá). El último balance de las ferias es de 15 entidades participantes, 12 convenios suscritos en ellas, 72 programas identificados de entidades nacionales y 16.834 servicios entregados en las ferias realizadas en 7 municipios. A pesar de esto se evidenció la poca asistencia de la feria de La Dorada, posiblemente por la cercanía al Consejo Comunitario. Es necesario intentar identificar si las familias alejadas del sector rural sí tienen acceso a estas ferias, a la luz del problema observado en la sección anterior de la falta de conocimiento de la oferta por parte de éstas.

Se organizó el grupo de diseño del componente de Acceso Preferente para trabajar en varios frentes que surgen de acuerdo a las necesidades del componente: identificación e inventario de la oferta y calidad de la misma, diseño metodológico de los procesos para lograr Acceso Preferente, diseño de instrumentos para recolectar y sistematizar información e implementación de la misma. Así mismo, se planteó la idea de pensar el componente en dos subcomponentes, uno de análisis de suficiencia y oportunidad y el otro de pertinencia, lo cual puede responder a las fallas encontradas en cuanto a que la oferta no responde a las características de las familias Juntos, etc.

El Diseño del Componente de Fortalecimiento Institucional

En diciembre de 2006 comienzan a surgir, desde cero, las discusiones sobre el diseño y planeación del componente de Fortalecimiento Institucional. De manera transversal a cada uno de estos temas es evidente que hay bastantes momentos en los que cada una de las instituciones o entidades puede reflexionar y participar en la discusión. Se observa a través del tiempo la tendencia de pasar de lo general a la búsqueda de consenso en temas relacionados a cómo medir, implementar y fomentar los diferentes aspectos del componente, particularmente sus objetivos alrededor del fortalecimiento del sistema de protección social municipal.

Un primer tema es la evaluación exante para los municipios. En un principio se discute qué hacer cuando el instrumento de información está listo y con la información recolectada y qué tipo de clasificaciones y/o indicadores se pueden obtener. En enero de 2007 se propone una ruta general de evaluación exante para poder fortalecer institucionalmente los municipios si no se cumplen un mínimo de condiciones. También se decide cómo afrontar los casos en que no cumplen las condiciones, mirando cada caso particular. De la evaluación inicial en marzo y en mayo de 2007 se puede ver que 23 municipios del piloto cumplen con la evaluación, mientras que 11 están en proceso de cumplirla. Estas cantidades se van modificando con el tiempo. De la prueba piloto queda un aprendizaje en este tema y es que se decide no hacer una evaluación exante sino una validación de los requisitos de entrada de cada municipio.

Un segundo tema es la línea base, su levante y su aplicabilidad y en general la obtención de información y caracterización de los municipios. A medida que avanzan las reuniones se revisan y evalúan condiciones territoriales y preguntas de la línea base. Estas se presentan de manera preliminar, se analizan y estudian por cada entidad y más adelante vuelven a surgir para ser aprobadas. En esta discusión en particular surge la necesidad de no sólo evaluar la situación de los municipios, sino también la gestión que hacen para lograr convenios con otros con el objetivo de mitigar algunos vacíos. En abril se presentan 18 condiciones básicas territoriales para que sean discutidas (son clave y entran en el manual operativo). En noviembre de 2007 se empieza a dimensionar el alcance del componente y se vislumbra el problema de la necesidad de hacer un acompañamiento municipal permanente, pero de necesitar para esto un análisis estructural de los municipios, muy complicado y costoso de hacer en todos los municipios. Se discuten algunas posibilidades de acercamiento a las características de los municipios para "focalizarlos" y obtener un plan de acción cuando sea necesario, como por ejemplo sinergias dentro de la misma Red (con operadores y con herramientas como mapas de capacidades y vulnerabilidades) y surge la posibilidad de coordinación entre Juntos y los Planes de Desarrollo Municipal. En diciembre de 2007, cuando surge el tema de la expansión, se piensa en la posibilidad de levantar la línea de base de forma rápida en estos nuevos municipios. En enero de 2008 se toma por un lado la decisión de hacerle un seguimiento a la LB municipal con cierta periodicidad para ver si se están generando efectos, y por otro, la decisión de que a pesar de realizar el análisis estructural en algunos municipios, la LB se debe realizar en los 1.099 municipios, diferenciando por tamaño y capacidad con el instrumento. Con respecto al análisis estructural a realizar en algunos municipios identificados, se piensa en tener en

cuenta el nivel de apropiación por parte de éstos. A comienzos de 2008 se decide los municipios donde se hará la prueba estructural, a saber: Buenaventura, Majagual, San José de Guaviare. Un aprendizaje que surge de la prueba piloto en cuando a este tema es que no es necesario tener un equipo que haga la tarea de diagnóstico, ya que la LB territorial puede ser recogida por delegados municipales con el apoyo de la UT de Acción Social.

Otro tema importante desde el comienzo es la identificación de fortalezas y debilidades de los municipios con respecto a su capacidad de poder responder a las Familias Juntos. El tema de focalizar los municipios y de identificar los prioritarios es recurrente a través del tiempo. Con respecto a esto, desde octubre de 2007 se empieza a pensar las reglas de juego para los actores municipales involucrados, pensando también en los productos y compromisos que se solicitaría a los municipios. Hay un cuadro general en cuanto a cómo es posible fortalecer a las entidades institucionalmente, aunque en este punto no existe un consenso en cuanto a lo específico. Con la información recolectada se espera poder establecer con mayor facilidad estas facilidades y obstáculos.

En junio de 2007 surge un nuevo tema donde se piensa en abordar las acciones entre gestión comunitaria y diseño conceptual para el Fortalecimiento Institucional de manera diferenciada, teniendo en cuenta la gestión del municipio, la participación ciudadana, la gestión de riesgo y la construcción de mapas de vulnerabilidad. En medio de esta discusión sale la necesidad de revisar otras experiencias, como Familias en Acción, y surge el viaje a Chile, para estudiar la experiencia de Chile Solidario, particularmente su operación a nivel local, y así tener mejor criterio para decidir sobre los puntos anteriormente mencionados. Alrededor de julio se centra la discusión un poco más alrededor de la idea del trabajo comunitario como medio para lograr ciertos logros. Más adelante, en una revisión del tema de control social y participación comunitaria, se dijo que las sesiones no se deberían concentrar únicamente en las madres de Familias en Acción, sino que todos los miembros de familia deben participar. Además, como sugerencia se dijo que este tema de control social también debe incluirse en la línea de cooperación con el PNUD.

Un tema clave que se toca es cuáles son los actores e instancias que deberían estar más involucrados en el componente. Por ejemplo, en julio de 2007 se resalta la necesidad de que el MPS, y a nivel local el COMPOS, jueguen un papel preponderante en el componente. La importancia de los CODPOS aparece en mayo de 2008, cuando se programan talleres para las instituciones en algunos departamentos. Parte de la importancia de éstas últimas instancias es la posibilidad de replicar los talleres de Juntos a su interior.

A comienzos de 2008 se empieza a tratar el tema de cooperación internacional y de cómo trabajar con las alcaldías directamente para que salgan las demandas de cada uno directamente y poderlas concretar para aquellos interesados en cooperar, como se resaltó en la recuento histórico de temas transversales.. En abril de 2008, se logra cierto apoyo del Plan Nacional de Desarrollo Humano para el análisis estructural.

En cuanto a la implementación se mira por un lado, la realización de talleres, convocatorias y visitas y por el otro la aceptación e interacción con los actores locales. Así, se realizaron visitas a todos los municipios piloto, con participación de alcaldes, donde se

obtuvo una aceptación e interés en la estrategia. Sin embargo, surgió la preocupación de cómo manejar el cambio de actores municipales con las elecciones, ya que puede haber interés en los talleres y visitas por parte de éstos, pero no necesariamente por las autoridades siguientes. A pesar de la posible aceptación de la estrategia en los talleres, un obstáculo que surge a nivel local es la inconformidad de los Alcaldes con el monto que tienen que aportar, en particular sin saber qué tan buen es la estrategia realmente. Además, surge la preocupación para la evaluación de que el éxito de la estrategia y de pensar en un sistema de protección social a largo plazo depende de la voluntad política del municipio en gran medida. Así, cuando surge el tema de la expansión, también se discute cómo trabajar con los nuevos alcaldes. A partir de ahí se crea un grupo consolidado que da asesoría territorial, y realizan más foros y talleres de Juntos.

3.1.3 Metas Operativas

La decisión de cómo sería el ingreso de los municipios a la Red fue un tema dinámico debido a la petición de la corte de acelerar este proceso y el levantamiento de la línea base. Se presentaron y discutieron diferentes opciones en cuanto a cómo se hará el ingreso, teniendo en cuenta por ejemplo cantidad de familias en Familias en Acción en cada municipio, cantidad de población desplazada y población beneficiaria en las zonas urbanas y capitales. En octubre de 2007 se discutió el tema de la expansión y se reconoció que existía la necesidad de hacerla más gradual en el 2008 y 2009.

De los municipios que se preveía entraran en el piloto hay tres que no firmaron el convenio: Cali,

En diciembre de 2007 se hizo una presentación de la propuesta de expansión, donde se establece que se hará en dos fases, la primera con una meta acumulada en el 2008 de 740.000 familias y en el 2009 de 1.500.000 familias vinculadas. Para lograr y apoyar la expansión se establecieron 113 microrregiones, 103 manejadas a través de operadores y las aisladas, manejadas directamente. En marzo de 2008 se presentó un esquema de expansión, donde se estima que en el 2008 entran todos los municipios (convenio y desembolso), se vincula el 60% de las familias y se hace el 80% de los desembolsos, dándoles prioridad a las familias desplazadas y a las que habitan en la zona rural y se trabajó sobre el procedimiento para abordar a las comunidades indígenas. Además se decidió entrar a todos los desplazados independientemente de estar en Familias en Acción.

Sin embargo, en mayo de 2008 se dice que no era posible llegar a la meta de 740.000 familias en el 2008 debido a que no han ingresado las grandes ciudades, problemas con CDPs y registros presupuestales y negociaciones difíciles con algunos municipios. A pesar de esto, el Director de Acción Social no aprueba un cambio de metas y se mantiene en 740.000 familias. El escenario aprobado a mayo de 2008 para el ingreso de familias ante el problema enunciado es el siguiente: los municipios ingresan en las tres vigencias, pero el 80%, 15% y 5% respectivamente. Se mantiene la incorporación de primero el 60% de familias y en la siguiente vigencia el 40% restante por municipio.

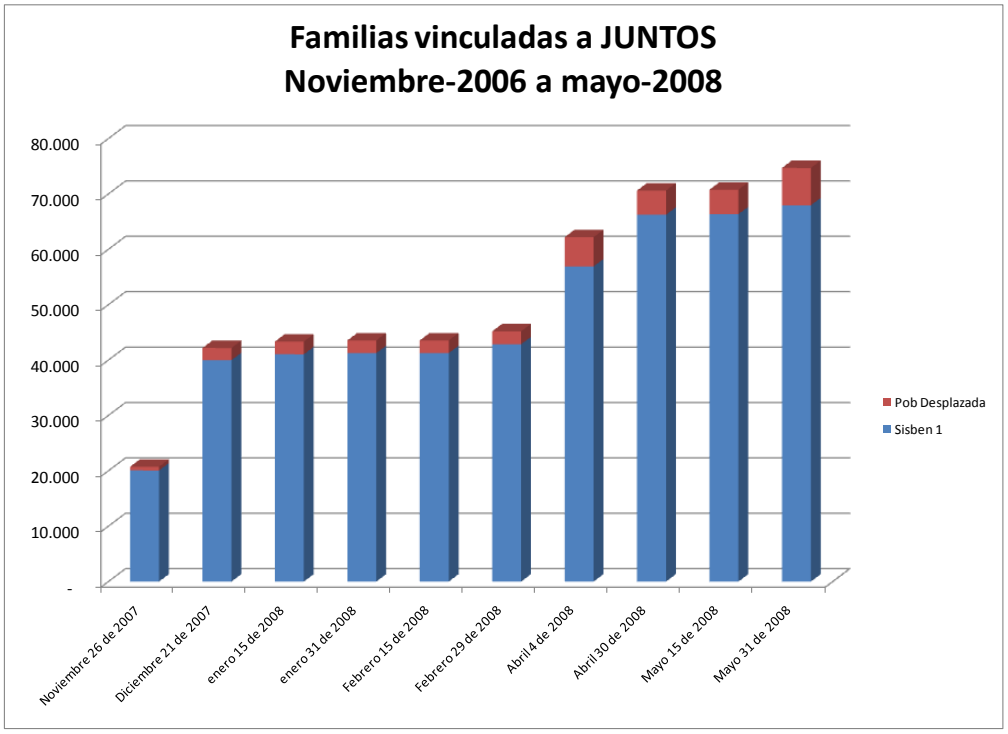
Por otro lado, relacionado con la expansión del 2008 se proyecta la selección de un encargo fiduciario que administre los recursos en el 2008, la elaboración del Registro de Operadores y la definición de microrregiones, entre otros. Se piensa en 1.9 millones de familias beneficiarias de Juntos en el 2010, pero esta meta no se avala al 2010 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo hasta no tener claridad de cuáles familias están por encima de los 1.5 millones identificadas.

Una primera dificultad que se enfrentó durante el proceso de implementación del acompañamiento fue el de conseguir los Cogestores(as) que se habían planteado en los municipios, en cuando a la cantidad y la calidad. Cuando la selección de Cogestores(as) se vio afectada por las elecciones de autoridades locales, fue necesario aplazar el proceso para después de la época electoral.

Para el 30 de julio de 2007 ya se habían contratado todos los Cogestores(as) cuyo proceso se hacía directamente, faltando sólo aquellos que se hacían por operador. En cuanto a la operación, en noviembre de 2007 se hizo explícito que en el 70% de los casos no hay información exacta de la ubicación de las familias, se perdía mucho tiempo encontrándolas y el costo de movilidad y desplazamiento para los Cogestores(as) era alto. Además, el 13% de las familias no suscribía el acuerdo de corresponsabilidad en las primeras sesiones y había desconfianza por parte de las mismas para dar información, particularmente cuando son desplazados. Se optó por una estrategia de visitar primero a los líderes locales quienes tienen información de dónde están las familias y así poderlas ubicar más fácilmente. Esto y el conocimiento de la Estrategia por parte de las comunidades fueron resolviendo el problema.

En cuanto a la vinculación de familias a la Estrategia la siguiente gráfica presenta la evolución del número de familias vinculadas entre noviembre de 2007 y mayo de 2008.

Gráfica 3.1



El tema del cumplimiento de las metas operativas debe estar mediado por la calidad del proceso de acompañamiento. En ningún momento se debe supeditar el cumplimiento de metas a un acompañamiento de menor calidad. Bajo una restricción presupuestal, aumentar las metas de familias vinculadas en cada municipio puede llevar a que se distancien los tiempos entre visita o al incrementar las visitas por día, estas se realicen de manera apresurada. Esto fue lo que se observó y se reporto en algunos de los municipios en donde por los cambios de Cogestores(as) y el distanciamiento de la visita, el hogar y el cogestor(a) tienen que volver a comenzar el proceso de establecimiento de confianza mutua[22].

La solución que se encontró para esto en la expansión es hacer muy fructíferas las primeras sesiones domiciliarias y realizar el seguimiento a logros en sesiones comunitarias, así como la difusión de la información que es de utilidad para todas las familias vinculadas a la Estrategia. Esto y otras actividades de encuentro que programe n entidades de la oferta institucional, permitirá si se maneja de manera adecuada, generar vínculos de solidaridad entre las familias vecinas que pertenecen a JUNTOS.

3.1.4 Población en condición de desplazamiento

En marzo de 2007 Acción Social anuncia en el Consejo Directivo que de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional, financiará el 100% del acompañamiento a las

[22] Ver análisis del formato B de los Spot Checks, en el Anexo D.

familias desplazadas. En marzo de 2008, se decidió entrar a todos los desplazados independientemente de estar en Familias en Acción.

Con respecto a esta población se aclara que Juntos no tiene la responsabilidad sobre ellos: Juntos potencia las ayudas dirigidas hacia ellos, pero sin ignorar que existe una política de atención integral a la población desplazada. Es claro que la Estrategia acoge a la Población desplazada y le da prioridad, pero en las actas se hace la salvedad que la responsabilidad de sacarlos a ellos de su condición no es exclusiva de JUNTOS, sino que hay toda una política integral para la atención a los desplazados que no desaparece.

Sin embargo para la familia en condición de desplazamiento las diferencias existentes en la distribución de responsabilidades de las entidades e instancias del Estado no deben existir y se debe percibir una acción estatal vista como un todo sin distinguir hasta donde llegan las competencias de JUNTOS y hasta donde las del SNAIPD, máxime cuando ambas políticas están lideradas por Acción Social y las dos buscan la integralidad en la atención.

Uno de los objetivos de JUNTOS es apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Atención a la Población Desplazada - SNAIPD en la estabilización socioeconómica de las familias en situación de desplazamiento. Para esto se requiere una constante articulación con las instancias del SNAIPD de manera que no se dupliquen esfuerzos, la cual no se evidenció en las actas del Consejo Directivo. Sin embargo, esa articulación no se podrá lograr completamente de manera efectiva hasta cuando se establezca un flujo e intercambio oportuno de información entre el RUPD e INFOJUNTOS.

3.1.5. Infojuntos

Con respecto al sistema de información, las actas muestran que se empezó con la discusión sobre cómo va a ser su funcionamiento, cuáles serían sus funciones y en principio cómo va a ser alimentado por el RUAF. En la medida que a comienzos de 2007 se tenía la percepción de que era viable tener un sistema complejo y completo en poco tiempo se elaboraron unos términos de referencia para el desarrollo de un sistema destinado al piloto pero ambicioso en sus alcances. La firma contratada tenía la experiencia de haber programado el sistema chileno y se esperaba que fuera sencillo adaptar el deseo a las realidades de los flujos de información en programa colombiano. El contrato para el sistema de información estaría listo en junio de 2007. Más adelante se solicitan las bases de datos de Familias en Acción para poder hacer los cruces, pero hay problemas para entregarla inmediatamente consolidada. También se insiste en que cada institución debe trabajar activamente en el cargue de la información. Se habla de tener un seguimiento físico y financiero de la Red disponible en Internet, que sea rastreable y visible. Por otro lado, se toca el tema de hacerle acompañamiento a las entidades para que puedan montar la información al sistema.

En enero de 2008 se presentan avances del sistema y se tratan varios temas adicionales, como tener códigos de barras para las familias, núcleos de Sisben y el apoyo del IGAC. Se evidencian problemas con la capacidad que tienen las entidades de hacer cruces, en particular, cuando llegó el momento no había información sobre las familias para el precontrol de gestión en febrero de 2008. Con el fin de avanzar en esta recolección de información, se tomaron acciones en el corto, mediano y largo plazo. Para agilizar el cargue de información por parte de las entidades, se pensó en volver esto un indicador en sí mismo en el SIGOB.

Se llevaron a cabo cruces entre las bases de Familias en Acción y Sisben, pero se encontraron inconsistencias en la información y llevó a la necesidad de realizar un ejercicio más amplio para dar cuenta de la oferta entregada. Con este cruce se pudo generar una caracterización de los registros cruzados por dimensiones. En abril de 2008 se informa la conformación del Comité de Sistema de Información, integrado por un delegado de sistemas de cada entidad de Juntos. Se reitera en el tiempo la importancia de tener Infojuntos listo para poder mostrar los avances de la Red. Lo anterior, sumado a ciertos comentarios en las entrevistas, muestra, primero que el sistema de información sí es un tema clave para la Estrategia, no sólo desde su concepción, sino también en los ámbitos de discusión. Sin embargo, no ha sido posible poner a andar al sistema y se han hecho esfuerzos por mitigar esta falencia a partir de ejercicios de cruce de información y acompañamiento a las entidades para el manejo de la misma. El vacío del Sistema de Información se refleja en el funcionamiento de los demás componentes, ya que parte esencial de la gestión en Red es poder compartir y acceder a información de forma ágil para prevenir la duplicación de esfuerzos, tener una mejor idea de quién y dónde están recibiendo los servicios y para identificar vacíos en la oferta, teniendo todo el panorama disponible. Como se dijo anteriormente, se han hecho esfuerzos para solventar esta falencia y para lograr llegar al sistema de INFOJUNTOS pronto.

Tanto en las entrevistas llevadas a cabo por la consultoría, como en los talleres Delphos y en el acompañamiento a los Cogestores(as) se evidenció la gran expectativa que existe por parte de todos los actores frente al sistema INFOJUNTOS. Se evidencia la falta de un mecanismo alternativo y homogéneo para el manejo de la información, de manera que aún sin INFOJUNTOS se pudiera realizar una sistematización de la información recolectada por los Cogestores(as) en un formato único, que podría ser tan sencillo como un conjunto de hojas de cálculo que luego pudieran ser cargadas por el futuro sistema. Cuando los módulos de cargue estuvieron listos fue necesario contratar a una universidad para llevar a cabo la digitación y se enviaron las fichas de trabajo de los Cogestores(as) a Bogotá para este fin, En donde se pudieron sacar fotocopias o en donde se habían implementado sistemas artesanales de información, se pudo continuar el trabajo sin contratiempos, pero en algunos municipios los Cogestores(as) se quedaron sin la información de las familias que estaban visitando.

Otro punto importante y que ha preocupado a las entidades es la necesidad de poder cruzar las bases de datos para así saber quiénes están inscritos, quiénes han tenido acceso a qué programas y quiénes se han quedado por fuera, para así empezar bien el acceso preferente. De igual forma, se piensa en el largo plazo un módulo que cruce la oferta con la demanda.

Lo anterior es clave a la luz de las discusiones sobre la expansión, donde se establecieron puntos importantes con el fin de identificar población atendida, población que requiere cierto tipo de servicio, e identificación de la oferta y su comportamiento, para prever la presión que se genera por parte de la demanda. Sin embargo, se evidencian dificultades en cuanto al cruce de información para identificar a los beneficiarios. Para lograr lo anterior es importante el sistema de información como instrumento clave de seguimiento, en el cual se observó de manera recurrente un intento por diseñar cruces, ya fuese usando las metas del SIGOB, la información del RUAF, culminando con creación de Infojuntos. En abril de 2008 se hizo un ejercicio de cruce bases de datos, en donde fue posible ver los logros que estaban cumpliendo algunas familias de Familias en Acción y los logros que estaban siendo gestionados y por quién. Se identificó entonces la necesidad de tener un seguimiento interno de las instituciones y que éstas estén en capacidad de alimentar el sistema general.

3.1.6 La evaluación y seguimiento

Un tema que es transversal a los componentes y que surge por primera vez en febrero de 2007 es el tema de la evaluación. Comienza con la definición de cómo se evaluará el impacto de la Red sobre la población desplazada y el impacto sobre la oferta municipal y el capital social. Además, surge la pregunta de cómo realizar evaluaciones periódicas para ver cómo evolucionan las condiciones de las familias.

Como parte de la evaluación, se establece que cada Ministerio debe rendir cuentas sobre sus compromisos frente a la Red. A propósito de lo anterior, se sugiere dar un papel más protagónico a las entidades y que rindan un informe sobre las acciones que han llevado a cabo. De igual forma, también hay dinámicas para evaluar y probar los formatos de línea de base, plan de vida, etc., en algunos municipios piloto, para tener en cuenta en la expansión. A comienzos de 2008 se hace un taller en Cajicá para evaluar y hacer un seguimiento de las acciones de cada una de las entidades nacionales que participan en la Estrategia.

En junio de 2007 y se discuten ideas para la evaluación de impacto, la escogencia de grupo de control y el tipo de método que se utilizará para la misma. Más adelante se decide que el diseño experimental sería la mejor metodología para esta evaluación. En octubre de 2007 se elabora un cronograma para cada mesa de trabajo para elaborar los indicadores de impacto. A comienzos de 2008 se discute sobre cómo medir el efecto global de Juntos al actuar como Red sobre la oferta y sobre la población. Este tema también fue discutido en el CE y en el CD. Es de resaltar que se buscó lograr mantener un escenario de entrada de municipios que sirviera para lograr una posterior evaluación de impacto. Con respecto al tema del desplazamiento, se propone trabajar el tema por aparte ya que tiene dinámicas diferentes.

Otras evaluaciones que surgen en el camino son, por ejemplo, la evaluación cualitativa del Piloto realizada por la MERPD basada en “Cogestor(a) por un Día”. De ahí surgió la

necesidad de hacer lo mismo más adelante, para poder obtener más información. En junio de 2008 se habla de la realización de la Evaluación de Operaciones por la firma consultora Econometría. Por otro lado, se tiene en cuenta la posibilidad de que en la evaluación a los municipios con problemas institucionales les vaya mal, por no tener la capacidad de llevar a cabo la Estrategia.

Debe resaltarse que la forma en que operan las instancias de JUNTOS ha permitido que la operación del piloto fuera un ejercicio permanente de evaluación y rediseño, que permitió introducir modificaciones de una manera oportuna tanto en la operación en los municipios piloto como en el diseño de la expansión. Lo anterior demuestra que existe un interés particular por poner a prueba la Estrategia a través del tiempo El dinamismo de la Estrategia y la adopción de cambios que se han llevado a cabo y que reflejan un intento de evaluación constante, son factores importantes para la sostenibilidad de la Estrategia y para la detección temprana tanto de riesgos y debilidades como de experiencias exitosas posiblemente replicables.

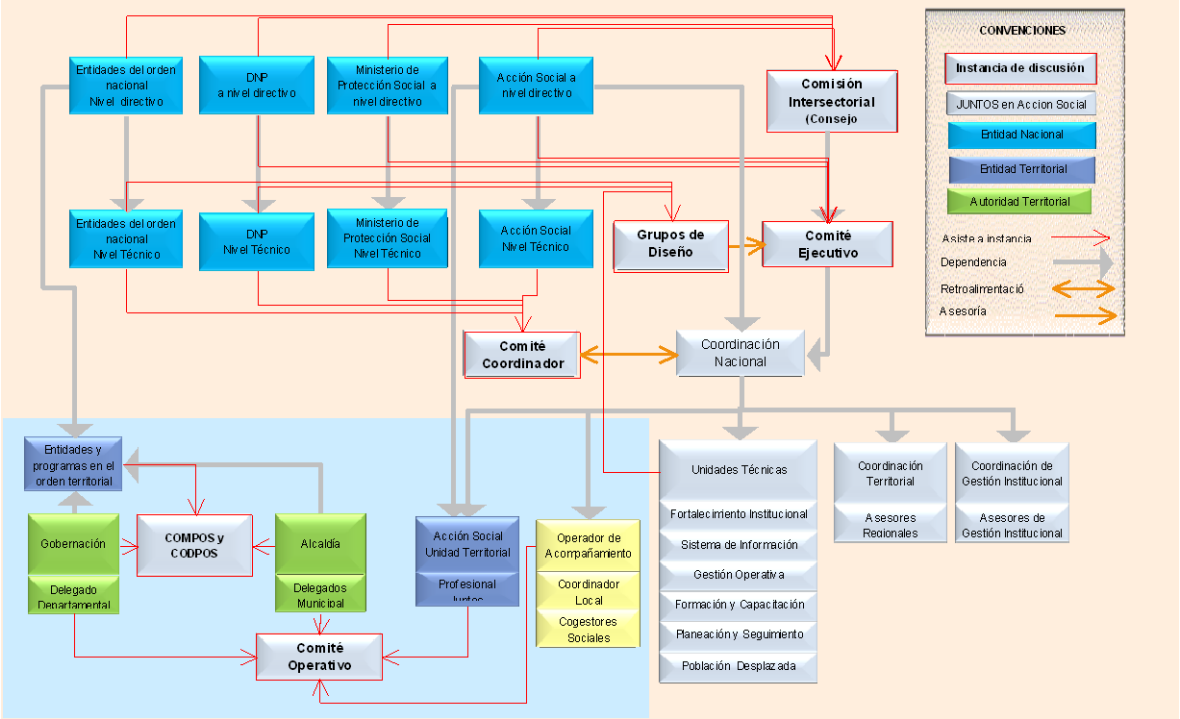
Un espacio adicional que se ha prestado para evaluar y adaptar la Estrategia y sus actores ha sido las presentaciones de Juntos que se hacen tanto al Presidente como a los ministros. Frente a éstas se deciden los temas que se tocan, y en el caso de los ministros, se decide retomar los temas críticos, como las necesidades de oferta que se necesitan para cumplir los objetivos de la Red, el bajo nivel de compromiso de las entidades, los inconvenientes en la consolidación de los sistemas de información y también sobre la destinación de recursos (proyectos de inversión), todo esto sin mostrar acciones propias de entidades sino funcionamiento articulado y en Red. En el control de gestión con el Presidente se muestran hallazgos, problemas y retos, donde, además de algunos temas ya mencionados, también se expone la dificultad para consolidar la Estrategia en el territorio, dificultad de negociación con algunos municipios, dificultad en divulgación de la Estrategia, dificultad de las entidades en definir sus proyectos de inversión, indicadores y metas y falta de compromiso de algunas entidades que no participan en las instancias de coordinación y por tanto tampoco en los procesos y decisiones de Juntos.

3.1.7 Estructura orgánica

La estructura orgánica de la Estrategia Juntos es compleja por las diversas interrelaciones que se presentan a distintos niveles entre las entidades a nivel nacional y también en el ámbito regional. Al comenzar el estudio de evaluación la estructura orgánica de la Red JUNTOS era la que se presenta en el diagrama 3.1. La coordinación nacional tuvo unos cambios y se creó una Coordinación Técnica que no se incluye en el diagrama.

El diseño organización incluye instancias de decisión política y de decisión técnica a nivel nacional e instancias de decisión y coordinación de la operación a nivel territorial. Adicionalmente se llevan a cabo mesas de discusión sobre temas específicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

DIAGRAMA 3.1
DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA RED JUNTOS A AGOSTO DE 2008



El diseño es adecuado en la medida que las instancias previstas se reúnan y tomen decisiones y se lleguen a acuerdos. Particularmente se detectaron problemas en la convocatoria de los COMPOS y CODPOS para temas relacionados con la Estrategia. En muchos municipios no se convocan, donde se convocan no asisten los funcionarios con capacidad de decisión o se convierten en un espacio de reporte de resultados. El funcionamiento de estos mecanismos depende de qué tan convencido este el alcalde o gobernador respectivo de su utilidad.

Por otro lado, se piensa en estrategias para mejorar la dinámica del CD. Lo anterior, que fue constatado en las actas fue también un elemento que salió en las entrevistas: el CD sí es una instancia necesaria para la Estrategia, pero se requieren cambios y un mayor dinamismo.

Se enfatiza que es importante y necesario que haya sincronización entre el diseño y la operación de cada componente y que cada equipo le informe al otro sobre los avances y resultados. Durante el taller de Cajicá se destacó que las instituciones han generado cambios internos para ajustarse a Juntos, que a pesar de las dificultades con el sistema de información, las entidades se han esforzado por reportar los informes de beneficiarios en cada uno de los programas, que es necesario fortalecer la estrategia de comunicación de Juntos a la estructura territorial de las entidades, que es necesario articularse interinstitucionalmente en los territorios, además de decir que todos los delegados del comité tienen otras tareas y que hay una alta rotación de los mismos.

En cuanto a la interacción interinstitucional se resalta todo un proceso por lograr la definición y formalización de los acuerdos Interadministrativos. En cuanto a lo anterior cabe decir, primero que se han evidenciado avances importantes en la interacción de

algunas entidades, pero que es un proceso de ajuste lento, ya que las instituciones se pueden demorar en adaptarse a nuevos entornos de trabajo y coordinación. Sin embargo, es importante estar consciente de las dificultades del proceso para evitar frustraciones, sin dejar de lado los esfuerzos que se están llevando a cabo para lograr cada vez mayor cooperación y funcionamiento en Red.

Por otro lado, se menciona que se debe trabajar el tema de la gobernabilidad al interior de Juntos. El Consejo Directivo es un órgano idóneo para la toma de decisiones al más alto nivel, pero su capacidad ejecutiva depende mucho de la capacidad de toma de decisiones de los funcionarios que asisten en representación de las entidades que lo conforman. En general se nota el liderazgo de Acción Social y DNP en el tratamiento de los temas, y muchas de las entidades asisten como receptoras de información pero no en una actitud propositiva. Un tema de funcionamiento al interior de la Red que es recurrente es la conformación del Comité Coordinador y la definición de sus metas, lineamientos y tareas, además de la construcción de su plan de trabajo. Por parte del CC también se solicita un proceso más ordenado, ya que reciben mucha información tanto de Acción Social como del DNP. El tema de que las instancias que existen son las necesarias pero su forma de operar e interactuar con las demás tiene problemas se evidencia con el Comité Coordinador. En la medida que hay funcionarios que asisten a varias instancias, se genera un canal de flujo de información informal, pero persiste la necesidad de canales más expeditos para dar a conocer internamente las decisiones de una manera oportuna. Sin embargo, haber identificado las raíces del problema es primordial. La necesidad de delimitar trabajos y deberes con su respectiva línea de mando es importante, particularmente cuando se crean nuevos espacios, como el Comité Coordinador, las Mesas de Trabajo, entre otros.

Como ya se ha mencionado la articulación y coordinación interinstitucional para ir hacia una intervención integral es el principal reto de la Estrategia y en ellas juegan un papel determinante el sistema de información y la estructura orgánica de la Red. De acuerdo con las entrevistas realizadas y los talleres Delphos, si bien la organización puede ser la apropiada existen aspectos importantes a mejorar como son:

- El flujo de información entre instancias de la Estrategia es débil, pero sobre todo el flujo al interior de las entidades vinculadas. Se suele delegar a un funcionario el cual debería no sólo mantener informados a sus jefes sino también a otros funcionarios que eventualmente tengan que interactuar en alguna de las instancias y cuya acción sea importante para lograr una actuación coordinada.

- El funcionamiento del COMPOS y el CODPOS como instancias idóneas a nivel territorial la toma de decisiones frente a la Estrategia. En muchos municipios el COMPOS no se reúne, o sus reuniones se limitan a ser de carácter informativo. Se deben encontrar instancias complementarias que permitan el intercambio de información y el monitoreo de la Estrategia.

- El delegado municipal es un punto focal para el desarrollo de la Estrategia en un municipio, sin embargo en muchos casos se trata de personajes que están encargados de tantos otros temas complejos, que el tiempo que pueden dedicar a la Estrategia es muy limitado. Se requiere un mecanismo que refuercen la capacidad operativa de los delegados municipales y un vínculo con la coordinación central de la Estrategia que permita monitorear su desempeño.

3.1.8 Aspectos Presupuestales y Financieros

Con respecto a los aspectos presupuestales, en el CD también surgen peticiones y necesidades para el debido funcionamiento, como por ejemplo, que las entidades incluyan la cláusula de reporte de metas y presupuesto, solicitada por el DNP, y la necesidad de vincular al sector privado en la Estrategia.

Los aspectos presupuestales de la Red quedan estipulados en el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Además, la DIFP hace el requerimiento de que todas las entidades reporten metas físicas y de presupuesto en el marco de la Red, regionalizadas en lo posible. Un comentario de la DIFP es que si la demanda desbordar la oferta, ésta dirección buscaría la forma de lograr convenios para apoyar la ampliación de coberturas. En enero de 2008 surge el tema de que el seguimiento físico y financiero que se hace desde el DNP debe estar articulado con la gestión de la oferta, por lo menos en el nivel central. Adicional a esto, y como punto de comparación, se solicitó una cita con las autoridades chilenas para conocer el método implementado por ellos.

Parte de este seguimiento documental notó la evolución en cuanto a la asignación de recursos por parte de los programas para llevar al anteproyecto del presupuesto de 2008. Inicialmente, de un total de 77 proyectos potenciales de recursos, sólo 11 habían asignado recursos en agosto. Ya en octubre esta cifra sube a 29 proyectos con registro. Los lentos avances en cuanto al registro incentivan volver este punto un criterio de evaluación para las entidades, además de identificar por qué razón las entidades no reportan los recursos y las metas de sus proyectos.

Algunas empresas privadas mostraron su interés de participar en la Estrategia en la feria de Colombia solidaria. Por otro lado, también se trata el tema de cooperación internacional, tanto para lograr apoyo, como para definir hasta dónde llega el papel de los externos en el proceso. En noviembre de 2007 se presentó el esquema de cooperación internacional, donde se dice que se desarrollará en el marco de los Objetivos del Milenio, haciendo énfasis en los territorios y poblaciones más atrasados. Para esta fecha había varias ofertas, entre ellas la UNFPA, UNIFEM, UNICEF, OPS, PMA, OIM y OIT. En marzo de 2008 llegó respuesta de la Cooperación Internacional y después de haber analizado y consolidado la información, identificaron 5 proyectos que pueden ser presentados interinstitucionalmente: generación de ingresos, discapacidad, violencia intrafamiliar, primera infancia y vivienda. Dentro de estos, un eje importante dentro de las necesidades de

la Red es el de generación de ingresos. Específicamente ACCIÓN SOCIAL pidió al PNUD apoyo en 3 áreas: fortalecimiento de la Coordinación Nacional JUNTOS y de las entidades que hacen parte de la Red, apoyo a las entidades territoriales (alcaldías, gobernaciones, COMPOS, CODPOS), acciones específicas asociadas con las 9 dimensiones de JUNTOS.

En cuanto a la iniciativa de apoyos de empresas privadas o de Cooperación Internacional se observa cierta demora para reaccionar y proponer los planes y proyectos prioritarios para proponer a los cooperantes. Podría ser útil tener actualizado y estructurado un plan atractivo para los donantes, para así agilizar las gestiones de cooperación y apoyo a la Estrategia.

Los principales puntos que surgen en la información documental acerca de los aspectos presupuestales del componente de acompañamiento son las cuestiones de pagos y contratación de Cogestores(as) y el cofinanciamiento por parte de los municipios, además de otros puntos secundarios.

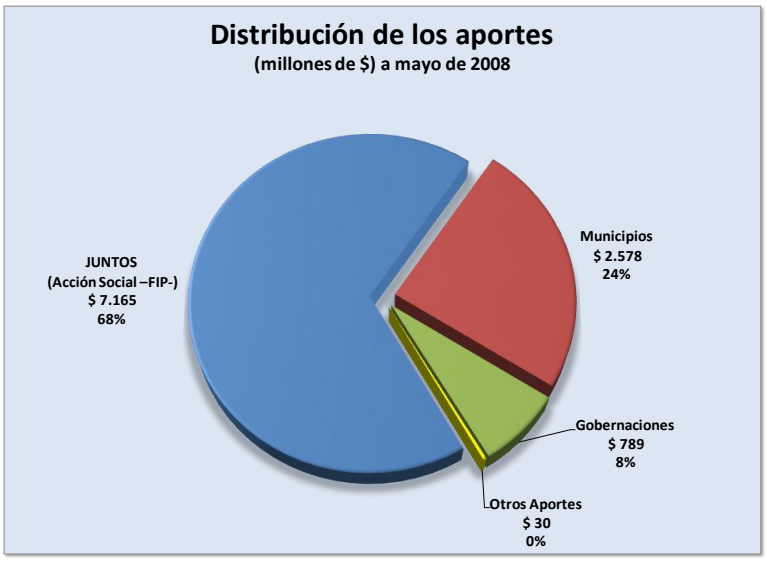
Con respecto a los municipios, a comienzos de 2007 se comienza a tener en cuenta un Índice de Cofinanciación de Gestores que el DNP construyó. A partir del índice, se definieron rangos del indicador para establecer un máximo de cofinanciación y con base en esto se observó que a más del 80% de los municipios se les podría cofinanciar entre un 60 y 70% del acompañamiento de los gestores. Además, ACCIÓN SOCIAL anunció que financiará el 100% del acompañamiento a las familias desplazadas.

Más adelante se buscó cómo flexibilizar la cofinanciación de los municipios y cómo propiciar convenios con las gobernaciones para que éstas los apoyen aunque el resultado fue modesto, como se puede ver en la gráfica 3.2.2 A marzo de 2007, 17 municipios del piloto manifestaron estar buscando o contar ya con los recursos necesarios para la cofinanciación de este componente, pero los otros 16 manifestaron no tener los recursos propuestos por la Red. En abril de 2007 el DNP presentó algunas consideraciones con respecto a los municipios en Ley 550 y se estableció que para todos los que estén en esta situación el Gobierno Nacional financiaría a los gestores sociales del Piloto, salvo para aquellos que aún contaran con recursos de libre destinación.

Por otro lado, relacionado con la expansión se proyectó la selección de un encargo fiduciario que administrara los recursos a partir de 2008, la elaboración del Registro de Operadores y la definición de microrregiones, entre otros. Se piensa en 1.9 millones de familias beneficiarias de JUNTOS en el 2010, pero esta meta no se avala al 2010 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo hasta no tener claridad de cuáles familias están por encima de los 1.5 millones identificadas. Con el objetivo de apoyar a las entidades en el tema de seguimiento físico y financiero, se da una guía básica a cada una para que entienda mejor cómo debe presentar los proyectos, por qué se escoge, cuáles son las metas, etc.

La siguiente gráfica muestra la distribución del origen de los aportes en la prueba piloto. Esta proporción se mantuvo desde enero de 2008.

Gráfica 3.2



Con respecto a la relación/obstáculos entre JUNTOS y los alcaldes y/u otras autoridades locales mencionada anteriormente, también es importante el tema presupuestal, en particular lo que corresponde a las contrapartidas de los municipios, a los problemas que se encuentran cuando los presupuestos están comprometidos, entre otros. A partir de esto se discute qué hacer cuando un municipio no hace ningún aporte, o cuando hace un aporte parcial y mirar si se busca apoyo de las gobernaciones y/o se reducen o ajustan el número de familias beneficiadas en el municipio. También se tocan los municipios en Ley 617 o 550 y cómo funcionan en cuanto a si tienen o no recursos disponibles para la población vulnerable. En diciembre de 2007 se habla de un acuerdo con el Consejo Nacional de Seguridad Social por medio del cual se financian 84.185 cupos del Régimen Subsidiado en Salud, haciendo que los municipios en cuestión no tengan que cofinanciar estos cupos.

Hay un conjunto de decisiones en el campo financiero durante el piloto que vale la pena resaltar:

- El centralizar la ejecución del gasto de acompañamiento quitando a los alcaldes la discrecionalidad sobre el destino de los recursos de cofinanciación. Esto previene la politización de la Estrategia pero tiene el peligro de la concentración y congestión de los trámites administrativos, que puede llevar a restarle oportunidad al flujo de recursos. Sin embargo debe buscarse que las entidades territoriales se vayan haciendo cargo directamente del manejo de los recursos fnancieros en aras de su autonomía y de su sostenibilidad en el nivel regional.

- La necesidad de que los municipios giren su aporte como requisito para comenzar a desarrollar el convenio. Esto sin embargo no se cumplió en todos los casos y hubo demoras en el giro de estos recursos. Acción Social sin embargo siguió pagando a los Cogestores(as) por un tiempo hasta cuando fue necesario parar los pagos hasta que la Alcaldía girara su parte. En la medida que se vaya dando una apropiación tanto de la operación como de los resultados habrá mayor disposición de los alcandes de girar sus recursos a tiempo e incluso manejarlos directamente, de una manera en que se garantice la transparencia.

- La ya mencionada utilización de una entidad fiduciaria para la administración de los recursos y la contratación de operadores sociales en dónde esto sea posible para la ejecución de los mismos. La fiducia tiene una capacidad logística que permite agilizar los trámites

- La utilización de la actividad "Cogestor(a) por un día" como mecanismo de motivación para promover la vinculación de la empresa privada a la Estrategia y la obtención tanto de recursos financieros como de oportunidades de trabajo para las familias de la red.

El esquema de cofinanciación tiene sus riesgos en la medida que entre más pobre e ilíquido sea un municipio se hacen mayores las probabilidades de no entrar a la Estrategia. Por esta razón cual en casos especiales se han incrementado los niveles de participación de la nación o ha entrado a apoyarla gobernación.

3.1.9 Focalización

Un punto clave en la discusión desde el comienzo fue la definición de la estrategia de focalización. Hacia marzo de 2007 se decidió que Familias en Acción iba a ser la puerta de entrada a JUNTOS. Este criterio de focalización se monitoreo por parte del Comité Ejecutivo durante 2007, se hizo el seguimiento a los resultados del proceso de focalización de Familias en Acción discutiendo sus ventajas y desventajas. Se tocaron puntos como la autoexclusión de las familias, y cómo es la focalización de los municipios, todo en Familias en Acción, para así aprender de la experiencia, y en octubre de ese año se presentó un estudio DNP que contempló otras posibilidades de focalización como usar el ICV o SISBEN 1 y se examinó mejor cómo debe ser el ingreso de los municipios y de las familias a su interior. Se siguió analizando el tema durante el resto del año aunque se presentaron problemas con el cruce de bases de datos.

La evaluación encontró a partir de las entrevistas y los talleres Delphos que hay un reconocimiento por parte de las alcaldías y demás actores de la oferta institucional en el sentido que la existencia de un mecanismo claro de focalización, incluyendo identificación y ubicación de la población de los más pobres del municipio, representa un valor agregado

importante que evita a las entidades desarrollar procesos paralelos de identificación de beneficiarios.

Aunque la evaluación de la focalización no es el objetivo central de esta evaluación, se exploró, mediante los instrumentos cualitativos de la consultoría, si de acuerdo con la experiencia y percepción de los actores se puede decir que el mecanismo de focalización a través de Familias en Acción permitía llegar a la población en extrema pobreza. La opinión generalizada es que se discriminaban negativamente las familias en pobreza extrema sin niños, o que por otras razones no podían estar el programa Familias en Acción, pero que estaban en condiciones similares o peores a las que sí accedían a dicho programa.

Para la expansión se reformó el criterio de focalización para incluir en la Estrategia a las familias que estén en SISBEN 1 con los puntajes más bajos. En la medida que estar en SISBEN 1 es un requisito del programa Familias en Acción, esta decisión amplía la cobertura dentro de la población pobre extrema.

3.2 COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO

3.2.1 Logros propuestos para el componente del acompañamiento

En el componente de acompañamiento se propone observar especialmente la evolución de los siguientes aspectos generales y específicos, que en analogía con el modelo JUNTOS corresponderían a Dimensiones y Logros que se propone tener en cuenta para examinar la situación del Componente de Acompañamiento:

- **Perfil de los Cogestores(as) Sociales:** Se espera que los Cogestores(as) Sociales sean agentes con capacidad y posibilidades de:
    - Llevar a cabo el acompañamiento de acuerdo a los manuales, guías y capacitaciones recibidas,
    - Tener capacitación y experiencia para asesorar a los miembros de la familia en la gestión de sus logros,
    - Tener motivación e incentivos para realizar su trabajo.
- **Actividades de Acompañamiento:** En cuanto a las actividades del modelo de acompañamiento, se espera:
    - Una duración adecuada de las visitas y demás actividades de acompañamiento
    - Una frecuencia adecuada de contacto entre el Cogestor(a) y las Familias.

- **Materiales y otros instrumentos**: sobre cartillas, materiales, guías, documentos y demás elementos de trabajo se examina si:
  - Los elementos de trabajo previstos, se usan efectivamente,
  - Las cartillas y materiales de para el levantamiento de línea de base y Plan Familiar son adecuados

- **Los logros básicos:** en cuanto a los logros básicos definidos se espera que
  - Sean pertinentes para las familias
  - Sean viables de alcanzar

- **Relación entre el Cogestor(a) y la familia**:
  - El Cogestor(a) muestra capacidad de establecer dialogo, escuchar y entender a las familias, de una manera cordial.
  - El Cogestor(a) y la familia tienen una comunicación fluida,
  - El Cogestor(a) atiende de manera especial a las familias con características diferenciales

- **Las familias y la Estrategia**
  - La familia tiene una actitud de corresponsabilidad frente a la Estrategia,
  - La familia JUNTOS no ve afectada su relación con la comunidad por participar en la Estrategia,
  - La Estrategia sirve para mejorar la focalización de la acción del Estado.

3.2.3 Situación del componente en el piloto

1) Perfil de los Cogestores(as) Sociales:

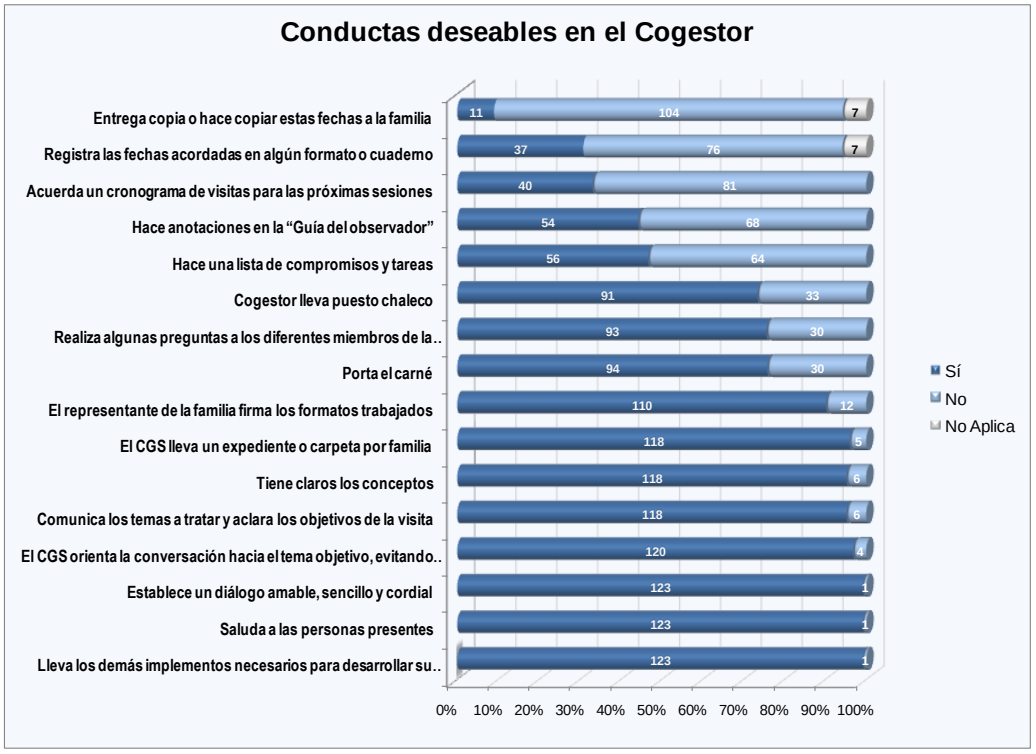
A continuación se desarrolla cada uno de los aspectos a analizar en cuanto al perfil de los Cogestores(as),

a) Logro 1: Los Cogestores(as) llevan a cabo el acompañamiento de acuerdo a los manuales, guías y capacitaciones recibidas,

Esto se pudo verificar a través del ejercicio de Spot Checks realizado en una selección de municipios en donde se escogió al azar un Cogestor(a) durante cada día del ejercicio y se le acompañó a las visitas que tuviera programadas. Durante esas visitas se constató si llevaba a cabo la labor de acuerdo a lo establecido en los manuales y guías. El análisis detallado, sesión por sesión se presenta en el anexo D3, y allí se pueden detectar algunas instrucciones y procedimientos que no necesariamente se están llevando a cabo. Sin embargo, cabe anotar que para algunos casos el cálculo del porcentaje no es representativo por el bajo número de visitas que se presentaron en

algunos de tipos de sesión[23] y por lo tanto se reportan las frecuencias en números absolutos. La siguiente gráfica que corresponde a aspectos generales evaluados en todas las sesiones tiene un mayor nivel de representatividad y precisión sobre el universo de estos municipios.

Gráfica 3.3



Los comportamientos deseables que están generalizados en más del 95% de los casos, en los Cogestores(as) son:

- Llevar los demás implementos necesarios para desarrollar su labor (diferentes de chaleco y carnet)
- Saludar a las personas presentes
- Establecer un diálogo amable, sencillo y cordial
- Orientar la conversación hacia el tema objetivo, evitando adentrarse en temas interesantes pero no pertinentes, sin ser brusco o desatento

[23] El tamaño de la muestra de visitas por sesión y municipio se presenta en el capítulo 2

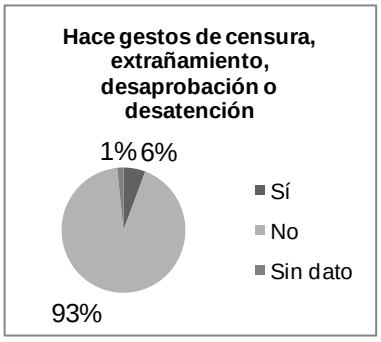
- Comunicar los temas a tratar y aclara los objetivos de la visita
- Tener claros los conceptos
- Llevar un expediente o carpeta por familia

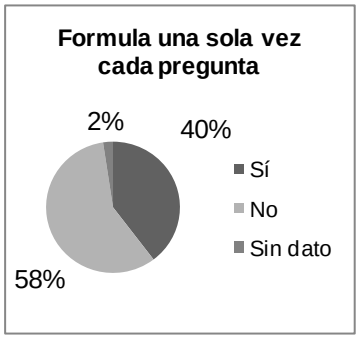
En un 10% de los casos el representante de la familia no firma los formatos trabajados y alrededor de una cuarta parte de las veces el Cogestor(a) no lleva Chaleco y en un porcentaje similar no porta el Carnet. Esto se explica en muchas ocasiones por motivos de seguridad.

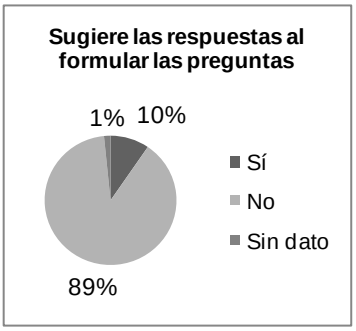
Es importante insistir en las siguientes conductas que en más de la mitad de los casos Hace una lista de compromisos y tareas

- Hacer anotaciones en la "Guía del observador"
- Acordar un cronograma de visitas para las próximas sesiones
- Registrar las fechas acordadas en algún formato o cuaderno
- Entrega copia o hace copiar estas fechas a la familia

Aprender a organizar y manejar la agenda conjunta con la familia es importante, no solo para la labor del Cogestor(a), que tal vez pueda organizar su programación de manera independiente, sino que genera compromiso y corresponsabilidad en la familia. Otras conductas se miraron desde lo que no se debe hacer:







Pocos hacen gestos de censura y algunos repiten las preguntas cuando se requiere, pero preocupa el 10% que sugiere las respuestas al formular las preguntas.

b) Logro 2: Los Cogestores(as) tienen una adecuada capacitación y experiencia para asesorar a los miembros de la familia en la gestión de sus logros

El perfil de los Cogestores(as) desde el punto de vista de sus características como edad, nivel educativo, área profesional, experiencia, características familiares etc. se analiza en detalle en el Anexo C. Se encuentra que en el piloto este perfil es muy adecuado y esta es una característica que debe tratar de conservarse a futuro. Un punto que se puede resaltar es que, a pesar de problemas en la contratación de

Cogestores(as) durante la temporada electoral, que ya se han mencionado, se logró mantener este perfil adecuado.

En la totalidad de los municipios, una alta proporción de los Cogestores(as) han tenido experiencia en trabajo social; en promedio se tienen 4.8 años de experiencia.

Respecto a la educación alcanzada por el cogestor(a), se encontró que en 20 de los 32 municipios en donde se llevó a cabo la encuesta, la totalidad de los Cogestores(as) tienen una profesión técnica, tecnológica o universitaria. En Soledad, Manizales y San Benito Abad, la totalidad de los CGS tiene carrera universitaria. Más de la mitad de los Cogestores(as) del piloto ha alcanzado carrera universitaria (57.8%), más de una tercera parte tiene carrera técnica ó tecnológica (35.4%); sólo un 6.6% afirma haber alcanzado secundaria como máximo nivel. En promedio los Cogestores(as) tienen 14.2 años de escolaridad.

Las áreas de las carreras técnicas, tecnológicas ó universitaria alcanzadas por los Cogestores(as) son principalmente, social (31.3%) y ciencias médicas y naturales (24.7%).

Algunos entrevistados mencionaron como factor para el cumplimiento de las metas operativas que el perfil de algunos Cogestores(as) como es el caso de los auxiliares de enfermería generó una sensación de protección en las familias.

La totalidad de los Cogestores(as) han recibido capacitación para llevar a cabo su labor. No obstante, un 27.3% del total de Cogestores(as) la califica como regular; en municipios como Caramanta y Arboletes, la totalidad de los Cogestores(as) la califica como regular, y un alto porcentaje también lo hacen en La Dorada, Apartadó y Frontino. Los pocos que considera que fueron malas capacitaciones argumentan una metodología inadecuada, errores de capacitación que atrasaron el trabajo de los Cogestores(as), tiempo insuficiente o muy corto para facilitar el aprendizaje, manejo material, pocos recursos en material. Quienes respondieron que era regular, además de lo anterior agregaron falta de claridad, ambigüedad, sitio inadecuado, insuficiencia en temas, etc.

En términos de otras capacitaciones recibidas por el cogestor(a) y que le son de utilidad en su labor, una alta proporción de los Cogestores(as) (73.2%) han tomado por lo menos un curso, capacitación ó diplomado.

En las entrevistas un operador sugirió rediseñar los procesos de capacitación para cualificar más el trabajo de los Cogestores(as) con teoría y práctica, para llegar al terreno con un fogueo previo.

Aunque este logro se puede considerar alcanzado es necesario mejorar en la parte de ejecución de las capacitaciones.

c) Logro 3: Los Cogestores(as) están motivados y tienen incentivos para realizar su trabajo.

La consultoría en los contactos que tuvo con los Cogestores(as) sociales encontró siempre personas motivadas, con gran vocación de servicio y convencidas de la importancia de su trabajo.

En los municipios en donde los funcionarios entrevistados consideran que la Estrategia ha sido exitosa, uno de los factores de éxito que mencionan es la labor positiva que han desempeñado los Cogestores(as) Sociales (CGS) con las familias y con el acompañamiento familiar, pues están motivados y dispuestos a hacer un buen trabajo con las familias. Además, la escogencia por méritos de los mismos es positiva para que su trabajo sea mejor, por la experiencia de los CGS y porque se evidencia que se cumplieron los objetivos de acompañamiento

Otro factor importante de motivación para los Cogestores(as) sociales han sido los Coordinadores Locales[24], pues en la medida que los coordinadores han sido empáticos y mostrado capacidad de liderazgo, se les ha visto como un factor de cohesión y ayuda. Son también un punto focal importante para la correcta transmisión de la información. Si el equipo de Cogestores(as) se siente respaldado y tiene claridad acerca de hasta dónde llegan las capacidades de la oferta institucional disponible, podrá saber también hasta dónde generar expectativas en las familias y en qué dimensiones el proceso podrá ser más lento.

En el seguimiento realizado, se practicó una entrevista en donde los 32 Cogestores(as) sociales acompañados hablaron, entre otros temas, acerca de la imagen que les gustaría que la familia tuviera de ellos. El anexo D4 contiene las síntesis de estas entrevistas por municipio. En los cuatro municipios, los Cogestores(as) sociales coinciden en desear que las familias los vean como amigos y guías. A los CGS de Manizales les gustaría que las familias los percibieran también como sus interlocutores ante el Estado. En Pauna el Cogestor(a) quisiera ser visto como un líder, alguien en quien se puede confiar, como un apoyo para su proyecto de vida. En La Dorada, no quieren que los vean como alguien que les presta asistencialismo y que les sirve para recibir el subsidio. Prefieren que los vean como alguien de confianza que, si bien no va a resolver sus problemas, puede ayudarles y motivarlos en su autogestión.

Los operadores entrevistados resaltaron que los Cogestores(as) ganan poco y deben asumir gastos adicionales de su propio bolsillo y opinan que esto debería cambiar. Además se requiere que estos Cogestores(as) puedan dedicar más tiempo para implementar las diferentes acciones, y sistematizar la información que generan de manera inmediata.

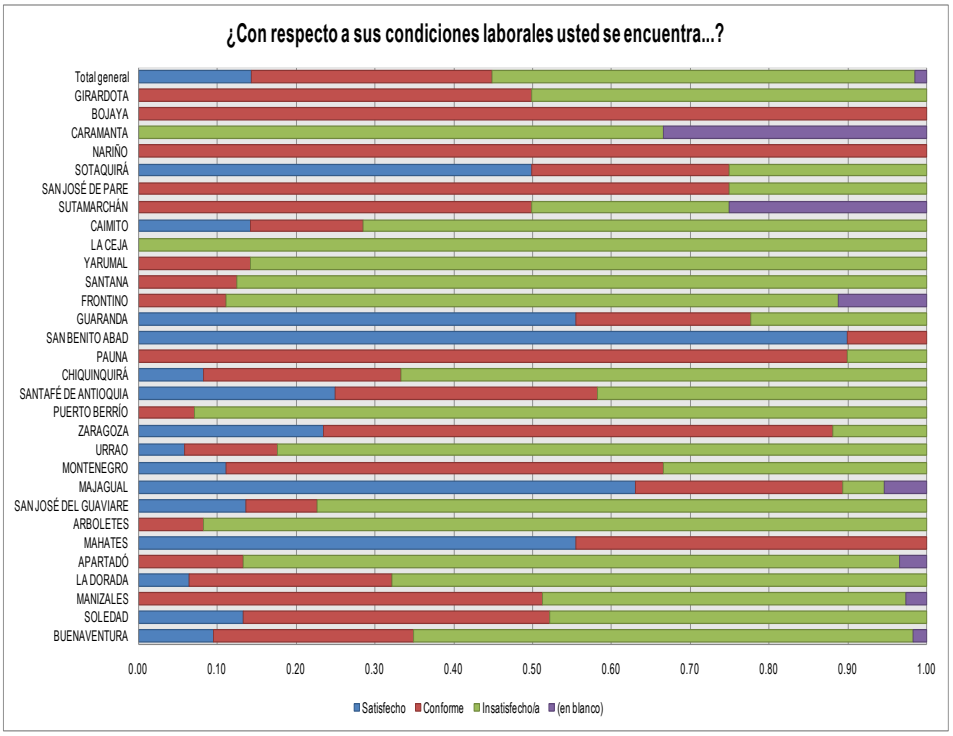
[24] Y podría ampliarse este concepto al equipo directivo del Operador Social.

A varios de los actores nacionales y locales se les preguntó sobre qué cambiarían del componente de Acompañamiento, respondiendo que modificarían la forma de transportarse los CGS por las dificultades del desplazamiento. Proponen incrementar su salario, buscar personal que sea de las zonas, y crear mecanismos para controlarlos de modo que su gestión no se politice. Los CGS deben recibir retroalimentación sobre su gestión, debe proporcionárseles capacitación en temas que al mismo tiempo sean de su interés y les ayuden en su trabajo como: abordaje comunitario, motivación, liderazgo y sobre la oferta nacional y local. La mayoría de los entrevistados están de acuerdo en que no se deben contratar directamente sino a través de operadores.

Otros opinan que se debe crear un manual de funciones claras para cada cargo. Buscar espacios de encuentro regular entre el nivel central y los CGS. Este aspecto no sólo apareció en campo, sino también en la revisión documental, particularmente en lo que respecta a la creación de manuales con funciones y las visitas de los Cogestores(as). Con respecto a lo primero, se evidencia que la creación de manuales ha tomado tiempo y ha requerido constantemente de cambios, lo cual a pesar de responder a necesidades de cambio y de corrección de errores, es necesario que vaya acompañado con cierta distribución de la información que llegue de forma clara y concisa a los Cogestores(as).

La Encuesta a Cogestores(as) indagó sobre la satisfacción o insatisfacción de los Cogestores(as) frente a sus condiciones laborales. Se encontró que sólo el 14% de los Cogestores(as) se encuentran satisfechos con respecto a sus condiciones laborales, un 30.6% se encuentra conforme y el 53% se declara insatisfecho, municipios en los que prevalece la insatisfacción son La Ceja(100%), Puerto Berrío (92%), Arboletes (91.7%),Yarumal(85%), Santana(87%) y Urrao(82.4%). El municipio en donde una mayor proporción de Cogestores(as) está satisfecho es San Benito Abad con el 90% satisfecho y el 10% conforme.

Gráfica 3.4



2) **Actividades de Acompañamiento:** En cuanto a las actividades del modelo de acompañamiento, se espera una duración adecuada de las visitas y demás actividades de acompañamiento; así como una frecuencia adecuada de contacto entre el Cogestor(a) y las familias.

a) **Logro 4: La duración de las visitas y demás actividades de acompañamiento es la adecuada**

Parte del ejercicio de acompañamiento a los Cogestores(as) durante los Spot Checks consistió en realizar una medición de tiempos de las principales actividades desarrolladas por ellos durante un día de trabajo.

Se encontró que en promedio las sesiones de menor duración son la 1 y la 4 (21 y 29 minutos, respectivamente), que corresponden a la identificación familiar y dinámica familiar, apoyo a acceso a la justicia y cuyos tiempos máximos estimados fueron del orden de 25 y 37 minutos respectivamente.

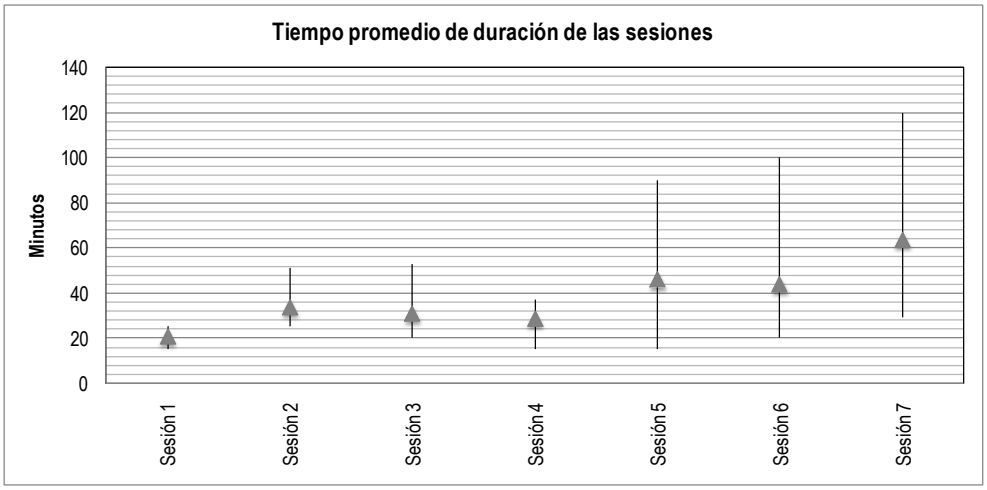
Así mismo, en promedio la sesión de mayor duración fue la 7 (64 minutos), cuyo tiempo máximo estimado en una visita fue de 120 minutos; última sesión en la que se definen compromisos y prioridades de la familia.

En torno a los tiempos muertos, que se refieren a eventos independientes de la sesión como receso ó interrupciones, se encontró que en promedio estos presentan una duración de 9 minutos. La duración máxima ha sido por cuestiones de información sobre créditos y las mínimas, por interrupciones como llamadas a celular.

Cuadro 3.1
DURACIÓN ESTIMADA DE LAS SESIONES DE ACOMPAÑAMIENTO DOMICILIARIO

Sesión	Minutos		
	Min	Max	Promedio
Sesión 1	15	25	21
Sesión 2	25	51	34
Sesión 3	20	53	31
Sesión 4	15	37	29
Sesión 5	15	90	46
Sesión 6	20	100	44
Sesión 7	29	120	64
Tiempos Muertos durante la sesión	1	40	9

Gráfica 3.5



Las sesiones 5, 6 y 7 son las que muestran una mayor variabilidad en su duración. Por otra parte dado que los municipios visitados durante los Spot Checks van adelante en el número de visitas a las familias, las sesiones 1 2 y 4 fueron estimadas con menos observaciones, que la 3, 5, 6 y 7. Sin embargo en la medida que la 1,2 y 4 muestran una mayor variabilidad el efecto de muestra pequeña sobre la precisión de la estimación se compensa en parte. A estos tiempos debe sumarse un promedio

de 9 minutos de tiempos muertos (tiempo gastado durante la sesión en la cual esta se interrumpe por alguna razón) los cuales se movieron en el rango entre 1 y 40 minutos.

En la encuesta, el 63.4% de los Cogestores(as) contestó que el tiempo previsto para el levantamiento de LBF es suficiente; sin embargo, un 33.9% afirma que es insuficiente. A nivel municipal se encuentra que una alta proporción de los Cogestores(as) en Urrao (94.1%), Zaragoza (88.2%), Arboletes (83.3%) y Santa Fé de Antioquia (83.3%), contestaron que es insuficiente. En los municipios en los cuales aplica (21) se encontró que el 49.5% de los Cogestores(as) afirman que el tiempo para la construcción del PF es insuficiente; por el contrario, sólo un 21.2% contestó que es suficiente. A nivel municipal, más del 80% de los Cogestores(as) de Santana, Urrao, Soledad, Montenegro, Manizales y Soledad contestaron que es insuficiente.

Respecto a los desplazamientos se encontró una importante diferencia entre desplazamientos en zona urbana y en zona rural; en los municipios de Mahates y Pauna se tiene una duración promedio en zona urbana de 7 y 11 minutos respectivamente, comparado con 44 y 38 minutos en la parte rural. Aunque para estos municipios se presentan mínimos muy bajos en la zona rural, estos son debido a que en la vereda a la cual se trasladan existen otras familias beneficiarias.

En Manizales los desplazamientos se hicieron solamente en la parte urbana, sin embargo por ser ciudad capital existen desplazamientos mayores a 50 minutos (se presentaron tres casos).

Cuadro 3.1

TIEMPOS DE DESPLAZAMIENTO SEGÚN ZONA URBANA/RURAL

Municipio	Zona	Minutos		
		Min	Max	Promedio
Mahates	Urbano	1	23	7
	Rural	8	99	44
La Dorada	Urbano	2	25	9
	Rural	5	15	10
Manizales	Urbano	1	67	23
Pauna	Urbano	5	15	11
	Rural	5	89	38

b) Logro 5: La frecuencia de contacto entre el Cogestor(a) y las familias es la adecuada.

En la entrevista los CGS de Pauna consideraron que es importante que se dé una mayor motivación de las familias en la Estrategia y, para ello, se requiere más frecuencia en el acompañamiento.

La frecuencia de vistas durante el piloto se vio afectada por el número de familias asignadas a cada Cogestor. En algunas entrevistas fue mencionado como un factor que dificultó el cumplimiento de las metas operativas, el tener demasiadas familias

por Cogestor. En las entrevistas también se menciona, como factor que determina una gestión más activa de la familia, que el número de familias por Cogestor(a) sea manejable para que pueda hacer seguimiento apropiado.

Aumentar el número de familias asignadas, aparentemente serviría para lograr más fácilmente la meta, pero cuando el número es demasiado alto, comienza a generar ineficiencias. De acuerdo con las encuestas a Cogestores(as), en promedio en el piloto se alcanzaban a visitar entre 5 y 7 familias en un día, es decir que en una semana, contando 5 y medio días laborables se visitan entre 28 y 38 familias. Es decir que con una carga de 60 familias por Cogestor(a) se alcanzaba a visitar cada familia dos veces en el mes. Al unir las visitas de línea de base y las de elaboración del Plan Familiar se reduce el número de contactos, se incrementa la duración de la visita. Con visitas de alrededor de dos horas, más los tiempos de desplazamiento el rendimiento se reduce a entre 2 y 3 visitas por día, es decir, entre 11 y 17 visitas a la semana. Si se conserva que la segunda visita de dos horas sea a los quince días entonces en el mes el Cogestor(a) habrá visitado entre 22 y 34 familias dos veces y tendrían listo su Plan Familiar y comenzaría la etapa de seguimiento a la gestión de logros.

En el nuevo modelo de acompañamiento previsto para la expansión se establecen sesiones comunitarias que permitirán hacer más frecuentes los encuentros entre el Cogestor(a) y la familia en esta etapa. También podría pensarse en contactos telefónicos frecuentes para monitoreo y otros recursos tecnológicos como los canales de televisión comunitaria, local o regional, el correo electrónico y visitas rápidas del Cogestor(a) para intercambiar saludos y preguntar si la familia ha tenido problemas en el desarrollo de las tareas pendientes. Este tema también ha sido tratado y discutido en diferentes instancias, como se puede ver en el recuento histórico que se incluye en el anexo A, donde se evidencia la discusión de cómo dar el paso de sesiones individuales a sesiones comunitarias y las implicaciones que pueden tener en el impacto del acompañamiento a las familias. Lo encontrado en el recuento coincide con lo observado en el Taller Delphos Nacional.

En el Taller Delphos Nacional se discutió el tema y se anotó que la intensidad del acompañamiento es muy importante durante las primeras sesiones y luego puede espaciarse mucho más. Se debe buscar que las primeras sesiones sean intensas y no estén tan separadas. Luego no sólo se complementarán con sesiones comunitarias sino que muchos de los eventos que las mismas entidades de la oferta institucional realicen serán ocasiones de encuentro tanto con el Cogestor(a) como con otras familias.

3) **Materiales y otros instrumentos**: sobre cartillas, materiales, guías, documentos y demás elementos de trabajo se examina si:

a) **Logro 6: Los elementos de trabajo previstos, se usan efectivamente,**

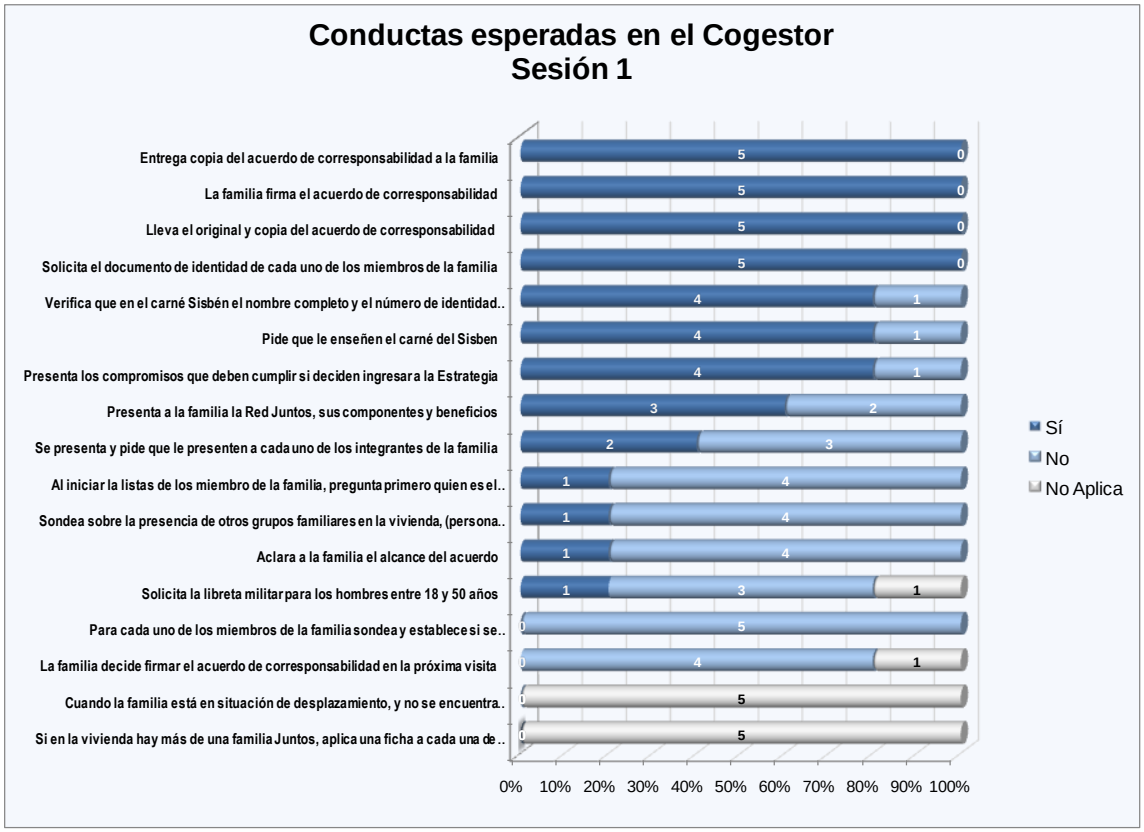
Todos los CGS que fueron acompañados en las sesiones con las familias cuentan con material adecuado y lo utilizan de manera accesible y creativa, para que las familias comprendan los diferentes temas que se abordan. Hay varios CGS que adaptan el material, mediante fichas, tarjetas, cartulinas, para hacerlo aún más accesible. En general se encuentra que muchos de los Cogestores(as) hacen las preguntas individuales a cada miembro de la familia sino que se entienden principalmente con una sola persona que proporciona todas las respuestas. Vale la pena evaluar si es necesario tener este tipo de restricciones en la formulación de las preguntas o dar flexibilidad para que el Cogestor(a) social evalúe la mejor forma de hacerlas. En la medida que los rotafolios, juegos y afiches no son suministrados por la Estrategia sino que en muchos casos son diseñados y elaborados por los mismos Cogestores(as), algunos que no cuentan con los recursos o las habilidades para hacerlos prefieren no usarlos y adaptan la sesión para trabajar sin ellos.

En los acompañamientos que se realizaron hubo sólo cinco familias a las que se les aplicó la sesión 1 y no se llevaron a cabo las siguientes actividades en al menos 3 de esas familias:

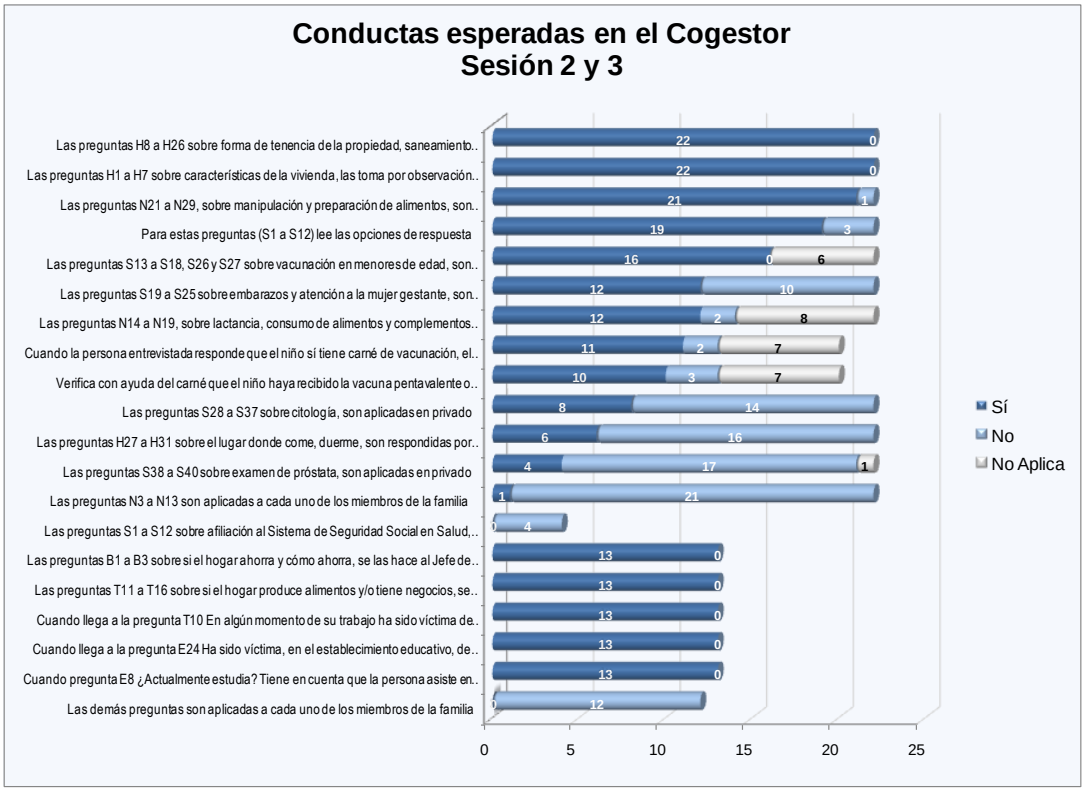
- Sondear y establecer para cada uno de los miembros de la familia si se encuentra en situación de desplazamiento.
- Solicitar la libreta militar para los hombres entre 18 y 50 años
- Aclarar a la familia el alcance del acuerdo
- Sondear sobre la presencia de otros grupos familiares en la vivienda
- Preguntar primero quién es el jefe del hogar, al iniciar la lista de los miembros de la familia.
- Presentarse y pedir que se presenten cada uno de los integrantes de la familia.

En la sesión 2 se encontró que las conductas revisadas, en general, cumplieron en las 13 familias visitadas, aunque en todos los casos las preguntas que se debían hacer por cada miembro se le realizaron también al jefe de hogar.

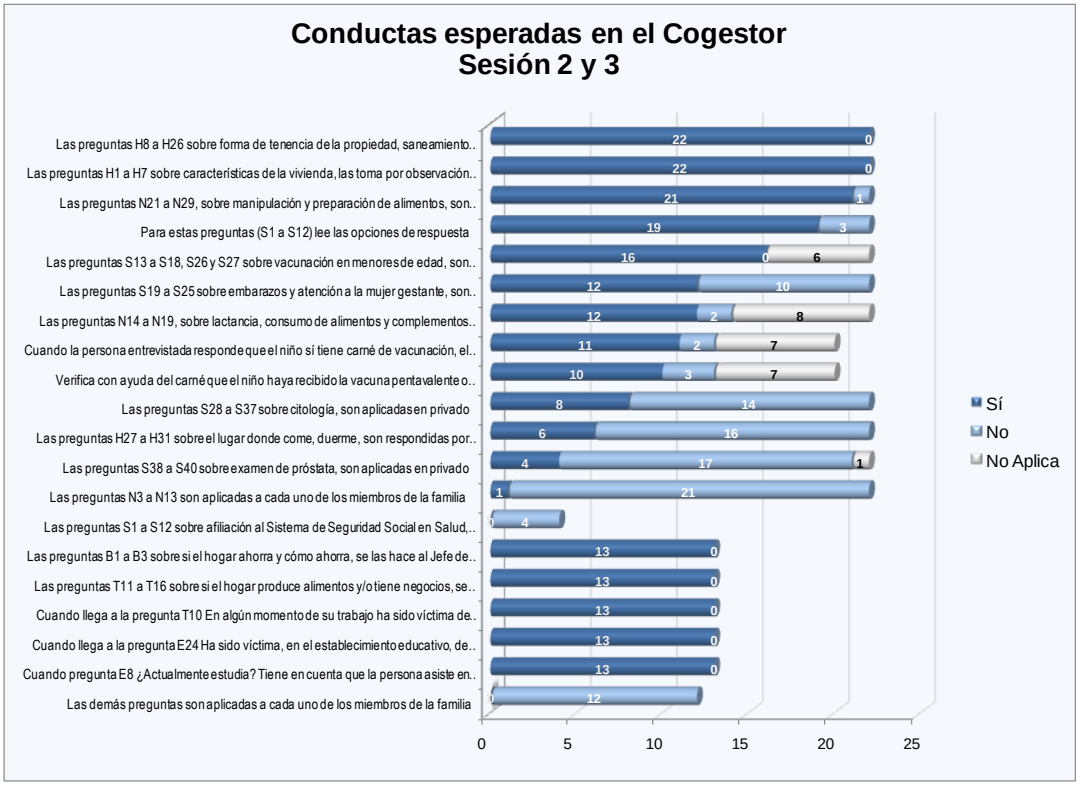
Gráfica 3.5



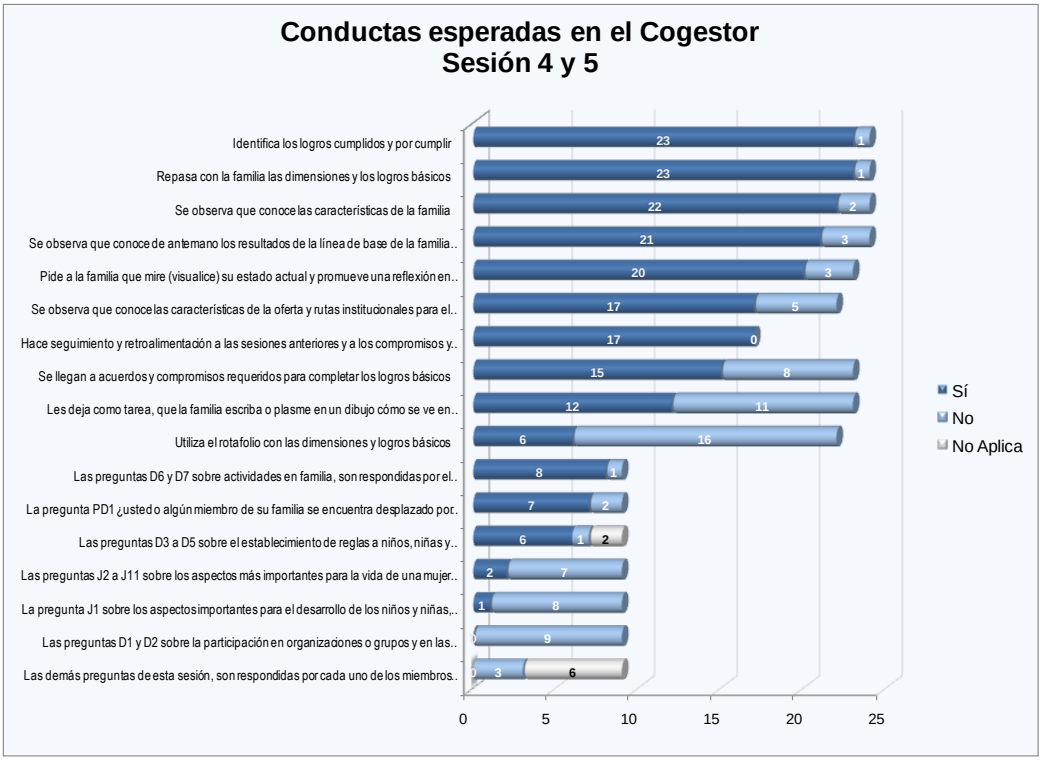
En la sesión 3, nuevamente las preguntas sobre individuos se siguen haciendo una sola persona (jefe o cónyuge) y la pregunta sobre citología no necesariamente se hace en privado. La pregunta sobre si toma alimentos de la basura resulta difícil de hacer para los Cogestores(as) y algunos la omiten.


Conductas esperadas en el Cogestor
Sesión 2 y 3
Las preguntas H8 a H26 sobre forma de tenencia de la propiedad, saneamiento..
Las preguntas H1 a H7 sobre características de la vivienda, las toma por observación..
Las preguntas N21 a N29, sobre manipulación y preparación de alimentos, son..
Para estas preguntas (S1 a S12) lee las opciones de respuesta
Las preguntas S13 a S18, S26 y S27 sobre vacunación en menores de edad, son..
Las preguntas S19 a S25 sobre embarazos y atención a la mujer gestante, son..
Las preguntas N14 a N19, sobre lactancia, consumo de alimentos y complementos..
Cuando la persona entrevistada responde que el niño sí tiene carné de vacunación, el..
Verifica con ayuda del carné que el niño haya recibido la vacuna pentavalente o..
Las preguntas S28 a S37 sobre citología, son aplicadas en privado
Las preguntas H27 a H31 sobre el lugar donde come, duerme, son respondidas por..
Las preguntas S38 a S40 sobre examen de próstata, son aplicadas en privado
Las preguntas N3 a N13 son aplicadas a cada uno de los miembros de la familia
Las preguntas S1 a S12 sobre afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud,..
Las preguntas B1 a B3 sobre si el hogar ahorra y cómo ahorra, se las hace al Jefe de..
Las preguntas T11 a T16 sobre si el hogar produce alimentos y/o tiene negocios, se..
Cuando llega a la pregunta T10 En algún momento de su trabajo ha sido víctima de..
Cuando llega a la pregunta E24 Ha sido víctima, en el establecimiento educativo, de..
Cuando pregunta E8 ¿Actualmente estudia? Tiene en cuenta que la persona asiste en..
Las demás preguntas son aplicadas a cada uno de los miembros de la familia
22 0
22 0
21 1
19 3
16 0 6
12 10
12 2 8
11 2 7
10 3 7
8 14
6 16
4 17 1
1 21
4
13 0
13 0
13 0
13 0
13 0
12
0 5 10 15 20 25
Sí
No
No Aplica

Gráfica 3.6


Conductas esperadas en el Cogestor
Sesión 2 y 3
Las preguntas H8 a H26 sobre forma de tenencia de la propiedad, saneamiento..
Las preguntas H1 a H7 sobre características de la vivienda, las toma por observación..
Las preguntas N21 a N29, sobre manipulación y preparación de alimentos, son..
Para estas preguntas (S1 a S12) lee las opciones de respuesta
Las preguntas S13 a S18, S26 y S27 sobre vacunación en menores de edad, son..
Las preguntas S19 a S25 sobre embarazos y atención a la mujer gestante, son..
Las preguntas N14 a N19, sobre lactancia, consumo de alimentos y complementos..
Cuando la persona entrevistada responde que el niño sí tiene carné de vacunación, el..
Verifica con ayuda del carné que el niño haya recibido la vacuna pentavalente o..
Las preguntas S28 a S37 sobre citología, son aplicadas en privado
Las preguntas H27 a H31 sobre el lugar donde come, duerme, son respondidas por..
Las preguntas S38 a S40 sobre examen de próstata, son aplicadas en privado
Las preguntas N3 a N13 son aplicadas a cada uno de los miembros de la familia
Las preguntas S1 a S12 sobre afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud,..
Las preguntas B1 a B3 sobre si el hogar ahorra y cómo ahorra, se las hace al Jefe de..
Las preguntas T11 a T16 sobre si el hogar produce alimentos y/o tiene negocios, se..
Cuando llega a la pregunta T10 En algún momento de su trabajo ha sido víctima de..
Cuando llega a la pregunta E24 Ha sido víctima, en el establecimiento educativo, de..
Cuando pregunta E8 ¿Actualmente estudia? Tiene en cuenta que la persona asiste en..
Las demás preguntas son aplicadas a cada uno de los miembros de la familia
22 0
22 0
21 1
19 3
16 0 6
12 10
12 2 8
11 2 7
10 3 7
8 14
6 16
4 17 1
1 21
4
13 0
13 0
13 0
13 0
13 0
12
0 5 10 15 20 25
Sí
No
No Aplica

Gráfica 3.7

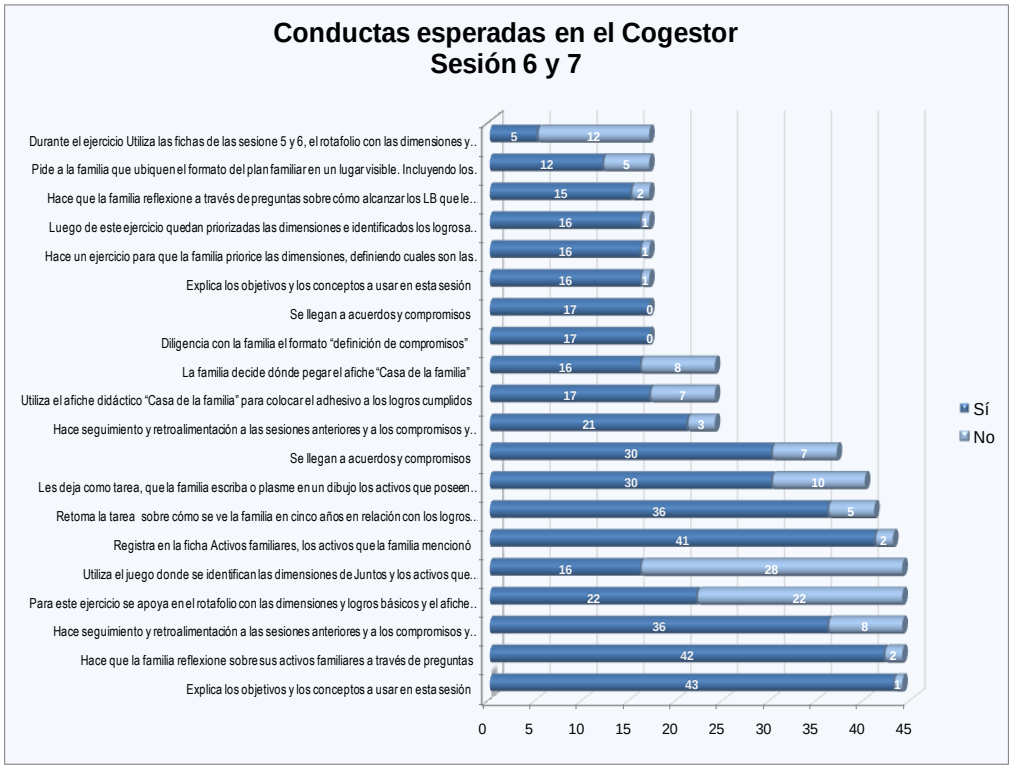


En la sesión 4 sucede igual con las preguntas que deben hacerse por miembro del hogar. En la sesión 5 se está usando muy poco el rotafolio, solo la mitad de las veces se deja la tarea de hacer el dibujo con la proyección de la familia y en muchos casos no se llega a los acuerdos y compromisos requeridos para completar los logros básicos.

En la sesión 6 tampoco se están usando ni el juego ni el rotafolio. En la sesión 6 tampoco se usan ni el juego ni el rotafolio. La utilización de dinámicas gráficas y de juego son importantes para el proceso cognitivo de las personas, ya que ayuda a fijar los conceptos con mayor facilidad, y dinamiza el proceso de interiorización de lo visto en la sesión por parte de las personas.

El apoyo a los Cogestores(as) en el uso de estas herramientas es importante, particularmente si las razones de no uso están relacionadas con las habilidades del Cogestor(a) o los recursos con que cuenta para hacerlos.

Gráfica 3.8



b) Logro 7: Las cartillas y materiales de para el levantamiento de Línea de Base y Plan Familiar son adecuados

> En las entrevistas con Coordinadores Locales y Operadores (ver Anexo B) se preguntó a cada interlocutor ¿Qué cambiaría del componente de acompañamiento si pudiera? Con respecto al material de apoyo se indicó que debe ser más didáctico, con un lenguaje contextualizado no sólo por región, sino para el ambiente rural. Por ejemplo, en habitabilidad las preguntas parecen dirigidas específicamente desde un contexto urbano.

Esto se resalta a la luz de lo encontrado en el análisis documental, donde fue evidente la atención que se le prestó en varias sesiones del sesiones a cómo se debían hacer las cartillas, incluyendo la creación de un grupo cuya misión era diseñar todos los materiales, que posteriormente fueron completamente modificados debido a que no eran adecuados. Fue posible ver que los cambios en las cartillas y el diseño de las mismas tomaron más tiempo del esperado, retrasando el proceso de acompañamiento. Es importante entonces dejar claro desde el comienzo cuáles son las especificaciones del producto esperado, ya que se evidenciaron ciertas confusiones en el proceso de diseño de los materiales. Sin embargo, haber empezado la Estrategia con las cartillas corregidas evitó crear ruido en las sesiones y en la calidad de las visitas a las familias, minimizando problemas más adelante en el acompañamiento relacionados con un entendimiento regular de las cartillas y por ende de la Estrategia.

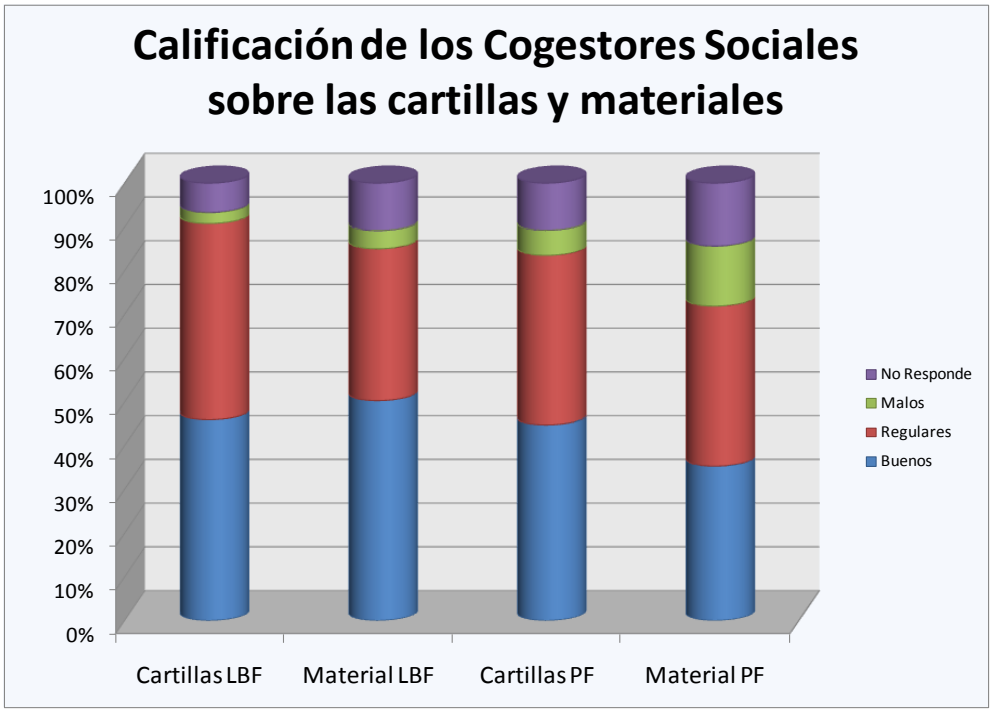
También a raíz de lo observado en los Spot Checks se evidencia que hace falta más información sobre la construcción del Plan Familiar. Hay unas preguntas a las familias que las avergüenzan, como la de si consume alimentos de la basura y otras que le pueden incomodar como cuando se le pregunta por sus ingresos. En Nariño, Yarumal, Zaragoza y Frontino se sugiere cambiar las fichas en papel por dispositivos electrónicos. Para completar la Línea de Base más rápido y empezar a trabajar pronto en el Plan Familiar los instructivos y guías deben hacer más énfasis en utilizar el afiche con una casa con los diferentes logros en su interior para que las familias, a medida que van cumpliendo sus logros los observen. En Chiquinquirá se ha registrado esto como una experiencia exitosa. También algunos recomiendan contar con nuevas cartillas que apoyen la labor del CGS con las familias.

Para mejorar los procesos operativos, los operadores recomiendan: Una entrega oportuna de material, estandarizar instrumentos y tiempos. En los Spot Check hubo casos en los que en un día una cogestora realizó una sola visita porque no habían llegado los materiales de la sesión 7. De igual forma, se debe trabajar teniendo en cuenta las características geográficas de la zona y afinar instrumentos teniendo en cuenta particularidades de ciertas regiones. Esto se puede lograr creando espacios para compartir aprendizajes de experiencias de otros municipios y departamentos y facilitar algunas tomas de decisiones en lo local. Además del retraso en la llegada de materiales y dotaciones, hay zonas con restricciones de acceso por seguridad.

Frente a si las cartillas y demás materiales son adecuados, un operador considera que no son adecuados los materiales porque algunas preguntas son tan complejas que el CGS debe reformularlas. También en las entrevistas se obtuvieron sugerencias para adaptar a las regiones el vocabulario y para fusionar algunas preguntas que se repiten y hacen más largo el proceso.

En la encuesta a Cogestores(as) se preguntó por separado por las cartillas y otros materiales para la LBF y el PF. En todos los casos la calificación de Bueno se obtiene alrededor o por debajo del 50% de las respuesta. Los materiales de la elaboración del Plan Familiar (juego, afiche, rotafolio) son considerados como malos por casi un 15% de los Cogestores(as), en el sentido que nunca se les entregó material y fue necesario que los Cogestores(as) mismos los diseñaran y elaboraran, con sus propios recursos. Incluso algunos de los que calificaron los materiales como buenos indican que lo son a pesar de haber tenido que hacerlos ellos mismos y que deberían ser entregados a los Cogestores(as) como herramienta de trabajo.

Gráfica 3.9



También en las entrevistas, los CGS acompañados señalaron que es importante producir material (cartillas, mapas institucionales, etc.) que faciliten el trabajo de los CGS. En Manizales señalan la demora en los envíos del material como uno de los problemas que se han presentado en el proceso de acompañamiento. En Pauna consideran que se requiere de mayor conocimiento y preparación en todas las dimensiones de la Estrategia por parte de los CGS para apoyar más a las familias. Esto implica, entre otras cosas, tener los insumos necesarios para trabajar con las familias (logística, materiales).

4) **Los logros básicos:** en cuanto a los logros básicos definidos se espera que sean pertinentes para las familias y que sean viables de alcanzar. A continuación se presentan los resultados frente a estos temas

a) **Logro 8: Los logros familiares son pertinentes.**

La definición de los logros fue un tema de larga discusión en las instancias de decisión de JUNTOS y sobre los cuales no siempre fue fácil lograr consenso, como se puede observar en el anexo A. La definición de los logros estuvo ligada a la existencia de al menos una entidad o programa responsable de cada logro. Es un tema delicado porque tiene que ver con la definición misma de los conceptos de pobreza y vulnerabilidad. Actualmente los logros están centrados en la formación de capital humano y capital físico, aunque incluye también temas como acceso a la justicia y dinámica familiar

En las entrevistas, se encuentran opiniones divididas. Las respuestas que señalan efectivamente como pertinentes los logros en el mejoramiento de vida indican que la Estrategia incluye todas las dimensiones del ser humano y de las familias. Consideran al ser humano en su multidimensionalidad y desde la dignidad: Son pertinentes para el mejoramiento de las condiciones de pobreza de las familias, el mejoramiento de su calidad de vida y el empoderamiento. Sin embargo en las entrevistas se escucharon sugerencias de incluir logros en temas como: vivienda propia, accesibilidad y movilidad, indicadores que involucre a la población discapacitada[25], acceso a educación superior, la responsabilidad social, y el control social llevado a cabo en comunidad, también logros relacionados con el medio ambiente Incluso alguien anotó que hace falta la dimensión de desarrollo moral y cívico.

En la encuesta a los Cogestores(as) el 76% considera que existen necesidades de las familias no consideradas en los logros, dentro de las cuales citan: salud mental, planificación familiar, prevención de la drogadicción y acceso a vivienda. Es preocupante que necesidades que sí están contempladas, como planificación familiar y acceso a la vivienda estén ausentes en el imaginario de los Cogestores(as), ya que puede reflejar o una falta de conocimiento de la Estrategia, o una falta de credibilidad en que la Estrategia cumpla con dichos logros..

La consultoría considera que dentro de los logros actualmente considerados están los referentes a la formación del capital humano y capital físico, necesario para obtener las capacidades que se requieren para superar la condición e pobreza. De hecho, como indicador, la definición de estos logros es la definición con mayor alcance dentro de los indicadores de pobreza tradicionalmente utilizados. Los logros no contemplan explícitamente la formación de capital social, pero el acompañamiento mismo es una forma de brindar un enlace a cada familia con la red estatal, de manera que durante su permanencia en la Estrategia el cogestor(a) hace parte de su red social. Además con las actividades previstas en el componente de fortalecimiento institucional y ahora con las sesiones de acompañamiento comunitarios hay elementos suficientes para comenzar a tejer redes sociales de confianza y solidaridad entre las familias vinculadas a la Estrategia.

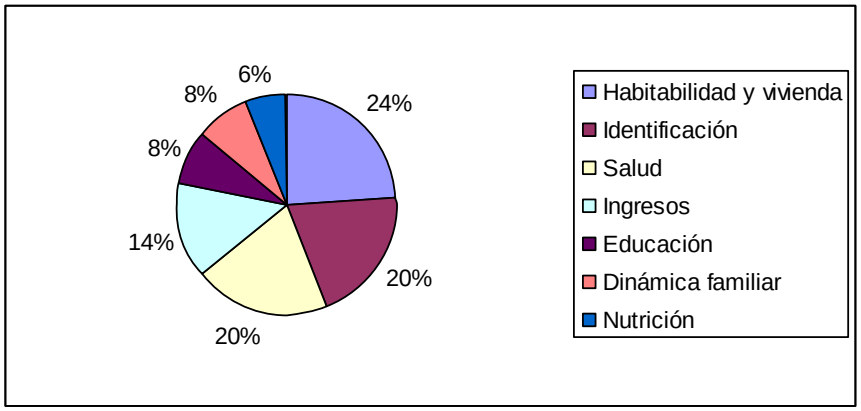
Aún así, existen logros para los cuales se dificulta mucho su seguimiento como los que por su particular carácter privado o íntimo dificultan que las familias expongan cómo están, estos son los logros de Dinámica Familiar en los cuales las familias no cuentan las realidades dolorosas que viven y lo que se ve es que aparentemente todo puede estar bien pero no se tiene manera de saber qué está pasando realmente. Existen temas delicados como abuso sexual, violencia intrafamiliar, alcoholismo que difícilmente las familias tratan. Con los logros de identificación, de generación de ingresos y nutrición también hay dificultades porque las familias no informan la verdad sobre su consumo de alimentos.

[25] El entrevistado no tuvo en cuenta que logro 20 se refiere a eque”las personas en situación de discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.”

Existen logros básicos que han generado mayor aceptación en las familias. Los coordinadores locales identifican distintos logros de acuerdo a los intereses de las familias (lo que más llama su atención) y por a la posibilidad de conseguirlos en el corto plazo. Los logros asociados con habitabilidad y vivienda son los que más respuestas obtienen porque las familias consideran que es el más costoso, por las dificultades que tiene para lograrlo por la geografía o el clima y por el hecho de no contar las familias con una vivienda digna.

Gráfica 3.10

IDENTIFICACIÓN DE PERTINENCIA DE LOGROS POR PORCENTAJE DE RESPUESTAS



Después de la habitabilidad y la vivienda, los de identificación y salud se consideran los logros con mayor aceptación; particularmente para el primero, ya que se considera la base para acceder a la oferta de programas del Estado. Le siguen el interés por generación de ingresos debido a la economía frágil y las pocas fuentes de empleo disponibles para ellas. Las familias ven la necesidad de tener trabajo y así poder hacer un ahorro programado, conseguir un subsidio que les facilite adquirir su casa. Al tener alguna fuente de ingresos las familias sientes que pueden contar con un capital de trabajo. Al respecto se considera que la asociatividad es importante. Por último están los logros de educación, dinámica familiar y nutrición.

Así mismo, hay logros básicos que han generado rechazo en las familias. Entre los logros básicos identificados están bancarización y ahorro como el que 11 coordinadores locales consideran como de mayor rechazo porque las familias no tienen ingresos permanentes que les facilite ahorrar y no confían en los bancos. Las familias prefieren tener sus bienes de una forma tangible, en una vaca o gallinas, existe una indisposición a crear una cuenta bancaria por todo lo que les cobran y los requisitos que exigen.

Los logros referidos a nutrición (6) siguen en orden de dificultad, éste logro tiene que ver con higiene y hábitos saludables y es un tema complejo por la calidad de los alimentos, por los hábitos y altos costos de la canasta familiar. Otro logro es el de acceso a la justicia por la presencia de actores armados en las zonas (Buenaventura) y la no

presencia del Estado en algunos sectores de los municipios, además las familias no reconocen a donde pueden acudir cuando tienen problemas legales.

En cuanto a la calidad de la oferta se tiene una visión positiva sobre el compromiso y la calidad de la oferta, en general la opinión es que: Hay calidad, falta cantidad. Habría que mejorar los tiempos de servicio, los programas subsidiados y la atención preferente. Es necesario ajustar mecanismos de evaluación y que mirar por dimensiones los aspectos de la calidad. La calidad está asociada con el acceso y con el fortalecimiento de las entidades. Este aspecto es parte del objetivo pues se espera tener con una oferta y acceso preferente pertinente, con calidad y con cobertura. Se gestiona que cada entidad cumpla con lo que le toca hacer. Si se fortalecen las entidades se mejora la calidad. Esto depende de la articulación y compromiso del eje institucional a nivel nacional para lo local.

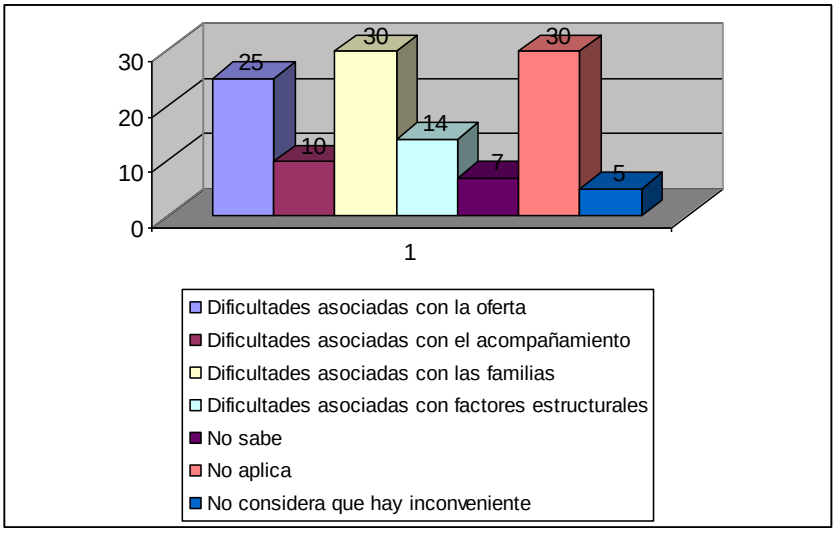
En resumen se considera que en este aspecto hay un factor de éxito

b) Logro 9: Los logros familiares son viables de alcanzar

En las entrevistas a diferentes actores se preguntó por el origen de las dificultadas para que las familias cumplan los logros. La siguiente gráfica, es la frecuencia de explicaciones que se encontraron en las respuestas de los entrevistados.

Gráfica 3.11

NÚMERO DE RESPUESTAS POR INCONVENIENTES EXPUESTOS PARA CUMPLIR CON LOS LOGROS



Las principales dificultades para alcanzar los logros están asociadas con la oferta. La oferta no está consolidada, no es amplia y no está articulada. Hay que darla a conocer, acomodarla a la demanda y hacer que sea más transparente y pertinente. La oferta no se da a conocer en el sector rural, que es precisamente la brecha que se busca cerrar con la Estrategia, particularmente a través del cogestor. También se tienen dificultades con la capacidad operativa y financiera de los municipios.

Con respecto a la oferta local, las instituciones en general tienen falencias en tecnología, equipos, personal y recursos económicos. Hay extrema fragilidad institucional que no crea confianza en los beneficiarios, la falta de recursos genera falta de estructura de los programas y por ende falta de cobertura. La oferta nunca es suficiente y disminuye a medida que se aumenta la demanda. Con un buen ajuste y buen trabajo se ha ido a la zona rural en sectores poblados con brigadas de salud, acompañamiento y fortalecimiento en ARS y atención primaria en salud. Faltan educadores en centros educativos rurales en municipios. Hay atrasos en el intercambio de información y falta claridad en lo que ofrecen algunas entidades.

Con respecto a la oferta nacional los diferentes actores indican que falta ampliarla. Se desconoce cómo planea del gobierno nacional la ampliación de la oferta, para el desarrollo de la demanda, particularmente en el momento de la expansión y los municipios están en espera del aporte del gobierno nacional.

Mencionan que hay unos puntos específicos como ingresos y habitabilidad que por mayor demanda requieren más inversión y esa inversión no está disponible, como se mencionó anteriormente y que se constituye en un posible riesgo. Además se requieren cambios estructurales a nivel nacional, desarrollar la industria y políticas de Estado en cuanto a la estabilidad laboral. Hay que observar otras variables que afectan la Estrategia y su cobertura. Son procesos graduales que se están construyendo y que son relativos a cada sector (más en el sector urbano que en el rural).

Además de los temas relacionados con la oferta los entrevistados identificaron otros tipos de dificultades:

- Dificultades asociadas con el acompañamiento. Aspectos de la gestión de los gestores que dificulta la operación. Costos altos en el transporte, en la contratación a los CGS y aquellos asuntos que implican acceder al sector rural.

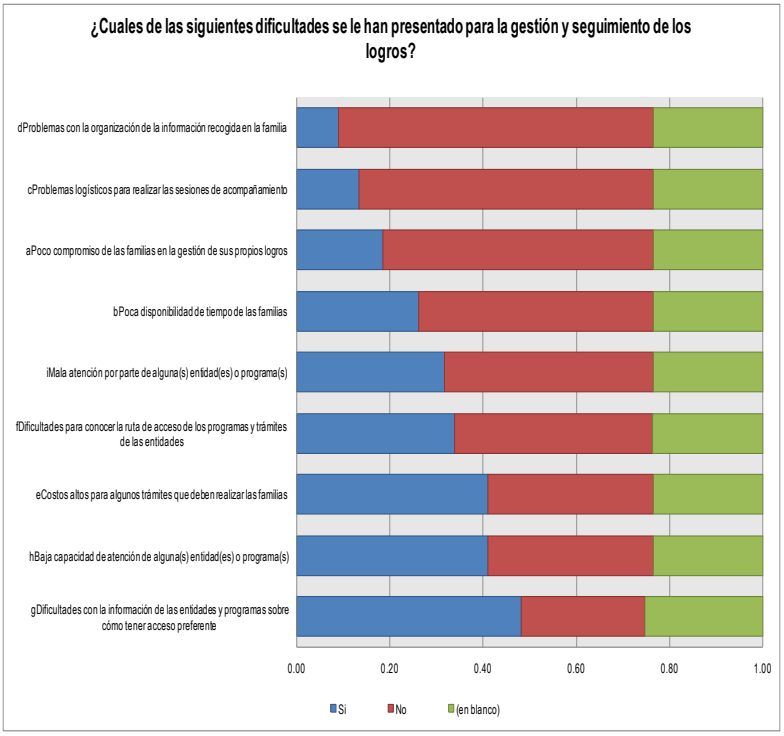
- Dificultades asociadas con las familias. Las familias tienen un perfil muy pobre en cuanto a sus capacidades y activos. Aspectos relacionados con la falta de recursos, la alta movilidad de las familias y la falta de capacidades y percepción de que se cuentan con recursos para salir adelante. Las familias no confían en sí mismas, tienen resistencia al cambio y les falta interés y compromiso. Hay familias analfabetas que no pueden ni firmar el acuerdo de corresponsabilidad. Tienen dificultades para ahorrar, para tener su documentación y para desplazarse a buscar soluciones.

- Dificultades asociadas con factores estructurales. Depende la gestión de logros de uno o varios componentes. La extrema pobreza, la cultura asistencialista en la que se ha vivido, la idiosincrasia particular de algunas comunidades que esperan todo el del Estado, la falta de información y formación.

En la encuesta a Cogestores(as) también se pidió identificar cuáles habían sido las principales dificultades para el seguimiento de los logros y se encontró que dentro de

las opciones ofrecidas la que más frecuencia de respuesta tuvo fue la referente a dificultades con la información de las entidades y programas, sobre cómo tener acceso preferente. Alrededor del 50% de los Cogestores(as) manifiestan haber tenido esta dificultad. Un porcentaje cercano al 40% manifestó dificultades por la baja capacidad de atención de algunas entidades o programas y altos costos para trámites que deben realizar las familias.

Gráfica 3.12



En resumen, la viabilidad es sólo posible, de manera generalizada, para un conjunto de logros que se han priorizado como son los referentes a identificación, salud y educación. Los logros en otras dimensiones dependen mucho de lo que suceda con la disponibilidad y acceso a la oferta correspondiente. También es importante que los Cogestores(as) estén concientes de cuáles son las dimensiones en las cuales se puedenhacer más viable la gestión de los logros y en dónde se debe tener cuidado con la generación de falsas expectativas.

5) Relación entre el Cogestor(a) y la familia:

a) Logro 10: El Cogestor(a) y la familia han establecido una relación de confianza mutua para un trabajo conjunto

En el ejercicio de observación estructurada se evidenció que en la mayoría de los casos cuando se han realizado varias visitas el trato entre el Cogestor(a) y la familia es de confianza, en ocasiones se tutean, se hacen bromas amables y en general se tratan con familiaridad. Es común que llamen al CGS con diminutivos cariñosos (Martica, Lilianita, etc.) especialmente cuando se trata de Cogestoras recibidas en sus casas por

mujeres cabeza de familia. Aunque las expresiones de afecto dependen en gran parte de la personalidad de quien atiende la vista, en muchos casos en donde no hay expresiones directas se nota una actitud respetuosa y expresiones de admiración por la labor del CGS, así como disposición a preguntar y atención en las respuestas que se obtienen.

Se observó si la actitud y forma de relacionarse cambiaba de familia en familia. Algunos de los Cogestores(as) se esfuerzan por tener una actitud similar con todas las familias que visitan, pero en muchos otros casos el Cogestor(a) modifica su entusiasmo de acuerdo con el nivel de compromiso que muestran las familias. El trato es mucho más cercano con las familias que muestran entusiasmo por la Estrategia y esto se refleja en una mayor motivación del CGS. En las familias en donde no se han cumplido las tareas o la familia no muestra un especial ánimo de colaborar el trato se hace más distante. De igual forma en algunos casos se encontró que el CGS dedica más tiempo y se preocupa por explicar mejor cuando considera que la familia visitada es especialmente pobre o sufre un problema especial.

También se puso atención a si el Cogestor(a) Social daba un manejo distinto de la sesión dependiendo de quién estaba presente o quién hacía el recibimiento, particularmente de si éste era hombre, de si había niños, etc.. En la mayoría de los casos no se observaron cambios en la manera de desarrollar la visita por parte del Cogestor(a) Social, pero en ocasiones la llegada del cónyuge hombre mostró cambios en la fluidez de la comunicación especialmente en los casos en los cuales éste se muestra reacio frente a la Estrategia. Aunque fueron pocos los casos, es diciente que se deben tener presente que la relación de la familia con la Estrategia no sea de uno sólo de sus miembros. En especial, en la medida que ciertos logros ayudan a empoderar a la mujer, esto puede generar reacciones contrarias por parte del cónyuge. En estos casos se deben establecer protocolos para integrar a la pareja al proceso y lograr que las decisiones sean concertadas.

b) Logro 11: El Cogestor(a) y la familia tienen una comunicación fluida.

En el ejercicio de observación estructurada que se llevó a cabo con Cogestores(as) Sociales de cuatro municipios se apreció una comunicación fluida entre el Cogestor(a) Social y la familia.

En general, las familias le hacen preguntas puntuales a los CGS sobre cómo acceder a la oferta institucional de bienes y servicios sociales del Estado. Hay preguntas sobre Familias en Acción; servicios públicos domiciliarios; trámite de documentos de identidad; gestión de proyectos productivos; créditos agrarios y educativos; subsidios para vivienda de interés social; servicios de salud; legalización y titulación de predios; entre otros temas. Así mismo, hay preguntas y comentarios particulares a la Estrategia JUNTOS. Muchas familias aún no tienen claro qué es la Estrategia e interrogan al CGS

sobre la posibilidad de recibir beneficios de ésta, pues creen que van a recibir algo concreto.

Las respuestas de los CGS son claras y puntuales. En su gran mayoría, se comprometen a averiguar sobre aquellos trámites cuya información específica no manejan. No obstante, hay algunos CGS que responden de forma ambigua o esquiva y no se comprometen a hacer las averiguaciones. En general, los CGS no conocen los detalles sobre la entrega de subsidios de Familias en Acción, pregunta que se repite con gran frecuencia.

Las preguntas y los comentarios que hacen los CGS a las familias son, en general, motivadores y pertinentes. Por un lado, tienen que ver con las sesiones anteriores, el avance de los logros y el desarrollo de la Estrategia. Por otro lado, tienen que ver con aspectos más personales de la familia: estado de ánimo, salud, etc. Los CGS están constantemente recordándoles cómo hacer trámites y sugiriéndoles ideas relacionadas con su bienestar. No deja de haber algunos CGS cuyas preguntas y comentarios no buscan motivar a las familias; son intervenciones de 'cajón' y, por tanto, nada contundentes.

c) Logro 12: El Cogestor(a) atiende de manera especial a las familias con características diferenciales

En torno a si la población en situación de desplazamiento ha requerido una atención diferenciada, se tiene que el 59.1% de los Cogestores(as) afirma que nunca, un 16.2% dice que pocas veces y 12.1% muchas veces. Sotaquirá es uno de los municipios en el cual sus Cogestores(as) afirman que muchas veces tienen que realizar una atención diferenciada, así como, Girardota y San José de Pare. Respecto a grupos étnicos y su atención diferenciada, se tiene que el 70% de los Cogestores(as) afirma que nunca lo han requerido; sólo un 2.7% y 2.4%, contestó que pocas veces y muchas veces, respectivamente. Un 25% de los Cogestores(as) no contestó debido a que no tienen a su cargo familias pertenecientes a grupos étnicos.

Los entrevistados que efectivamente señalan que se evidencia atención diferenciada para población desplazada, exponen los siguientes razonamientos: La atención es diferenciada por su situación y van primero que las familias con SISBÉN 1. Las familias desplazadas exigen mayor flexibilidad del tiempo y disposición de los CGS por su permanente movilidad. Son una población flotante que se debe buscar por todo el pueblo. Reciben mayor atención en cupos y tienen acceso preferente por encima de las otras familias.

Cuando se dice que no hay evidencias de atención diferenciada para población desplazada, las razones que se dan son porque no hay una discriminación positiva que los haga actores preferentes. Los CGS no están claros sobre las necesidades particulares que requieren las familias desplazadas. Se les hace más seguimiento por su

movilidad, se les busca con celular y si llegan se les incluye inmediatamente a la Estrategia. Es de señalar que algunas respuestas dicen que no hay que diferenciarlos porque terminaría por discriminarlos más. Todos son iguales y deben ser tratados iguales con idéntica calidad en las actividades que se les proponen. Las familias desplazadas son más prevenidas con el CGS y algunas familias se sienten mal porque sólo se reciben los desplazados reportados en ACCIÓN SOCIAL.

En torno a atención diferenciada para jefes de hogar sin cónyuge, el 74.9% de los Cogestores(as) contestó que nunca lo han hecho, seguido por pocas veces con un 13% y muchas veces con 10.1%; sólo un 2.1% no contestó. En Bojayá y Sotaquirá una alta proporción de Cogestores(as) pocas veces lo ha tenido que hacer; en contraste, en los municipios de Nariño, Frontino y Yarumal una proporción importante de Cogestores(as) afirma que muchas veces, a través de adaptar los horarios de la visita. Se recibe sólo frente a casos especiales y no como una forma de discriminación positiva. En casos puntuales. Por fallecimiento de unos de los cónyuges, brindaron acompañamiento psicosocial. En general en estos casos se requiere fortalecer la Dinámica Familiar (Montenegro). Por otro lado unas respuestas apuntan a que no se requiere de ningún tipo de diferenciación. El trato es igual para todos y todas las familias tienen las mismas necesidades. Aunque la mayoría de hogares son mujeres cabeza de hogar o tienen un sólo cónyuge. Esto hace que los Cogestores(as) deban adecuar horarios para visitarlos.

Este logro no se ha alcanzado completamente. Para poder alcanzarlo es necesario que las instancias directivas de la Estrategia definan qué tipo de acciones y actividades concretas caracterizan, desde el acompañamiento, el enfoque diferencial de la Estrategia. Si de acuerdo con los principios, lo que se busca es derribar las barreras de acceso que se presentan para grupos diferenciales, es pertinente que se identifique n dichas barreras y se capacite a los Cogestores para identificarlas y actuar con ellos de manera diferencial pero homogénea y sistemática.

6) **Las familias y la Estrategia:** En este aspecto se examina si la familia tiene una actitud de corresponsabilidad frente a la Estrategia y no ve afectada su relación con la comunidad por participar en la Estrategia. Así mismo se plantea si la Estrategia llega a los más pobres.

a) **Logro 13: La familia tiene una actitud de corresponsabilidad frente a la Estrategia**

La mayoría de los comentarios de aquellas familias que manifiestan la presencia de obstáculos acerca del cumplimiento de los logros básicos, coinciden en que la falta de ingresos es la principal dificultad. Bien sea por la falta de oferta laboral en el municipio o porque no tienen cómo realizar actividades económicas por cuenta propia que sean sostenibles en el tiempo y les generen ganancias. Esta falta de

ingresos, además, hace que no puedan ahorrar. Por otro lado, gran parte de las familias visitadas señalaron que en las entidades (particularmente de salud, aunque también de justicia) no les dan un tratamiento preferente, dificultándose así cualquier cita o trámite. Otros obstáculos señalados por las familias fueron la imposibilidad de acceder a un subsidio o crédito para vivienda, la compleja situación familiar que tienen (violencia doméstica, hijos con poca motivación para estudiar), los horarios que manejan los cursos que se ofrecen (por ejemplo, por parte del SENA), los costos de transporte (del área rural a las cabeceras municipales).

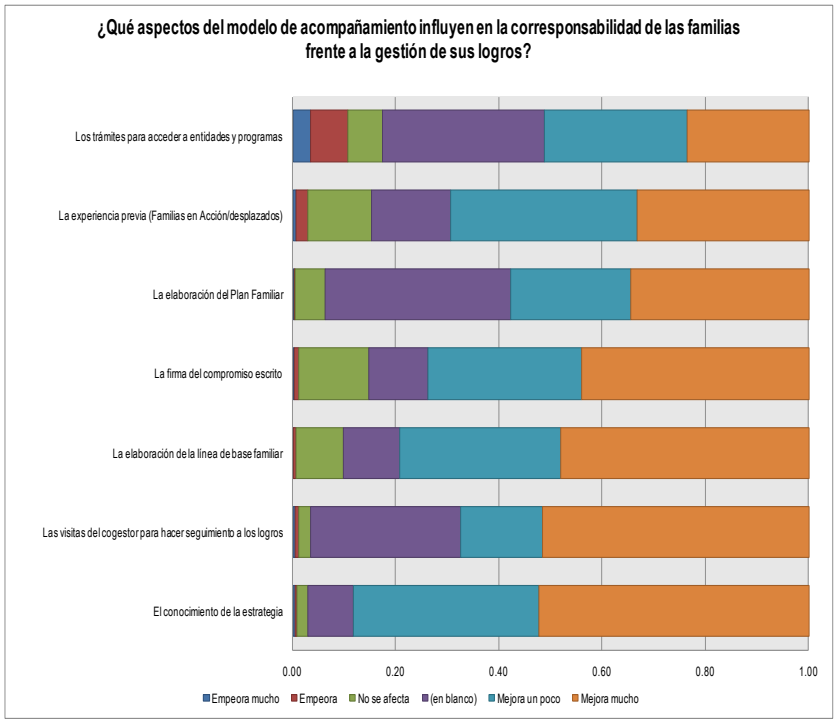
Muchos de los CGS coinciden también en que la falta de oportunidades laborales y de generación de ingresos constituyen el principal obstáculo para el cumplimiento de los logros de la Estrategia. Así mismo, afirman que la oferta institucional (salud, educación, vivienda) sigue siendo aún muy precaria y no ha avanzado hacia el trato preferente de las familias participantes de la Estrategia. Para algunos, esto tiene que ver con la ausencia de una verdadera articulación interinstitucional, mientras que para otros con la falta de recursos por parte de las administraciones municipales. Por último, se menciona que la falta de voluntad de las familias, su compleja dinámica familiar y su bajo nivel educativo inciden también en el cumplimiento de los logros.

Se observan familias más motivadas para salir adelante, con ideas y proyección de futuro, empoderadas, activas, con motivación hacia el logro, más asertivas, con mayor corresponsabilidad y más unidas entre sí y con la comunidad. Con interés por conocer sobre derechos y con mayor confianza y conocimiento de una oferta visible. Se observan familias más ordenadas y más orientadas hacia la legalización de trámites. Además las mujeres están más empoderadas.

En cuanto a si las familias van a querer permanecer en la Estrategia cinco años, en las entrevistas se resalta que el diseño de ésta es automotivante para las familias por la retroalimentación que obtienen de su propio proceso y por ser mucho más activas sobre sus logros. La estrategia permite que las mismas familias se den cuenta de su progreso, no se sientan solas, estén felices, se sientan orientadas, agradecidas. El rol de los CGS se ve como muy útil por la compañía que brindan, la información y conocimiento que aportan a las familias, pues los CGS brindan información sin que la familia salga de sus casa (ahorro de dinero).

De acuerdo con la encuesta a Cogestores(as) los aspectos del modelo de acompañamiento que más influyen en la corresponsabilidad de las familias son el conocimiento de la Estrategia y las visitas que los Cogestores(as) hacen para hacer seguimiento a los logros. También es importante la elaboración de la línea de base.

Gráfica 3.13



En las entrevistas, al preguntar por el grado de compromiso de las familias y analizar de forma cualitativa las respuestas de los Cogestores(as) en relación al grado de compromiso de las familias, fue posible clasificarlas en distintos grupos. A continuación se presenta la cuantificación que se logró con los respondientes de esta pregunta.

Cuadro 3.2

GRADO DE COMPROMISO Y NÚMERO DE RESPUESTAS

Nivel	No de personas
Alto	17
Regular	2
No sabe	4
No aplica	5

Más del 70% de los actores entrevistados opina que las familias están comprometidas e interesadas. Argumentan que mayor motivación mejorará la participación y aprovechará más los recursos con las que cuentan los hogares para mejorar los ingresos. Existen los compromisos firmados como prueba de corresponsablidad. Las familias están animadas, entienden la Estrategia y están de acuerdo en que una forma eficaz de suplir las necesidades es el hecho de articular la

oferta e identificar la demanda. Se sugiere mirar la corresponsabilidad logro por logro o establecer mecanismos de presión como los tiene Familias en Acción.

Quienes manifestaron que había un regular compromiso, afirman que el principal factor es la mentalidad de las familias: Se esta dentro de una cultura asistencialista y las familias esperan todo (San José de Guaviare) o se comprometen de palabra pero están a la expectativa de lo que van a recibir.Hay, sin embargo quienes piensan que éste es uno de los objetivos para los que habrá que tener más paciencia.

Resulta un tanto difícil encontrar una respuesta generalizada frente a ésta afirmación. Si bien, se obtienen respuestas inmediatas cuando se habla de corresponsabilidad, las familias que fueron consultadas en ocho ciudades distintas y que fueron observadas en forma detallada en su relación con los CGS a través de los grupos focales y spot checks, no se ponen de acuerdo sobre las implicaciones directas que conlleva el término.

Las familias consideran que en la búsqueda de su propio bienestar y en la superación de las condiciones de pobreza en la que se encuentran hay una diferencia real en la intervención por parte del Estado al crear éste la figura del CGS. La figura de este actor trae nuevos mensajes en la dinámica tradicional que se ha tenido con el Estado y sus instituciones y frente al cual, encuentran un estado de ánimo promotor de motivación y entusiasmo; las familias observan en los CGS a unos garantes de movimiento y de proceso que pueden acompañarlos en la búsqueda de cambios en sus vidas.

Sin embargo, no está del todo claro el concepto de corresponsabilidad. La primera pregunta que surge en ellas, es de ¿corresponsabilidad con quién?, ¿Corresponsabilidad con el municipio y el gobierno que está vigente actualmente?, ¿Corresponsabilidad con el Estado, representado en las instituciones que brindan la oferta?, ¿Corresponsabilidad con el CGS, que se interesa por ellos y les da apoyo oportuno? ó ¿Corresponsabilidad de las familias con ellas mismas?

Esta última opción, puede parecer tautológica; sin embargo, por lo complejo del concepto aparece en algunas respuestas dadas para señalar que hay una decisión de hacerse cargo del propio destino y ser autoeficaces en el manejo de recursos y activos de toda índole.

Es una propuesta innovadora dentro del horizonte de intervención de la Estrategia y de intervención del conjunto del Estado, la corresponsabilidad que se quiere promover en las familias, y por ello también tiene tanta aceptación entre los mismos actores responsables de la Estrategia. La corresponsabilidad marca una sostenibilidad en el largo plazo, define nuevos roles y transforma las relaciones entre ciudadanos e instituciones. Tal vez por esto es transgresora de viejos esquemas de dependencia y puede también ser vista como generadora de pérdidas de algunos

privilegios, pues siempre será mejor esperar que otros sean los responsables de lo que sucede y otros sean los que asuman las responsabilidades y cargas.

Es importante continuar trabajando el término para llenar cada vez más de contenidos y acciones concretas lo que ello significa en el cotidiano de las familias, dejando a su vez un espacio para profundizar sobre este concepto con los funcionarios locales y organizaciones no gubernamentales que están cerca a las familias y sus dinámicas.

Al respecto las familias sugieren los siguientes cambios frente a las instituciones y sus actores:

- Mayor coordinación de las instituciones sobre requisitos y trámites para que la gente no se ilusione en vano, y para que las instituciones conozcan mejor la Estrategia JUNTOS.
- Mayor capacitación y contratación de más personas de calidad humana.
- Carnetización de las familias para que sean reconocidas y atendidas de manera prioritaria en las instituciones.
- Asambleas para que todas las instituciones involucradas conozcan el programa y el papel que juegan en la gestión de los logros.
- Trabajo en equipo para que trabajen unidas las instituciones y prioricen a los más necesitados.
- Mayor conocimiento de JUNTOS y más compromiso de las administraciones municipales y de sus instituciones.

En resumen, este logro se ha alcanzado pero para mantenerlo se requiere un esfuerzo permanente.

b) Logro 14: La familia JUNTOS no ve afectada negativamente su relación con la comunidad por participar en la Estrategia

En las entrevistas hubo tanto respuestas que mostraban la percepción de una actitud positiva de las comunidades como las de una percepción negativa.

Respuestas asociadas con una percepción positiva: Es evidente lo positivo cuando las personas que están por fuera quieren estar adentro, particularmente para tener trato preferente. Sin embargo, no se ve una actitud de la comunidad que refleje un apoyo hacia el objetivo de JUNTOS: superar la extrema pobreza, ni tampoco una percepción de que los beneficios de las familias JUNTOS sean un beneficio para la comunidad como un todo. Hay demanda por entrar en la Estrategia de las demás personas de la comunidad que no están en ella y que, al no conocer los criterios para

ser elegibles, buscan y tratan de quedar incluidos. Las familias que están en Familias en Acción y no entraron a JUNTOS, tienen claro que van a entrar más adelante. Saben que tiene derecho a ello, pero que por limitaciones de tiempo y recursos no los han incluido. Algunos entrevistados consideran que el resto de comunidad ve a las familias de JUNTOS como afortunadas.

Percepción negativa: La percepción negativa no es frente a la Estrategia per se, sino a la situación de no beneficiario de las demás familias. Se cree que los que no están en la Estrategia ven a JUNTOS con expectativa y confusión. Se evidencia recelo y desconfianza de las familias que no están frente a las que están, en parte por el desconocimiento de los criterios de elegibilidad, se piensa que es un montaje del gobierno actual para la reelección.

También existe la percepción de que las familias que están no son las más pobres y que es una estrategia excluyente. Se piensa que el Estado es injusto y que el gobierno paternalista continúa y les da más beneficios a las mismas familias. Existe una actitud escéptica frente a la Estrategia, no les cabe en la cabeza que se crea que se pueda superar la pobreza en cinco años y por ello es un desperdicio de recursos. La comunidad que no está en la Red ve esta situación con resignación, celos y envidia porque se les brinda acceso preferente a otros y no a ellos.

Igualmente sucede cuando se pregunta sobre si la Estrategia ha incidido en la percepción del resto de la comunidad sobre las familias beneficiarias. Como es natural, hay tanto respuestas que indican que sí incide como las que aseguran que no, y dentro de las que ven afectada su percepción hay quienes piensan que se mejora y aquellos que notan una incidencia negativa. Ambas perspectivas son valiosas desde el punto de vista de la apropiación de dichas experiencias.

- <u>Respuestas relacionadas con que ha incidido positivamente en la percepción:</u> A diferencia de la percepción frente a la Estrategia de las demás familias, la comunidad valora el impulso que la Estrategia da a otras familias de la comunidad. Sin embargo, puede ser contradictorio con respuestas de otras familias sintiendo recelo frente a las familias JUNTOS. La comunidad valora el hecho de que las familias JUNTOS que son familias muy pobres sean acompañadas por el gobierno nacional y que se busque una mejora en sus condiciones de vida. Consideran a estas familias como "suertudas" porque están recibiendo beneficios en educación y salud.

- <u>Respuestas relacionadas con que ha incidido negativo en la percepción:</u> Ha cambiado negativamente porque las familias que no pertenecen al SISBEN 1y por lo tanto no están en familias en acción también se consideran pobres históricos y se sienten abandonados. Ven al CGS dotado con su ropa de

trabajo donde se visibiliza las instituciones nacionales que refleja ayudas, se preguntan ¿porque a ellos sí y a otros no?

En la encuesta, la percepción más amplia dentro de los Cogestores(as) respecto a si considera que la Estrategia ha incidido en la percepción que tiene el resto de la comunidad acerca de las familias beneficiarias, es que si ha incidido (76.6%). La razón más aludida es que las otras familias de las comunidades están a la expectativa de poder entrar a la Estrategia. Esto significa que en cierta medida mientras se mantenga la expectativa la relación tiene probabilidad de mantenerse en términos cordiales.

La mayoría de las familias consideran como un privilegio estar dentro de la Estrategia, se saben poseedoras de un trato diferencial que las hace sobresalir sobre el resto de familias que están en un determinado contexto territorial y social.

La percepción de inclusión social que sienten que sucede con el acompañamiento y el seguimiento por parte de los CGS, genera impactos en el resto de familias que les rodean. Los sentimientos que los beneficiarios reconocen en aquellas familias que no están en la Estrategia son de deseo y expectativas por ser incluidos, de decepción por sentir que no siempre están los que deben estar y de alguna forma de que hay una discriminación que nos les favorece que es escondida a partir de actitudes de escepticismo frente a la evolución de la Estrategia.

Las familias participantes no se sienten rechazadas o afectadas de alguna forma particular por aquellas que no lo están. Por el contrario, se consideran solidarias para que todos puedan entrar y sienten que la posibilidad de todos poder ser beneficiarios debe ser un objetivo al que la Estrategia en lo local debe apuntar, casi que es un asunto asociado con la justicia y el deseo de todos mejorar por igual.

Es de señalar que cuando se les preguntó a las familias que cosas cambiarían de la Estrategia, la inclusión de nuevas familias fue un factor que surgió a la par de temas asociados con la divulgación, lo que se ofrece y se pide a las familias así como la frecuencia de las visitas de los CGS. El tema sin duda resulta relevante a trabajar.

Para concluir se puede decir que este logró no está alcanzado, en la medida que el diseño de la Estrategia se basó en el piloto en trabajar al interior de la familia y fortalecer su capital humano. Sin embargo en la medida que el componente de fortalecimiento institucional se ha dirigido a utilizar instancias de participación y monitoreo comunitario y en la expansión se ha considerado un fortalecimiento de las sesiones de acompañamiento comunitario. Si se cuida de no permitir que estos instrumentos se conviertan en mecanismos de exclusión sino de desarrollo y cohesión de las comunidades enteras, se irá en la dirección adecuada para cumplirlo.

c) Logro 15: La Estrategia sirve para mejorar la focalización de la acción del Estado

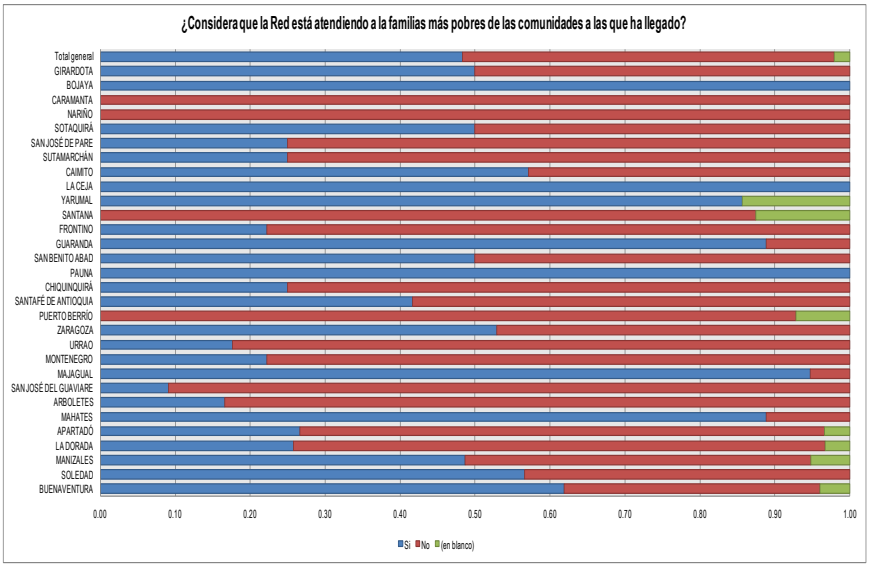
En los talleres Delphos regionales se discutió el tema y, como se ha mencionado, las entidades reconocen que la Estrategia les sirve o les servirá para mejorar la focalización de sus programas y acciones.

Los criterios de focalización son generales y se determinan a nivel nacional. Durante el Piloto, el criterio fue escoger las familias que se encontraban inscritas en Familias en Acción o en el registro de Población Desplazada RUPD. Para la expansión se ha considerado ampliar los criterios de entrada a la Estrategia a la población SISBÉN 1 con menores puntajes y la población en condición de desplazamiento.

Sin embargo es importante anotar que el acompañamiento que brinda JUNTOS debería poder servir para identificar errores de inclusión y exclusión de la ficha SISBÉN y recomendar reclasificaciones tanto de familias que deberían estar y no están y de familias que estando, no deberían estar.

Es importante notar que la mitad de los Cogestores(as) encuestados consideran que la Red no está atendiendo a las familias más pobres. En lo local, municipios como Caramanta, Nariño, Santana y Puerto Berrío, prevalece en gran proporción en los Cogestores(as) la idea de que no está llegando a los más pobres.

Gráfica 3.14



Entre las respuestas que señalan que se está llegando a las familias más pobres hay percepción de que quienes están en la base, son las que realmente son las familias más pobres. Los casos de errores de inclusión y exclusión no son suficientes para llevar a pensar que no se está focalizando bien. Además las familias vienen determinadas "desde arriba" como las más pobres y vulnerables a partir de su

inclusión en Familias en Acción o su situación de desplazamiento. En general se encuentran dentro de las más pobres del municipio, así unas estén mejor que otras.

En el caso de Soledad, JUNTOS sirvió incluso para identificar la mala elaboración de la base de datos del SISBEN y facilitó la identificación de las áreas más pobres del municipio. No hay que olvidar que el sistema de focalización tiene mucha veeduría y control.

En general, los entrevistados que señalan que no se está llegando a las familias más pobres centran sus respuestas en que no todas las familias en extrema pobreza están en Familias en Acción, bien sea por error o porque no tienen hijos menores de 18 años. Recomiendan comenzar a focalizar por algún lado, identificar los que se quedaron por fuera y después mejorar el problema porque en algunos casos se siente que hace falta que la Estrategia llegue más a la zona rural que es donde se encuentran las familias más pobres de los municipios.

De igual forma, para algunos existe la percepción de que la clasificación del SISBEN es inadecuada. Dentro de las críticas que se formulan está que la encuesta está diseñada para la vivienda no para la familia y se argumenta que la vivienda puede estar descuidada por gusto y en cambio, familias muy pobres pero más organizadas y cuidadosas de sus cosas quedan en nivel dos.

Puede decirse entonces que el logro de 'servir para mejorar la focalización de la acción del Estado' se ha venido cumpliendo, aunque en esto siempre se pueden lograr mejoras adicionales, como se demostró con la decisión de incluir a los SISBEN 1 de bajos puntajes que no estuvieran en Familias en Acción.

3.3 COMPONENTE DE OFERTA Y ACCESO PREFERENTE

3.3.1 Logros propuestos para el Componente

En el componente de Gestión de Oferta y Acceso Preferente se propone observar especialmente la evolución de los siguientes aspectos:

a) Voluntad Política de la Administración Municipal
b) Perfil del Delegado Municipal
c) Funcionamiento del COMPOS
d) Rol de los Departamentos y Perfil del Delegado Departamental
e) Coordinación y articulación de la oferta

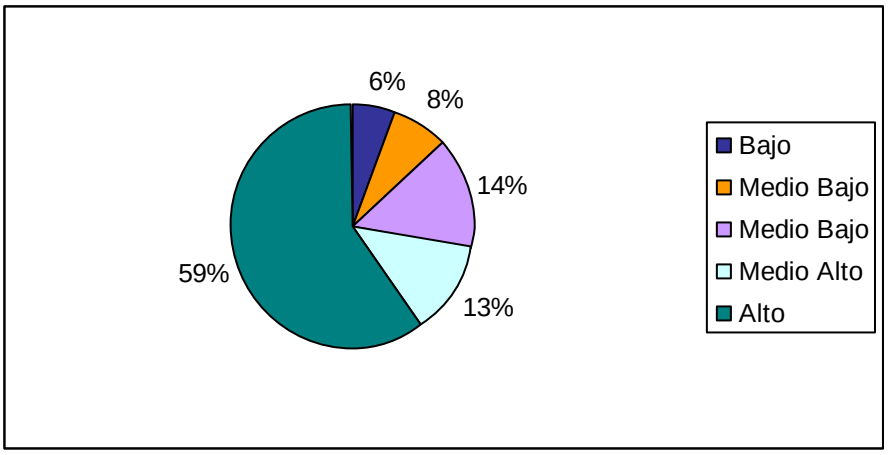
3.3.2 Situación del Componente en el piloto

a) Logro 16: Las administraciones municipales está comprometidas con la Estrategia y creen en ella.

La Estrategia permite a la administración municipal "sacar" pecho y ganar capital político. También permite a la alcaldía ser un actor principal en el proceso y ser líder en la articulación de las instituciones. El entendimiento de las familias de su propio progreso blinda la estrategia contra la "politiquería", ya que empiezan a ver en ellas mismas la solución y dejan de ver a los agentes externos, políticos, como la única salida a su situación y el sistema de corresponsabilidad de las familias hace que ellas mismas se preocupen por su desarrollo. El municipio puede obtener mayores recursos por ser parte del pilotaje.

A continuación se presenta el porcentaje de respuestas dadas por los entrevistados de acuerdo al nivel en que ubicaron el rol de voluntad política de la administración para el éxito de la Estrategia.

Gráfica 3.15
VOLUNTAD POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN ENTREVISTADOS



Alto (entre 80-100%): El liderazgo y capacidad de gestión de la administración municipal es clave para garantizar el éxito de la Estrategia: La alcaldía es la puerta de entrada de la Estrategia. La capacidad de liderazgo, motivación y convocatoria que tiene el alcalde como cabeza de la administración municipal es importante para que el resto de actores se muevan en función de la Estrategia. Además, los entrevistados manifiestan que si hay voluntad política, se podrá llegar a las familias que realmente lo necesitan. La oferta institucional deberá ser principalmente de las administraciones municipales.

Medio-alto (51-79%): El mayor peso del éxito de la Estrategia descansa en la capacidad de gestión y compromiso de la administración pública porque si no cofinancian la Estrategia no se lleva a cabo en los municipios. Varias de las actividades de los

Cogestores(as) dependen económicamente de la alcaldía, además de la oficina, los computadores, etc. Por otro lado, es el encargado de realizar seguimiento y ampliación de la oferta institucional.

Medio-indiferente (50%): Se requiere la firma del convenio para que inicie JUNTOS además el otro 50% es la voluntad de las instituciones o de la voluntad presupuestal. Debe articular la Estrategia con la oferta desde cada una de las dependencias, personería, SISBEN, además dispone los recursos y apoya los procesos. La alcaldía puede impulsar la imagen positiva de la Estrategia en la población.

Medio-bajo (31-49%): La responsabilidad de JUNTOS es de todos. Las familias tienen en un 30% y un 60/% su propia responsabilidad. El Estado en general otro 30% porque se requiere un fortalecimiento a nivel nacional. Se debe designar los recursos para la cofinanciación, se debe asegurar de que las tareas se ejecuten.

Bajo (0-30%): Son las instituciones y no las administraciones municipales las que determinan el éxito. Se puede apoyar en términos logísticos, pero apenas la alcaldía tendrá el 30% necesario para el acompañamiento en la oferta institucional en lo operativo, el otro 60% debe ser del departamento y la nación. De otro lado, frente a los recursos se podrá tener mucha voluntad política, toda la disposición del mandatario, pero se queda corta sino cuenta con los recursos y la infraestructura para el desarrollo de la Estrategia.

En el recuento histórico realizado en el Anexo A, se observó una situación que es un buen ejemplo para ver los posibles efectos que puede tener la voluntad política en la implementación de la Estrategia en los municipios en el caso de Quinchía. Es claro que es sólo un ejemplo y que no puede ser generalizado ni tomado como la regla, pero es importante mencionarlo, ya que fue un caso donde había un operador capaz y motivado con la estrategia, pero frente a la falta de voluntad política nunca fue posible firmar el convenio ni tener al municipio dentro del pilotaje. Esto no quiere decir que ante la ausencia de voluntad política no se pueda hacer nada ni que es absolutamente determinante para el éxito de la estrategia, pero puede ser un factor importante a la hora de obstaculizar o potencializar la Estrategia.

b) Logro 16: Los Delegados Municipales tienen el perfil adecuado a sus responsabilidades

Las siguientes son las respuestas que dan los entrevistados alcaldes y delegados municipales acerca de lo que debe tener un delegado.

Tiempo y dedicación: Para la Estrategia es clave que quienes estén trabajando con ella puedan responder a las actividades y responsabilidades que surgen de manera ágil en el momento necesario y el delegado municipal debe tener tiempo completo para poderse

concentrar en la Estrategia y no verla como una carga. Que pueda dedicarle tiempo a conocer las familias y tratarse con ellas.

Capacitación:

- Es necesario que el delegado tenga las herramientas y el conocimiento suficiente de lo que tiene a su disposición para la Estrategia. El delegado municipal debe conocer bien el tema de política social y tener conocimiento de la Estrategia, de cómo funciona y de cuál es la oferta disponible para las familias.

- Es necesario tener en cuentas las características poblacionales y geográficas a la hora de implementar la Estrategia. El delegado debe tener gran conocimiento de las características de los grupos humanos al interior del departamento, para ver cómo adaptar la Estrategia a las características de la población.

Motivación: Un delegado motivado tiene externalidades positivas sobre los demás que entran en contacto con la Estrategia y mejora las posibilidades de que la gente trabaje por ella y la saque adelante. El delegado debe estar convencido de la Estrategia, la debe tener apropiada y empoderarse del tema, que esté apasionado.

Liderazgo: Es clave para movilizar las instituciones y lograr una gestión eficiente con las aquellas que prestan oferta de servicios. Debe ser un líder para gestionar oferta con las instituciones, para estar en contacto directo con el alcalde y para movilizar los actores. Debe ser creativo en sus ideas.

Independencia política: El delegado no puede ser manipulable por el alcalde.

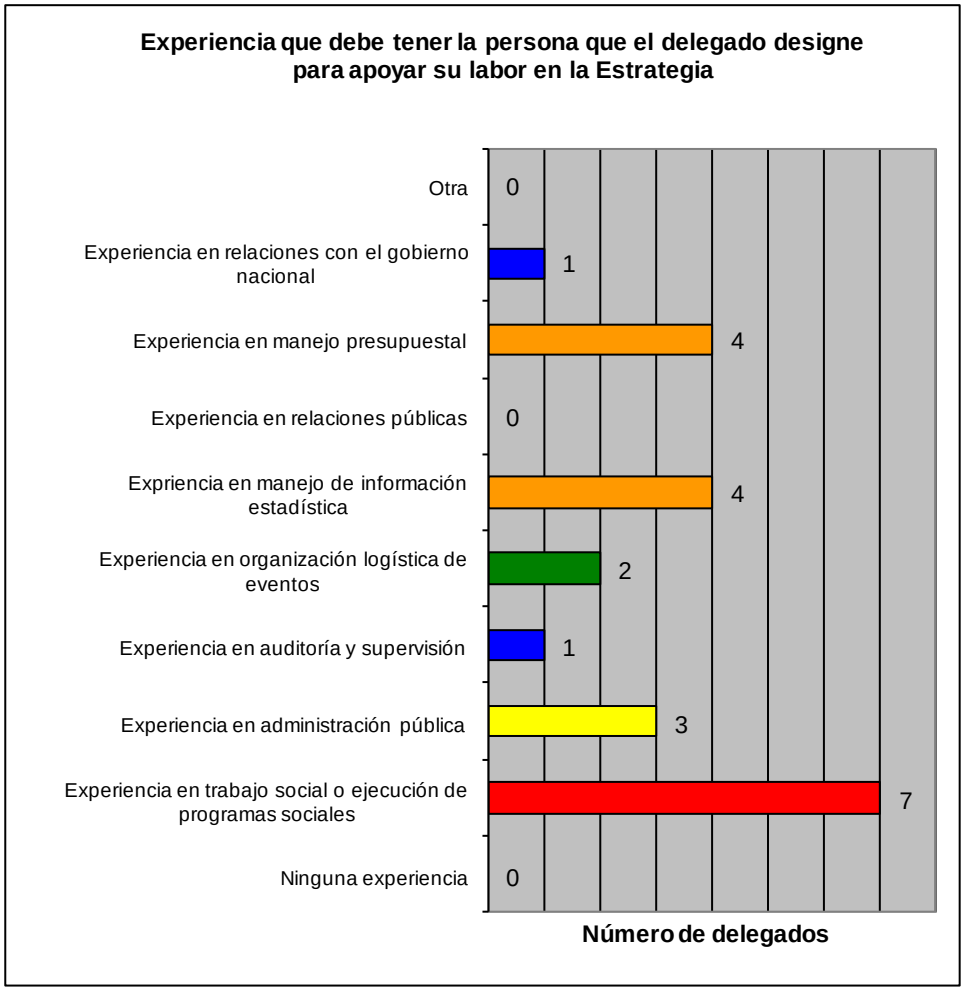
En el anexo E2.1 se presentan los resultados del seguimiento a procesos de oferta desde la perspectiva del delegado municipal. Una de las preguntas que se hizo al Delegado es que s*i pudiera nombrar un funcionario dedicado para las actividades relacionadas con JUNTOS ¿cuáles de las siguientes funciones le encargaría (o le ha delegado), cuáles haría usted mismo o cuáles omitiría?*

Los delegados entrevistados están de acuerdo en que las tareas que delegarían son la logística de reuniones, talleres y mesas, el diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento, la organización de reuniones periódicas, la coordinación en el COMPOS, verificación de compromisos de las entidades frente al tema de acceso preferente y el seguimiento y verificación de las actividades de acompañamiento.

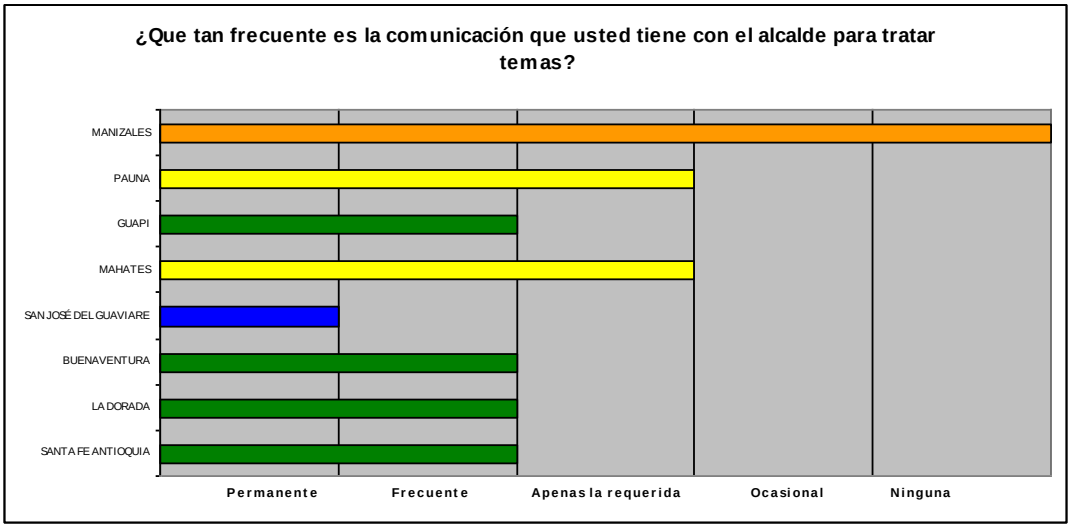
No delegarían funciones como la organización temática de las reuniones, la coordinación de actividades de divulgación, búsqueda y gestión de nuevos recursos, liderar la rendición de cuentas, gestión del apoyo del alcalde, la interlocución con la coordinación nacional de JUNTOS; el manejo de la información municipal y la comunicación con el equipo de acompañamiento. Ninguna de las tareas las omitirían, lo

cual resulta consistente con la pregunta acerca de si alguna de las labores como delgado frente a JUNTOS no es pertinente donde todos estuvieron de acuerdo en que todas con pertinentes.

Gráfica 3.16



Gráfica 3.17



Los Delegados Municipales y los compromisos adquiridos por los municipios a partir de la firma de convenio con la Coordinación Nacional de la Red JUNTOS: ¿Qué tanto conocen los delegados?

Los compromisos que se conocen están más orientados al cumplimiento de un contrato o un convenio que al rol que se debe cumplir para lograr beneficios locales (sólo un municipio nombra al COMPOS). Si bien la gran mayoría de los Delegados Municipales conoce la contrapartida y aportes logísticos, muy pocos refieren el rol activo relacionado con la oferta que deben cumplir. El siguiente cuadro señala algunos aspectos de acuerdo al número de delegados que los consideraron en sus respuestas.

Cuadro 3.3

CONSOLIDADO DE RESPUESTAS DE LOS DELEGADOS MUNICIPALES SOBRE CUÁLES SON LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR LOS MUNICIPIOS

Porcentaje	Aspecto identificado
62%	Contrapartida
53%	Logística e instalaciones
29%	Realizar el nombramiento del Delegado Municipal
29%	Apoyo a Cogestores(as) Sociales
29%	Acceso a protección social, articulación de la oferta, focalizar oferta en familias JUNTOS
15%	Municipio debe tener un rol de líder, difusor, vocero; poniendo al tanto al COMPOS
9%	Municipio debe tener voluntad política y acompañar y difundir proceso
9%	Delegado municipal NO conoce compromisos del municipio

Fuente: Econometría S.A.

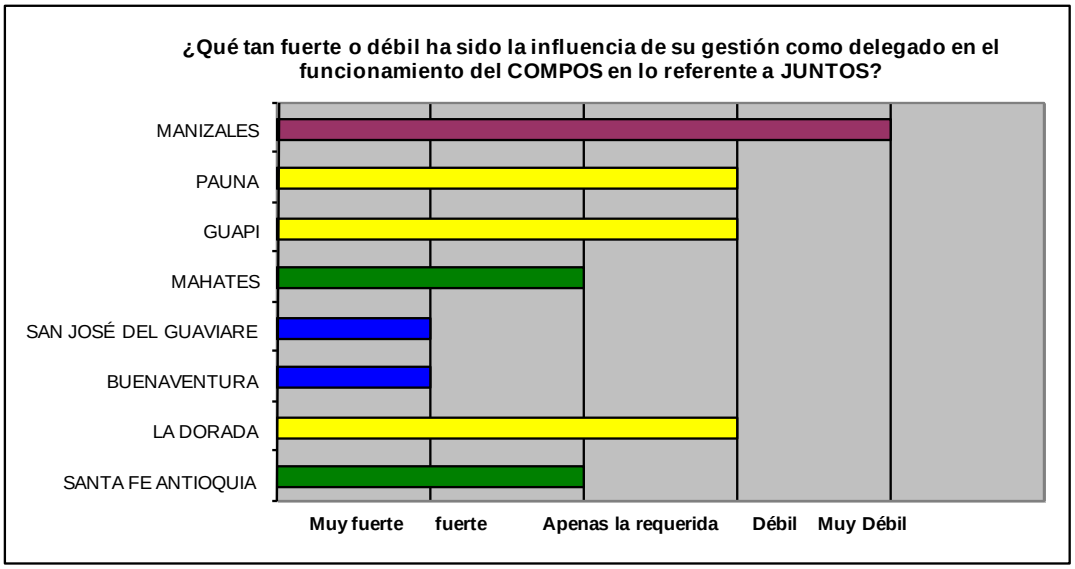
c) Logro 17: El COMPOS en los municipios funciona adecuadamente

En los talleres Delphos se argumento que aunque algunos COMPOS no se reúnen casi nunca se debe seguir pensando que esa es la instancia apropiada para la coordinación interinstitucional y la articulación de programas, particularmente porque ya cuentan con cierta institucionalidad y posicionamiento en el municipio, factor positivo frente a cualquier instancia que se creara desde cero.

En el seguimiento a procesos de oferta que se llevó a cabo con los delegados del alcalde en ocho municipios, se les realizaron algunas preguntas con referencia al COMPOS. Si bien en algunos municipios no se reúne el COMPOS, en los ocho municipios visitados en el segundo operativo de campo se encontró que en todos el COMPOS se ha reunido

¿Qué tan fuerte o débil ha sido la influencia de su gestión como delegado en el funcionamiento del COMPOS en lo referente a JUNTOS?

Gráfica 3.18



Para los delegados de los municipios de San José del Guaviare y Buenaventura la gestión que ellos han llevado a cabo frente al COMPOS ha sido fuerte, contrasta ampliamente con la gestión del delegado de Manizales. Según el diseño de la Estrategia, estos Consejos son fundamentales como herramienta de coordinación y toma de decisiones y para el Delegado Municipal deberían constituir una instancia prioritaria.

¿El COMPOS ha tomado decisiones referidas a JUNTOS? ¿Sobre cuáles aspectos?

Cuadro 3.4

Delgado	¿El COMPOS Ha tomado decisiones referidas a JUNTOS?	¿Sobre cuales aspectos?
Buenaventura	Si ha tomado decisiones	Apoyar la Estrategia
San José del Guaviare		Inversión, proyectos.
Guapi		Jornada de identificación
Pauna		Campañas de salud
Santa Fe de Antioquia	No ha tomado decisiones	
La Dorada		
Manizales		
Mahates		

Los cuatro delegados que afirman que el COMPOS si ha tomado decisiones frente a la Estrategia, manifiesta que se han estudiado las posibilidades de inversión en diferentes proyectos, se han dado apoyo a campañas de identificación y salud.

Cuadro 3.5

Anorí	Regular	El COMPOS de Anorí, funciona de una manera incipiente. Falta mas compromiso de las dependencias que conforman el COMPOS, porque todo el trabajo esta recargado a la Secretaria de Salud y Desarrollo Social.
Apartado	Deficiente y en reestructuración	Por que en Apartado funciona el COMPOS, pero las entidades que deben asistir no le dan la importancia.
Arboletes	Regular y mala	Falta mayor articulación, asignación de recurso dice el alcalde. Sin embargo el CL y el DM dicen que le falta es reunirse y estar más articulado
Armenia	Malo	La Coordinadora local dice que antes era obligatorio pero ahora la alcaldesa ni siquiera sabe cada cuanto se reune
Bojaya	Mala	Es inoperante, sin compromiso
Buenaventura	Regular	Porque falta aplicabilidad, se queda en teoría etérea y debe plantearse objetivos concisos, alcanzables y medibles.
Caimito	Respuetas contradictorias: Mala, regular y buena	Mala porque no se ha reunido, regular porque se orienta a la estrategia y buena (alcalde) porque se enfoca en los problemas sociales del municipio
Caramanta	Se avanza	DM dice que sólo se ha hecho este año una reunión y que hace falta responsabilidad y mayor capacidad de trabajo, agrega que hay que mejorar la oferta: "No hay derechos sin garantía de derechos" esto quiere decir que para que las familias accedan a los logros hay que ampliar coberturas y programas para que puedan salir de la pobreza. El CL el trabajo esta articulado.
Chiquinquira	Está funcionando	Ell DM dice que el COMPOS es un requisito para el funcionamiento de la estrategia y le gustaría recibir capacitación sobre el tema
Sutamarchan	No se ha entendido bien	CL señala que el alcalde no ha comprendido la importancia ni las funciones del COMPOS, el año pasado funcionó mejor, pero este año solo se ha hecho un consejo y allí se presentaron los avances de la Estrategia pero no se programaron tareas para los comités.
Frontino	Es contradictorio	DM: Hay una persona de Juntos dentro del COMPOS. (En las actas revisadas se encontró la asistencia del delegado, pero en los temas de trabajo no se encontraron planteamientos específicos del trabajo en Juntos.)
Girardota	Regular	CL: Se deben crear mecanismos que obliguen a participar en el COMPOS a los Secretarios de Despacho. Alcalde: es un espacio democrático donde participan todos los sectores del municipio, incluso la empresa privada, mostrando un gran compromiso. DM: Se reúne mensualmente con buena participación, en la última reunión asistieron 60 personas; en una de esas reuniones se hizo el lanzamiento de la Estrategia de Juntos pero no se volvió a hablar del
Guaranda	Bueno	Todos coinciden en que es bueno, el DM dice que se reune mensualmente y lo coordina la secretaría de bienestar social. Pero los demás dicen que en este año la reunión ha sido dos veces y el CL no ha asistido a ninguna. Es el mejor soporte para definir acciones concretas en lo social.
La Ceja	Funciona muy bien	DM Hay una buena participación de las diferentes entidades en el COMPOS. Alcalde: el COMPOS trabaja sobre el concepto de población vulnerable.
La Dorada	Funciona bien faltan cosas	DM:El año anterior funcionaba de una manera muy articulada y muy metida en la Estrategia. Este año no sabe con exactitud. Alcalde y CL Hace falta articular. El año anterior se hicieron reuniones permanentes y se estaba articulando desde el conocimiento. Este año se inició nuevamente mirando el énfasis del muncipio en infancia y adolescencia, mirando que entidades hay, con que se cuenta, que se necesita.
Majates	Contradictorio	El DM dice que funciona mal porque está inactivo y no tiene participación y no se reunen. El CL: En la sesión del 15 de julio se realizó la presentación de la Estrategia Juntos a la comunidad y a las autoridades de Mahates. Se crearon las bases para un trabajo articulado y comprometido.
Majagual	Bueno	Solo contestó el DM: Trata los aspectos sociales del municipio, focaliza las acciones de la administración de manera coordinada. En 2008 ha realizado tres sesiones y ha focalizado recursos excedentes del gobierno para la construcción de hogares múltiples del ICBF. En 2007 se reunió de 9 a 10 veces por los desastres naturales en la región. Es activo.
Manizales	Le falta	DM: dice que el liderazgo debería venir del COMPOS. El CL dice que se veía flaco, no estaban todos los representantes de las instituciones y se ha oído que al interior hay dificultades.
Medellín	No dicen	Nadie respondió
Montenegro	Se avanza	Alcalde: antes parecía que funcionaba pero las actas dicen lo mismo, dice que se necesita formación para sus miembros. El alcalde se sorprende que sus miembros no conocieran la estrategia a pesar de venir de la anterior administración. DM: Lo lidera la alcaldía pero se ha visto con debilidad en su papel
Puerto Berrio	No se sabe	Solo entrevistó al CL y no ha participado en ninguno por manejar cuatro departamentos
Nariño	Contradictorio	CL: dice que es escenario de discusión de la política social. El alcalde dice que es inoperante y el DM señala que le hace falta continuidad. No se han reunido sobre Juntos, lo han intentado pero ahí sería bueno que estuviera la presencia de Juntos a nivel departamental.
San Benito Abada	Bueno y regular	El DM y el alcalde dicen que está bien que se trabaja de forma articulada y que se han hecho dos sesiones. El CL dice que hasta el momento no funciona con una orientación hacia la Estrategia Juntos.
San José de Pare	Regular y mala	Se coincide en que falta mejorar porque las entidades no están articuladas, se reúnen por obligación. Falta compromiso
San José del Guaviare	Bueno	CL: La administración municipal actual revive el COMPOS. Las instituciones se reunieron y socializaron sus programas y actividades. DM:Porque se pasó de una entidad que se reunía para actividades y eventos específicos a una entidad que convoca a varias entidades de servicios sociales y que tiene cinco mesas técnicas para abordar los problemas sociales del municipio.
Santa fe de Antioquia	Le falta	CL: percibe que hay una buena base y que puede haber una buena articulación. Hace falta seguimiento y fortalecimiento. El DM: No sabría si frente a Juntos el COMPOS se ha reunido. En el Comité Municipal para la Infancia si se ha tratado de articular a Juntos, puesto que es liderado por la Secretaría de Salud.
Santana	Regular	DM: Se comenzó tarde, no hay compromiso de los participantes, es un ámbito para quejas y charla pero nada más, se puede aprovechar para trabajar en serio pero no se hace, es una instancia que debe fortalecerse con o sin Estrategia Juntos. Alcalde: se está empezando a trabajar. CL: entidades no articuladas
Soledad	Regular	CL y DM coinciden en que falta mas compromiso y ser constantes.
Sotaquira	Regular y bueno	DM: El COMPOS está activo pero no es eficiente, además no se trabaja sobre datos reales, la información no es precisa. El alcalde da una respuesta retórica y el CL dice que no incide en la política social de municipio, solo se reúnen a dar quejas sin plantear soluciones, a pesar de que se han reunido dos veces
Urrao	Contradictorio	DM: dice que en las pasadas administraciones no era operativo, en este año se le esta prestando toda la importancia. Alcalde:A partir del 2008 considero que viene funcionando bien pero es muy nuevo. CL: En general los COMPOS en los municipios no están muy bien articulados, no están afianzados, los delegados no tienen autonomía ni capacidad

¿Ha sido necesario acudir a otros canales/instancias/ instrumentos diferentes al COMPOS para buscar la articulación de la oferta institucional y la toma de decisiones referentes al Acceso Preferente? ¿Cuáles? (Ejemplo: CODPOS, reuniones, talleres, etc.)

Cuadro 3.6

Delgado	Canales e instancias
Santa Fe de Antioquia	JUNTOS se integró al Comité Municipal de Infancia CMI y a la Secretaría de Salud
Buenaventura	Reuniones con el sector privado, Profamilia, Sociedad Portuaria, Postobón
Manizales	Secretarios de Despacho

Los delegados de los municipios de Mahates, Pauna, La Dorada, San José de Guaviare y Guapi, no han recurrido a otras instancias para buscar la articulación de la oferta institucional a diferencia de los delegados de Santa Fe de Antioquia, Buenaventura y Manizales quienes acudieron a los canales e instancias mencionadas en el cuadro en busca de articulación y apoyo.

d) Logro 18: Los Departamentos cumplen un rol activo y el Perfil del Delegado Departamental es adecuado.

Por parte de los Delegados Departamentales no hay ninguna recomendación de fondo, ya que el proceso apenas lleva su etapa inicial que es el de acompañamiento. De los 10 delegados departamentales entrevistados siete no tiene ningún aporte. Solo tres, dicen que apoyar a los CGS, divulgar resultados del pilotaje y contratar más en lo local.

El delegado departamental debe ser una autoridad sobre el tema social, conocer muy bien el territorio, tener liderazgo y comunicación directa con el gobernador. Ser un excelente mediador, profesional 100% comprometido con facilidad para trabajar en equipo. Debe ser un gran conocedor de la demanda y de la oferta que se pueda manejar.

De igual manera debe apoyar incondicionalmente la labor social del gobernador ante los municipios, ser interlocutor reconocido en el departamento de modo que actúe como enlace de las diferentes dependencias e incluso con el sector privado; debe participar en el CODPOS, e informar continuamente sobre el avance de JUNTOS en el departamento. Apoyar en la búsqueda de recursos y participar conjuntamente en comités con ACCIÓN SOCIAL.

Desde su gestión se debe partir de una visión muy clara del plan de desarrollo de cada departamento para saber cómo va a articular a JUNTOS hacia la ruta que lleva el departamento.

e) Logro 19: La oferta actúa de una manera coordinada y articulada

Al consultar a las entidades en los talleres Delphos y como se mencionó anteriormente en el recuento histórico del componente, muchas de ellas reconocen que la articulación ha aumentado gracias a la presencia de la Estrategia Juntos, que ha generado incentivos y propiciado espacios para la comunicación. Sin embargo, también se aclara que aún hace falta mucha articulación en la oferta.

Cuando en las entrevistas se preguntó si considera que ha mejorado/empeorado la articulación institucional entre los programas hubo respuestas en ambas direcciones. Los argumentos de cada una son:

- Sí, ha mejorado. Hay más programas de atención y más convenios. Hay mayor articulación entre los programas institucionales: campañas de identificación, de salud, apoyo a proyectos productivos. En generación de ingresos las entidades han aprendido a utilizar mejor los recursos. El CODPOS ha empezado a tener un rol importante. Ha sido interesante porque se dan cuenta de que tener una buena información le permite a las entidades ser más oportuno, saber a quién les llega. Percibe que hasta ahora están entendiendo la integralidad de la Estrategia.

- Ha empeorado. Existían estrategias más organizadas antes. Lo evidencia está en que nuestros Cogestores(as) eran los promotores de salud y estaban muy organizados y sus pagos eran puntuales. Ahora no se les paga puntual, se empezó otro proceso que a nivel nacional, departamental y local que no se está preparado para satisfacer la demanda en infraestructura, en lo económico. La información es desarticulada. JUNTOS se ha mantenido en el municipio como una isla y los programas de la administración son distanciados de JUNTOS. Ellos no se articulan, no se comunican. (Alcalde Montenegro).

Hay otros varios factores que observar. Ha mejorado pero no por la incursión de JUNTOS sino por la voluntad política de la administración actual, el COMPOS está sesionando y se han creado 5 mesas técnicas que le reportan sus avances al COMPOS (San José del Guaviare).

La articulación se ha dado entre las entidades y la Estrategia pero no entre las entidades, porque cada una tiene un campo de acción distinto y unas metas diferentes, solo trabajan juntas cuando se hacen unos encuentros en los barrios con las familias de JUNTOS y cada una traslada los servicios que puede, como recreación, vacunación, educación sexual, etc. No se puede dar una respuesta clara a esta pregunta ya que la Estrategia no es operativa, sin embargo es lo ideal, además el hecho de llegar a las familias y no a la comunidad hace que esta articulación sea más difícil de lograr.

Otra cosa que ha requerido paciencia es que cada entidad consiga un delegado que dure, no uno que rote cada 2 meses. De las 14 entidades que hay, dos tienen delegados que cambian frecuentemente (ICETEX y MIJ) y se nota el rezago de éstas con respecto a las demás.

3.4 COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

3.4.1 Logro propuesto y situación del componente en el piloto

a) Los municipios tienen un diagnóstico de sus capacidades institucionales

En el seguimiento a procesos en ocho municipios, los delegados municipales de Buenaventura y Mahates afirmaron que si existe un diagnóstico documentado de las necesidades de fortalecimiento institucional para los temas de salud, nutrición, habitabilidad y nutrición cuando se inició la Estrategia. El resto de los delegados no conocen ningún diagnóstico sobre este tema.

También se preguntó si *se desarrolló posteriormente algún diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento con los siguientes resultados*

Cuadro 3.7

Municipio	¿A cuánto tiempo de iniciada la Estrategia se hizo el diagnóstico?
San José del Guaviare	9 meses
Pauna	2 meses
Buenaventura	2 meses

El cuadro muestra el tiempo que se demoró la realización del diagnóstico desde que se dio inicio la Estrategia siendo éste, en el mejor de los casos, dos meses. Los tres municipios que aparecen en el cuadro no tenían un diagnóstico antes de iniciar la Estrategia a diferencia de Buenaventura y Mahates.

Igualmente se preguntó si *se han definido acciones concretas para el fortalecimiento en las instituciones municipales que apoyan a JUNTOS?*

Cuadro 3.8

Municipio	Acciones concretas para fomentar el fortalecimiento institucional
San José del Guaviare	Misión de la alcaldía que coincide con el apoyo a JUNTOS.
Mahates	El acceso preferencial en todos los programas que asistan en las instituciones municipales
Pauna	Fortalecer centro de educación especial.
Manizales	Socialización y mesas de trabajo

Los municipios que han definido acciones concretas para fomentar el fortalecimiento institucional han determinado acciones concretas, pero diversas de un municipio a otro, esto puede indicar la falta de consenso acerca de los caminos que deben seguir los municipios de la Estrategia para trabajar en este componente.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La formulación del objetivo general de la Estrategia debe estar acorde con lo señalado en documentos de mayor jerarquía como son el Documento CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo. La definición del objetivo general que se incluya en el manual operativo puede hacer énfasis en aspectos clave como en el caso de la población en situación de desplazamiento o puede incluir propósitos que permitan alcanzar el fin último de la Estrategia, como cuando se habla del *fortalecimiento y la construcción de capacidades para promover su propio desarrollo* pero lo que no se debe hacer en ningún caso es formular en el Manual Operativo un objetivo general de la Estrategia que reduzca los alcances de lo dispuesto por el Documento CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo general planteado en el CONPES plantea apoyar a las familias en extrema pobreza *para superar esta situación y mejorar sus calidad de vida*, mientras que en los posteriores manuales se transforma en *mejorar las condiciones de vida* que podría interpretarse como un objetivo más modesto, en la medida que un pequeño mejoramiento significaría cumplir con el objetivo pero no necesariamente permite superar la pobreza extrema. Se recomienda una redacción como la siguiente:

> "Construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en condiciones de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad de gestionar su propio desarrollo, para superar su situación y mejorar sus condiciones de vida"

De acuerdo con la discusión desarrollada en la sección 1.2.2 se propone la siguiente redacción para los principios de la Red JUNTOS:

> "El modelo de gestión impulsado por la Red JUNTOS está fundamentado en los siguientes principios:
>
> **La familia como objeto de la política**: El Estado –teniendo en cuenta tanto las características de los individuos como las relaciones al interior de la familia y de la familia con su comunidad– promueve el desarrollo de cada familia como un todo, para enfrentar los factores de riesgo que la hacen vulnerable y para promover en ella factores protectores que fortalezcan sus capacidades y activos.
>
> **Auto-reconocimiento familiar:** La familia se reconoce como un organismo con identidad propia con capacidad para proyectarse e identificar sus expectativas de desarrollo. El grupo familiar identifica sus activos, capacidades, y riesgos, así como las

fortalezas y oportunidades que brinda el trabajo conjunto de sus miembros y las relaciones con su comunidad.

Corresponsabilidad de la familia: Se parte del supuesto de que las familias comparten el ideal de alcanzar su autonomía y, con el apoyo y acompañamiento del Estado, se esfuerzan por fortalecer sus capacidades, potenciar sus activos, adquirir habilidades y herramientas, y apoyarse mutuamente para superar su situación de pobreza extrema y desplazamiento.

Enfoque de Protección Social y de Equidad de Derechos: El Estado y la familia reconocen los riesgos y situaciones que conducen a perpetuar su condición de pobreza extrema y las barreras para el ejercicio de su derecho a acceder equitativamente a los servicios sociales de Estado. En consideración a lo anterior, el Estado facilita a las familias el acceso a instrumentos y mecanismos eficientes para el manejo social del riesgo, en el marco del Sistema de Protección Social, promoviendo la equidad de género y teniendo en cuenta las diferencias geográficas, culturales y étnicas, así como condiciones especiales por discapacidad, desplazamiento y otras situaciones que pongan a la familia en una situación de desventaja o discriminación.

Corresponsabilidad de las instituciones: Las instituciones públicas de todos los niveles del Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, reconocen su papel en la formación de capacidades de la familia y la importancia de colaborar efectivamente en su superación de la pobreza extrema. Así mismo se esfuerzan por integrarse al proceso aportando de acuerdo con sus posibilidades.

Gestión de la Información y del Conocimiento: La gestión se apoya tanto en tecnologías de información que faciliten la coordinación y articulación interinstitucional en los diferentes niveles, como en adecuados canales de comunicación entre los actores de la oferta institucional. Esto permite realizar un seguimiento a la evolución de las familias y al desempeño operativo de la Red.

Oferta institucional pertinente e integral: Teniendo en cuenta el carácter multidimensional de la pobreza, las instituciones de la oferta social del Estado, empresa privada y sociedad civil se coordinan y articulan sus acciones para ofrecer un servicio pertinente e integral, adecuado a las necesidades de las familias tanto en su cobertura y focalización como en la calidad de los servicios.

Se debe establecer, sin embargo acciones estratégicas para asegurar la pertinencia e integralidad de la oferta institucional en el corto mediano y largo plazo. Sin embargo esto puede necesitar desde cambios normativos hasta redireccionamiento de recursos y nuevas inversiones en distintos niveles de gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo, en su capítulo 3 ratifica la necesidad de un Sistema de Protección Social integral en la oferta de servicios.

Se recomienda estructurar uno o varios estudios de **diagnóstico de la oferta**, que:

- Determinen las necesidades de ampliar cobertura,
- Permita identificar las sinergias y posibilidades de articulación entre entidades programas y en general de las acciones estatales vinculadas con el Sistema de Protección Social.
- Identificar las barreras legales y normativas que deben ser superadas para avanzar a la integralidad en la oferta de servicios sociales.
- Encontrar los aspectos de cultura institucional que impiden el adecuado flujo de información al interior de las entidades nacionales con presencia regional, así como los factores que influyen en la resistencia al cambio, frente a un paradigma de gestión en red y acción coordinada.

Lo anterior, independientemente de que las instancias y autoridades territoriales lleven a cabo sus propios Mapas de Oferta y diagnósticos de Capacidades institucionales, lo cuales pueden retroalimentar el análisis.

El primer uso de estos resultados puede ser establecer muy claramente en los operadores y específicamente en los Cogestores(as), cuáles logros familiares se deben priorizar en el corto plazo y cuáles van a tener mayores dificultades. Aunque esto ya se ha hecho con la información disponible, al priorizar Identificación, Salud y Educación, en las regiones los Cogestores(as) no siempre son conscientes y tienen posibilidades de dimensionar a nivel micro las restricciones de la oferta.

A partir de los resultados de este diagnóstico se **podría estructurar programa de Fortalecimiento Institucional**, en el marco del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo de Consolidación del sistema de Protección Social. Este programa sería ejecutado por DNP y estaría vinculado a JUNTOS en sus objetivos aunque no necesariamente se entienda como componente de la Estrategia sino como una intervención sobre las entidades necesaria para cumplir los objetivos del PND.

Este programa tendría como objetivo viabilizar financieramente las acciones dirigidas a fortalecer las entidades a nivel territorial que necesiten enfrentar excesos de demanda frente a la oferta existente y buscaría estimular la elaboración de diagnósticos municipales sobre las capacidades de la oferta territorial para atender a la población en pobreza extrema y la población en condicione de desplazamiento. Puede tratarse de recursos no reembolsables en condicionados a alcance de metas ambiciosas de cumplimento de logros familiares a nivel territorial. Se estructuraría mediante dos componentes:

1) Fondo Concursable para municipios: Se realiza una convocatoria en donde las entidades territoriales presenten proyectos de fortalecimiento que incluyan un

diagnóstico y un plan de fortalecimiento que consoliden: (i) cuáles son las necesidades de las familias en extrema pobreza, de acuerdo a las líneas de base familiares y los avances registrados (ii) un mapa de las capacidades municipales de acuerdo las metodologías de la Estrategia (iii) las inversiones necesarias para adecuar la oferta deficitaria a la demanda (iv) un estudio fiscal que examine cuales son las capacidades de financiación del municipio, departamento y otras fuentes disponibles (v) un plan financiero que especifique la participación de los recursos del programa y las metas en términos de logros alcanzados por las familias en el horizonte del proyecto propuesto. Se debería calificar mejor a aquellas entidades territoriales con diagnósticos adecuados, metas más ambiciosas, proyectos más pertinentes, y mayor capacidad de cofinanciación, propia o de terceros, salvo en casos en los cuales haya imposibilidad del municipio para realizar estos aportes, por indisponibilidad total.

2) Auditoría y seguimiento: Este componente permitiría contratar auditores que verifiquen la correcta ejecución de los recursos entregados a las entidades territoriales adjudicatarias del fondo.

En cuanto al Componente de Acompañamiento, se ha encontrado en general una gran aceptación de parte de todos los actores y un funcionamiento adecuado durante el piloto gracias especialmente a la calidad humana y profesional de los Cogestores(as) Sociales. Sin embargo existen algunos aspectos en los que es necesario formular recomendaciones como:

- **Incentivos Laborales:** Como se menciona en el capítulo 3, en general existe insatisfacción por las condiciones laborales que enfrentan los Cogestores(as) Sociales. El mercado de trabajo y el costo de vida tienen particularidades regionales que deberían ser recogidas al momento de definir las remuneraciones de los Cogestores(as) o en el caso del acompañamiento a través de operadores sociales, tener en cuenta las diferencias regionales y particularidades de los mercados al momento de definir los valores de los contratos y exigir a los operadores remuneraciones adecuadas y mantener o mejorar los perfiles actuales en términos de nivel educativo, experiencia en el sector social y capacitación específica.

  Deben separarse claramente los costos directos de operación de la remuneración del recurso humano, los gastos asociados al transporte, las comunicaciones y los materiales de trabajo no deben hacerse de la remuneración de los Cogestores(as) sino que deben ser reconocidos por aparte. Los operadores podrán tener las opciones que ofrece el mercado para la administración de estos viáticos excepto incluirlos como parte de la remuneración al trabajo del Cogestor. En la medida que esto tiene unas implicaciones financieras se deberán buscar nuevas fuentes de financiación o programar el avance en la cobertura de la Estrategia de acuerdo con la realidad presupuestal existente.

El riesgo que existe en caso contrario es la deserción paulatina de los Cogestores(as) mejor calificados y un detrimento en el perfil promedio.

- **Capacitación:** con miras a la expansión de la Estrategia y teniendo en cuenta las experiencias positivas del piloto, se propone que la actividad de capacitación pueda ser tercerizada de manera que bajo unos parámetros curriculares claramente definidos, de acuerdo con las necesidades del acompañamiento, pueda ser ofrecida por las Instituciones de Educación Superior a lo largo del territorio nacional. Esta recomendación no implica que la consultoría considere que existan deficiencias en la manera como se llevó a cabo la capacitación durante el piloto, sino exactamente lo contrario: implica que estas experiencias deben sistematizarse en un currículo que pueda ser aplicado por terceros y que el éxito la capacitación adecuada no dependa exclusivamente de las características y competencias docentes de los capacitadores sino que estos puedan convertirse en multiplicadores, para una labor que debe mantener su calidad cuando se incremente la demanda. Hacerlo de esta manera no sólo permite concentrar los esfuerzos a nivel central en el diseño y el seguimiento, sino que genera en las regiones una mayor disponibilidad de profesionales capacitados para realizar las labores de acompañamiento, reduciendo costos al operador y a la coordinación nacional.

- **Cartillas, formularios y demás materiales:** Las cartillas y materiales deben garantizar una misma forma de llevar a cabo el acompañamiento en todo el país pero permitiendo flexibilidad de acuerdo a condiciones específicas de tipo regional urbano/rural o de condiciones diferenciales y especiales de las familias y comunidades. Los materiales de trabajo de los Cogestores(as) Sociales deben ser suministrados por la Estrategia y deben hacer parte de los costos directos de la Estrategia en cada municipio. Es importante que aunque se puedan presentar opciones y variaciones a los elementos (rotafolio, el juego, el afiche, etc.) haya unidad tanto en el material como en la forma de usarlo.

  De igual forma sobre los conceptos técnicos, se encontró en los Spot Checks que no siempre la terminología se entiende correctamente. Estos conceptos deben ponerse a prueba antes de su impresión, consultarse a los Cogestores(as) al respecto y finalmente ponerlos en términos entendibles por parte de la familia, no sólo para que puedan responder lo que el Cogestor(a) pregunta sino para que puedan entender el sentido del ejercicio que están llevando a cabo[26].

  Se propone que se constituya un grupo de Cogestores(as) de diferentes regiones del país, incluyendo si es posible aquellos que desarrollaron materiales propios durante

[26] Por ejemplo: si un Cogestor(a) para determinar los activos de la familia en términos de capacidades, fortalezas y características de sus miembros, debe comenzar a dar ejemplos para que la familia entienda qué es un activo, al mismo tiempo está forzando las respuestas de la familia a los conceptos que encuentre análogos al ejemplo que el Cogestor(a) escogió.

el piloto y se reúnan a realizar un diagnóstico de los cambios que se requieren en cartillas y demás materiales. Con ese diagnóstico y el punto de vista del grupo de capacitación, contratar una asesoría profesional en el tema de comunicaciones impresas que permita adecuar los instrumentos de acompañamiento a las necesidades y posibilidades en campo. Parte de lo que se puede evaluar es la posibilidad de permitir que en donde no sea posible o las condiciones de la sesión o de la familia no lo permitan, las preguntas sobre los miembros de la familia puedan ser respondidas por el jefe de hogar, el cónyuge u otro informante idóneo.

Otro aspecto que se observó en el acompañamiento a las visitas es que estas normalmente son atendidas por un solo miembro del hogar, generalmente la madre y no hay una integración efectiva de los demás miembros a los compromisos familiares. Debe insistirse a los Cogestores para que estimulen a toda la familia a participar. Relacionado con esto, en el tema de la jefatura de hogar se puede avanzar en considerar jefaturas biparentales. Es decir que en donde exista el padre y la madre, ambos sean considerados jefes del hogar. En la recolección de encuestas generalmente se unas la figura de jefe para facilitar cálculos de indicadores, pero en un programa estatal en dónde el enfoque de género es fundamental, establecer de entrada el mensaje de que al interior de la familia hay una relación vertical de autoridad, no parece conveniente. Sería más consecuente hablar de adultos, jóvenes y niños del hogar que de jefe, cónyuge del jefe, hijos y otros. Para el cálculo de los indicadores se puede homogenizar la recolección de información de parentesco, refiriendo todas las relaciones al jefe femenino, por ejemplo.

- **Aportes al afinamiento de la focalización:** Se propone establecer mecanismos que permitan que la información obtenida por el Cogestor(a) social en las vistas y registrada en el sistema INFOJUNTOS sirva para generar alarmas y eventualmente corregir errores de inclusión en SISBÉN. Así mismo en la medida que en las comunidades se observen familias en pobreza extrema que no se encuentren clasificadas en SISBÉN o que por algún motivo hayan sido clasificados en un nivel más alto que el que les debería corresponder, los Cogestores(as) sociales puedan a través de los operadores, sugerir al municipio una nueva aplicación de la Ficha SISBÉN a este tipo de familias en las comunidades en donde sea evidente que se hace necesario y esto pueda generar consecuencias negativas en las relaciones entre las familias de JUNTOS y el resto de la comunidad. Esto no significa que sea el Cogestor(a) el encargado de meter o sacar a las familias del SISBEN, como se podría entender si se lee de una manera ligera, sino que dentro de la integralidad de la atención y la articulación de la Estrategia con el resto de la oferta institucional estos son temas que se pueden comunicar y discutir, y seguramente las autoridades municipales agradecerán esa colaboración para mejorar la focalización y la igualdad de derechos de los excluidos.

Para la expansión es fundamental que exista un **Plan de Comunicaciones** a diferentes niveles:

- **Publicidad y socialización de la Estrategia**: Debe existir una campaña de divulgación que permita a todos los sectores de la población conocer qué es JUNTOS, cómo funciona y cuál es su importancia en la superación de la pobreza extrema.

- **Campaña de cambio en la cultura institucional,** dirigida a funcionarios de entidades nacionales y locales. Con el fin de resaltar la Estrategia JUNTOS y la atención a la población en extrema pobreza como prioridad. También es importante promover el trabajo conjunto entre entidades y la utilización de instancias como el COMPOS en los municipios.

- **Acompañamiento vía medios masivos**: Además del contacto con el Cogestor(a) Social y de las sesiones comunitarias y demás actividades organizadas desde la oferta institucional, es importante estructurar programas de radio y televisión en donde se expliquen las turas institucionales, la solución a problemas cotidianos, tramites, aspectos relacionados con acceso preferente como horarios de atención especial, anuncios de campañas o brigadas en las comunidades etc.

- **Estructuración de herramientas de comunicación interna entre instancias de decisión**. Es importante que exista un sitio de Internet, con notificación de novedades vía correo electrónico con diferentes niveles de acceso en donde reposen las discusiones y decisiones tomadas en las diferentes instancias de JUNTOS, como son: el Consejo Directivo o Comisión Intersectorial, Comité Ejecutivo, Comité Coordinador, más temáticas, grupos de diseño y de sistemas y demás grupos de trabajo que se conformen a futuro. Igualmente podrían establecerse vínculos a los diferentes sitios de información sobre JUNTOS que se han venido creando en los municipios, para compartir experiencias y aprendizajes

El COMPOS es la instancia de coordinación idónea en los municipios. Este, convocado por la Alcaldía, promover que este sea efectivamente un espacio en donde se comparten las necesidades de la demanda y se presenta la oferta. La Procuraduría debe seguir vigilando la existencia del COMPOS y la asistencia, como una herramienta de coordinación hasta que las mismas entidades y las alcaldías que aun no lo hacen tomen conciencia de su utilidad y lo convoquen en forma voluntaria. Las entidades o bien deben delegar en una sola persona la asistencia al COMPOS o bien deben contar con los mecanismos de socialización interna de las decisiones allí tomadas, esta persona debe conocer las obligaciones de la entidad dentro de la Red, el diagnóstico de su oferta y los compromisos que ha adquirido. Adicionalmente, debe tener capacidad de comprometer a su entidad y participar en la decisión.

Dentro del proceso de sensibilización debe lograrse permear las instituciones. Por lo tanto debe existir una directriz del alto gobierno hacia los directores de las entidades y de allí al interior de las instituciones para que los funcionarios que han tenido la oportunidad de participar en el proceso de iniciación de la Estrategia compartan con el resto de la institución los objetivos, metas y expectativas de la Estrategia. Se considera que esta actividad no debe tener un carácter voluntario, ni dejarlo a la buena voluntad de los funcionarios, debe tener un carácter obligatorio, de tal forma que todas las instancias de las entidades, desde los responsables de la recepción, atención directa al público, atención telefónica, hasta los responsables de política, planeación y seguimiento tengan claridad de la directriz y de los ajustes institucionales necesarios para integrarse a la Estrategia en forma efectiva.

Finalmente, se encuentra que el papel del Delegado Municipal en el desarrollo de la Estrategia a nivel Territorial es fundamental y está rodeado de múltiples factores de riesgo, no sólo de tipo político sino también desde el punto de vista de la gestión de la operación, por las limitaciones de tiempo y apoyo logístico. Se espera que los Delegados tengan línea directa con el Alcalde y un buen nivel de interlocución con los secretarios de despacho y directores de instituciones y entidades del ámbito municipal y departamental. Sin embargo, las funciones que se le asignan y las que debe llevar a cabo en la práctica normalmente entran en conflicto con las funciones del cargo que ocupen al interior de la administración o de otras actividades que les sean encomendadas.

Se propone que dentro del presupuesto que cofinancia la nación para la operación de JUNTOS en el Municipio se dedique una suma para compartir con el municipio el pago de un funcionario profesional de nivel técnico o tecnológico que apoye al Delegado Municipal en las labores logísticas y de coordinación interinstitucional que tienen que ver con la gestión de oferta, el acceso preferente y el fortalecimiento institucional. Este funcionario que puede ser nombrado por el delegado como persona de su confianza tendrá a su vez la obligación de elaborar informes que permitan al Profesional JUNTOS de cada región monitorear el desarrollo de las actividades de la oferta en los municipios que le corresponden.