

Métodos de elección gubernamental: clientelismo, corrupción, el caso de Familias en Acción¹

Sneyder Rivera Sánchez²
Juan Miguel Urquijo Pulgarín³

Resumen

Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional de apoyo a niños menores de 18 años, con el fin de mejorar sus condiciones básicas, este programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema para que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida (Diario *La República*, 2009), este estudio indaga sobre la realidad de los índices sociales (pobreza, educación, salud, entre otros) y si a partir de éste han mejorado o han empeorado su condición y en qué proporción.

Palabras clave: política pública; Familias en Acción; vulnerabilidad; pobreza extrema; clientelismo; corrupción; Colombia.

Clasificación JEL: H44, H53, I38, K42.

¹ Este documento es producto del trabajo desarrollado en la asignatura de Políticas Públicas, a cargo del profesor Julián Bautista.

² Estudiante de octavo semestre de Economía de la Universidad Central. E-mail: sriveras1@ucentral.edu.co.

³ Estudiante de octavo semestre de Economía de la Universidad Central. E-mail: jurquijop@ucentral.edu.co.

Introducción

La política pública es uno de los instrumentos fundamentales para analizar las relaciones que se establecen desde la sociedad hacia el Estado y viceversa; por tanto, las decisiones que se tomen dentro de este marco tendrán efectos sobre la población. A su vez, la ejecución de política es una vía para solucionar los conflictos que surgen en la sociedad por medio de la intervención en las problemáticas para así generar beneficio en los individuos que la componen. A partir de esta definición durante el desarrollo de este trabajo cabe preguntarse si realmente el programa Familias en Acción ha logrado tener una cobertura total de la población objetivo, pero lo más importante es indagar sobre si los índices sociales (pobreza, educación, salud, entre otros) han mejorado o empeorado y en qué proporción a partir de este programa.

Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores 18 de años que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del Sisben, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas (Presidencia de la República, 2006).

Con este programa, el gobierno está asegurando que la calidad de vida de los niños que viven en condiciones de bajos recursos puedan acceder a satisfacer y cubrir los niveles básicos de primera necesidad.

El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas (Presidencia de la República, Acción Social, 2009).

Una de las metas de la iniciativa es mejorar la calidad de vida de aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad no pueden acceder a este tipo de cubrimiento básico.

La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada

al complemento de la inversión en capital humano de los menores. De esta forma el programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida (Presidencia de la República, Acción Social, 2009).

Es importante el seguimiento que se le pueda hacer al programa, ya que es necesario que el gobierno sepa si realmente el dinero que se le está invirtiendo a la iniciativa, es para lo que se ha destinado.

Adicionalmente, las familias tienen la oportunidad de mejorar condiciones básicas como la identificación, adoptando un sistema de pagos a través de entidades financieras para el pago de los subsidios a las familias beneficiarias. El valor total del subsidio en este programa de transferencias condicionadas depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad (Presidencia de la República, Acción Social, 2007).

Permeabilidad de Familias en Acción

El presente análisis pretende observar ciertas irregularidades dadas en el programa de Familias en Acción, las cuales son evidenciadas en casos de corrupción denunciados.

El problema central bajo investigación, es si realmente el impacto del programa se está viendo reflejado como una política pública en pro de mejorar las condiciones de las personas que se encuentran en la vulnerabilidad establecida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional o, si por el contrario, busca ejercer algún tipo de poder político con este tipo de ayuda.

A partir de lo observado en las elecciones presidenciales para el período 2010-2014, se identificaron irregularidades con el uso de esta política, y en las cuales resultó favorecido Juan Manuel Santos (candidato presidencial por el Partido de la U).

Parte de las irregularidades que se encontraron en esta política fue la estrategia utilizada para conseguir votos a favor del Partido de la U y que fueron posteriormente denunciadas en la prensa nacional

(Campo, 2010) en la que explican cómo las personas que se encontraban vinculadas al programa Familias en Acción fueron citadas en la ciudad de Bucaramanga en una sede del Partido de la U a asistir a una de las conferencias para la campaña presidencial del entonces candidato, Juan Manuel Santos, en donde les insistían en hacer el cambio de su firma por el bono que otorgaba el programa y que legalmente les correspondía.

Este caso en particular muestra cómo las personas prefieren cambiar sus decisiones por otras que probablemente no comparten, pero que les están produciendo un sentimiento de presión manifestado en el hecho de que podrían perder el beneficio otorgado por el gobierno si no hacen lo que se les está imponiendo. Según la teoría de poder de Robert Dahl (1915), el gobierno está ejerciendo su poder político para hacer que las personas tomen decisiones que de otra manera no tomarían; es decir, que si los beneficiarios del programa estaban inclinando su voto hacia otros candidatos, el poder ejercido por la acción gubernamental hizo que cambiaran esta decisión, siendo éste un tipo de poder directo ejercido por el Estado.

A partir de la teoría de élites de Gaetano Mosca (1914), ¿cómo el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, estaría usando medios ilegales para continuar con el poder que le fue otorgado voluntariamente por el país desde el 2002 y su posterior reelección en el 2006 y ahora la continuidad de su política con su sucesor?

La relación entre política pública e instituciones gubernamentales es muy cercana. Estrictamente hablando, una política no se convierte en política pública hasta que es adoptada, implementada y forzada por algunas instituciones gubernamentales (Dye, 1852, 18), las cuales otorgan a la política pública tres características distintivas.

En primer lugar, el gobierno le da legitimidad a las políticas. Las políticas gubernamentales son generalmente consideradas como obligaciones legales que dirigen la lealtad de los ciudadanos. Las perso-

nas pueden considerar las políticas de otros grupos y asociaciones de la sociedad —corporaciones, iglesias, organizaciones profesionales, asociaciones cívicas, etc.—, como importantes e incluso obligatorias.

En segundo lugar, las políticas del gobierno incluyen la universalidad. Solamente las políticas del gobierno se extienden a todas las personas de la sociedad, las políticas de otros grupos u organizaciones solamente llegan a una parte de la misma.

Finalmente, la tercera, el gobierno tiene el monopolio de la coerción en la sociedad —solamente el gobierno puede encarcelar legítimamente a los transgresores de sus políticas—. Las sanciones que pueden ser impuestas por otros grupos o asociaciones de la sociedad son más limitadas.

Son precisamente estas habilidades del gobierno las que pueden comandar la lealtad de todos los ciudadanos, promulgando las políticas gubernamentales a toda la sociedad y monopolizando el legítimo uso de la fuerza, factores estos que alientan a los individuos y grupos a trabajar por la promulgación de sus preferencias en política (Dye, 1852, 19).

¿Qué evidencias existen?

Como hecho inicial de posibles problemas de “perversión” en el programa de Familias en Acción, se identifican artículos publicados en la prensa nacional sobre irregularidades traducidas en favores políticos para candidatos presidenciales. Con el fin de demostrar esta afirmación, se citan tres artículos publicados en la época de elecciones en periódicos nacionales que pese a ser parte del dominio de uno de los candidatos, más precisamente, de Juan Manuel Santos, fue destapado el escándalo, pudiéndose usar en ese momento como evidencia para demostrar las fallas que ha tenido el programa, a saber:

- Hay diez denuncias por uso indebido de Familias en Acción en política, (*Revista Semana*, Peláez, León Darío, 2010).

- ¿Le pusieron Familias en Acción a Santos en Bucaramanga?, (*Revista Votebien.com*, jueves 21, abril 2010).
- Dudas en acción, (*Revista Semana*, 2010).

Si bien las fuentes mencionadas no permiten afirmar la existencia de fallas al interior del programa, sí representan un punto de partida para el análisis sobre el uso del mismo como mecanismo de favorecimiento para uno (o algunos) de los candidatos en el pasado período de elecciones presidenciales.

Una de las principales muestras en las recientes elecciones fue el caso de Antanas Mockus, candidato fuerte a quedarse con la victoria y la candidata Noemí Sanín (candidata presidencial por el Partido Conservador). En artículos de la *Revista Semana*, se hizo mención de ambos, diciendo que denuncias en contra de ellos aseguraban que estaban usando a Familias en Acción en beneficio de sus campañas, haciendo uso de los recursos de dicho programa y, permitiendo así, la desviación de algunos de los dineros, obedeciendo a razonamientos ilógicos dentro de sus discursos, puesto que se supone que el presupuesto se debe destinar a las familias en condición de vulnerabilidad, dando una dura crítica a lo que promulgaba, por ejemplo, el candidato Mockus, asegurando que los recursos del Estado son sagrados (Mockus, 2010), pero aquí el mismo Mockus con su accionar contradice lo que pensaba. Esto demuestra cómo en nuestro país el uso indebido de los recursos hace que unos pocos con un poder político más focalizado se vean beneficiados con este tipo de acciones.

La acusación más dura que se dio a este tipo de uso indebido del programa se mostró con el candidato Santos, cuya campaña presidencial como se mencionó anteriormente, podría haber usado a Familias

en Acción para poder conseguir votos a su favor. Específicamente hablando, el Partido de la U⁴ al ser el partido que acompañó al expresidente Uribe (junto con el Partido Cambio Radical, Partido Conservador, Partido de Integración Nacional, entre otros) en su reelección y durante todo su segundo período, impulsado en gran medida por la ayuda de varios programas sociales, entre ellos Familias en Acción.

De la misma forma, es necesario observar la relación influyente de manera objetiva, teniendo en cuenta la campaña de apoyo tan agresiva (publicitariamente hablando) que hubo de parte del entonces presidente Uribe, al ahora presidente Santos, y su apoyo incondicional a éste, mirando que el programa nace como una acción gubernamental dirigida desde el Palacio de Nariño y siendo un programa completamente controlado por el ejecutivo.

No obstante, en la ciudad de Bucaramanga, se recibieron denuncias que fueron divulgadas en el canal Uno, y adicionalmente, fueron publicadas en la prensa nacional por la *Revista Semana*. Es aquí donde se va a analizar el problema de medios que se podría presentar. Primero que todo, la *Revista Semana* hace parte de las publicaciones que controlan la familia Santos y de la cual hace parte el Presidente de la República. Entonces se evidencia que el escándalo desatado fue tan grande que fue necesario hacer una publicación como contrapeso para evitar cualquier tipo de encubrimiento de los medios.

En la prensa nacional se mencionó que alrededor de 100 personas (*Revista Semana*, 2010) que hacían parte del programa de Familias en Acción fueron citadas en la sede del Partido de la U donde se realizaría una conferencia presidida por Juan Manuel Santos, y estas personas, beneficiarias del programa, fueron registradas en una lista en la cual se comprometían a votar por el candidato en mención, dado que si no lo

⁴ Partido Social de Unidad Nacional.

hacían podían perder los beneficios que les otorgaba el programa. Al respecto, resulta evidente el abuso de poder, considerando que ninguna de las condiciones para acceder al programa se compromete a que tienen que cambiar sus decisiones, respecto al tema que sea, en este caso las elecciones a las que prácticamente les ordenaba el gobierno nacional.

Es aquí donde se ve reflejado el problema del clientelismo, sin dejar de lado lo que hace el programa por las personas que necesitan ayuda por parte del gobierno. Familias en Acción, no supone un favor, sino una necesidad insatisfecha que el Estado debe cubrir mediante la ayuda que se le da a esta población altamente vulnerable. A partir de aquí se desarrollará más adelante la estructura de *stakeholders/actores* (Falçao Martins & Fontes Filho, 1999).

Evolución de la política

Este programa se ha caracterizado por el planteamiento de sus objetivos, entre los cuales se encuentra el de reducir, lo máximo posible, la población denominada vulnerable⁵, así como también el de disminuir el número de personas en calidad de pobreza extrema, que es definida como aquel grupo de personas con carencias en el bienestar material, empleo, seguridad alimentaria y bienestar psicológico (Banco Mundial, 2000); según estos dos objetivos el programa sería algo deseable para la sociedad, ya que se protege a quienes más lo necesitan, pero en el desarrollo de este programa, ¿ha funcionado?, ¿realmente el programa de Familias en Acción ha logrado llegar a toda esta población vulnerable?, ¿se han destinado los recursos necesarios para favorecer a la población en calidad de vulnerabilidad?, ¿los resultados han estado acordes a lo planteado por el programa?, ¿los recursos sí llegan en su totalidad a las manos que deberían llegar? Para

lograr solucionar estos cuestionamientos se estudia la evolución de la política, por ejemplo, desde afirmaciones como las del Departamento Nacional de Planeación (DNP) quien plantea que:

Los estudios realizados en los últimos años sobre el tema han encontrado que la vulnerabilidad tiene impactos importantes en el bienestar, porque no solo puede causar pobreza sino también hacerla persistir (DNP, 2007).

Según esta afirmación se muestra que para el gobierno es importante reducir los niveles de vulnerabilidad, ya que así podría lograr disminuir los índices de pobreza, pero la realidad es distinta. En 2002 cuando se inició el programa Familias en Acción, los niveles de pobreza se encontraban por encima del 60% de la población, de los cuales el 16,6% se encontraban en la categoría de miseria o pobreza extrema, para el 2009 la pobreza estaba en poco más del 50%, mientras que la cifra sobre pobreza extrema se encontraba en el 14% (DNP, 2007).

Estas cifras nos quieren decir que el programa ha tenido algún impacto, el problema que surge ahora es que no se han cumplido las metas establecidas desde el principio, por lo menos para el caso de la pobreza extrema, para la cual la meta esperada era del 10% (DNP, 2007) de la población en calidad de pobreza extrema. ¿Qué está pasando? En función de la vulnerabilidad se pueden observar avances no tan significativos.

Esta iniciativa pretende que toda la población en calidad de alto riesgo esté afiliada al Sisben nivel I, para así garantizar sus servicios en el campo de la salud. En el 2005 las familias afiliadas al régimen subsidiado era alrededor del 70,9%, mientras que para junio del 2009 se tenían afiliadas por primera vez al Sisben el 60,9% de la población de alto riesgo (Presidencia de la República, Acción Social, 2009), con esto se da a conocer que menos personas han

⁵ Es la incapacidad de resistencia de las personas y comunidades cuando se presenta un fenómeno amenazante, o la incapacidad para reponerse después de que ha ocurrido un desastre (Vargas, 2002).

logrado entrar al régimen subsidiado de salud, cabría preguntarse entonces, ¿será un buen resultado de la política o más personas están quedando fuera de la cobertura en salud? Uno de los avances más significativos que se ha podido observar dentro del programa es la cobertura a nivel nacional, ya que se ha logrado llegar a 1.093 municipios del país, para un total del 99,5% de cobertura, en lo que se cree se atiende a la mayoría de la población en calidad de vulnerabilidad (Presidencia de la República, Acción Social, 2009).

Respecto a la destinación de los recursos, este tema merece un capítulo aparte ya que es un asunto bastante especial y delicado a la hora de tratar. El programa Familias en Acción a diferencia de otras iniciativas gubernamentales, este programa es uno de los que más recibe recursos por parte del Estado, ya que abarca educación, salud y alimentación para la población, en los últimos años se han recibido muchas denuncias sobre el destino de los recursos de programas, hacia personas y familias que no lo necesitan. Cuando nos referimos a personas, hablamos de políticos interesados en sacar provecho del programa y sus recursos, ya que tal como lo expresa Thomas Dye:

[...] La sociedad está dividida en los pocos que tienen el poder y los muchos que no lo hacen. Sólo un pequeño número de personas asignan los valores para la sociedad, las masas no deciden las políticas públicas (1852, 20).

Esta reflexión de Dye aplica para el caso, que muchos de los políticos se aprovechan de su posición dentro de la élite para tomar partido dentro de los recursos del programa. Un ejemplo claro es lo observado en la reciente campaña política para las elecciones presidenciales, donde el entonces candidato Juan Manuel Santos (parte de la élite) hizo uso del programa para manipular a los votantes (masa) para lograr una mayor cantidad de votos sin distinguir entre estrato

socio-económico, de acuerdo con este ejemplo cabría la pregunta, ¿qué tan transparente es el programa con las familias que lo necesitan? De acuerdo con los datos, en el programa Familias en Acción se invierte aproximadamente entre un 10% y un 15% del producto interno bruto (PIB), y tiene una cobertura del 99% del territorio nacional (DNP, 2007). Entre sus principales reformas se encuentra que los niños ya no tienen que ser menores a 7 años para acceder al recurso, sino que la edad aumenta hasta los 18 (Presidencia de la República, 2007), logrando así una mayor cobertura, sin saber si hay un verdadero resultado.

Identificación de involucrados (actores/*stakeholders*⁶)

Hay una correspondencia uno a uno entre las etapas del proceso de políticas y las fases del análisis. Por ejemplo, la siguiente lista de pasos puede interpretarse como una descripción idealizada de la elaboración racional de las políticas, o bien, como una fórmula de análisis de políticas:

- Objetivo
- Modelo
- Hipótesis de acción control
- Predicción
- Variar la acción control hipotética
- Revisar la predicción
- Repetir para escoger el óptimo
- Actuar
- Observar la conducta
- Refinar el objetivo
- Revisar el modelo
- Actualizar la predicción y optimización
- Actuar otra vez
- Continuar la observación

⁶ Es cualquier actor (persona, grupo, entidad) que tenga una relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización (Thompson *et al.*, 1991; Donaldson & Preston, 1995).

Esta elaboración racional de política permite identificar los principales actores o *stakeholders* del programa Familias en Acción, ya que en todos estos procesos interviene el Estado, pero en representación de éste se tiene a los funcionarios del DNP⁷, quien tiene por objetivo la destinación de los recursos, cuánto se debe, a quiénes se debe y de qué manera se deben destinar los recursos? Después de haber hecho todas estas estimaciones y análisis se procede a crear la política pública, definida como el proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre uno o varios sectores, o aun entre en sector y una sociedad global (Muller, 2002, 31), donde se hace necesario alguien a la cabeza del programa (coordinador nacional⁸ de Familias en Acción) y un monitoreo constante del programa (coordinador de monitoreo nacional⁹ de Familias en Acción), quienes son los encargados de establecer una relación entre el programa, beneficiarios, y otros programas sociales que se pueden articular al FEA.

A la hora de analizar la conducta de la política, se considera fundamental el rol desempeñado por los medios de comunicación y los académicos, ya que son los encargados de observar cómo se está desarrollando la política y si ésta ha tenido resultados ya sean positivos o negativos. Para el programa Familias en Acción se tomará a un académico¹⁰ que está trabajando en

el desarrollo del programa, además de observar los resultados y críticas al programa.

Por último, se incluye al beneficiario (núcleo familiar), en cabeza de una madre quien es la responsable de recibir el recurso y con el cual tiene que presentar una “rendición de cuentas” al programa Familias en Acción, donde garantice que su(s) hijo(s) está(n) recibiendo beneficios por efectos de estos recursos, midiendo: los niveles de nutrición, que se encuentre estudiando y el no correr ningún riesgo; para el análisis que se está realizando, este *stakeholder* es el más importante, porque es el que representa la efectividad del programa.

Ya teniendo definidos los actores dentro del programa Familias en Acción se procederá a realizar una calificación del grado de poder, legitimidad y urgencia (Falçao Martins & Fontes Filho, 1999), realizadas y disponibles para consulta en el anexo del final del trabajo. Estas matrices permiten hacer comparaciones entre los distintos actores, logrando observar en la matriz de poder (tabla 1), la asimetría que hay entre los funcionarios encargados definidos en este contexto como las élites (DNP, coordinadora y monitora) en comparación con las masas (en este caso, familias beneficiarias), así como también el grado de urgencia, en el cual se hace necesario una respuesta inmediata por parte del gobierno a las necesidades de la población en condición de vulnerabilidad. Esta matriz permite ver este tipo de comportamiento, que no es usualmente utilizado.

⁷ Departamento Nacional de Planeación Nacional.

⁸ Rita Combariza Cruz.

⁹ Hernando Sánchez Castro.

¹⁰ Rosa Cárdenas, estudiante de Economía, Universidad Militar.

Tabla 1: Matriz de poder

Grupo	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)			Medios simbólicos		
	Fuerza	Armas						
Grado de sensibilidad de los recursos	0	1	0	3	2	2	3	
DNP								
Grado de disponibilidad	0	0	2	3	3	2	2	
Grado de poder	0	1	2	9	6	4	6	2592
Familia (papá, mamá, hijo)								
Grado de disponibilidad	0	0	1	1	0	0	3	
Grado de poder	0	1	1	3	2	2	9	108
Coordinadora nacional¹								
Monitoreo²								
Grado de disponibilidad	0	0	2	2	2	2	1	
Grado de poder	0	1	2	6	4	4	3	576
Académico³								
Grado de disponibilidad	0	0	1	1	3	3	0	
Grado de poder	0	1	1	3	6	6	3	324

Notas: (1) Rita Combariza Cruz. (2) Hernando Sánchez Castro. (3) Claudia Rodríguez Sánchez

Fuente: elaboración propia con base en Falção Martins y Fontes Filho (1999).

Relacionando el tema con el clientelismo y la corrupción, las grandes élites al detentar tanto poder pueden llegar a sacar provecho de la posición de dominio que poseen, por lo tanto, pueden buscar no destinar los recursos necesarios para beneficio colectivo, sino para el beneficio personal, que como se sabe no es deseable.

Para el caso de la legitimidad, se puede observar que los niveles de deseabilidad cambian totalmente ya que, tanto el DNP, la coordinadora nacional y la familia tienen un claro reconocimiento en la sociedad, ya sea por su condición socioeconómica o por el grado de importancia dentro de la sociedad (tabla 2).

Tabla 2: Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		
	Para la organización	Para la sociedad	Grado de legitimidad total
DNP	3	3	9
Familia	3	3	9
Coordinadora nacional	3	3	9
Monitoreo	2	3	6
Académico	1	1	1

Fuente: elaboración propia con base en Falção Martins y Fontes Filho (1999).

La matriz de urgencia (tabla 3) muestra que, indudablemente la necesidad la tiene primero la familia, a la cual el gobierno y sus programas deben atender primero para sanear la situación por la cual

están atravesando, esto debería lograr que el programa funcione de manera rápida, casi que instantánea para evitar efectos nefastos del descuido gubernamental.

Tabla 3: Matriz de urgencia

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		
	Sensibilidad temporal	Criticidad	Grado de urgencia total
DNP	1	1	1
Familia	3	3	9
Coordinadora nacional	1	2	2
Monitoreo	2	2	4
Académico	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en Falção Martins y Fontes Filho (1999).

Tabla 4: Matriz de consolidación-índice de preponderancia

Actores	Grupo de poder		Grupo de legitimidad		Grupo de urgencia		Total	Índice de preponderancia
	Total	Normalizado	Total	Normalizado	Total	Normalizado		
DNP	2592	518,4	9	1,8	1	0,2	186,624	37,3248
Familia	108	21,6	9	1,8	9	1,8	69,984	13,9968
Coordinadora nacional	576	115,2	9	1,8	2	0,4	82,944	16,5888
Monitoreo	576	115,2	6	1,2	4	0,8	110,592	22,1184
Académico	324	64,8	1	0,2	0	0	12,96	2,592
Total	4176	835,2	34	6,8	16	3,2	463,104	92,6208
Número de actores	5	5	5	5	5	5	5	5
Promedio	835,2	167,04	6,8	1,36	3,2	0,64	92,62	18,52

Fuente: elaboración propia con base en Falção Martins y Fontes Filho (1999).

Según el desarrollo de lo anterior, las familias son segundas en menor preponderancia, después del académico, cuando no debería ser así, ya que ellas son las que necesitan una atención inmediata por parte del Estado ya que están pasando por una situación de alta vulnerabilidad. Mientras que, el DNP se ubica en el primer lugar de preponderancia, esto principalmente debido a que es el gestor de los recursos (tabla 4).

En resumen, existen los recursos para destinar a las familias que están en condiciones de vulnerabilidad, lo que no se puede apreciar es que éstas realmente jueguen

un papel importante como fin último del programa, por lo que puede convertirlo en un programa netamente de interés político y no de interés social, como debería ser.

Formación de agenda

El analista no se contenta con observar; él mismo formula las alternativas. Decisor o consultor de un decisor, éste expresa conscientemente su preferencia por un resultado final esperado, por un efecto concreto o simbólico que se va a inducir. Tras elegir su blanco, modelará los medios y las soluciones que tengan más posibilidades de generar el resultado, de alcanzar ese blanco (Mény, 1992).

La formulación de este tipo de programas debe estar dentro de la agenda de un país, y debe tener como meta principal el fortalecimiento del capital social y humano. Es, pues cuando se demuestra que niños mejor alimentados son capaces de asistir más concentrados al colegio, y están en la capacidad de mejorar su aprendizaje (Sen, 1999).

Un país debe centrarse en mejorar su población más pobre, para que así se logre un desarrollo partiendo de las personas que menos tienen. Es, pues cuando los estudios sobre el desarrollo muestran que los países que enfocan su atención en el quintil menos favorecido de una población, y hacen que éste mejore, el aumento de su capital social y humano será mejor y, esto se verá reflejado, tanto en el PIB, como en los nuevos índices de desarrollo humano (Basu, 2000).

De ahí, la importancia de que Familias en Acción no desvíe sus fondos y su acción gubernamental debe estar en una instancia decisiva y principal de las agendas del gobierno, es allí donde radica la pertinencia de analizar los problemas que presenta.

Como se puede ver en nuestro país estos problemas tan marcados y esta falta de atención y de control por parte de los entes gubernamentales encargados de hacerlo, hacen que aquí se sigan cometiendo los mismos errores por cada período de gobierno, sea quién sea el encargado de turno. Es, pues como menciona Aguilar:

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente. Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar desafiar políticas infalibles, inmunes de todo error. La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, pena la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante

en turno. Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente (Villanueva, 1992, 70-71).

Con lo dicho anteriormente, cabría preguntarse, si realmente Familias en Acción ha llegado a ser percibida por la población establecida; es decir, si su objetivo principal se ha cumplido, y si éstos han dado los resultados esperados. Adicionalmente, si la Presidencia de la República ha destinado los suficientes recursos en pro de mejorar las condiciones en las que viven las personas en calidad de vulnerabilidad. Y finalmente, y como tesis central, si estos recursos que se destinan han llegado en su totalidad a su objetivo, o si por el contrario se han desviado y han causado que se beneficie a quien no debe.

Conclusiones

- Pese a que Familias en Acción comenzó como un programa gubernamental para mejorar las condiciones de pobreza e inequidad social del país, es notorio que estos índices no han mejorado, si no que por el contrario, han tenido varios desfases que muestran una ineficiencia del programa.
- Los problemas de corrupción que se presentan al interior del gobierno, hacen que el Estado pierda legitimidad frente a las personas en el país. Es, pues cuando se puede afirmar, que el presidente Santos, pudo haber perdido credibilidad al momento de darse a conocer el uso indebido del programa.
- Un cambio de mentalidad sería necesario en el colombiano, ya que un problema muy grande que se evidencia, es que las personas suelen creer que los derechos que tienen, son favores que les hace el Estado, vía acciones gubernamentales. Un país que desee que haya desarrollo, debe hacer que las personas sean más conscientes que pueden ejercer sus derechos sin necesidad de pedirlos como un favor. El desarrollo como lo mencionan Knbur y Squire, puede darse por la vía del cambio de mentalidad (2000).

Referencias bibliográficas

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2009). *Informe de estado y avance primer semestre de 2009*. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República. Recuperado de http://www.accionsocial.gov.co/documentos/5129INFORME_GESTION_BID_1947_y_BIRF_7619_SEGUNDO_SEMESTRE_2009.pdf
- Basu, K. (2000). Sobre las metas del desarrollo. En J. Stiglitz, *Frontiers of development economics: the future in perspective world bank* (49-74), World Bank. Washintong, D.C.: Alfaomega Grupo Editor S.A.
- Campo, E. A. (Abril, 2010). ¿Le pusieron Familias en Acción a Santos en Bucaramanga? *Revista Semana*. Edición especial. Bogotá, D.C. Recuperado de <http://www.semana.com/actividad-politica/pusieron-familias-accion-santos-bucaramanga/137912-3.aspx>
- Dahl, R. (1915). *Poliarquía*, Yale: U. Press.
- DNP. (2007). *Una aproximación a la vulnerabilidad*, Bogotá, D.C.: Gráficas Ducal Ltda.
- Dye, T. (1852). *Modelos de política: alguna ayuda en el pensamiento sobre política pública*. En T. Dye, Prentice Hall.
- Falçao Martins, H. & Fontes Filho, J.R. (Octubre de 1999). ¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulacion de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (15) 1-18. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-rforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/bfen-quien-se-pone-el-foco-identificando-stakeholders-para-la-formulación-de-la-misma-organizacional-l>
- Knbur & Squire. (2000). *Frontiers of development economics: the future in perspective*. En J. Stiglitz, *La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando las interacciones* (113-217), World Bank. Washington, D.C.: Alfaomega Grupo Editor S.A.
- Majone, G. (1992). *Los usos del análisis de política*. Madrid: Colección Antologías de Política Pública.
- Mény, Y. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mockus, A. (2010). *Discurso de campaña a la Presidencia de la República*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Mosca, G. (1914). *La clase política*, Palermo. New York: Mc. Graw Hill.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mundial, B. (2000). *World Bank.org*. Recuperado el 12 de noviembre de 2010, de siteresources.worldbank.org/FINTPOVERTY/FResources/F335642-1124115102975/F1555199-1124115187705/Fvol1c2.pdf
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Oxford: Oxford University Press.
- Vargas, J. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. En *Cepal Serie Medio Ambiente y Desarrollo* (50). Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Villanueva, L. A. (1992). Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio. *Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología*. (15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.