



INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

**POLÍTICA PÚBLICA:
RED PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA
2008-2014
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014
“PROSPERIDAD PARA TODOS”**

017

**CGR – CDSS No.
25 de junio de 2014**



**INFORME DE AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA
RED PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA
2008-2014**

Contralora General	Sandra Morelli Rico
Vicecontralora	Ligia Helena Borrero Restrepo
Contralor Delegado para el Sector Social	Carlos Eduardo Umaña Lizarazo
Directora de Estudios Sectoriales	Yaneth Cecilia Suárez Caballero
Directora de Vigilancia Fiscal	Alba Lucía Londoño Suárez
Supervisora Nivel Central	Mónica Ivón Escalante Rueda
Intersectorial de Regalías	Carlos Alberto Barragán
Responsable de Auditoría	Martha Yanira Castañeda

Equipo Auditor		
Carlos Andrés Niño Martínez	Coordinador nivel central- Regalías	Ingeniero Agroindustrial
Javier Reyes Rivera	Contratista nivel central	Administrador de Empresas
José Antonio Martínez	Profesional nivel central - Regalías	Administrador Financiero
Alba Mercy Cruz Pinzón	Coordinador nivel central - Regalías	Odontóloga Epidemióloga
Omar Mauricio Martínez Mendoza	Contratista nivel central	Médico
Andrés Arias	Contratista nivel central	Administrador público
Paulo Cesar Herrera Palacios	Contratista nivel central	Administrador Agropecuario
Felipe Cantillo	Contratista Gerencia Magdalena	Abogado
Clara Eugenia González Niño	Profesional grado 1 Nivel central – DVF Social	Administradora de empresas



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

Eduardo Sadit Ruano	Profesional grado 1 Nivel Central D'VF Social	Economista
Lenis del Carmén García Cueto	Profesional grado 4 Gerencia Magdalena	Administradora e empresas
María Clara Vargas	Contratista Gerencia Cesar	Administradora de Empresas
Armando Daniel Cuello Calderón	Profesional grado 4 Gerencia Cesar	Administrador de empresas
Enrique Luis Maestre	Profesional Gerencia Cesar	Economista
Alberto Mario Hinojosa Fuminaya	Contratista Gerencia Cesar	Administrador de empresas
Diego Luciano Aguilar Marín	Profesional grado 4 Gerencia Cauca	Abogado
Deysi Tatiana Saravia Perea	Contratista Gerencia Chocó	Abogada
Narda Adiel Martínez	Profesional grado 3 Gerencia Arauca	Economista
Alberto Alvarado Martínez	Contratista Gerencia de Guajira	Economista
Elizabeth Fontecha	Profesional grado 4 Gerencia Guaviare	Administrador de Empresas
Jorge Osorio Peña	Profesional grado 4 Gerencia de Huila	Abogado
Yorlady Tello Paredes	Profesional grado 3 Gerencia de Valle	Abogada
Soraida Ruiz García	Gerencia de Boyacá	Ingeniera ambiental
Wilson Velásquez Ayala	Contratista Boyacá	Ingeniero Industrial
Jansson Téllez	Contratista Boyacá	Arquitecto
Aura Martínez	Contratista Gerencia Cundinamarca	Contadora
Catalina Figueroa Muñoz	Profesional grado 4 Gerencia Córdoba	Arquitecta
Licette Hooker	Contratista Gerencia San Andrés	Abogada

Profesionales de Apoyo

Mario Ernesto Camargo	Profesional de la DES	Estadístico
Jesús Efrén Saa	Profesional de la DES	Sociólogo

Elaboración de mapas georreferenciados

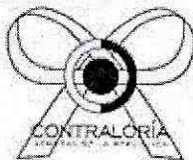
Liliana Rivera IDE_CGR

Cruces de Bases de Datos del SISBEN y Entidades Nacionales Jorge Alberto
López



Contenido

1. ALCANCE Y DICTAMEN	8
1.1 ALCANCE	8
1.2 DICTAMEN	12
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	17
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO	17
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: RED PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	18
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	18
2.1.1 Actores: Organización institucional para la superación de la pobreza extrema	23
2.1.1.1 Organización institucional 2011-2014	26
2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	29
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	29
2.2.1.1 Lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	29
2.2.1.2 Avance en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema	31
2.2.1.3 Avance en la pobreza medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	34
2.2.1.4 Avance en la equidad	35
Hallazgo No. 01	35
2.2.1.5 Avance en la meta de sacar de la pobreza extrema a 350.000 núcleos familiares	40
Hallazgo No. 2	40
2.2.1.6 Dificultades para graduar de la pobreza extrema a los núcleos familiares	52
2.2.1.6.1 En la oferta de los niveles nacional, departamental y municipal	53
2.2.1.6.1.1 La oferta en Habitabilidad	61
2.2.1.6.1.2 La oferta en Identificación	67
2.2.1.6.1.3 La oferta en Ingreso y Trabajo	71
2.2.1.6.1.4 La oferta en Capacitación	77
2.2.1.6.2 Algunas dificultades de la ANSPE	81
2.2.1.6.2.1 Dificultades en la gestión de la oferta	81



2.2.1.6.2.2 Dificultades en la operación	83
2.2.1.6.2.3 Dificultades en la Coordinación	84
Hallazgo No. 3.....	86
Hallazgo No. 4.....	89
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	89
2.2.2.1 Análisis de recursos 2008 – 2014 de la Red Para la Superación de la Pobreza Extrema	90
Hallazgo No. 5.....	92
2.2.2.2 En la institucionalidad	95
2.2.2.3 En la gestión de las entidades.....	97
Hallazgo No. 6.....	99
Hallazgo No. 7.....	104
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública	107
4. CONCLUSIONES	110
5. REFERENCIAS.....	110
6. ANEXO	112



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

Bogotá, D.C.

Doctores:

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ

Director

DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

BEATRIZ LINARES CANTILLO

Directora

AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ

Director (E)

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

TATIANA MENDOZA LARA

Directora

Departamento Nacional de Planeación

JOSÉ NOÉ RÍOS

Ministro Encargado

MINISTERIO DE TRABAJO

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra

MINISTERIO DE CULTURA

RUBÉN DARÍO LIZARRALDE

Ministro

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

LUIS FELIPE HENAO CARDONA

Ministro

MINISTERIO DE VIVIENDA

JUAN CARLOS PINZÓN BUENO

Ministro

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



CARLOS ARIEL SANCHEZ TORRES

Registrador

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

LUIS EDUARDO GOMEZ ALVAREZ

Presidente

FINAGRO

REY ARIEL BORBÓN

Gerente General

INCODER

LUIS FERNANDO CASTRO VERGARA

Presidente

BANCOLDEX – BANCA DE OPORTUNIDADES

JORGE ALEXANDER VARGAS MESA

Director ejecutivo

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

NIGERIA RENTERIA LOZANO

Consejera

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER

GUSTAVO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá. D.C

GOBERNADORES Y ALCALDES DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA
GUAJIRA, CORDOBA, MAGDALENA, CESAR, BOYACÁ, CAUCA, VALLE DEL
CAUCA, HUILA, SAN ANDRES Y PROVIDENCIA, GUAVIARE, CHOCÓ,
CUNDINAMARCA Y ARAUCA.

Ciudad



La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política, y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública *Red para la Superación de la Pobreza Extrema (hoy conocida como Red UNIDOS y antes Red JUNTOS)*, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014 PND, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA'S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

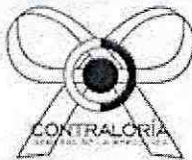
Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1. ALCANCE Y DICTAMEN

1.1 ALCANCE

La auditoría a la que se refiere el presente informe se realizó sobre aspectos, entidades, periodos de ejecución, programas o proyectos representativos de la Política Pública *Red para la Superación de la Pobreza Extrema* en las



dimensiones de Habitabilidad¹, Identificación², Capacitación para el Trabajo e Ingreso y Trabajo³.

Se tuvieron en cuenta para el dictamen de la Política Pública⁴ contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014, los Memorandos No. 008 de fecha 18 de noviembre de 2013⁵ de la Contralora General de la República CGR, los lineamientos de la Oficina de Planeación de la CGR emitidos con fechas 23 de diciembre de 2013 y 17 de febrero de 2014 y bajo los parámetros de Evaluación de Políticas Públicas según la auditoría de desempeño, que hace parte de las auditorías de rendimiento. Igualmente, se realizó de acuerdo con lo normado por INTOSAI- organización no gubernamental con estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ECOSOC.

El enfoque de la auditoría se orientó a evaluar varios aspectos de la política: resultados, por cuanto se evaluó si los objetivos de la Política Pública se alcanzaron como se esperaba; problemas, dado que se verificó y analizó las causas de los problemas en la institucionalidad, la operación y los resultados, en particular, las razones por las cuáles de acuerdo con el seguimiento que la CGR viene adelantando a esta política, no se está cumpliendo con la meta de promover de la pobreza extrema los núcleos familiares identificados por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE de acuerdo con las metas trazadas en el PND 2010-2014; y, sistémico, con lo cual se evaluó el funcionamiento de los sistemas de gestión de los diferentes actores vinculados con la estrategia.

Da cuenta de los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, considerados en la Ley 42 de 1993⁶, entendiéndose los primeros tres principios, como en las normas internacionales de auditoría INTOSAI⁷:

La estrategia de auditoría giró alrededor de los conceptos de gestión y resultados, y se basó en la verificación de la coherencia entre la gestión, los resultados, la

¹ Logros 24 a 33 exceptuando 25 y 30

² Logros 1 y 2

³ Logros 4,5,6,7,10,11,y 12

⁴ Hoy conocida como Red UNIDOS y antes Red JUNTOS

⁵ Lineamientos Estratégicos Para el Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2014.

⁶ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

⁷ El principio de **ECONOMÍA**: es mantener bajos los costos, requiere que los recursos utilizados por la entidad auditada para sus actividades, estén disponibles en el tiempo debido, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio. El principio de **EFICIENCIA**: es sacar el mayor provecho de los recursos disponible. Tiene que ver con la mejor relación entre los recursos empleados, las condiciones dadas y los resultados obtenidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad de los productos y/o logros. El principio de **EFFECTIVIDAD (EFICACIA)**: es lograr los objetivos establecidos. Tiene que ver con la obtención de metas específicas u objetivos establecidos y/o el logro de resultados previstos. Y, el principio de **EQUIDAD** de acuerdo con lo normado en el Audite 4.0: es medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal. Este efecto se mide tanto para los receptores de la actividad como para los individuos que asumen su costo.





Constitución Política y los derechos fundamentales consagrados en ella, en las dimensiones de Ingreso y Trabajo, Capacitación para el Trabajo, Identificación y Habitabilidad, utilizando como estrategia metodológica para lograr ese propósito la combinación de varias técnicas y procedimientos.

Se realizó el seguimiento a las metas de las entidades involucradas y los diferentes actores, evaluando la gestión. Se eligieron ocho (8) proyectos⁸ prioritarios en las dimensiones de Ingreso y Trabajo, Capacitación, Identificación y Habitabilidad con el objeto de realizar el análisis de sus resultados.

Se visitaron siete (7) hogares que fueron seleccionados como posibles candidatos para el programa de las 100.000 viviendas y se verificó su situación actual y las condiciones de la vivienda que habitan.

Se analizaron los recursos financieros de Acción Social en lo referido al programa Red JUNTOS y de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema respecto a Red UNIDOS, quienes son las principales entidades involucradas en la Política Pública.

Mediante una muestra estadística (Ficha técnica en Anexo 1), en 13 Departamentos⁹ y el Distrito Capital, representativa de 53.608 núcleos familiares promovidos, que son el 40% de estos (Mapa 1)¹⁰, se indagó sobre su situación actual, así mismo, con esta muestra se buscó establecer la gestión de los departamentos y municipios en lo relacionado con la Política Pública y los recursos invertidos; en los municipios de la muestra se realizaron 110 entrevistas a cogestores técnicos, 30 a cogestores profesionales y 47 a coordinadores locales, en los municipios seleccionados, con el fin de identificar fortalezas y debilidades de la política en ese ámbito.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen. Se visitaron ocho (8) proyectos¹¹ en los municipios de la muestra

⁸Programa de las 100.000 viviendas, Jóvenes en Acción, Ingreso para la Prosperidad, Capitalización Microempresarial, Incentivo para la Capacitación para el Empleo, mujeres Ahorradoras, Trabajemos Unidos, Ruta de Ingreso y Empresarismo.

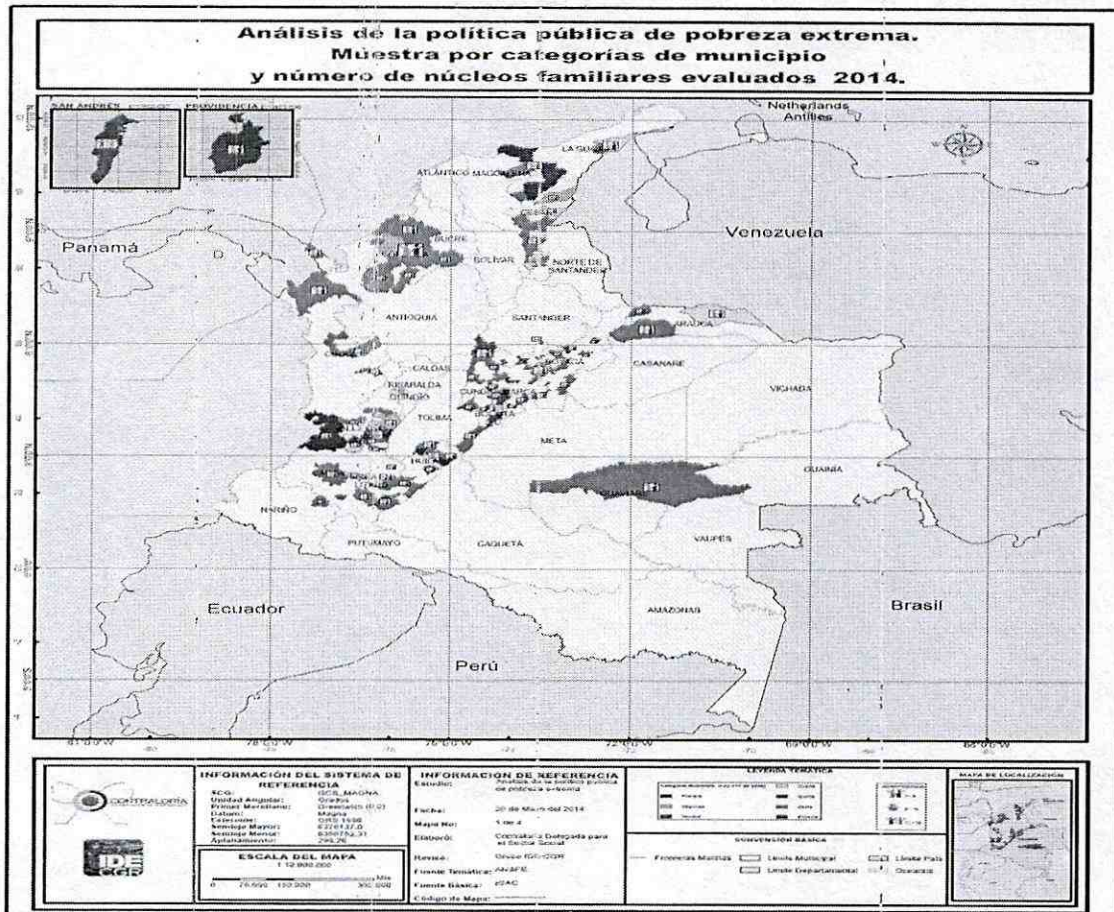
⁹La Guajira, Magdalena, Córdoba, Cesar, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca, Guaviare, Arauca, Chocó, Cauca y San Andrés y Providencia (101 municipios en total se visitaron, la proporción de hogares por categoría de municipio: 10,3% categoría 1, 6,3% categoría 2, 6,4% categoría 3, 7,3% categoría 4, 58,6% categoría 6 y 7,3% categoría especial).

¹⁰Se incluye la nota técnica de la muestra en el anexo 1.

¹¹Urbanización "Villas del Remolino", en el Municipio de Tadó (Chocó); "Valle del Ortigal", en el municipio de Popayán (Cauca); "Valle del sol", en Girardot "Urbanización San Jacinto", en Tocaima y "Urbanización Villa Diana Carolina. Etapa 3", en Ricaurte (Cundinamarca); "Urbanización los Rosales" y "Urbanización Shaddai" en el municipio de Fundación y "Ciudad Equidad" (Urbanización Santa Elena), en Santa Marta (Magdalena).

donde existían proyectos del programa de las 100.000 viviendas, con el objeto de verificar la calidad de la vivienda y la calidad del entorno del proyecto.

Mapa 1



A nivel territorial, y según la muestra seleccionada, se identificaron los recursos por programas referidos a las 4 dimensiones seleccionadas¹², y se estableció si su uso se dio con atención preferente a la población objetivo de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Se consultaron los anteriores informes de auditoría de las entidades relacionadas con la Política¹³, el informe de seguimiento elaborado por la Dirección de Estudios Sectoriales del Sector Social a las Metas del Plan Nacional de Desarrollo en el tema de Pobreza e Inequidad

¹² Identificación; ingresos y trabajo; habitabilidad, y educación y capacitación.

¹³ Ministerio del Trabajo Fondo - de Solidaridad Pensional Vigencia 2011, Actuación Especial Ministerio del Trabajo - Fondo de Solidaridad Pensional vigencia 2012. Actuación Especial Municipio de Barrancabermeja, Vigencia 2013.



2010-2012 y los estudios contratados por DNP, con entidades de investigación que evaluaron la estrategia en 2008, 2009 y 2011.¹⁴

Con las bases de datos de pobreza del DANE 2013, se actualizaron las incidencias departamentales y con las de la Encuesta de Calidad de Vida - ECV2013 se analizó la distribución por quintiles de ingreso de algunos programas relacionados con la Política Pública.

En el desarrollo de la auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestro trabajo: no todas las entidades remitieron de manera oportuna la información, en el formato solicitado y estándares establecidos, en particular las entidades del nivel territorial en lo relacionado con los recursos y programas ofertados en el Municipio y por el Departamento. Algunas entidades del nivel central remitieron de forma incompleta la información solicitada.

1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública *Red para la Superación de la Pobreza Extrema*, dictamina que la misma no *cumple* con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos, por cuanto:

Siendo el Estado el principal responsable de proveer bienes públicos y de proteger el interés general y los derechos de los ciudadanos, particularmente de aquellos en mayor desprotección, su representación a través de la Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad y las entidades involucradas del nivel central y territorial no están trabajando con suficiente coordinación, para garantizar el acceso preferente a la oferta de programas sociales a la población objetivo de la ANSPE. Esta oferta resulta insuficiente, en algunos casos no es oportuna, y no se está manejando en todos los casos con criterios de equidad, por cuanto en los municipios de más alta pobreza donde está la mayor demanda, no llega suficiente oferta, y población de los quintiles más altos de ingreso se está favoreciendo de los subsidios de algunos de los programas sociales.

Persiste lo observado en 2008 como resultado de la prueba piloto que puso en operación la Red, realizada por la firma Econometría, en el sentido de no contar con un adecuado diagnóstico de la oferta institucional a nivel nacional y territorial,

¹⁴ Econometría S.A., (2008), Informe Final: 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, Bogotá. Econometría Consultores, IFS, Fedesarrollo y SEI S.A., (2012), Evaluación de Impacto de Juntos (hoy Unidos). Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Bogotá.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

y con los mecanismos que permitieran que esa oferta tenga como prioridad a la población de la Red y que se cuente con la integralidad de esta en el corto, mediano y largo plazo, lo cual requeriría cambios normativos o rediseño de los programas que por su objeto social pueden ser otorgados a los núcleos familiares identificados por la ANSPE.

Así mismo, persiste lo observado en la evaluación realizada entre 2009 y 2011¹⁵: *"De acuerdo con los resultados de las estimaciones de impacto, no se puede corroborar que la oferta programática del Estado esté diseñada para atender las necesidades específicas de la población más pobre" y que: "aún si se lograra demostrar que el acompañamiento es una herramienta eficaz para acercar a los familias a la oferta institucional, de nada serviría si se encuentran con la barrera de las deficiencias de capacidad institucional y desarticulación con el resto de la estrategia".*

Con relación a la oferta, desde el inicio de la estrategia se evidenció que la gestión de la misma era un tema poco coordinado, y que habría escasa oportunidad para los participantes de la Red si realmente no se les ofrecía acceso preferente, hecho que desde ese entonces generó desconfianza en las familias.

Se concluía, y continúa siendo vigente, que la oferta no considera costos, tiempos de atención, asesoría para los requisitos y disponibilidad de cupos. La oferta institucional no se encuentra consolidada y centralizada, ni aún a nivel de la oferta nacional. Con relación a las barreras identificadas se evidencian varias tales como: los horarios de atención, pues las instituciones no tienen en cuenta la cotidianidad de las personas; los problemas que surgen de las grandes distancias y la imposibilidad de llegar oportunamente a las citas; los costos y disponibilidad de transporte, que pesan particularmente para las personas que habitan en las áreas rurales.

Como consecuencia de lo anterior, no se está cumpliendo con la meta de graduar (sacar) de la pobreza extrema a los 350.000 núcleos familiares que se propuso el actual gobierno. A marzo de 2014 se presentaba un avance del 39% que representan el 9,7% respecto a los 1.391.902 núcleos familiares que tiene identificados la ANSPE como en pobreza extrema.

Lo anterior muestra la ineficacia de la estrategia y también su ineficiencia. Ineficacia por cuanto los núcleos familiares que se escogieron por Planeación Nacional para ser promovidos son aquellos próximos a cumplir los logros de habitabilidad y generación de ingresos y, sin embargo, el avance en la meta no

¹⁵ Fue una evaluación de impacto de la Red sobre la población en condición de desplazamiento y población focalizada por SISBEN. La evaluación se desarrolló entre marzo de 2009 y diciembre de 2011.



es significativo e ineficiente porque se encuentra vinculada a la estrategia y están siendo beneficiarios de la oferta oficial, población con capacidad de ingreso.

A nivel departamental, los departamentos tradicionalmente pobres continúan con altos niveles de pobreza por ingreso. Preocupando la situación de pobreza extrema en Chocó y Córdoba, departamentos en los cuáles en lugar de disminuir la incidencia de población en pobreza extrema, ha aumentado, así mismo ocurre en Norte de Santander, Bolívar, Caquetá, Meta, Caldas, Quindío, Risaralda y Nariño; adicionalmente y según la metodología de la ANSPE, en ellos no se están promocionando los núcleos familiares en mayor número respecto a los acompañados. Igualmente, en la Región Pacífica y según el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM, se presenta aumento en la incidencia de la pobreza.

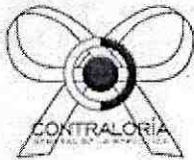
De otra parte, la relación (cociente) entre la incidencia de pobreza rural y la urbana permite establecer que la brecha entre zonas se ha incrementado: la pobreza rural en 2002 era de 2,7 veces respecto a la urbana y en 2013 pasa a ser 3,2 veces.

No se observa el apoyo decidido del gobierno para que las diferentes entidades del orden nacional y territorial confluyan para el cumplimiento del objetivo de la Política Pública, destinando los recursos necesarios y suficientes que permitan la reorientación de programas, el diseño de otros que sean pertinentes de acuerdo con las condiciones geográficas y culturales de la población objetivo, el acceso a otros programas que por objeto corresponden a población en pobreza extrema pero para los cuales no hay acceso preferente para la población de UNIDOS y el desarrollo de la normativa que obligue a dar trato preferente a estos. Contrariamente, surgen normas¹⁶ que permiten que población con capacidad para valerse por sí mismo sea beneficiaria de los programas sociales.

No se observó la gestión oportuna para la consecución de los recursos por parte del gobierno para la operación de acompañamiento a los núcleos familiares vinculados a UNIDOS en 2014, poniendo en riesgo la continuidad, credibilidad y cumplimiento de las metas.

De acuerdo con los resultados de la muestra realizada a los núcleos familiares, las repuestas de los Cogestores entrevistados, la de algunos de los Alcaldes y la del Ministerio de Defensa se identifican personas reportadas por la ANSPE como en situación de pobreza extrema, de acuerdo con los puntajes SISBEN, sin que realmente lo estén.

¹⁶ Decreto 455 de 2014



De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron *parcialmente* los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y se alcanzaron *parcialmente* los fines esenciales del Estado.

El Estado cumple parcialmente con la obligación jurídica de hacer efectivos los derechos fundamentales para todos, pues no prioriza consistentemente a los más vulnerados y vulnerables, en particular, los que viven en condiciones de extrema pobreza.

En este aspecto de acuerdo con la información del DANE, a 2013 el 38% de la población colombiana se encontraba en estado de pobreza por ingresos, el 9,5% en extrema pobreza y el 22% era pobre por el Índice de Pobreza Multidimensional, esto significa que a un grupo importante de la población se les está atendiendo de manera parcial y con una velocidad demasiado lenta, los derechos fundamentales básicos como, los de alimentación y vivienda, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la educación en los aspectos de formación y habilitación profesional y técnica, que les permita tener más oportunidades de empleo o para generar sus propios ingresos¹⁷.

No favorece la equidad, dado que la meta planteada para la superación de la pobreza extrema por el actual gobierno, partió de los núcleos familiares que se encontraban en mejor situación lo cual trae como consecuencia que la oferta no se dé con prioridad a la población más desfavorecida.

Así, esta política está siendo parcialmente contradictoria con los principios fundamentales de los derechos humanos como la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia, la no discriminación y el deber de promover acciones afirmativas que garanticen los derechos de la población, en especial para los sujetos y grupos en situación vulnerable.

Se observó en la oferta para Ingreso y Trabajo, Habitabilidad, Capacitación e Identificación que esta no se está orientando y dando prioridad en las familias ubicadas en los municipios más pobres y donde existe mayor demanda, quedando con mayor favorabilidad las familias que se encuentran en municipios de categoría especial y 1. A las familias que viven lejos de los centros poblados no les llega la oferta o simplemente no pueden acceder a ella, porque si la ofrecen no es cercana a sus sitios de residencia.

¹⁷ Se debe aclarar que existen varias metodologías de medición de la pobreza como: por Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza e Indigencia, Índice de Pobreza Multidimensional, SISBEN, etc.



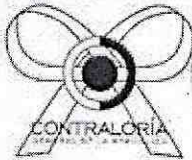
Esta política, en algunos casos, no considera al ciudadano como su fin, porque si bien, por medio del proceso de acompañamiento a las familias, busca empoderar a las personas y dotarlas con herramientas que les permita conocer, entre otros, la oferta estatal a la que tienen derecho, la forma de participar en su distribución y algunos mecanismos de prevención de eventos como la violencia intrafamiliar, la planificación familiar, los hábitos saludables en alimentación, reconocidas estas en particular por la labor del cogestor¹⁸. Sin embargo, se evidenciaron comportamientos y actitudes de signo contrario como que a algunas familias no las están tratando como sujetos con capacidad de participar activa y sustantivamente, en ese sentido, se encontró que el 23% no fue informado de que había sido promovido, otras fueron promovidas sin haber cumplido con las condiciones *necesaria* y *suficiente* para ello: de acuerdo con la muestra realizada se estima que fueron promovidos núcleos familiares que no cumplían con los 7 logros obligatorios, el 1% sin el logro 8, el 2,7% sin el 9, el 1% sin el 12, 0,5% sin el 13, 6,4% sin el 16, 1% sin el 18 y 0,4% sin el 24. También se evidenció retroceso en la situación de algunos que estaban promovidos, entre el 6,7 % y el 1,2% de las familias no tenían cumplidos los logros obligatorios, y en el 5% de los hogares promovidos se encontraron menores de edad solo dedicados a trabajar.

Para el caso de la condición suficiente, se estima que de los núcleos familiares que superaron la pobreza extrema continúan habitando en viviendas con malas condiciones: el 1,4 % con paredes de materiales inadecuadas, el 2,7% con material de pisos de madera o tierra, el 1% no cuenta con energía, el 23% sin alcantarillado, el 4% sin acueducto, el 2,2% con inodoro sin conexión y 0,6% no tiene servicio sanitario.

Sin ser criterios utilizados para la promoción de los núcleos familiares se estima que el 12% fueron afectados por inundaciones y 4% por deslizamientos, y en el 3% sus viviendas están ubicadas en terrenos con hundimiento.

Así mismo, esta Política Pública no ha introducido correctivos para evitar que algunos de los beneficiarios se comporten como sujetos pasivos de los programas sociales, desperdiciando la oportunidad de reorientarlos para que se reconozcan como sujetos sociales capaces de velar por sus derechos y por los de los demás, y que comprendan que estos van más allá de la dimensión estrictamente jurídica, es el caso de beneficiarios que teniendo capacidad para valerse por sí mismos se benefician de la oferta oficial y le quitan la posibilidad de acceder a los subsidios a personas en peor situación.

¹⁸El 84% de las familias promovidas consideraron que el acompañamiento de ellos mejoró el conocimiento del grupo familiar para hacer trámites y acceder a programas que los benefician.



1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron 7 hallazgos administrativos, con las siguientes connotaciones:

Tabla 1. Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidades donde se detectó
Administrativo	7	Presidencia, ANSPE, DNP, DPS, Min Vivienda, Min Trabajo, Min Defensa, Min Cultura, ICETEX, ICBF, SENA, COLCIENCIAS, Departamentos de San Andrés y Providencia, La Guajira, Córdoba, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Huila, Arauca, Guaviare, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Boyacá, 101 municipios de estos departamentos y Bogotá D.C.

Fuente: Elaboración del Equipo Auditor

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, las entidades intervinientes en las que se haya detectado, deberán formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes –SIRECI¹⁹, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

Los planes de mejoramiento se rendirán dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co y jairo.olaga@contraloria.gov.co.

Sobre dichos planes la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

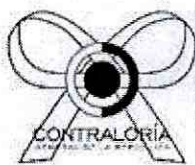

CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó: Yaneth Cecilia Suárez – Directora de Estudios Sectoriales

Revisó: Mónica Ivón Escalante - Supervisora

Elaboró: Martha Yanira Castañeda – Responsable de Auditoría, apoyo DES y Equipo Auditor

¹⁹Resolución Orgánica No.7350 del 29 de noviembre de 2013



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: RED PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

A mediados del período 2000–2010 se produjo una nueva organización institucional en las incipientes políticas públicas –PP– para la erradicación de la pobreza, el signo distintivo de lo nuevo fue la integralidad. Las cifras del fenómeno para la época resultaban preocupantes, en el año 2002 el 57% de la población se encontraba en pobreza por ingreso²⁰ mientras en septiembre de 2005 en Colombia se registraban 20,3 millones de pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI, de los cuales 6 millones en pobreza extrema²¹, situación que demandó la atención nacional e internacional buscando el cumplimiento de los objetivos del Milenio, CONPES Social 91 de 2005, y las metas planteadas en la Visión Colombia 2019²².

Como primera medida concreta para la reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad se conformó, en el segundo semestre de 2004, la Misión Para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad -MERPD, un equipo interdisciplinario asesorado nacional e internacionalmente y coordinado desde el Departamento Nacional de Planeación –DNP, encargada de profundizar en el diagnóstico y la formulación de estrategias específicas para la reducción de estos fenómenos.

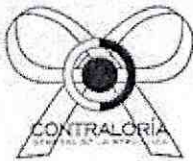
Luego, mediante el Decreto 2467 de 2005 la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI se integraron para conformar la **Agencia para la Acción Social**, sumándoseles el programa **Familias en Acción** que era un programa de la **Red de Apoyo Social -RAS** y el **Fondo de Inversiones para La Paz -FIP**.

En esta transformación desaparece la **RAS**, por lo que su programa **Jóvenes en Acción** se trasladó al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y **Empleo en Acción** se canceló. **Acción Social** se creó con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales orientados a financiar todos los programas sociales

²⁰ DANE, ENH 2002.

²¹ Censo 2005

²² Con Visión Colombia II Centenario: 2019, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez quiere proponer una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser Colombia cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Tomado de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/resumen_ejecutivo.pdf Visto el 24-06-2014



que dependían de la Presidencia de la República, que atendían a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

Posteriormente, mediante el documento **CONPES 102 de 2006** se aprobaron las bases para el desarrollo de la **estrategia de lucha contra la pobreza extrema**, mecanismo propuesto desde 2004 por la MERPD y del cual derivó la conformación de la **Red JUNTOS (2006)**, estrategia que también quedó a cargo de Acción Social. Con esta se buscó articular la oferta de programas sociales del Estado que estaban distribuidos en 16 entidades,²³ para dirigirlos a las familias en condición de indigencia y desplazamiento, de tal manera, que se les prestara un **apoyo integral** que les permitiera superar las condiciones estructurales del problema. Se justificó en las limitaciones que según sus diseñadores, presentaba el anterior enfoque catalogado como asistencial, predominantemente sectorial y poblacional situación que no permitía una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza y la superación de sus trampas. Para ello se suscribieron 43 contratos con Operadores Sociales supervisados por Acción Social, encargados de ejecutar y operar en los 1.102 municipios del país.

El énfasis en la lucha contra la pobreza, en lo institucional, se pone en la consolidación de las entidades destinadas específicamente a esta problemática y en mejorar la coordinación y la acción simultánea con entidades de otros sectores que desarrollan las restantes dimensiones de la política social, con el fin de atacar las trampas de pobreza. Para esto se consideró indispensable identificar las dificultades de cada familia y dar atención integral en esas áreas problemáticas, tarea para lo cual se creó la Red JUNTOS. Con esta estrategia se consideró que las familias para resolver las trampas de pobreza de forma óptima deberían alcanzar 45 logros²⁴, clasificados en 9 dimensiones mencionadas en el cuadro 1.

²³En el año 2012 se encuentran vinculadas 26 entidades, ahora agrupadas por la RED UNIDOS.

²⁴1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños y niñas entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula de ciudadanía. 2. Los hombres entre 18 años y 50 años de edad tienen libreta militar. 3. La familia incluida en el SISBEN tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparecen los documentos de identidad vigentes a sus rangos de edad. 4. Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar. 5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma. 6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla. 7. El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla. 8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial. 9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal o un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias. 10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados. 11. Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o acceden a programas de formación para el trabajo. 12. Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales. 13. Los integrantes de las familias están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS. 14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud. 15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar. 16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas). 17. Las gestantes de la familia están adscritas y asisten a controles prenatales, o reciben atención institucional del parto. 18. Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo. 19. Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno, y conocen los resultados. 20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía. 21. La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos. 22. La familia consume alimentos variados y de manera saludable. 23. Los niños



Cuadro 1. Dimensiones y Objetivos de la Estrategia Red Unidos

Dimensiones	Objetivos
Identificación	Los miembros de la familia cuentan con los documentos esenciales que los identifican como ciudadanos colombianos y les permiten el acceso a los servicios sociales del estado
Ingresos y trabajo	La familia accede a ingresos autónomos (monetarios o en especie) a través de diferentes medios de sustento
Educación y Capacitación	Los niños, niñas, jóvenes y adultos acceden al sistema educativo y permanecen en él, adquiriendo competencias básicas, ciudadanas y laborales que contribuyen a su desarrollo integral
Salud	Mediante el acceso preferente al sistema de salud, las personas reciben los servicios de atención y participan en los programas de promoción y prevención. Así, la familia reduce la mortalidad evitable y la morbilidad. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS.
Nutrición	Todos los miembros de la familia cuentan con una nutrición adecuada y tienen buenos hábitos en el manejo de alimentos.
Habitabilidad	La familia cuenta con condiciones de habitabilidad segura, acordes con su contexto cultural.

y niñas menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva.²⁴ La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.²⁵ La familia dispone o transforma la basura. ²⁶ La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.²⁷ La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.²⁸ En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto y los niños y niñas duermen separados de los adultos.²⁹ La vivienda no tiene pisos de tierra.³⁰ Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.³¹ La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.³² La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.³³ La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.³⁴ La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.³⁵ La familia accede a la conformación y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.³⁶ Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, niñas, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en algunos de ellos.³⁷ La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.³⁸ La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.³⁹ La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona con discapacidad.⁴⁰ La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales.⁴¹ La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros.⁴² Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero o formal o a través de grupos de ahorro y crédito.⁴³ La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada para la resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.⁴⁴ La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC.⁴⁵ La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.



Dimensiones	Objetivos
Dinámica familiar	La familia cuenta con un tejido familiar fortalecido y mecanismos saludables de convivencia y de expresión de afecto.
Bancarización y Ahorro	La familia está inserta en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Adicionalmente, crea una cultura de ahorro para lograr metas propuestas por sí mismas.
Apoyo para garantizar el acceso a la Justicia	La familia beneficiaria tiene acceso a los servicios de la justicia formal y no formal para la solución de sus conflictos, conocimiento de sus derechos, fomento de los valores y fortalecimiento de la convivencia de manera oportuna y eficaz.

Fuente: Elaboración DES Social a partir de la información de la Estrategia Red Unidos.

Para conseguir esos 45 logros se contemplaron tres estrategias. La primera es el *acompañamiento familiar*, que consiste en asignarles a las familias un cogestor que les ayude a identificar sus carencias, a diseñar un plan de vida y facilitarles el acceso a la oferta estatal disponible para solventar sus problemas. La segunda consiste en lograr la *priorización* de la oferta estatal hacia las familias que hacen parte de JUNTOS, que les permita conseguir una atención preferente, completa y simultánea para poder obtener los logros. El tercer componente es el *fortalecimiento institucional*, que apunta a acompañar a los municipios en los procesos organizativos y de priorización, para que puedan atender adecuadamente a estas familias. En términos de cobertura, el objetivo de JUNTOS es lograr el acompañamiento de las 1.500.000 familias identificadas como prioritarias y la promoción de 350.000. De las familias con acompañamiento, se esperaba que 300.000 fueran población que está en situación de desplazamiento forzado, identificadas con el Registro Único de Población Desplazada -RUPD. Otro esfuerzo institucional lo constituyó el CONPES 3400 de 2006²⁵ para la población desplazada por la violencia con acciones para restituir los derechos vulnerados y buscar acceso preferente a servicios sociales.

²⁵ Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.



En enero del 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, a través del DNP, reformular la Política de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento (Auto 008 de 2009). Indicando la necesidad de diseñar una política para reducir el carácter asistencial de las intervenciones y fomentar la independencia económica de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, con una intervención que mejore los instrumentos y su focalización. Por lo que el gobierno consideró oportuno implementar la nueva medida a través de la Red JUNTOS, pues resultaba apropiada para completar las acciones que hasta la fecha se habían impulsado en el marco de la política social, las cuales no estaban impactando en la misma magnitud los indicadores de pobreza extrema, pues la tendencia de su descenso contrario a otros indicadores era lenta. La nueva política se plasmó en el documento CONPES 3616 de 2009 "*Lineamientos de la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*", estableciendo como uno de sus objetivos la necesidad de diseñar e implementar una estrategia para acelerar la superación de este fenómeno.

La Política de generación de ingresos tiene como propósito desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población objetivo, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. En desarrollo de este objetivo, la política debe proveer a la población pobre y/o desplazada los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente.

La siguiente acción gubernamental, con alguna incidencia sobre la política de lucha contra la pobreza extrema, se dio en el inicio del año 2011, cuando se tomaron medidas que introdujeron modificaciones a las "*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015*" por medio del documento CONPES Social 140 de marzo 2011, y se refieren a la inclusión de nuevos indicadores y al ajuste en las líneas de base, y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados y cambios en fuentes de información, quedando el compromiso que estas serán consideradas junto con las metas iniciales, en las Bases del PND.



2.1.1 Actores: Organización institucional para la superación de la pobreza extrema:

Como primera instancia, dentro de la institucionalidad, está la Mesa Transversal de Trabajo de Pobreza y Desigualdad –MTPD coordinada por el DPS, la ANSPE y DNP, establecida por el actual gobierno en noviembre de 2010, mediante la cual se hace el seguimiento a los indicadores sociales que apuntan al cumplimiento de las metas de pobreza y desigualdad plasmada en el PND.

La MTPD la preside el Presidente de la República y son sus otros miembros el Director del DNP, el Alto Consejero Para la Prosperidad Social, el Alto Consejero Para el Buen Gobierno, los Ministros de Hacienda, Educación, Trabajo, Salud, Vivienda Ciudad y Territorio, Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA.

El Alto Consejero para la Prosperidad Social y el DNP son los líderes de la mesa, el objetivo general de la MTPD es el de servir de instancia de diálogo (transversal), seguimiento y decisión con respecto a las acciones del gobierno nacional dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia, para asegurar que se cumplan las metas en materia de pobreza.

Los objetivos específicos de la MTPD son: i) *asegurar la estandarización de las mediciones relacionadas a la pobreza y la desigualdad, y la adopción de un lenguaje común*, ii) *servir de instancia para la rendición de cuentas de los Ministros y Directores Administrativos frente al Presidente en materia de los indicadores que asegurarán el cumplimiento de las metas de pobreza del gobierno nacional*, iii) *darle seguimiento y monitoreo al denominado Tablero de Control (consta de 4 metas: el índice de pobreza moderada y extrema por ingresos autónomos, el coeficiente de Gini, el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM, y la graduación de familias de la estrategia UNIDOS antes JUNTOS)*, iv) *identificar y solucionar problemas de pertinencia y focalización en los programas sociales*, v) *promover un mejor funcionamiento de los sistemas de información y reporte*, y vi) *otras que los miembros consideren o que el contexto nacional lo requiera*. Se conformaron dos sub-mesas de la MTPD para darle seguimiento a los



temas relacionados a la habitabilidad²⁶ y la generación de ingresos²⁷ de las familias más pobres.

El rol de la ANSPE es la coordinación entre las entidades oferentes y con los entes territoriales, y de estos con los hogares identificados como potenciales beneficiarios; promover la estrategia en diversos ámbitos, entre ellos las organizaciones privadas para que se sumen a la iniciativa; y, generar el empoderamiento de las familias y comunidades con el fin de potenciar aspectos como la corresponsabilidad que coadyuven a la superación de la pobreza extrema.

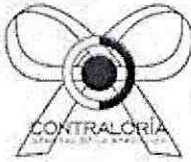
En el orden Nacional se encuentran vinculadas a la estrategia 30 entidades²⁸, como actores principales, con capacidad para disponer de recursos y programas con los que se impacta positivamente a los hogares y personas pobres extremas para superar su situación. Por su parte, el DNP coordina y apoya la planeación a corto, mediano y largo plazo de los sectores, orienta la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión y, al desarrollar los lineamientos impartidos por el Presidente de la República coordina el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del PND y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades Territoriales.

Para la coordinación de la oferta pública del Estado, la ANSPE por medio de la Dirección de Gestión de Oferta Institucional, establece acuerdos con las entidades oferentes por medio de los denominados Planes de Acción Unidos –

²⁶ Tiene la misión de identificar soluciones para abordar los principales desafíos de habitabilidad como lo son, entre otros: a) la generación de procesos más eficientes de generación de suelo para vivienda urbana, b) lograr una mayor pertinencia de la oferta actual para que pueda ser accedida por las familias Unidos, c) acelerar el proceso de otorgamiento de subsidios para las conexiones intra-domiciliarias, y d) promover la formalización de la propiedad rural.

²⁷ Tiene la misión de velar por la integralidad, coherencia y buena focalización de la oferta del Estado que apunta a la generación de ingresos de las familias pobres del país. La Sub-Mesa será liderada por el DNP y la secretaría técnica estará a cargo de la ACPS. Podrá reunirse en el marco de instancias existentes, en particular la Mesa Temática de Generación de Ingresos de la Red Unidos y/o la Comisión Intersectorial de Generación de Ingresos para la PPED, en la que participan los mismos miembros del Subcomité de la MTP –siendo estos: 1. SENA, Dirección de empleo; 2. DNP, Coordinador de Programas Especiales, subdirección de empleo Acción Social, Director Unidad de Inclusión Productiva; 3. ACPS, Asesor Alto/Consejero; 4. MPS, Directora de Empleo.

²⁸ Departamento Nacional de Planeación –DNP, Bancóldex - Banca de las Oportunidades, Banco Agrario de Colombia, Defensoría del Pueblo, Departamento Administrativo Presidencia de la República (Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y Colombia Joven), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e innovación – COLCIENCIAS, Fondo Nacional del Ahorro, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior – ICETEX, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones -Min TIC, Ministerio de Cultura, Unidad para la Gestión del Riesgo y Desastres, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA.



PAUs, creados por la Directiva Presidencial No. 23 de 2011²⁹ y apoya a los Consejos de Política Social para que la focalización de la oferta se haga con prioridad a los núcleos familiares acompañados por la ANSPE.

El sector privado es igualmente actor importante por cuanto la política le concede deliberadamente rol en el proceso de superación de la pobreza.

A nivel territorial se encuentran los Consejos de Política Social -CPS: Distrital, Municipal -COMPOS y departamental -CODPOS cuyas funciones son las que se establecen en la Ley 60 de 1993³⁰.

Las funciones principales de los anteriores, se refieren a centrar su atención en situaciones socialmente prioritarias, identificadas en los diagnósticos territoriales para orientar y priorizar la gestión de las políticas social, promover la integración de los sectores y agentes del SNBF para el desarrollo de política social, adoptar de manera coherente e integral las políticas sociales (poblacionales y sectoriales) en armonía con las nacionales y las prioridades territoriales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo anterior, la Red UNIDOS ha definido los CPS como la instancia natural de articulación y seguimiento de la Estrategia en el territorio. En este sentido, la participación activa de los diferentes actores de la Red en los CPS está dirigida a promover la focalización de la oferta social a la población más pobre y vulnerable vinculada a UNIDOS, y la adecuación de la misma, de acuerdo a la demanda que evidencia, así como brindar herramientas que faciliten la planificación coordinada y el seguimiento a programas, proyectos y acciones que permitan la consecución de logros básicos de las familias identificadas.

Están integrados por las administraciones locales, las entidades con presencia territorial y la comunidad: en el caso del COMPOS por el alcalde, representantes de las secretarías de gobierno y los titulares de cada entidad u organización convocada, o algún delegado permanente y en el caso del CODPOS por el gobernador, las secretarías y representantes de diferentes entidades³¹.

²⁹Conjunto de acciones, proyectos y compromisos que realiza anualmente cada entidad de la Red para atender con exclusividad los núcleos familiares, el cual es objeto de seguimiento trimestral.

³⁰Asignación de competencias y recursos para el desarrollo de la política social formulada en su territorio

³¹Delegados del Sector Público Nacional: como - Acción Social, las universidades Públicas, representantes del sector público regional como el director regional del ICBF, el director regional del SENA, representantes del sector público Municipal, miembros de la Sociedad Civil: como representantes de Consejos Consultivos Municipales: de Mujeres, de LGTB, de Política Educativa y de Hábitat, representantes de los núcleos étnicos: Negritudes, Indígenas, Pueblo ROM, Raizales, Un representante de las organizaciones de las personas adultas mayores del nivel municipal designada por las propias organizaciones, un representante de las Juntas de Acción Comunal del Municipio, un representante del Comité Intergremial, Un representante del Comité Intersindical municipal, Un representante de las cajas de compensación familiar que desarrollan actividades en el municipio, Un representante delegado de las Universidades Privadas presentes en el municipio, dos (2) representantes de las iglesias y Credos Religiosos, un representante de las Asociaciones de Padres



2.1.1.1 Organización institucional 2011-2014

Antes de cumplirse el primer año del actual gobierno, sus objetivos iniciales en materia social se vieron impactados por la expedición de la Ley 1448 de 2011³², con la que se brindó mayor reconocimiento a los derechos de las víctimas de la violencia. Esta medida fue uno de los motivos para que el gobierno estableciera un conjunto de disposiciones que produjeron una reforma institucional, especialmente en las entidades dedicadas a la atención de la pobreza y varios temas cercanos y altamente relacionados. Por ello, para cumplir con las nuevas obligaciones se transformó a la **Agencia para la Acción Social** en el Departamento Para la Prosperidad Social –DPS³³, perteneciente al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, centralizando en él la fijación de políticas, planes, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

Esta norma confirió al DPS un estatus de ente rector del nuevo **sector** y, quedó encargado de impulsar las medidas para la reducción de la pobreza y la consolidación de la paz. El sector quedó dotado de una política más unificada al habersele sumado como entidades adscritas el ICBF³⁴, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial³⁵, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas³⁶, el Centro de Memoria Histórica³⁷ y la ANSPE³⁸, como se aprecia en el Cuadro 2.

de Familia, invitados permanentes, el Personero municipal, el Procurador Delegado para la Infancia y la Adolescencia, Un representante de organismo multilateral ó internacional que tenga relación con el desarrollo de políticas sociales.

³² Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

³³ Creado por medio del Decreto 4155 de 3 de noviembre 2011

³⁴ Decreto 4156 de 2011.

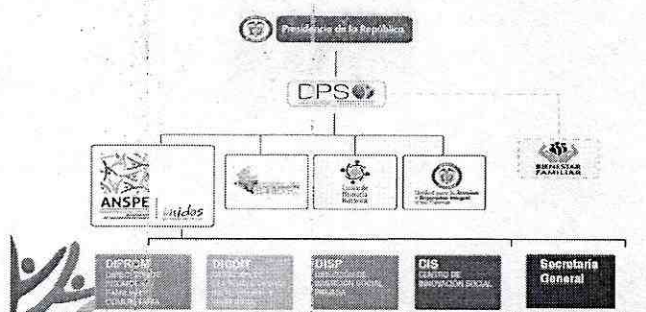
³⁵ Decreto 4161 de 2011, cuyo objetivo es implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

³⁶ Con el objetivo de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las mismas.

³⁷ De conformidad con el Decreto 4158, tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar en el futuro la repetición de los hechos.

³⁸ Creada mediante el Decreto 4160 de 2011.

Cuadro 2. Sector de la Inclusión y la Reconciliación Social



Fuente: Elaborado por ANSPE, visita equipo auditor marzo 2014

Este nuevo sector buscó especializar a cada una de sus entidades en temas específicos de la atención a los pobres extremos y los vulnerables. Así, el **DPS** además de ser rector del sector también quedó con las funciones de ejecutor de varios programas enfocados a las poblaciones pobres como: Familias en Acción, Ingreso para la Prosperidad Social, Paz, Desarrollo y Estabilización, Familias en su Tierra, Infraestructura y Hábitat, Programa Especial Línea Desarraigados, Generación de Ingresos y Empleabilidad, Activos para la prosperidad y Empleo de Emergencia.

El **ICBF**, quedó con sus antiguas funciones como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siendo sus objetivos propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger a los niños, niñas y adolescentes y garantizarle sus derechos.

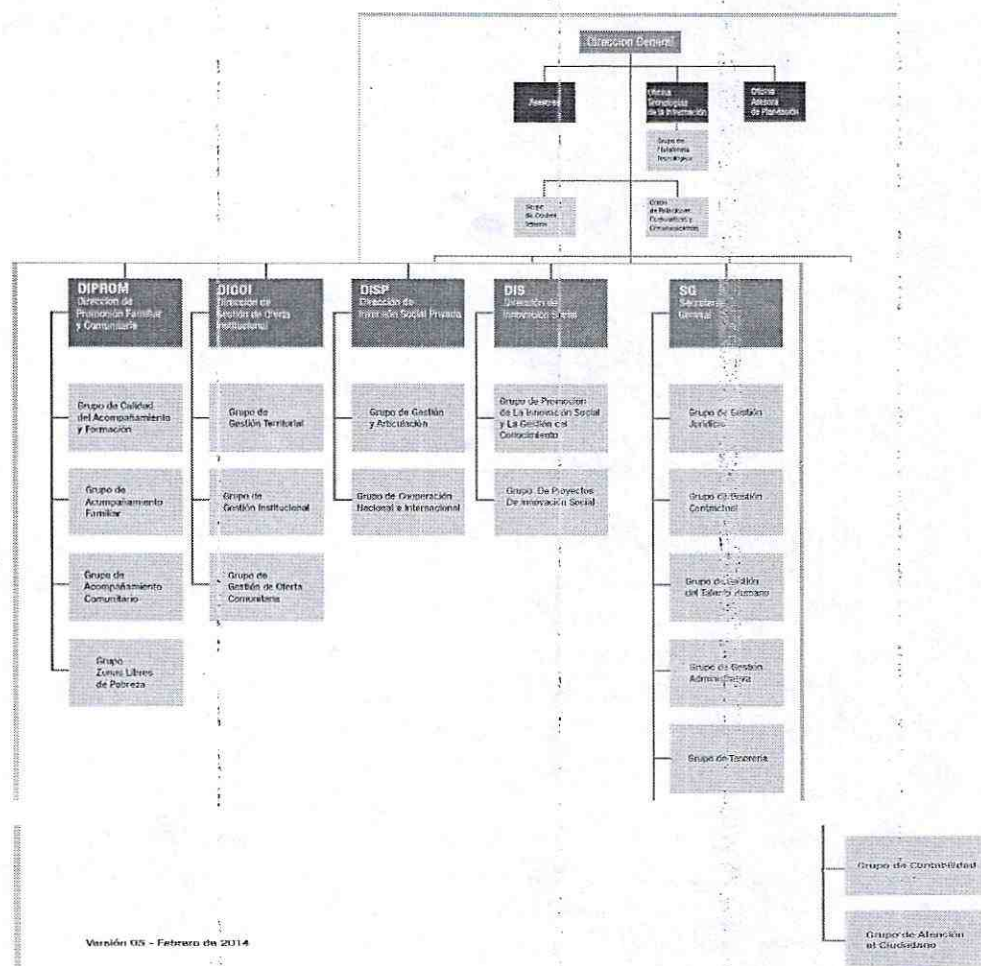
Finalmente, para el manejo del tema específico de la pobreza extrema se creó la **ANSPE**, mediante el Decreto 4160 del 3 de noviembre de 2011, su misión es acompañar a las familias más vulnerables para que superen su situación de pobreza y exclusión, en alianza con los entes territoriales, las entidades del gobierno central, las organizaciones sociales y el sector privado, objetivo que se trazó alcanzar en el 2020, cuando espera haber erradicado la pobreza extrema del país.

La ANSPE *“brinda, en asocio con las administraciones departamentales y municipales, acompañamiento permanente a las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y promueve la articulación interagencial y de recursos para el acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado”*³⁹.

³⁹ Informe de Gestión ANSPE 2013



Cuadro 3. Organigrama Institucional ANSPE



Fuente: ANSPE oficio 2014ER0021211

Cabe advertir que la ANSPE no es ejecutora directa de los programas y proyectos de beneficio material para los pobres extremos.⁴⁰ En ese orden la Red UNIDOS, que es básicamente una estrategia de coordinación, quedó a cargo de esta Agencia.

Los entes territoriales como se mencionó anteriormente se encuentran involucrados en la Estrategia Red **UNIDOS**. Para la operación a nivel territorial la ANSPE tiene presencia en 1.103 municipios vinculados a la misma, donde actúan 10.783 cogestores que realizan el acompañamiento familiar⁴¹ con el siguiente esquema (Cuadro 4).

Cuadro 4. Esquema de operación ANSPE



Fuente: ANSPE, visita equipo de auditoría Marzo 2014.

2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

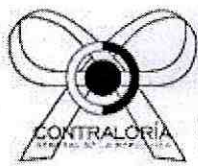
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

2.2.1.1 Lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Los temas de pobreza e inequidad se han venido consolidando como asuntos prioritarios en las agendas gubernamentales de las últimas administraciones nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 -PND: Prosperidad Para Todos "*Más empleo, menos pobreza y más seguridad*" continúa con este énfasis.

⁴⁰La creación de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE, ocasionó la liquidación de la Alta Consejería Presidencial para la Prosperidad Social.

⁴¹El país se encuentra dividido en 6 Regiones (Occidente, Caribe, Centro Oriente, Orinoquía, Amazonía y Bogotá), y a su vez en 52 microrregiones: de las cuales opera en 43 microrregiones a través de Operadores Sociales; ocho (8) a través del Esquema de Operación Directa y un (1) a través de convenio marco interadministrativo. La ANSPE opera de manera directa en los departamentos de Vaupés, Amazonas, Guainía, Vichada y San Andrés. Además, para coordinar la implementación en el territorio nacional la ANSPE cuenta con un equipo de 35 oficinas territoriales (32 departamentos, Urabá, Magdalena Medio y Bogotá)



Para alcanzar la reducción de la pobreza y la inequidad, se propuso articular el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. Para tal efecto, se plantearon como desafíos: (1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social - SPS que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de las familias, y a reducir su vulnerabilidad y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como la igualdad de género.

La estrategia para la reducción de la pobreza y la inequidad, trazada en el PND, se basa en acciones de dos canales: El indirecto, referido a alcanzar un crecimiento económico que favorezca el crecimiento del ingreso medio a través de generación de empleo y el aumento en la productividad. Los instrumentos principales de este canal son el crecimiento del PIB y el desempeño de las 5 locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, agricultura e innovación) y como estrategias complementarias, las políticas para el desarrollo regional y el desarrollo urbano.

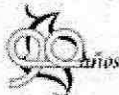
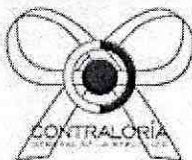
El canal directo, tiene por objetivo garantizar condiciones mínimas mediante la provisión de bienes y servicios básicos (educación, vivienda, salud, nutrición, transferencias para financiar consumo privado, etc.) que involucren el desarrollo, la consolidación y adecuada operación del SPS y el fortalecimiento del Sistema de Promoción Social.

“Esta última, mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y el desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos”⁴².

De esta forma, la Red UNIDOS es una de las estrategias del PND y uno de los instrumentos que tiene el gobierno para la reducción de la pobreza extrema de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM: *“la meta del PND es sacar de la pobreza extrema a 350.000 núcleos familiares⁴³ en el cuatrienio, para lo cual éstos una vez comprometidos con un Plan Familiar, deben*

⁴²PND 2010 – 2014 Prosperidad Para Todos, Capítulo IV Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social.

⁴³Está compuesto por la persona o grupo de personas que hacen parte de una misma familia, residentes habituales de la vivienda, relacionados por lazos de parentesco y/o dependencia económica.



cumplir logros⁴⁴ en nueve dimensiones⁴⁵ con el acompañamiento de los cogestores⁴⁶. Se considera que un núcleo familiar para que sea promovido debe cumplir con la condición “necesaria” y “suficiente”. Las condiciones se relacionan en el cuadro 5:

Cuadro 5. Condiciones necesaria y suficiente para promover las familias

Condición necesaria: evalúa el desempeño de las familias en cinco (5) componentes:

- La familia debe contar con al menos la primera sesión de Seguimiento y Gestión de Logros Básicos (sesión 5). No se contemplarán los logros 3, 4, 5, 6, 7, 23, 35, 36 y 43, por sus condiciones especiales de verificación.
- Tener Alcanzados o Gestionados el 50% de los Logros Básicos que le aplican a la Familia.
- Haber Gestionado los cinco (5) Logros Básicos Priorizados en el Plan Familiar y que aún le aplican a la familia. No se contemplarán los logros 3, 4, 5, 6, 7, 23, 35, 36 y 43 por sus condiciones especiales de verificación.
- Tener Alcanzados o Gestionados los siete (7) Logros Básicos Requeridos: 8, 9, 12, 13, 16, 18 y 24.
- No presentar señales de riesgo alto en las tres (3) problemáticas identificadas para el proceso: Violencia Intrafamiliar, Abuso Sexual y Trabajo Infantil.

Condición suficiente: garantiza que la familia superó los umbrales de pobreza medida tanto por ingresos como por el Índice de Pobreza Multidimensional.

Fuente: ANSPE comunicación AP-20142000011761 radicado en la CGR con 2014ER0021211.

2.2.1.2 Avance en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema

Pese a que la meta trazada en el PND de disminución de la pobreza y pobreza extrema por ingreso ya se superó (Tabla 2), la situación de pobreza por ingreso sigue afectando a una buena parte de la población. A nivel suramericano en 2012 presentan menores incidencias de pobreza, Uruguay (5%), Perú (23,3%), Venezuela (23,9%) y Ecuador (32,2%)⁴⁷.

Tabla 2. Metas de pobreza por ingreso y por Índice de Pobreza Multidimensional trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo y Avance

Indicador PND 2010-2014 Pobreza	Fuente	Línea Base 2009	Situación a 2010	Situación a 2011	Situación a 2012	Situación a 2013	Meta 2014	% Avance
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	DANE; DNP	45,5%	37,2%	34,1%	32,7%	30,6%	38,0%	199%
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	DNP	34,6%	30,4%	29,4%	27,0%	24,8%	22,4%	80%
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	DANE; DNP	16,4%	12,3%	10,6%	10,4%	9,1%	9,5%	106%

Elaboró CGR-Des-Social, (2009 a 2012) seguimiento a las metas del PND 2010-2014 en el tema de pobreza e inequidad, 2013 actualizado con información del DANE, <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional> 2013, marzo 2014

⁴⁴ Son 45 logros en las nueve dimensiones.

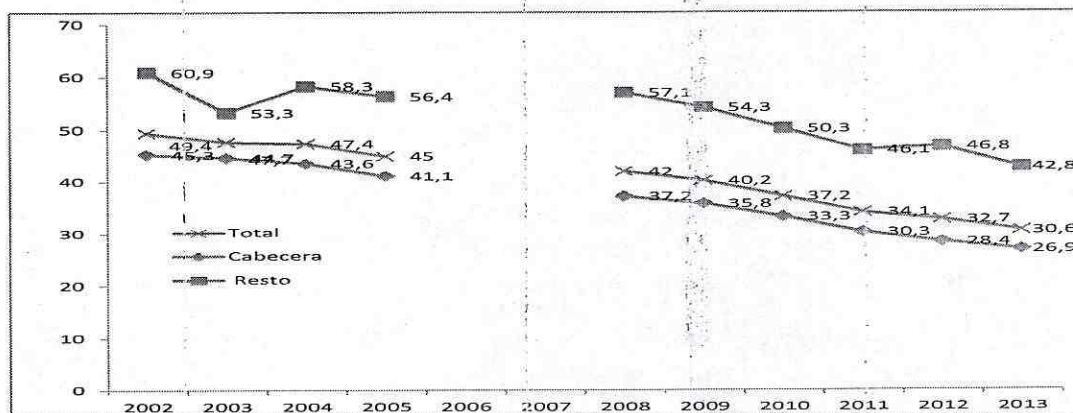
⁴⁵ Identificación, Ingreso y Trabajo, Educación y Capacitación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica familiar, Bancarización y Ahorro, Acceso a la Justicia.

⁴⁶ Profesionales que identifican los núcleos familiares dentro de las familias, identifican sus necesidades, gestionan la oferta y los acompañan para el cumplimiento de los logros.

⁴⁷ CEPAL, Panorama Social 2013, anexo estadístico Cuadro 4

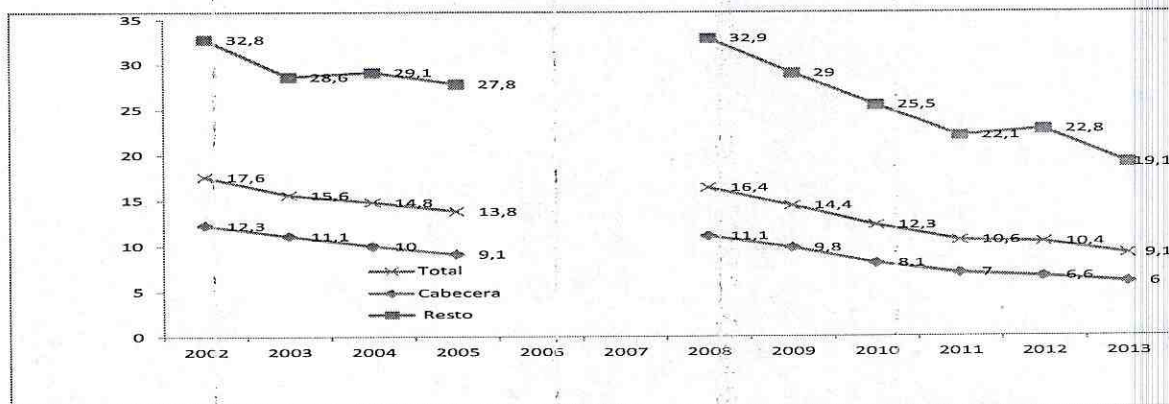
En 2013 el 30,6% de la población total está en situación de pobreza, el 42,8% de la población rural y el 26,9% de la población urbana. Por su parte, la población en situación de pobreza extrema por ingreso en el orden nacional es del 9,1%: en el área rural 19,1% y en la urbana de 6,0% (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Incidencia de la pobreza por ingreso por área 2002-2013



Fuente: Elaboró CGR DES Social con base en: 2002-2012, CGR, DES_Social, "Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos", agosto 2012; 2013, <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013>, marzo de 2014

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza extrema por área 2002-2013

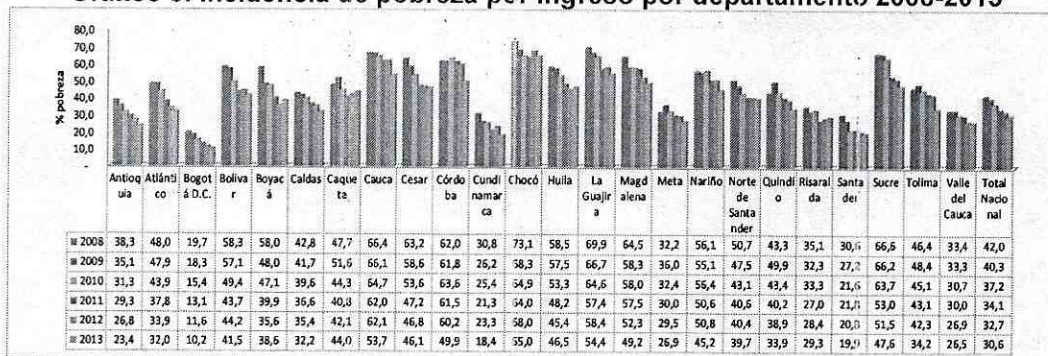


Fuente: Elaboró CGR DES Social con base en: 2002-2012, CGR, DES_Social, "Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad", agosto 2012; 2013, <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013>, marzo de 2014.

La relación (cociente) entre la incidencia de pobreza rural y la urbana permite establecer que la brecha entre zonas se ha incrementado: la pobreza rural en 2002 era de 2,7 veces respecto a la urbana, en 2013 pasa a ser 3,2 veces.

A nivel departamental, los departamentos tradicionalmente pobres continúan con altos niveles de pobreza como se aprecia en los gráficos 3 y 4. Preocupando la situación de pobreza extrema en Chocó y Córdoba, entes en los cuáles en lugar de disminuir ha aumentado la población en pobreza extrema. Así mismo aumentó la pobreza extrema en Norte de Santander, Bolívar, Caquetá, Meta, Caldas, Quindío, Risaralda y Nariño.

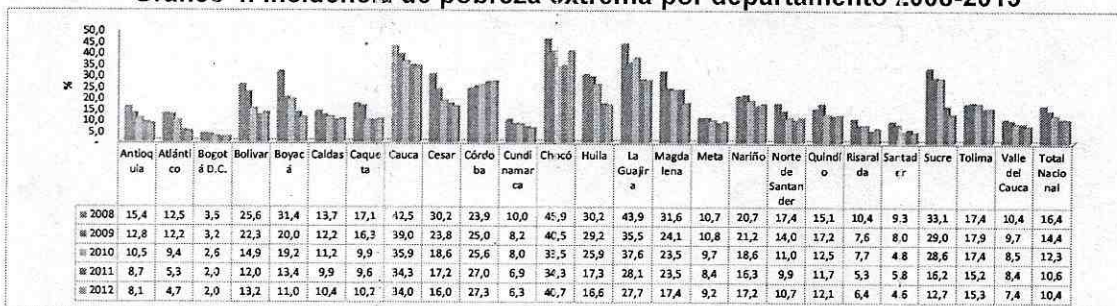
Gráfico 3. Incidencia de pobreza por ingreso por departamento 2008-2013



Fuente: Elaboró CGR, DES -Social: 2008 - 2012 con base en DANE:

<http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/4915-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2012>, tomado el 11 de marzo de 2014; 2013 procesamiento con base de pobreza DANE entregada a la CGR.

Gráfico 4. Incidencia de pobreza extrema por departamento 2008-2013



Fuente: Elaboró CGR, DES -Social: 2008 - 2012 con base en DANE:

<http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/4915-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2012>, tomado el 11 de marzo de 2014; 2013 procesamiento con base de pobreza DANE entregada a la CGR.



2.2.1.3 Avance en la pobreza medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Se aprecia un avance en la meta de reducción de la pobreza por el IPM del 81% (Tabla 3), especialmente, la meta se superó en Antioquia, sin embargo, en la Región Pacífica hay un retroceso, aumentando la pobreza en 5 puntos porcentuales.

Tabla 3. Avance por Región del IPM

Porcentaje de población pobre por Índice de Pobreza Multidimensional por área y región 1997-2013 y meta 2014										
Domínio	1997	2003	2008	2010	2011	2012	2013	Diferencia 2010-2013	Meta 2014	Avance respecto a la línea base que es 2008
Nacional	60,4	49,2	34,7	30,4	29,4	27,0	24,8	-5,6	22,5	81%
Urbano	50,7	30,8	26,9	23,5	22,2	20,6	18,5	-5		
Rural	86	76,8	59,6	53,1	53,1	48,3	45,9	-7,2		
R/U	1,7	1,9	2,2	2,3	2,4	2,3	2,5			
Región								0		
Atlántica	72,1	61,1	52,8	45,5	41,8	41,1	37,4	-8,1	36,9	97%
Oriental	65,3	48,5	33,2	28,6	29,2	28,5	24,8	-3,8	22	75%
Central	66,6	56,2	36,1	31,2	30,7	26,7	26,1	-5,1	21,6	69%
Pacífica	58,4	56,9	35,5	32,3	32	36,3	37,6	5,3	22,4	-16%
Bogotá	38,1	23,8	30,3	12,1	11,9	11,1	8,7	-3,4	4,5	84%
Antioquia *	56,3	45,2	31,7	25,4	25,7	21,7	22,4	-3	22,9	106%
San Andrés y Providencia *	138,1	23,8	30,3	27,8	19,2				13,3	65%
Orinoquia y Amazonia	60,9	52,8	37,4	31,7	35,6				19,5	10%

Fuente: Baboró CGR- DES Social. 1997-2008 de DNP-IPM Colombia 1997-2010 y metas del FND 2014. 2010 y 2011 DANE Boletín de prensa 17 de mayo de 2012 en http://www.dane.gov.co/files/Investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf. *Se presenta inconsistencia en el dato reportado por estas dos fuentes para 2010 El indicador de San Andrés coincide con el de Antioquia y viceversa, 2012 y 2013 DANE, ECV publicado 21 de marzo de 2014

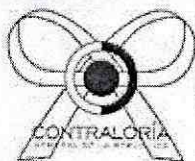
En cuanto a la evolución de los indicadores que conforman el IPM (Tabla 4) si bien la mayoría ha disminuido en el período 2010-2013, se observa incremento a nivel Nacional en el porcentaje de población con barreras de acceso a los servicios de salud y, en la zona rural; incremento en el desempleo de larga duración, la inadecuada eliminación de excretas y las familias sin acceso a fuentes de agua mejorada.

Tabla 4. Avance en los componentes del IPM

Avance en las variables que conforman el IPM, Nacional y por área 2010-2013				
Domínio	Variable	2010	2011	2012
Nacional	Analfabetismo	13,2	12,0	11,7
Nacional	Bajo logro educativo	55,4	54,6	51,6
Nacional	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,8	10,6	9,4
Nacional	Barreras de acceso a servicios de salud	6,9	8,2	6,6
Nacional	Desempleo de larga duración	9,9	9,1	10,0
Nacional	Hacinamiento crítico	15,1	14,2	13,1
Nacional	Inadecuada eliminación de excretas	12,0	14,5	12,1
Nacional	Inasistencia escolar	4,6	4,8	4,1
Nacional	Material inadecuado de paredes exteriores	3,0	3,2	2,1
Nacional	Material inadecuado de pisos	6,3	6,3	5,9
Nacional	Rezago escolar	35,1	34,1	33,3
Nacional	Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,6	12,0	12,3
Nacional	Sin aseguramiento en salud	21,0	19,0	17,0
Nacional	Trabajo infantil	4,6	4,5	3,7
Nacional	Trabajo informal	60,9	60,4	60,0
Cabeceras	Analfabetismo	9,3	8,0	8,0
Cabeceras	Bajo logro educativo	46,4	45,5	44,1
Cabeceras	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,7	10,5	9,6
Cabeceras	Barreras de acceso a servicios de salud	6,4	8,0	6,8
Cabeceras	Desempleo de larga duración	10,6	9,4	10,6
Cabeceras	Hacinamiento crítico	15,1	14,1	13,2
Cabeceras	Inadecuada eliminación de excretas	12,0	14,5	12,1
Cabeceras	Inasistencia escolar	4,6	4,8	4,1
Cabeceras	Material inadecuado de paredes exteriores	3,0	3,2	2,1
Cabeceras	Material inadecuado de pisos	6,3	6,3	5,9
Cabeceras	Rezago escolar	35,1	34,1	33,3
Cabeceras	Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,6	12,0	12,3
Cabeceras	Sin aseguramiento en salud	21,0	19,0	17,0
Cabeceras	Trabajo infantil	4,6	4,5	3,7
Cabeceras	Trabajo informal	60,9	60,4	60,0
Resto	Analfabetismo	27,6	26,3	26,0
Resto	Bajo logro educativo	68,3	67,2	64,9
Resto	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	12,1	12,0	11,9
Resto	Barreras de acceso a servicios de salud	8,5	9,0	9,1
Resto	Desempleo de larga duración	7,4	8,1	7,9
Resto	Hacinamiento crítico	15,3	14,4	12,4
Resto	Inadecuada eliminación de excretas	25,9	27,3	26,6
Resto	Inasistencia escolar	9,2	8,9	7,9
Resto	Material inadecuado de paredes exteriores	3,2	2,4	2,2
Resto	Material inadecuado de pisos	19,1	19,7	19,4
Resto	Rezago escolar	45,4	42,3	40,6
Resto	Sin acceso a fuente de agua mejorada	39,0	40,5	40,2
Resto	Sin aseguramiento en salud	20,8	20,1	18,7
Resto	Trabajo infantil	8,6	8,3	6,7
Resto	Trabajo informal	62,6	63,9	62,2

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

Fecha de publicación: 21 de marzo de 2014



2.2.1.4 Avance en la equidad

A nivel suramericano, Colombia mantiene la posición 3 en países con menor equidad, si bien se presenta disminución en el índice de Gini de 2010 a 2012, es claro que este era menor en 1991 y presentan una mayor disminución en el indicador Ecuador y Uruguay (Tabla 5).

Tabla 5

Coeficiente de Gini 1991 2012 países suramericanos									
año	Colombia	Ecuador	Chile	Perú	Venezuela	Paraguay	Brasil	Bolivia	Uruguay
1991	0,531								
1994	0,601		0,552		0,486				
1997	0,569			0,532	0,507			0,595	
1999	0,572			0,545	0,498	0,558		0,586	
2002	0,567				0,500		0,634	0,614	
2003	0,548		0,552	0,530			0,621		
2004	0,553	0,513			0,470	0,536	0,612	0,561	
2005	0,551	0,531			0,490		0,613		
2008	0,562	0,504			0,412	0,529			0,445
2009	0,553	0,500	0,524	0,469	0,416	0,512	0,594	0,508	0,433
2010	0,557	0,495		0,458	0,394	0,533	0,576		0,422
2011	0,545	0,460	0,516	0,452	0,397	0,546	0,559	0,472	0,402
2012	0,536	0,468		0,449	0,405		0,567		0,379

Fuente: CEPAL, Panorama social 2013

Hallazgo No. 01.

Ineficiencia en la operación de la estrategia, ya que va en contravía de lo plasmado en el PND, no se está corrigiendo la inequidad la cual ha persistido sin cambio significativo en el período auditado. Pues no se está llegando y beneficiando con preferencia a la población definida en los objetivos misionales y, población de los quintiles de ingreso más alto se está beneficiando de algunos de los programas sociales.

Dentro de los objetivos de la política y del PND está la disminución de la inequidad, la cual si bien ha disminuido a nivel nacional esta disminución es poco significativa.

La concentración de ingreso continúa siendo alta, el 20% de los hogares de mayor ingreso concentra el 50% del ingreso, mientras que el 20% de los más pobres no alcanza al 5% del ingreso (Tabla 6). Se presenta un ligero incremento en el Gini en el área urbana (Gráfico 5) y no toda la población de niveles más bajos de ingreso es la que se está favoreciendo con prioridad en la asignación de los subsidios: *"Se ha reducido levemente la inequidad, medida por el índice de GINI pero continúa la concentración del ingreso en las familias de mayor ingreso y la inequidad en el acceso a los servicios sociales básicos y en la*



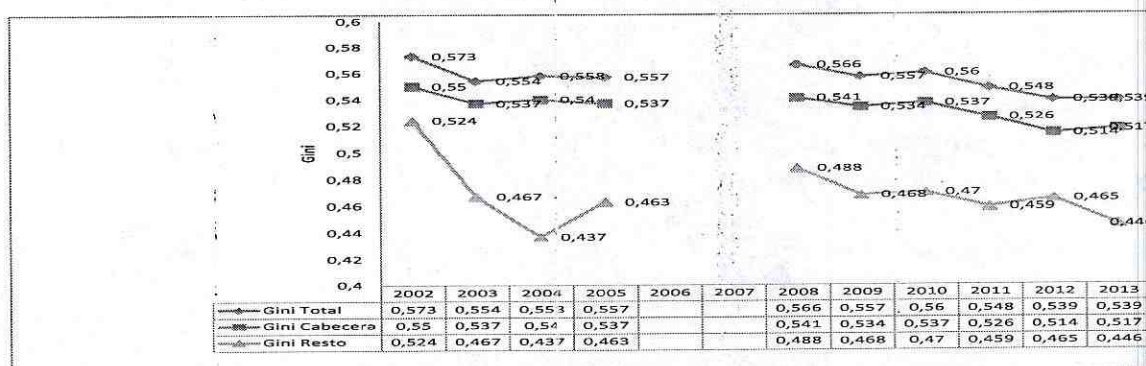
distribución de los subsidios⁴⁸. Se aprecia como en el caso de los Programas de Adulto Mayor se incrementaron los hogares de ingreso alto que acceden a estos subsidios y en el Programa Familias en Acción continúa población de nivel alto de ingreso beneficiada de los subsidios (Gráficos 6 y 7).

Tabla 6. Distribución del ingreso 1991-2012

Distribución del ingreso percapita de los hogares por quintiles de ingreso 1991-2012					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1991	4,6	9,5	13,9	20,4	51,6
1994	2,7	7,3	12,3	20,1	57,6
1997	3,9	8,6	12,7	19,7	55,0
1999	3,8	8,6	12,9	19,6	55,3
2002	4,3	8,8	13,4	20,2	53,3
2003	4,6	9,4	13,8	20,5	51,7
2004	4,7	9,4	13,6	20,1	52,3
2005	4,9	9,4	13,8	20,3	51,6
2008	4,0	9,0	13,9	20,9	52,1
2009	4,3	9,1	13,9	21,0	51,6
2010	4,5	9,0	14,0	20,6	52,1
2011	4,7	9,2	14,1	20,8	51,1
2012	4,5	9,7	14,6	21,4	49,8

Fuente: CEPAL, Panorama social 2013

Gráfico 5. Índice de Gini por área 2002-2013



Fuente: Elaboró CGR-DES Social con base en: 2002-2010, DANE, DNP "Pobreza Monetaria en Colombia"; 2011, Boletín DANE 17/05/12; <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013>, marzo 2014

⁴⁸CGR, DES -Social, "Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad", agosto 2012

Gráfico 6. Cobertura de hogares beneficiados con el programa Familias en Acción



Fuente: CGR, DES Social, "Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad", agosto 2012 y 2013 procesamiento con la ECV 2013

Gráfico 7. Cobertura de hogares con programas para el Adulto Mayor



Fuente: CGR, DES Social, "Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad", agosto 2012 y 2013 procesamiento con la ECV 2013

El CONPES 3616 de 2009⁴⁹ estableció que la Población en Pobreza Extrema, debería incluir a las familias que presenten las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN, administrada por DNP. Con la base de datos a marzo de 2008 se dividió a la población del nivel 1 del SISBÉN en quintiles según su puntaje, y se estimó que en los dos primeros quintiles se encontraban 1.260.867 familias, las cuales serían objeto de JUNTOS (considerados los más pobres entre los pobres). De acuerdo con el Manual de Oferta y Rutas –MOR de la ANSPE, los puntos de corte son en resto urbano de 0 a 32,3, en rural de 0 a 26,12 y en las 14 ciudades⁵⁰ de 0 a 23,4. Es decir, que la cobertura de la población

⁴⁹ Lineamientos de la Política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.

⁵⁰ En el MOR, no se especifican cuáles son estas ciudades



vinculada a la Red en área rural es del 41%, en la urbana de 15%, estando un 34% de población vinculada a la ANSPE con puntajes SISBEN mayores a los que aparecen en el MOR (Tabla 7).

Tabla 7

Población en SISBEN III por puntaje y área y cobertura ANSPE de acuerdo con puntajes consignados en el MOR-ANSPE 2014					
Puntaje	Urbano		Rural Disperso		Cobertura
	Sisben III	ANSPE	Sisben III	ANSPE	
'0-32.2'	12.137.312	1.860.748			15%
'0-26.12'			3.674.003	1.521.058	41%
mayor a 32.2		1.215.133			
mayor a 26.12				684.093	34%

Fuente: Procesado con base SISBEN III del DNP con corte a abril 2014 y Base de vinculados de la ANSPE a 2014

Así, la población que tiene vinculada la ANSPE, en su mayoría, es la focalizada en 2008 por el DNP con la base SISBEN y no a toda se le ha actualizado su nivel de acuerdo con la nueva metodología SISBEN III; lo cual trae como consecuencia la probabilidad de que algunas de las familias actualmente vinculados no se encuentren en condiciones de pobreza extrema y otras, estándolo, son excluidas por no estar en la base mencionada. Lo anterior lo confirman las respuestas de algunos de los alcaldes y la experiencia en terreno de los cogestores, quienes expresan que no todos los beneficiarios vinculados a la Red están en situación de extrema pobreza y otros estándolo son excluidos. Igualmente, la respuesta del Ministerio de Defensa⁵¹ informa que, al realizar el cruce con las bases de datos del IGAC, encuentran beneficiarios de la Red dueños de predios para el programa gratis de la Libreta Militar.

De acuerdo a lo enunciado en el Manual de Operaciones de JUNTOS versión 5, la focalización exige llegarle a las familias objetivo, comenzando por las que al inicio de la etapa de expansión eran beneficiarias del Programa Familias en Acción, para lo cual se estableció que en todos los casos se realizaría una visita presencial a la vivienda y una entrevista con el líder del núcleo familiar.

Sin embargo, se observó, producto de la muestra en los 13 departamentos visitados, que para efectos de la identificación y caracterización de las familias en condición de pobreza extrema las entidades DPS y ANSPE no realizan la depuración y retroalimentación objetiva de las condiciones reales de las familias incluidas con esa base de datos.

⁵¹ 2014ER0061478 del 02 de Mayo de 2014



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

Así, esta PP no está corrigiendo acertadamente las expresiones de inequidad, ya que población con capacidad de ingreso o en mejor situación se está beneficiando con preferencia de la oferta oficial. Prueba de ese esfuerzo mínimo es que los 350.000 núcleos familiares seleccionados para sacar de la pobreza extrema, son los que estaban próximos a cumplir sus logros en habitabilidad e ingreso como lo informó en su comunicación la ANSPE⁵².

Así mismo, de acuerdo con las visitas realizadas a los hogares promovidos se observó, por ejemplo: que en el municipio de la Jagua de Ibirico en el Departamento del Cesar, un núcleo familiar que se ha beneficiado de más de un programa del gobierno nacional y municipal, son propietarios de parcelas, al lado de la vivienda están construyendo un apartamento, sin embargo, no quisieron dar información de ingresos, por temor a ser excluidos de futuros programas. En Puerto Escondido Córdoba, la titular del núcleo familiar es beneficiaria del programa de las cien mil viviendas en Montería (La Gloria), pero no ha habitado realmente la vivienda, dice ganar 180.000 pesos mensuales, pero tiene cultivo de plátano y pan coger, y según informa el cogestor, es dueña de la casa donde vive, pero dice que paga arriendo; en Topagá Boyacá, una familia promovida recibió semillas del programa RESA⁵³, las cuales se perdieron por falta de condiciones para la siembra, pero la familia cuenta con recursos y buenas condiciones ya que el jefe de hogar es pensionado del municipio, poseen bienes tales como fincas con cultivos y dos casas incluida la que habita y tienen animales para ordeño, de acuerdo a la información suministrada por el cogestor.

El programa tal como está diseñado, no permite excluir o incluir a beneficiarios de acuerdo a las condiciones que se van presentando a lo largo de su desarrollo, es poco flexible en el momento de verificar criterios de selección de acuerdo con la condición que presenta cada familia. El criterio óptimo para la selección de familias beneficiarias es la verificación en terreno como es el deber ser, y no únicamente el del SISBEN.

Algunos de los resultados de auditoría también confirman como la herramienta SISBEN no es suficiente como instrumento de identificación, por sí solo: producto de la Actuación Especial en 2014 al régimen subsidiado en Barrancabermeja, realizada por la CGR donde están registradas 896 personas en los niveles 1 y 2 de SISBEN, se encontraron propietarios de viviendas con avalúos entre \$109 y 206 millones de pesos.

⁵² Respuesta a la CGR de la ANSPE 2014ER0034757

⁵³ Red de Seguridad Alimentaria.





En el caso de la auditoría adelantada por la CGR en 2011 al Fondo de Solidaridad Pensional, se encontró población pensionada que se beneficia con los subsidios del Programa Protección Social al Adulto Mayor, y para este mismo programa, producto de la Actuación Especial realizada por la CGR al Ministerio de Trabajo en 2013 sobre la vigencia 2012, se encontraron 2.059 beneficiarios de nivel 1 y 2 de SISBEN con más de dos propiedades inmuebles.

Resalta el hecho que ante la imposibilidad de ejercer control respecto a los beneficiarios y sus condiciones, según lo señalado a esa entidad por la Contraloría dentro de la Actuación Especial, el Ministerio acudió a modificar el artículo 37 del Decreto 3771 de 2007⁵⁴, mediante el Decreto 455 de 2014, eliminando la condición anterior de “*ser propietario de más de un bien o inmueble*” para perder el derecho al subsidio otorgado por el Fondo de Solidaridad Pensional. Por el contrario, en este mismo Decreto modificatorio, en su artículo 33, respecto a los criterios de priorización, no se incluye a la población de la Red UNIDOS como preferente.

La situación identificada conlleva a que la operación de la estrategia y de la política no esté beneficiando y llegando a la población definida en los objetivos misionales y va en contravía de lo plasmado en el PND.

2.2.1.5 Avance en la meta de sacar de la pobreza extrema a 350.000 núcleos familiares

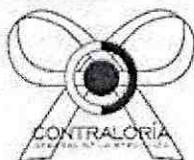
Hallazgo No. 2.

Ineficaz articulación institucional y en la gestión, de y entre las entidades del Estado tanto del nivel central como con los Departamentos y Municipios, impidiendo el cumplimiento de la meta de sacar de la pobreza extrema a los 350.000 núcleos familiares, dado que la oferta pública y privada no se está entregando con preferencia, suficiencia y pertinencia a la población más vulnerable.

La CGR observa que las entidades integrantes de MTPD cumplen parcialmente con las obligaciones consignadas en sus funciones, y con las recomendaciones de los CONPES 102 de 2006⁵⁵ y 3616 de 2009, con relación a la articulación institucional para asegurar que se cumplan las metas en materia de pobreza extrema.

⁵⁴ Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

⁵⁵ Red de protección social contra la extrema pobreza.



Se evidencia desconocimiento parcial del Decreto- Ley 4160 de noviembre de 2011 por el cual se crea la ANSPE, se determinan sus objetivos, funciones, recursos y estructura orgánica, que al tenor reza: **"artículo 5. Funciones.**

5. "Diseñar e implementar en coordinación con las entidades competentes mecanismos de focalización y adecuación de la oferta pública social en la población en situación de pobreza extrema"

6. "Promover la vinculación de sector privado al esfuerzo nacional y territorial para la superación de la pobreza extrema".

8. "Promover la formulación de estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema y su articulación con la política nacional".

La desarticulación y baja coordinación entre las entidades del Estado involucradas en la estrategia no está permitiendo que la oferta a la población identificada por la ANSPE en situación de pobreza extrema sea en todos los casos pertinente y suficiente. Se formularon, por ejemplo, planes de acción/operativos con resultados que no cumplen las metas propuestas y como resultado los objetivos de política tampoco.

Prueba de ello es que a marzo de 2014 habían superado su situación de pobreza extrema el 39% de los 350.000 núcleos familiares que se propuso el gobierno en su PND (Tabla 8).

Tabla 8. Avance en la meta de sacar de la pobreza extrema 350.000 núcleos familiares

Indicador PND 2010-2014 inequidad	Fuente	Línea Base 2009	Situación a 2010*	Situación a 2011*	Situación a 2012	Situación a 2013	Situación a 25 de marzo de	Meta 2014	% Avance
Familias que se gradúan de la Red para la Superación de la Pobreza extrema					24.075	124.232	135.484	350.000	39%

Elaboro CGR- Des-Social con base en Tablero de Control ANSPE a diciembre 6 de 2012 y respuesta de la ANSPE de aclaración DG-20141000028381

Respecto de los núcleos familiares vinculados, los promovidos corresponden al 11%. En los municipios de categoría 6, donde se concentra la mayor parte de los vinculados se ha promovido el 10% mientras que en los municipios de categoría Especial 1 y 2 ha superado su situación de pobreza extrema una proporción mayor (14%) (Tabla 9).



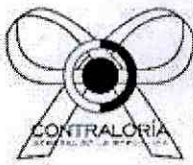


Tabla 9

Proporción de núcleos familiares promovidos respecto a los vinculados por categoría de municipio		
Categoría de municipio	Núcleos Familiares acompañados	Razón entre núcleos promovidos y acompañados
1	135.984	14%
2	69.495	14%
3	37.569	16%
4	83.856	10%
5	46.663	16%
6	811.209	10%
Especial	132.093	14%
Total	1.316.869	11%

Fuente: Elaboración con base en Bases de datos de núcleos familiares vinculados y promovidos

Para calcular la meta del cuatrienio, “el Departamento Nacional de Planeación (DNP) identificó las familias próximas a cumplir los logros de habitabilidad y generación de ingresos. La importancia de estas dos (2) dimensiones se da por su alta correlación con el cumplimiento de los otros Logros Familiares, por su contribución en los principales indicadores de pobreza como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), la pobreza por ingresos (LP-LI) o el SISBEN, y por la dificultad que pueden presentar en términos de la gestión de oferta”⁵⁶. Es importante resaltar que la unidad de medida utilizada por la ANSPE para ejecutar los proyectos de inversión son familias o núcleos familiares, los cuales están compuestos por la persona o grupo de personas que hacen parte de una misma familia, residentes habituales de la vivienda, relacionados por lazos de parentesco y/o dependencia económica, que se encuentran en las peores condiciones de vida según SISBEN⁵⁷.

La escogencia de estos núcleos para la meta, no solo es contradictorio con lo plasmado en el PND de “mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables”, es prueba de la ineficacia de la Red, ya que si se escogió para promover los núcleos familiares con situaciones más favorables era de esperar que el avance en la meta fuese más significativo. A enero de 2014⁵⁸, 125.747 núcleos familiares, superaron la situación de pobreza extrema, de los cuales, 34.021 en 2012 y 88.309 en el 2013⁵⁹, cifras muy bajas si se tiene en cuenta que desde 2008 se inició la vinculación de las familias y en 2011 se contaba con 1.474.360 financiados (Tabla 10), el 64% de las promovidas se vincularon en 2008.

⁵⁶ Respuesta a la CGR de la ANSPE 2014ER0036477

⁵⁷ Respuesta a la CGR de la ANSPE 2014ER0034757

⁵⁸ Visita especial de la CGR - DES Social en noviembre 8, 9 y 13 de 2012, base de datos de promovidos con corte enero de 2014.

⁵⁹ Informe de Gestión ANSPE 2013 e información solicitada a la ANSPE entregada vía correo electrónico el 18 de febrero de 2014

Tabla 10. Núcleos Familiares vinculados y promovidos 2008-2014

Familias vinculadas a la Red Unidos (Antes Juntos) y promovidos por año de vinculación y año de promoción 2008-2014								
Condición	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Vinculados acumulados	232.935	712.264	331				1.391.902	1.391.902
Familias financiadas			1.370.348	1.474.360	1.483.429			
Superaron la condición de pobreza extrema por año de vinculación	80.931	38.086	5.519	1.211				125.747
Superaron la condición de pobreza extrema por año de promoción					34.021	88.309	3.417	125.747

Fuente: Informe de Gestión ANSPE 2012, visita CGR noviembre de 2012 al ANSPE, base de datos con corte a enero de 2014, remitida a la CGR por ANSPE 2014ER0021211

El mayor número de familias promovidas fue en el 2013, en su mayoría vinculados desde el 2008 (Tabla 11).

Tabla 11. Núcleos familiares promovidos por año de vinculación y año de promoción

Familias promovidas según año de vinculación y año de promoción		Año de promovido			Total
		2012	2013	2014	
Año de vinculación	2008	21.237	57.472	2.222	80.931
	2009	11.043	25.976	1.067	38.086
	2010	1.539	3.874	106	5.519
	2011	202	987	22	1.211
Total		34.021	88.309	3.417	125.747

Fuente: Base de Promovidos, respuesta ANSPE 2014ER0021211

Por categoría de municipio, el 56% de los núcleos familiares pertenecen a la categoría 6 (Tabla 12) y la mayor proporción de estos se encuentra en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca (Gráfico 8), se aprecia igualmente en la tabla, que en lo corrido de 2014, se ha doblado el porcentaje de familias que se promueven de la categoría 1, con reducción en la categoría 6.

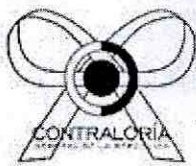
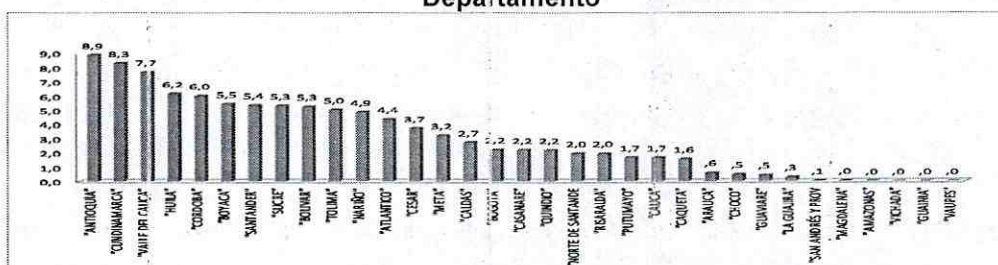


Tabla 12. Núcleos familiares por año de promoción y categoría de municipio

% de Familias promovidas por año de promoción y categoría de municipio								
Categoría	1	2	3	4	5	6	Especial	
Total	12%	6%	4%	6%	5%	56%	11%	100%
2012	14%	6%	6%	6%	6%	51%	12%	100%
2013	11%	6%	4%	6%	4%	58%	11%	100%
2014	21%	4%	4%	7%	4%	53%	7%	100%

Fuente: Base de Promovidos, respuesta ANSPE 2014ER0021211

Gráfico 8. Distribución de los núcleos familiares promovidos a enero de 2014 por Departamento



Fuente: Base de datos de núcleos familiares promovidos, respuesta 2014ER0021211

El total de personas en esos núcleos promovidos corresponde a 509.538, de los cuales el 50% fueron provenientes de familias que se vincularon en el 2009, es decir se tardaron, más de 4 años en superar la pobreza extrema. (Tabla 13)

Tabla 13. Población Promovida 2012-2014

Población promovida por año de vinculación a la Red y año de promoción						
	año de promoción			Total	Distribución	
	año	2012	2013			
año de Ingreso	Sin información de año	7.254	17.800	5.249	30.303	5,9%
	2002	-	-	1	1	0,0%
	2008	755	2.411	541	3.707	0,7%
	2009	55.552	153.555	46.614	255.721	50,2%
	2010	20.630	53.817	16.984	91.431	17,9%
	2011	11.430	24.414	8.612	44.456	8,7%
	2012	10.608	28.024	8.944	47.576	9,3%
	2013	8.519	21.248	6.574	36.341	7,1%
	2014	2	-	-	2	0,0%
	Total	114.750	301.269	93.519	509.538	100%
Distribución		23%	59%	18%	100%	

Fuente: Base de datos entregada por ANSPE OAP-201420000028351

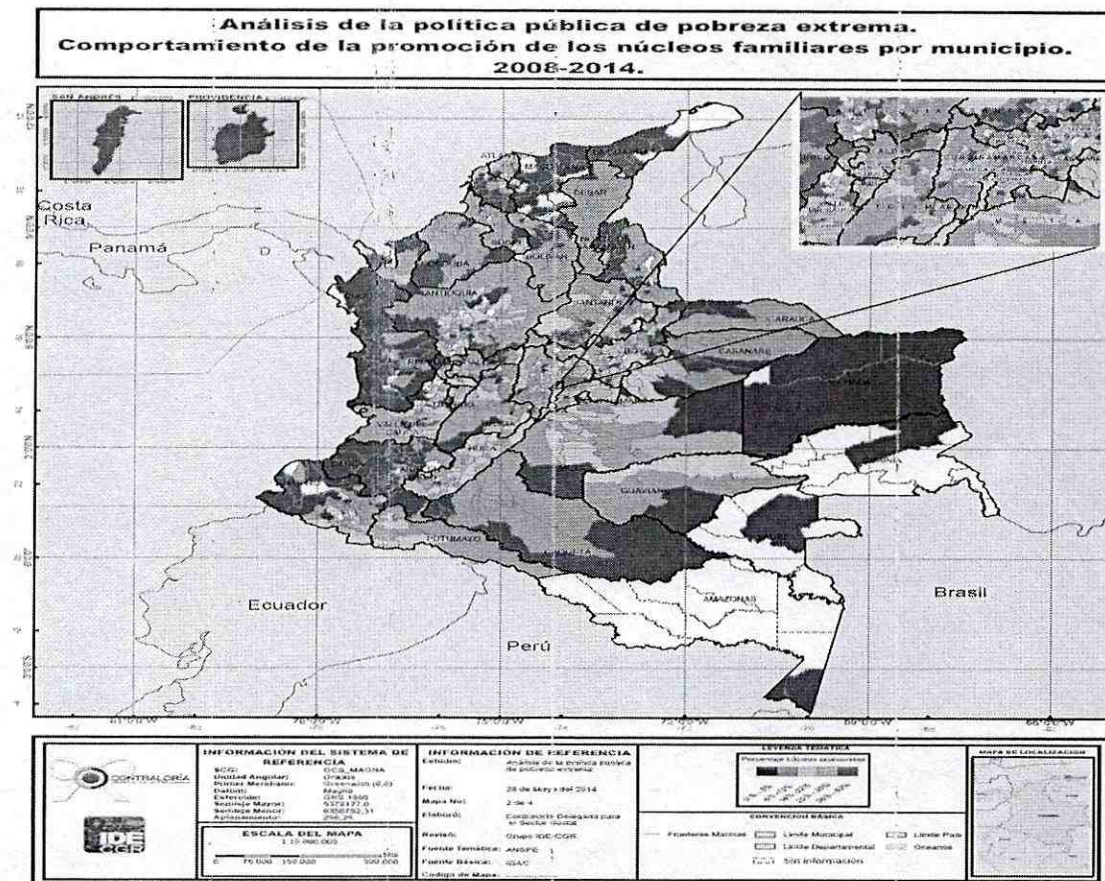
Sin embargo, en 2012 el 22% de las personas que se vincularon ese año, en ese mismo fueron promovidas, mientras que en el 2013 el 58% de los vinculados en el 2013 se promovieron ese mismo año, es decir el tiempo que demoran las personas para promoverse fue máximo de un año, este resultado evidencia que

los núcleos familiares escogidos por DNP para el logro de la meta fueron aquellos que se encontraban en mejor situación de habitabilidad e ingreso tal como lo informó la ANSPE⁵⁰.

Se aprecia (Mapa 2 y Tabla 14) como en los departamentos tradicionalmente pobres y con altos niveles de pobreza extrema, es donde menos población ha logrado promoverse con la estrategia, indicando ineficacia, pues el resultado indica que no se está focalizando la acción de manera preferente a esta población.

Antioquia es el departamento donde está la mayor parte de la población que ha sido promovida y vinculada, mientras que Chocó y Guajira con niveles de pobreza más altos es donde menos población se ha promovido.

Mapa 2



60 2014ER0036477

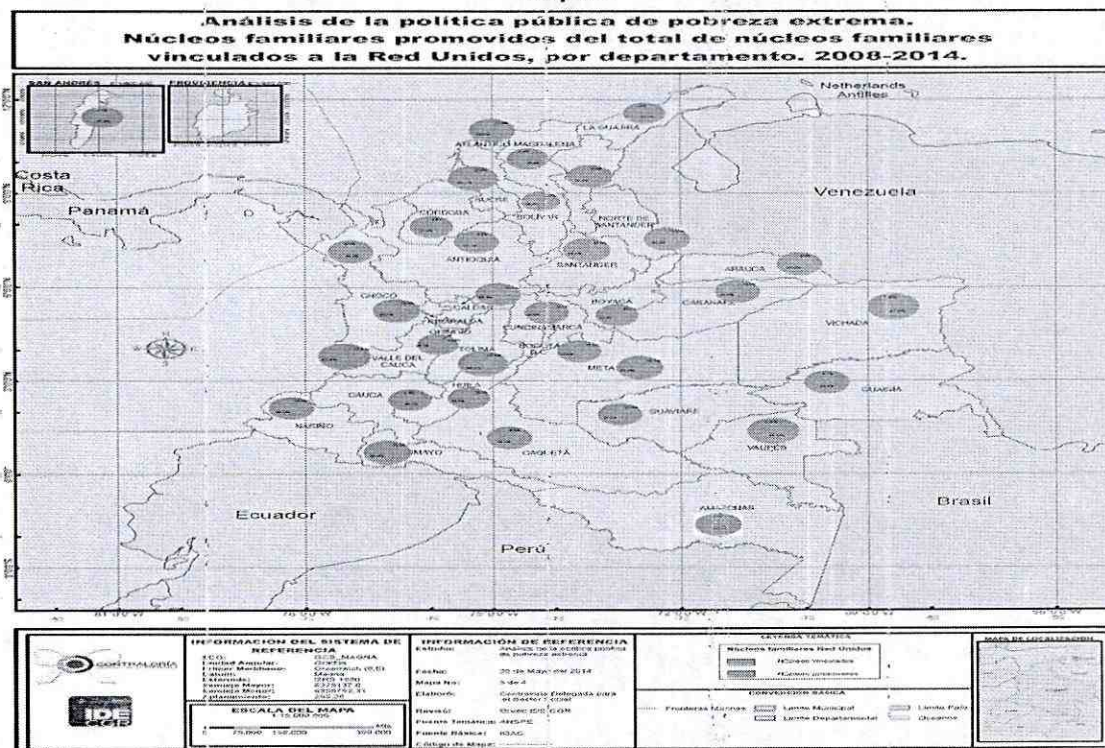
Tabla 14. Distribución de la población promovida e incidencia de pobreza extrema por departamento

Distribución de población promovida a 2014 y población en pobreza extrema en 2012 por Departamento		
Departamento	Distribución de promovidos a 2014	% en pobreza extrema 2012
BOGOTÁ	2,3%	2
SANTANDER	5,1%	4,6
ATLÁNTICO	4,8%	4,7
CUNDINAMARCA	7,5%	6,3
RISARALDA	1,9%	6,4
VALLE DEL CAUCA	6,8%	7,4
ANTIOQUIA	9,4%	8,1
META	3,0%	9,2
CAUCA	1,6%	10,2
CAQUETA	1,3%	10,2
CALDAS	2,7%	10,3
NORTE DE SANTANDER	2,6%	10,7
BOYACÁ	5,1%	10,9
QUINDÍO	2,0%	12,1
SUCRE	5,0%	12,7
BOLÍVAR	6,9%	13,2
TOLIMA	4,6%	15,3
CESAR	3,8%	16
HUILA	6,1%	16,6
NARIÑO	4,4%	17,2
MAGDALENA	0,2%	17,4
CORDOBA	6,6%	27,3
LA GUAJIRA	0,3%	27,7
CHOCO	0,6%	40,7

Fuente: Estadísticas de pobreza DANE y base de datos de población promovida por la ANSPE, respuesta OAP-201420000028351

Respecto a la población vinculada se observa en el mapa 3, que Chocó, Guajira, Cauca y Vaupés, Guainía, Vichada es donde menos se han promovido los núcleos familiares.

Mapa 3



El mayor número de núcleos familiares que han cumplido la Condición Necesaria pero son pobres por ingreso y no les permite alcanzar la Condición Suficiente, se concentra en los municipios de categoría 6 (58%) (Tabla 15).

Tabla 15. Distribución de los núcleos familiares con condición necesaria pero pobre por ingreso por categoría de municipio

Núcleos familiares con condición necesaria pero pobres por ingreso por categoría de municipio a 2014		
Categoría	Núcleos	Distribución
Sin categoría	234	0%
1	42.565	12%
2	18.760	5%
3	14.296	4%
4	25.320	7%
5	17.031	5%
6	211.680	58%
Especial	33.764	9%
Total	363.660	100%

Fuente: Base de datos ANSPE de población con condición necesaria

Como anteriormente se mencionó, para que un núcleo familiar pueda promoverse debe cumplir con la condición Necesaria y la Suficiente. A 25 de febrero de 2014 según la ANSPE, 1.300.969 familias han cumplido el primer componente de la Condición Necesaria, es decir, cuentan por lo menos con una sesión de seguimiento a logros; el 92,7% de estos cumplen la mitad de los logros que le aplican, el 39,5% han gestionado los logros priorizados en el Plan Familiar, el 59,8% cumplen los logros requeridos y el 97% no presentan señales de riesgo (Tabla 16).

Tabla 16. Hogares con cumplimiento de la condición necesaria

Hogares con cumplimiento de la condición necesaria a febrero 25 de 2014 por componente		
Componentes	Hogares que cumplen con el componente	%
Vinculados a enero de 2014	1.391.902	
i) Contar con por lo menos una sesión de seguimiento a Logros.	1.300.969	93%
ii) Cumplir con la mitad de logros que le aplican.	1.206.942	93%
iii) Gestionar los logros priorizados en el Plan Familiar.	514.838	40%
iv) Cumplir con los siete (7) logros requeridos (Atención Integral a la primera Infancia, Vinculación de niños al sistema educativo, Trabajo Infantil, Afiliación en salud, Vacunación niños, Detención temprana de alteraciones de crecimiento y Agua Potable), y	779.136	60%
v) No presentar señales de riesgo en violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil.	1.261.940	97%

Fuente: Elaboración propia con base en, respuesta a la CGR de la ANSPE 2014ER0036477

Nota: los % de los componentes ii) a v) se hacen sobre los hogares del componente (i)

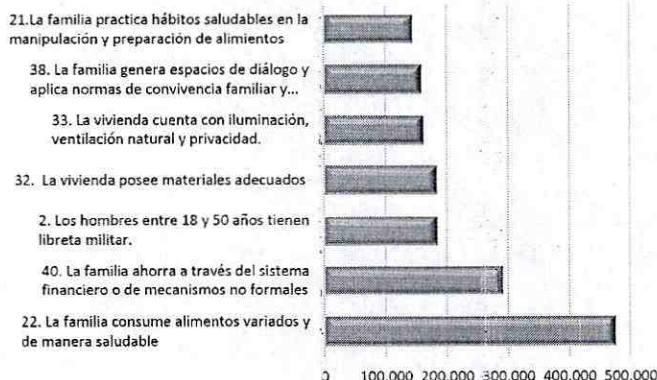
De acuerdo con lo anterior, uno de los componentes de menor cumplimiento es la gestión de los logros priorizados en el Plan Familiar⁶¹.

Según la ANSPE, mediante la información del sistema de información de UNIDOS, los logros más priorizados por los núcleos familiares son: el consumo de alimentos de manera variada y saludable (73% de las familias los priorizaron), la asistencia a los programas de tamizaje de cuello uterino (54,3%), la práctica de hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos (48,3%), el ahorro familiar (45,9%), la generación de espacios de diálogo al interior de la familia (34,3%) y la libreta militar para los hombres entre 18 y 50 años (31,5%).

Se aprecia, lógicamente, que los logros que prioriza la familia, son aquellos que dependen en buena medida de su acción para cumplirse. Sin embargo, en esos temas hace falta mayor oferta como se aprecia en el (Gráfico 9)

Gráfico 9. Oferta necesaria para el cumplimiento de los logros priorizados en el Plan Familiar

Oferta necesaria para el cumplimiento de los logros priorizados en el Plan Familiar



Fuente: ANSPE respuesta 2014ER0036477

Así mismo, en el componente de los logros priorizados ha generado dificultades para el cumplimiento de la meta de promoción, el no contar con agua potable en la vivienda, donde el 26% de los núcleos familiares aún no cuentan este servicio, y en la vinculación al sistema educativo de los niños y niñas, donde en el 12,1% de los núcleos familiares, no se cumple con este requisito.

Como se aprecia (Tabla 17) tan solo el 29% de los núcleos familiares cumple los requisitos de la condición necesaria.

⁶¹El proceso de priorización de Logros se realiza en las primeras sesiones de acompañamiento, cuando la familia, en compañía del Cogestor Social, identifica sus necesidades y prioriza cinco (5) logros que definen como fundamentales en la superación de la pobreza extrema. El rango de priorización es bastante amplio en la medida en que se puede trabajar sobre los 45 logros.

Tabla 17. Hogares acompañados según componente de la condición necesaria

Hogares acompañados según componentes de cumplimiento de la condición necesaria a 25 de marzo de 2014		
Número de componentes que cumplen	Total	%
Por lo menos uno*	1.315.624	95%
2	828.580	63%
3	307.856	23%
4	539.406	41%
5	382.847	29%

Fuente: Elaboración propia con base en, aclaración a la respuesta de la ANSPE 2014ER0036476, abril 23 2014.

* Se calculó con base en los 1.391.902 vinculados a enero 2014.

Respecto a la condición Suficiente para la promoción, la cual evalúa el desempeño de las familias en términos de los indicadores utilizados en el país para medir la pobreza extrema, se utilizan la Línea de Pobreza e Indigencia por Ingresos (LP y LI) y la Pobreza Multidimensional (IPM). La ANSPE aplica al núcleo familiar un formulario de promoción donde con los resultados determinan si la familia es pobre extrema, pobre moderada o no pobre por IPM y por LP, de esta forma las familias se clasifican en nueve (9) grupos de acuerdo con su calificación en estos dos índices, teniendo en el grupo 1 aquellas familias que son pobres extremas por ambos indicadores y en el grupo 9 aquellas que no son pobres por ninguno de los dos. Finalmente, las familias que se promueven son las clasificadas en el grupo 9 y las del grupo 6 (No pobres por IPM y pobres moderadas por ingresos), condicionadas estas últimas, cuando sea posible brindarles una oferta para la generación de ingresos.

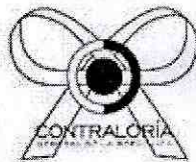
A 3 de marzo de 2014, se habían aplicado 412.096 formularios de promoción (que se realiza cuando la familia cumple o está a escasos logros de cumplir la Condición Necesaria), de los cuales el 73% (299.834) efectivamente cumplen con la Condición Necesaria. Se promovieron el 40% de los núcleos familiares (no pobre por IPM ni por Ingresos) y para el 21% quedó condicionada su promoción (no pobre por IPM y pobre moderado por ingresos) (Tabla 18).

Tabla 18. Clasificación de los hogares con condición necesaria cumplida

Clasificación de los hogares con condición Necesaria cumplida									
	condición de pobreza	Pobreza por IPM							
		En valores absolutos				En porcentajes respecto al total			
		Pobre extremo	Pobre Moderado	No pobre	Total	Pobre extremo	Pobre Moderado	No pobre	Total
Pobreza por Ingreso	Pobre extremo	3.344	24.880	71.742	99.966	1%	8%	24%	33%
	Pobre Moderado	561	7.980	62.722	71.263	0%	3%	21%	24%
	No pobre	337	6.908	121.360	128.605	0%	2%	40%	43%
	Total	4.242	39.768	255.824	299.834	1%	13%	85%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en, respuesta a la CGR de la ANSPE 2014ER0036476

Fuente: ANSPE respuesta 2014ER0036477, con aclaración a abril 23 de 2014



Teniendo en cuenta estos resultados y lo informado por la ANSPE, las principales barreras para alcanzar la meta propuesta se concentran en la generación de ingresos y en las condiciones de habitabilidad, los cuales fueron las dimensiones determinantes en la definición de la población objeto de la política: *“Respecto al tema de vivienda, el supuesto de mejorar los logros de esta dimensión estuvo atado a los macroproyectos de vivienda, sin embargo se observó que estos no solo beneficiaron a la población UNIDOS, también beneficiaron población en situación de vulnerabilidad no atendida por la Estrategia, generando un exceso de demanda. La primera oferta exclusiva y masiva para familias en situación de pobreza extrema en la dimensión de habitabilidad es el proyecto de las 100.000 viviendas que adelanta el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda.*

Este proyecto asegura el cumplimiento inmediato de todos los logros básicos de la dimensión de habitabilidad, por lo que es la principal plataforma para catapultar a las familias del sistema de promoción social al sistema de protección social del Gobierno de Colombia. Sin embargo, a pesar de ser una oferta efectiva, empezó a ser ejecutada en el 2013, creando una brecha entre el periodo de construcción de metas del PND 2010-2014 y la entrega efectiva de la oferta proyectada por la meta a las familias UNIDOS. Siendo así, lo que se observa durante el cuatrienio frente a los logros trazadores que soportan la meta, fue por un lado, que la oferta de habitabilidad que se incluyó como parte del supuesto de promoción, de 350.000 familias, realmente se hace efectiva para nuestra población a través del programa de las viviendas 100% subsidiadas que empieza a operar en 2013 y el cual a la fecha tiene como beneficiarios cerca de 10.473 familias (con resolución de asignación). Por otro lado, con respecto a la oferta de generación de ingresos, se observa una demanda muy superior a la que se esperaba una vez se realiza el cálculo de la condición suficiente y una oferta que sigue siendo escasa y concentrada geográficamente y que no es capaz de absorber las necesidades de la población UNIDOS”⁶².

De acuerdo con la información reportada por la ANSPE en 2014, se presenta un déficit de vivienda por sus condiciones que oscila entre el 8% y el 50% (Tabla 19) para los 1.391.902 núcleos familiares⁶³, 48% de tipo cualitativo⁶⁴. De acuerdo con la condición de los núcleos familiares, la participación en el déficit es: 18% son núcleos familiares afectados por la Ola Invernal, 16% núcleos familiares en condición de desplazamiento y el 66% núcleos familiares de la Red no afectados por las anteriores situaciones.

⁶² Respuesta de la ANSPE 2014ER0036477

⁶³ Se refiere a los núcleos familiares a los cuales se les ha calculado logros.

⁶⁴ Se refiere a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos de espacio, estructura y servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren ampliación o mejoramiento de la unidad habitacional.

Tabla 19. Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda para núcleos familiares a 2014

Déficit en el tema de habitabilidad según la ANSPE por área y componente a 2014										
Área	no acueducto	no alcantarillado	no sanitario	no basuras	no electricidad	no servicios	no cocina	Cen hacinamien te	no piso adecuado	deficit_cual itativo
Cabecera municipal	94.006	220.368	219.471	124.311	23.321	249.029	206.799	47.474	162.211	302.360
Centro poblado	76.955	156.407	82.631	194	22.980	159.784	17.431	27.778	92.825	139.639
Rural disperso	201.467	284.341	179.039	283	85.750	286.986	16.189	40.037	174.955	226.481
Total general	372.428	661.116	481.141	124.788	132.051	695.799	240.419	117.289	429.991	668.480
Déficit respecto a los 1.391.902 hogares vinculados	27%	47%	35%	9%	9%	50%	17%	8%	31%	48%

Fuente: Cálculos propios con base en ANSPE grupo de habitabilidad, Visita CGR mayo de 2015 y base de datos de familias vinculadas de la ANSPE

En el caso de la Dimensión de Ingreso y Trabajo, como se mencionó, (Tabla 13) el mayor número de núcleos familiares pobres por ingreso se concentra en los municipios de categoría 6, y como se demuestra más adelante, a esta población no le está llegando con preferencia la oferta que les permita en mayor medida superar su situación.

En el caso de los niños y niñas menores de 15 años vinculados a actividades laborales, se aprecia que el mayor número de núcleos familiares que no han logrado superar el logro 12, se concentra en los municipios de categoría 6 (Tabla 20).

Tabla 20

Núcleos familiares de UNIDOS sin alcanzar el logro 12: (con niños menores de 15 años vinculados a actividades laborales) a 2014		
Categoría de municipio	Núcleos familiares	%
Sin categoría	1444	7%
1	1287	6%
2	681	3%
3	397	2%
4	961	5%
5	549	3%
6	13853	68%
Especial	1175	6%
Total	20347	100%

Fuente: ANSPE Base de datos de Familias
vinculadas a enero de 2014

En cuanto a la prioridad en la oferta que se le da a la población UNIDOS para la Dimensión de Ingreso y Trabajo, se destacan dos programas que han sido diseñados para esta población, Ingreso para la Prosperidad y Activos para la Prosperidad (Tabla 21).

Tabla 21. Participación de población Unidos en programas de Ingreso

Participación de la población Unidos de programas ofrecidos por DPS 2011-2013		
Nombre del programa	Participación porcentual de población UNIDOS	Año
Programa Jóvenes en Acción	19.03%	2011 - 2013
Más Familias en Acción	21.45%	2013
Ingreso para la Prosperidad	100%	2011 - 2013
Capacitación microempresarial	13.93%	2011 - 2013
Mujeres Ahorradoras	31.91%	2011 - 2013
Trabajemos Unidos	50.76%	2011 - 2013
Ruta de Ingresos y Empresarismo	50.41%	2011 - 2013
Empleo Temporal	44.23%	2013
Activos para la Prosperidad	100%	2012 - 2013

Fuente: Elaboración con base en información entregada por DPS

2.2.1.6 Dificultades para graduar de la pobreza extrema a los núcleos familiares

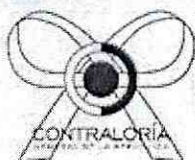
ANSPE tiene como función gestionar la oferta institucional y territorial, que debe ser pertinente, suficiente y oportuna para concretar y permitir el cumplimiento de logros establecidos para la población objetivo.

Como se aprecia en los logros de obligatorio cumplimiento (resaltados), para que las familias se promuevan gracias a la acción de la Red el logro 13 ha sido superado por el 82% de los núcleos familiares, en los demás las familias que lo han logrado está por debajo de ese valor (Tabla 22).

Tabla 22. Estado de los logros de familias vinculadas a 2014

Situación de los núcleos familiares por el estado de los logros y contribución de la Red Unidos para su superación 2014															
	Logro 1	Logro 2	Logro 3	Logro 4	Logro 5	Logro 6	Logro 7	Logro 8	Logro 9	Logro 10	Logro 11	Logro 12	Logro 13	Logro 14	Logro 15
No aplica	12	541.960	12	1.052.811	99.023	125.150	1.16.829	1.042.586	533.741	88.982	631.375	631.375	12	12	900
Por Alcanzar	139.781	574.703	1.058.972	184.544	314.391	1.217.385	1.215.201	96.688	111.066	221.934	20.347	20.347	60.627	148.841	132.939
Estaba alcanzado cuando la familia se vinculó	1.023.027	81.357	332.900	104.788	978.454	49.207	29.868	161.522	610.018	999.389	732.378	732.378	1.059.594	977.488	901.822
Alcanzado por Acción de la Red	182.133	124.637	18	49.755	30	156		91.103	78.416	81.243	7.801	7.801	271.669	265.561	286.166
Reversado	46.949	63.245								58.660	354				70.075
Total	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.898	1.391.898	1.391.898	1.391.898	1.391.899	1.391.901	1.391.902	1.391.901	1.391.901	1.391.902	1.391.902	1.391.902
Total menos donde no aplica y ya alcanzado antes de vincularse	368.863	762.585	1.058.990	234.299	314.421	1.217.541	1.215.201	187.791	248.142	303.531	28.148	28.148	332.296	414.402	489.180
% logrado gracias a la Red Unidos sin incluir los que ya lo tenían superado	49%	16%	0%	21%	0%	0%	3%	49%	32%	27%	28%	28%	82%	64%	58%

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de familias vinculadas a enero de 2014 entregada por la ANSPE. Los logros 8, 9, 12, 13, 14, 15, 18, 24 son los de obligatorio cumplimiento para promocionar el núcleo familiar. Los logros 3, 4, 5, 6, 7, 23, 33, 36 y 43 no son tenidos en cuenta para la promoción.



Situación de los núcleos familiares por el estado de los logros y contribución de la Red Unidos para su superación 2014															
	Logro 16	Logro 17	Logro 18	Logro 19	Logro 20	Logro 21	Logro 22	Logro 23	Logro 24	Logro 25	Logro 26	Logro 27	Logro 28	Logro 29	Logro 30
No aplica	1029497	1361861	759384	222621	1067619		29	1350937							
Por Alcanzar	81222	11357	105471	287080	147366	379559	769932	20673	358572	175696	107496	355420	560627	363431	346746
Estaba alcanzado cuando la familia se vinculó	179822	24643	465887	291787	94953	528840	4605	20282	856435	1011739	1220165	791490	555323	948332	788311
Alcanzado por Acción de la Red	101558	14037	61158	555726	81901	489352	317111	6	168855	203603	63419	236285	271753	77005	254489
Reversado				34878		45	225		8040	864	822	8707	4199	3134	2356
Total	1.391.899	1.391.898	1.391.900	1.391.902	1.391.899	1.391.902	1.391.902	1.391.898	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.902
Total menos donde no aplica y ya alcanzado antes de vincularse	182.780	6.394	166.629	877.494	229.327	863.056	1.337.268	20.679	535.467	380.163	171.737	600.412	836.579	443.570	603.591
% logrado gracias a la Red Unidos sin incluir los que ya lo tenían superado	56%	75%	37%	63%	36%	57%	44%	0%	32%	54%	37%	39%	32%	17%	42%

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de familias vinculadas a enero de 2014 entregada por la ANSPELOS logros 8,9,12,13,14,16,18,24 son los de obligatorio cumplimiento para promocionar el núcleo familiar. Los logros 3,4,5,6,7,23,33,36 y 43 no son tenidos en cuenta para la promoción

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de familias vinculadas a enero de 2014 entregada por la ANSPE. Los logros 8,9,12,13,14,16,18,24 son los de obligatorio cumplimiento para promocionar el núcleo familiar. Los logros 3,4,5,6,7,23,33,36 y 43 no son tenidos en cuenta para la promoción

Situación de los núcleos familiares por el estado de los logros y contribución de la Red Unidos para su superación 2014															
	Logro 31	Logro 32	Logro 33	Logro 34	Logro 35	Logro 36	Logro 37	Logro 38	Logro 39	Logro 40	Logro 41	Logro 42	Logro 43	Logro 44	Logro 45
No aplica					12	441	905564		1056540			1194245	2993	1289453	1034727
Por Alcanzar	236367	761353	755712	214256	719952	617460	164558	550759	170322	741143	68108	66799	633626	23597	
Estaba alcanzado cuando la familia se vinculó	758334	302975	309564		274889	541126	186099	413842	122672	80457	1282814	97894	313289	66864	357171
Alcanzado por Acción de la Red	393756	321541	318130	1177642	397049	232875	135679	427301	41064	570302	40980	32960	358730	11984	
Reversado	3445	6033	8496						1301				83264		
Total	1.391.902	1.391.902	1.391.902	1.391.898	1.391.902	1.391.902	1.391.900	1.391.902	1.391.899	1.391.902	1.391.902	1.391.898	1.391.902	1.391.898	1.391.898
Total menos donde no aplica y ya alcanzado antes de vincularse	633.568	1.088.927	1.082.338	1.391.898	1.117.001	850.335	300.237	978.060	212.687	1.311.445	109.088	99.759	1.075.620	35.581	-
% logrado gracias a la Red Unidos sin incluir los que ya lo tenían superado	62%	30%	29%	85%	36%	27%	45%	44%	19%	43%	38%	33%	33%	34%	#DIV/0!

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de familias vinculadas a enero de 2014 entregada por la ANSPE. Los logros 8,9,12,13,14,16,18,24 son los de obligatorio cumplimiento para promocionar el núcleo familiar. Los logros 3,4,5,6,7,23,33,36 y 43 no son tenidos en cuenta para la promoción

2.2.1.6.1 En la oferta de los niveles nacional, departamental y municipal

Resultados previos de las evaluaciones que se realizaron a la Red, por parte de la firma econometría en 2009 y 2011, revelaron en su momento elementos importantes a atender. La evaluación que se realizó en el año 2008⁶⁵ cuando la Red había concluido su etapa de pilotaje, iniciada a mediados de ese mismo año, señala que una de las necesidades prioritarias de la Red (en su momento conocida como JUNTOS) era contar con un adecuado diagnóstico de la oferta institucional a nivel nacional y territorial, y establecer mecanismos que permitieran que esa oferta tuviera como prioridad a la población de la Red; además, que contara con una integralidad de la oferta en el corto, mediano y largo plazo, previa a la fase de expansión de la estrategia a todo el territorio nacional; lo que podría requerir cambios normativos y hasta culturales, señala el informe, situación que persiste. Se evidenció que la ANSPE no cuenta con el inventario actualizado de la oferta del nivel nacional y carece del inventario del nivel territorial de manera centralizada.

⁶⁵ Econometría S.A., 2008, Evaluación de la gestión y operaciones del proyecto piloto, el cual dio origen a la Red.



Esta evaluación también dejó claro que el componente de acompañamiento mostró, en general, una gran aceptación de parte de todos los actores y un funcionamiento adecuado durante el piloto, pero gracias especialmente a la calidad humana y profesional de los Cogestores Sociales. Sin embargo, desde ese momento se dejaron previstas unas deficiencias en los modelos de contratación y se sugirió que *“debían separarse claramente los costos directos de operación de la remuneración del recurso humano, ya que los gastos asociados al transporte, las comunicaciones y los materiales de trabajo no deben derivar de la remuneración de los Cogestores sino que deben ser reconocidos por aparte”*. Se aludía, igualmente, al riesgo que existía en la deserción paulatina de los Cogestores mejor calificados y un detrimento en el perfil promedio.

Algunas de estas situaciones hoy persisten en algunas microrregiones, como se pudo evidenciar en las entrevistas a las familias quienes manifestaron la alta rotación de los cogestores, y en lo expresado por algunos alcaldes sobre la alta rotación del personal enlace entre las entidades territoriales y la ANSPE. Lo que se explica con los costos adicionales que deben asumir los cogestores como transporte, servicio de celular para ubicar a las familias y otros gastos operacionales con ocasión de su vínculo contractual con los operadores, en este sentido por ejemplo en San Andrés, donde la totalidad de cogestores consideran que el pago recibido no compensa las largas jornadas de trabajo que cumplen para alcanzar las visitas programadas⁶⁶.

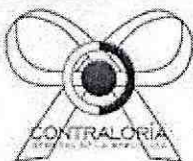
Ya en la fase de expansión de la Red, una segunda evaluación realizada entre 2009 y 2011⁶⁷ presentó conclusiones inquietantes en cuanto a la efectividad y los resultados alcanzados. En cuanto a la oferta institucional la evaluación concluye que: *“De acuerdo con los resultados de las estimaciones de impacto, no se puede corroborar que la oferta programática del Estado esté diseñada para atender las necesidades específicas de la población más pobre”*⁶⁸ y que: *“aún si se lograra demostrar que el acompañamiento es una herramienta eficaz para acercar a las familias a la oferta institucional, de nada serviría si se encuentran con la barrera de las deficiencias de capacidad institucional y desarticulación con el resto de la estrategia”*⁶⁹. Situación que continúa siendo vigente. Producto de la auditoría se evidenció que la oferta nacional es insuficiente, no hay presencia del Estado en los lugares más apartados y algunos servicios ofrecidos no tienen la cobertura y/o la pertinencia requerida.

⁶⁶ Entrevista a los cogestores

⁶⁷ Econometría S.A., 2012 Evaluación de impacto de la Red sobre la población en condición de desplazamiento y población focalizada por SISBEN. La evaluación se desarrolló entre marzo de 2009 y diciembre de 2011.

⁶⁸ Pág. 103

⁶⁹ Pág. 104 y 105, resaltado fuera de texto



Con relación a la oferta, desde ese entonces se evidenció que la oferta no está disponible, ni la gestión de ella coordinada y no era accesible a los participantes en la estrategia, sin que existiera acceso preferente, hecho que desde ese entonces generó desconfianza de las familias. Por otra parte, la oferta no consideraba costos, tiempos de atención, asesoría para los requisitos y disponibilidad de cupos. Se evidenció que la oferta institucional, no se encontró consolidada y centralizada, ni aún a nivel de la oferta nacional. Con relación a las barreras identificadas se evidenciaron varias en ese momento, tales como: los horarios de atención y de cómo las instituciones no tienen en cuenta la cotidianidad de las personas; los problemas que surgen de las grandes distancias y la imposibilidad de llegar oportunamente a las citas; los costos y disponibilidad de transporte, que particularmente afecta a las personas residentes en las áreas rurales.

La oferta para las demandas de los núcleos familiares proviene de tres grandes actores: el gobierno nacional, el territorial y el sector privado. Si bien la estrategia con las visitas de los cogestores y el mensaje que transmiten permite que familias excluidas sientan la presencia del Estado, y que ellos asuman el empoderamiento para superar su pobreza⁷⁰, la articulación entre los tres actores es clave para el éxito de ella, en particular, de esto depende se asegure, entre otros, la cobertura, la pertinencia y la no duplicidad en la oferta.

Producto de la auditoría se evidenció que la oferta nacional es insuficiente, no hay presencia del Estado en los lugares más apartados y algunos servicios ofrecidos no tienen la cobertura y/o la pertinencia requerida; la oferta local es escasa, en particular, en los municipios de categoría 6 y la oferta privada se concentra en los territorios de mayor desarrollo.

Por ejemplo: en el departamento de Arauca, se observó que en los municipios categoría 6 la oferta que generan las alcaldías y la nación es escasa, la gobernación proporcionalmente genera mayores ofertas. El municipio capital es categoría 4 y ofrece ofertas en las 4 dimensiones evaluadas, además éstas se complementan con las ofertas nacionales generadas por el SENA el DPS y el ICBF, la Unidad de Víctimas y la Unidad de Consolidación Territorial. La oferta generada por la empresa privada se realiza en niveles muy bajos en el Departamento de Arauca, las únicas empresas que aportan en este sentido son la Fundación el Alcaraván, la cual representa las empresas petroleras de Occidental de Colombia y Ecopetrol, sin embargo, su aporte es exclusivo a la

⁷⁰Evidenciado en la muestra realizada por la CGR, según la cual el 84% de los encuestados considera que gracias a la labor de los cogestores mejoraron su conocimiento para hacer trámites y acceder a programas que los beneficien y el 85% manifestó que recibió orientación para prevenir la violencia intrafamiliar, el 80% mejorar los hábitos alimenticios, el 79% prevención del embarazo no deseado y 86% el buen trato con familiares y vecinos.





población del área de influencia del complejo petrolero donde desarrollan sus labores de explotación, excluyendo la población de los demás municipios del departamento; las otras dos entidades privadas que coadyuvan con oferta a las familias de Unidos son la Caja de Compensación Familiar de Arauca COMFIAR y la Cámara de Comercio de Arauca, con programas de asociatividad, sin embargo, no son constantes con sus aportes.

En Boyacá, la gobernación ha creado una estrategia para erradicar pobreza y pobreza extrema denominada la “Estrategia Tierra Viva”, la cual ha focalizado a 20 municipios basado en los que presentan el indicador del NBI rural más elevado, con base en el censo 2005, teniendo en cuenta las variables de: educación, vivienda, servicios básicos y productividad; el programa se encuentra en estructuración y ha sido sometido al CODPOS, pero en operación no presenta avance, hecho que obedece a la falta de oferta departamental. En el departamento de San Andrés, se identificó falta de gestión para socializar las ofertas afectándose los potenciales impactos positivos.

La escasa oferta efectiva genera la sensación, dentro de algunas de las familias visitadas, que el programa definitivamente solo presta un apoyo de acompañamiento sin entregar soluciones tangibles para sus necesidades. Hay la percepción entre algunas familias que los cogestores son quienes deben llevar las soluciones concretas para mejorar su calidad de vida, como: auxilios, recursos económicos, subsidios, empleo, vivienda etc., y no solo consejos sobre las maneras de alcanzar los logros, esta conclusión es coherente con lo que evidenció la evaluación realizada entre 2009 y 2011, y de la que se ha hablado a lo largo del desarrollo de este informe.

Se aprecia, de acuerdo con la muestra a hogares promovidos, como la oferta del nivel nacional si bien mejoró en cobertura se mantiene en niveles bajos, los mayores avances se registran en Incentivo a la Capacitación para el Empleo, Mujeres Ahorradoras, Libretas Militares y Hábitat Saludable (Tabla 23)

Tabla 23

% de núcleos vinculados a la estrategia en 2008 a 2014 y tipo de oferta recibida por parte de la Nación antes y después de estar vinculados a la Red		
Programa	Antes	Después
CIENT MIL VIVIENDAS	0,4	8,2
BRIGADAS DE ESCOLARIZACIÓN	3,2	5,8
CAPITALIZACIÓN MICROEMPRES	3,1	4,9
CONEXIONES INTRADOMICILIAR	1,7	3,3
DOCUMENTO DE IDENTIDAD	5	4,6
FORMACIÓN COMPLEMENTARIA	5,8	12,7
FORMACIÓN TITULADA	4,5	7,7
INCENTIVO A LA CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO	5,8	17,9
JÓVENES RURALES EMPRENDEDORES	0	3,8
LIBRETAS MILITARES	2,7	14,4
MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN	25,4	34,4
MUJERES AHORRADORAS EN ACCIÓN	2	15,5
RECUPERACIÓN DE ACTIVOS IM	0	2,2
ruta de ingresos y empresa (RIE)	0	3,6
TRABAJEMOS UNIDOS (TU)	0	5
VIS RURAL O URBANA	5,8	0,5
PREVENCIÓN DE TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE JOVENES	2,4	5
ALFABETIZACIÓN Y EDUC. BÁSICA Y MEDIA PARA JOVENES Y ADULTOS ILETRADOS	1	5,9
EMPLEO TEMPORAL	2,9	3,8
PROGRAMA DE SOLIDARIDAD AL ADULTO MAYOR	1,9	8,1
GENERACIÓN DE INGRESO PARA POBLACION DESPLAZADA	1,4	3,9
HABITAT SALUDABLE	0,8	9,9
HABITAT VIVENDA	0,1	6,2
JOVENES EN ACCIÓN	1,1	3
OTROS	5	9,3

Fuente: CGR muestra realizada por la CGR

En el caso de Arauca, la principal dificultad con las entidades nacionales se da en los municipios diferentes a la capital del departamento, en los cuales la cantidad y calidad de las ofertas es menor que en la capital donde entidades como el SENA el DPS y el ICBF, cuentan con adecuadas instalaciones y ofertan más y variados programas, en los cuales dan prioridad a la población vinculada a la Red UNIDOS, a la población que reside en las zonas rurales le es difícil acceder a estas ofertas por las dificultades de desplazamiento.

Por su parte los alcaldes expresan que es necesario que a la ANSPE se le asignen más recursos de la nación, para destinarlos al apoyo de las familias de la Red, como también se disponga de mecanismos legales que obliguen a la institucionalidad a dar prioridad a la población en situación de pobreza extrema⁷¹.

⁷¹ Formulario de encuesta enviado a los Alcaldes

Respecto a las dificultades con la oferta de las entidades territoriales⁷², se aprecia (Tabla 24) el nivel tan bajo de oferta al que ha accedido la población vinculada a la Red proveniente de los Departamentos y Municipios, antes y después de su vinculación, aunque se resalta que mejoró de acuerdo con lo informado por los hogares entrevistados, particularmente en Formación para el Trabajo, Ahorro y Ayuda para Microempresa.

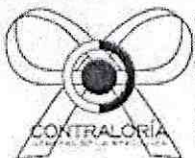
Tabla 24

% de núcleos vinculados a la estrategia y tipo de oferta recibida por parte del departamento o municipio antes y después de estar vinculados a la Red			
Programa		Antes	Después
Mejoras en vivienda		7,4	11
Escolarización de Adultos		3,6	6,7
Ayuda para microempresa		2,1	8,3
Conexiones intradomiciliarias		0,8	1,4
Documento de Identidad		2,3	6,3
Formación para el trabajo		3	17,4
Ahorro		2,6	14,1
Adquisición de vivienda		6,7	7,3
Alimentación		7,1	15,9
otros		5,9	10,7
Fuente: CGR muestra realizada por la CGR			

En el caso de Boyacá, en el período 2008 – 2013, tan solo el 14% de los núcleos familiares de la Red fueron beneficiados con la oferta de los programas ofrecidos del nivel nacional, departamental y municipal.

No obstante, algunos departamentos muestran su compromiso con algunas acciones, por ejemplo en el Cauca, y de acuerdo con la información reportada por los municipios y la gobernación, las familias y población beneficiaria vinculada a la ANSPE tienen una cobertura con la oferta en habitabilidad del 59%, en capacitación del 40% y en ingreso y trabajo del 37%. En el caso de vivienda desde el año 2013 ha aumentado el número de proyectos de vivienda financiados por el Banco Agrario, recursos del Sistema General de Regalías y el

⁷²Entrevista con los funcionarios del ANSPE en visita especial adelantada por la CGR-DES Social 9 de noviembre de 2012 e información solicitada a los alcaldes y gobernaciones de los 13 departamentos auditados y muestra de los núcleos familiares promovidos.



Transparencia
por los derechos
humanos

programa de 100.000 viviendas gratis, con respecto a años anteriores. Así mismo, en la vigencia 2012, la Gobernación del Cesar adelantó brigadas de identificación gratuita para la población vulnerable y personas identificadas en la Red UNIDOS para garantizar el derecho de identificación de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, discapacitados, población indígena y adultos mayores; para lo cual ejecutó \$8.3 millones, entregando 8.478 servicios, de los cuales 2.051 pertenecían a la RED, y en el caso de ingreso y trabajo que es la oferta más solicitada por las familias, durante la vigencia 2012 asignó y ejecutó recursos por \$170,4 millones para el fortalecimiento de unidades productivas a través de microcréditos, a 73 familias identificadas en extrema pobreza de la Red, dando prioridad al 100% de estos núcleos, mientras en la vigencia 2013 los recursos invertidos por el departamento para este programa ascendieron a \$200 millones, para atender a un total de 144 familias todas pertenecientes a la Red UNIDOS; a la fecha el proyecto se encuentra en ejecución y se han entregados 114 servicios de microcréditos.

Algunos gobiernos territoriales, particularmente aquellos con altos niveles de desempleo, no prestan suficiente apoyo a la estrategia debido a que no tienen participación en la selección de los cogestores, dado que éstos son seleccionados por los operadores, atendiendo a características de sus perfiles profesionales y técnicos y no por su afiliación política⁷³.

Otra dificultad a nivel municipal la constituye la falta de capacidad institucional, por ejemplo, para la formulación de proyectos que les permita acceder a la oferta nacional.

Se presenta competencia entre las entidades por incluir sus metas particulares en los planes de desarrollo municipales, por ejemplo, en la Alcaldía Distrital de Santa Marta que tiene la estrategia llamada Red Equidad, cuya finalidad es la misma que la de Red UNIDOS, ocasiona que haya diferencias y la alcaldía no muestra interés en trabajar mancomunadamente con la ANSPE⁷⁴.

En el caso de la oferta de vivienda, por estar en función de la demanda, limita la posibilidad de que los beneficiarios con prioridad sean los núcleos familiares de Red UNIDOS, dado que el oferente decide quién es el beneficiario, no se informa suficientemente a la población de las convocatorias de vivienda; la falta de claridad en las competencias en el caso de los Ministerios de Vivienda y de Agricultura deja sin oferta a los Centros Poblados. Otra limitante en este tema

⁷³ Visita especial de la CGR a la ANSPE en 2012 para el seguimiento a las Metas del Plan Nacional de Desarrollo

⁷⁴ Informe de la Auditora de la Regional Magdalena.



es que sólo los municipios con capacidad institucional y recursos para la formulación de proyectos tienen el acceso a los proyectos.

Otro inconveniente es el escaso interés de las entidades en ofrecer las ofertas, particularmente por dificultades para el acceso a esta población, ya sea por su lejanía o por problemas de desplazamiento, adicionado al hecho de la alta movilidad de las familias lo cual dificulta el enlace para dar continuidad a los programas.

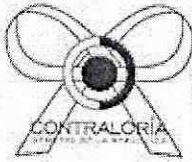
Algunos alcaldes manifiestan que desde el gobierno nacional no hay recursos ni programas concretos que ayuden a salir a las familias de la pobreza extrema, la oferta generalmente se hace desde el gobierno municipal o en algunos casos departamental, el sentir lo sintetiza la siguiente frase *"El programa es bueno siempre y cuando haya inversión y se destine una partida para la estrategia que permita dar soluciones tangibles a las familias"*⁷⁵.

En el caso de Bogotá, en la encuesta realizada a los cogestores y coordinadores, los entrevistados señalan como principales dificultades, desde el orden institucional, la gran desarticulación entre los niveles de gobierno distrital y nacional en la implementación de proyectos a favor de esa población, el desconocimiento de la Estrategia UNIDOS por parte de las entidades públicas, lo contradictorio de imponer exigentes requisitos por parte de las entidades a potenciales beneficiarios a quienes precisamente se trata de apoyar por sus escasos capitales económicos, culturales y sociales para gestionar la oferta estatal y la falta de recursos para hacer conocer la oferta pública entre los beneficiarios.

La aplicación de la política se encuentra con un segundo grupo de obstáculos, una vez los bienes y servicios públicos están disponibles para el beneficio de la población UNIDOS. Los entrevistados informan que las ofertas se hacen sobre el momento de su ejecución y las personas no alcanzan a llenar los requisitos exigidos, en el campo de las ofertas laborales a los potenciales beneficiarios se les exigen perfiles muy altos de formación técnica o profesional, igualmente, se presentan problemas de acceso geográfico dado que la gran mayoría de esta población reside en zonas marginales donde la presencia de las entidades estatales es nula o escasa.

Sin embargo, el aspecto más significativo de las dificultades que enfrenta la PP, desde el orden institucional, como lo señalan los entrevistados, es que el acceso preferente a la población UNIDOS no existe, siendo este el pilar fundamental para el éxito de la misma.

⁷⁵ Respuesta de formulario enviado a Alcaldes



El componente referido al apoyo de los privados a la política pública, dentro del cual se trata de desarrollar y aprovechar el objetivo denominado *Responsabilidad Social Empresarial*, tampoco funciona de manera efectiva hasta el momento. Según los entrevistados, en este sector tampoco se tiene un conocimiento suficiente de la Estrategia UNIDOS, incumplen los convenios que establecen, cuando intentan apoyar aparecen barreras como las altas exigencias con los perfiles ocupacionales. No existen contratos con entidades privadas, únicamente alianzas que son direccionadas para pequeños grupos de interés específico de la empresa, con un porcentaje mínimo de participación. No existe oferta privada a nivel rural, que contrasta con la altísima industrialización de zonas rurales, como en el Valle del Cauca.

Desde el lado de los beneficiarios también se presentan dificultades que atentan contra la efectividad de la política. Los principales obstáculos que ocasionan los beneficiarios a la Estrategia son: la alta movilidad intra urbana o hacia otras regiones del país ocasionada principalmente por la carencia de vivienda propia, el rechazo por parte del hogar de algunos bienes y servicios que se les brindan, la desmotivación y falta de compromiso.

Con base en lo anterior, es claro que existen dificultades en el diseño institucional de la Red, generando que el acompañamiento familiar y comunitario prestado a los beneficiarios por los Operadores no obtenga los resultados esperados en términos de superación de la pobreza extrema, y cuando la gestión de los servicios sociales requeridos por las familias encuentra canales institucionales de atención se generan barreras de acceso, en términos de su limitada oferta, pertinencia y oportunidad de los servicios.

2.2.1.6.1.1 La oferta en Habitabilidad

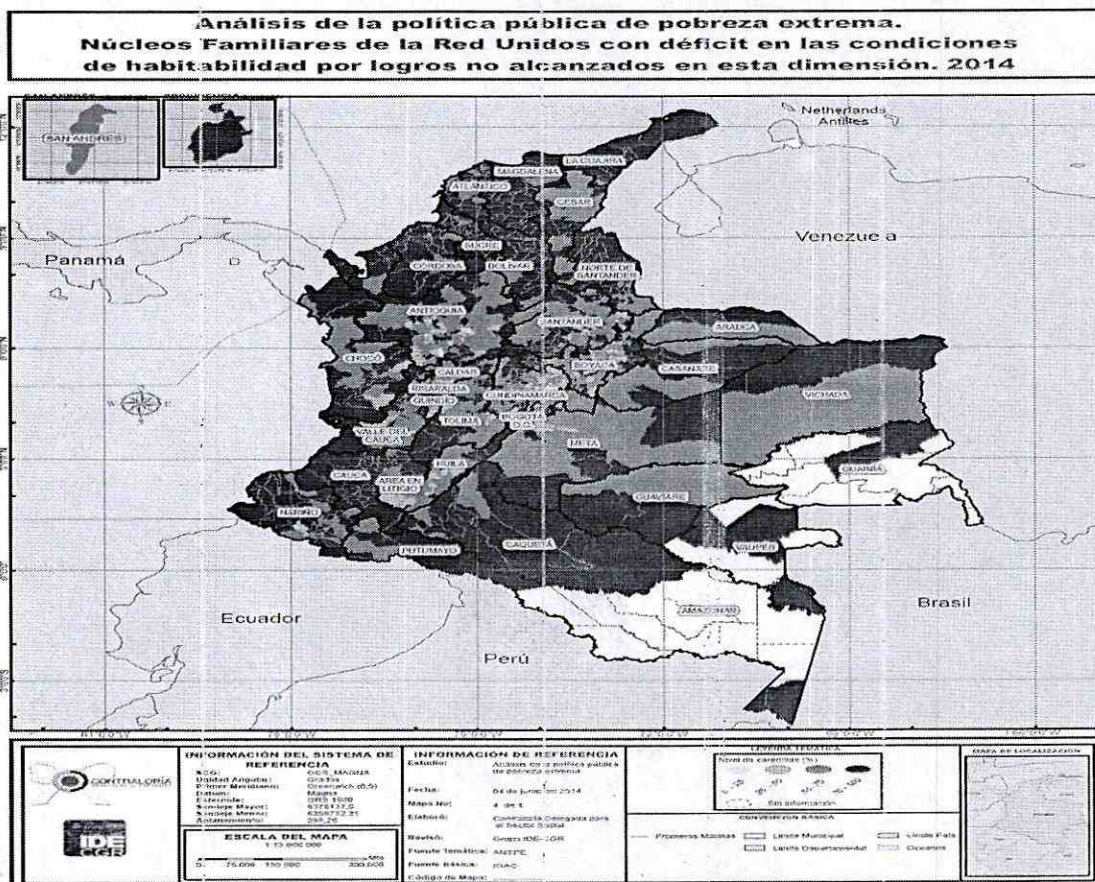
Como se puede apreciar, el déficit en habitabilidad, se presenta en mayor medida en el área urbana (56%) y en los municipios de categoría 6 (59%) (Tabla 25) y en los departamento periféricos (Mapa 3).

Tabla 25

Deficit de habitabilidad por carencia en algunos de los logros 24,26,27,28,29,32,y 33 por Area		
Area	Número de núcleos familiares	%
Cabecera	589.529	56%
Centro Poblado	181.656	17%
Rural	285.082	27%
Total	1.056.267	100%

Fuente: Base de datos ANSPE familias vinculadas respuesta 2014ER0021211

Mapa 3

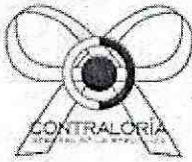


Es clara la insuficiencia de la oferta nacional y territorial en vivienda, la oferta de vivienda nueva por parte del Ministerio de Vivienda es de 100 mil para el área urbana, 100 mil para el área rural proveniente del Ministerio de Agricultura y 300 soluciones de los entes territoriales. De la misma manera, para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, el DPS en 2011 ofreció 2.640 mejoramientos, la Red UNIDOS estimaba que el 80% de ellos serían para sus núcleos familiares⁷⁶.

En el período 2010-2012 se asignaron 20.981 subsidios de vivienda para población desplazada de la Red UNIDOS, de los cuales se han legalizado 1.894 en este gobierno. Por su parte, el Banco Agrario asignó 381 de las 1.902 soluciones provenientes de la Bolsa Ordinaria, para los núcleos familiares de la Red⁷⁷.

⁷⁶Visita especial en 2012 por parte de la CGR, para el seguimiento a las metas del PND 2010-2014

⁷⁷ CGR, Seguimiento al PND 2010-2014 en los temas de pobreza e inequidad, 2012



En el caso del acceso al agua potable, en 2012, la ANSPE informaba que se tenía un déficit cuantitativo en 327.871 núcleos familiares, 130.914 en el área rural, 72.406 en Centros Poblados y 124.551 en el área urbana, además de un déficit cualitativo en 140.979 núcleos familiares, 76.074 en el área rural, 27.023 en Centros Poblados y 37.882 en área urbana

El Viceministerio de Agua tiene como meta para el cuatrienio 90.000 conexiones intradomiciliarias. La Red UNIDOS estima que el 30% será para sus núcleos familiares. En 2011, el Viceministerio logró 2.500 conexiones, sujetas a la verificación de la implementación de los proyectos⁷⁸.

De manera particular respecto al déficit en vivienda, por ejemplo en el departamento de Arauca, la población de la Red UNIDOS que se han beneficiado en este sentido son muy bajos. Constantemente la CGR recibe denuncias de los beneficiarios por temas de mala calidad de los materiales y, por ende, de las viviendas recibidas, igual que por los retrasos en los tiempos de entrega de los contratistas que las construyen, los cuales son sub contratados por la Caja de Compensación Familiar de Arauca COMFIAR, entidad que ha suscrito convenios interadministrativos para la construcción de viviendas de interés social e interés prioritario con recursos de la Nación, la Gobernación y los Municipios del Departamento, y es la entidad encargada de la ejecución y construcción de la gran mayoría de las viviendas de interés social e interés prioritario en este Departamento.

En el año 2012, la Presidencia de la República anuncia a través de su Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el programa de construir 100.000 viviendas, que serían destinadas a ser entregadas a título de subsidio en especie a fin de atender las necesidades de hogares Colombianos que vivieran en situación de pobreza extrema, familias desplazadas, comunidades indígenas y afrodescendientes y hogares afectados por desastres naturales⁷⁹.

La norma determina que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda, por parte del Gobierno Nacional, se podrán asignar a título de "subsidio en especie" a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Mediante Sentencia C359/2013 se incluye el pueblo rom y comunidades raizales como grupos étnicos y culturales de la nación.





Se parte de lo dispuesto en la Ley 1537 de 2012⁸⁰ y el Decreto 1921 de 2012⁸¹ que la reglamenta, estableciendo de manera muy precisa los instrumentos de focalización, identificación y selección de las familias potencialmente beneficiarias del programa. La asignación se hace de forma preferente a la población que se encuentra en cualquiera de las condiciones: que esté vinculado a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, que esté en situación de desplazamiento, que haya sido afectado por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o que se encuentre habitando zonas de alto riesgo no mitigable.

Una vez el DPS ha elegido a los potenciales beneficiarios, los hogares deben postularse ante el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, para que éste a su vez efectúe el trámite de verificación que permita establecer si cumplen con las condiciones para acceder al programa. Esta finalmente actúa como entidad otorgante, decidiendo así qué hogares resultan beneficiados por el Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie, es decir, las viviendas gratis.

El cuadro 6 reporta los porcentajes de cumplimiento del programa de las 100.000 viviendas gratuitas del actual gobierno en los últimos 9 meses, producto de tres momentos en el tiempo.

Cuadro 6. Cumplimiento en la meta trazada por el gobierno del proyecto de las 100.000 viviendas

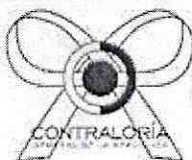
Fecha de referencia	Entregado	%	Fuente
31 de Agosto de 2013	7.227	6,88%	Informe No. 23 vivienda Urb. Contraloría General de la República.
23 de Diciembre 2013	16.049	15,28%	Comunicación Ministerio de Vivienda al Congreso de la República
13 de Mayo de 2014	16.324	15,54%	Estudio a la PP para la red de la superación extrema - CGR.

Fuente: Elaborado con base en información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio. (Dirección de inversiones) Y Fidubogota

Ahora bien, si se parte de la cifra reportada por parte del Ministerio sin tener en cuenta la entrega física de algunas soluciones de vivienda, ni surtirse en la totalidad los trámites de legalización el escenario porcentual sería el siguiente (Cuadro 7):

⁸⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

⁸¹ Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.



Cuadro 7. Cumplimiento en la meta trazada por el gobierno del proyecto de las 100.000 viviendas, sin tener en cuenta entrega física

Fecha de referencia	Entregado	%	Fuente
13/05/2014 Total Viviendas	23.922	22,78	partiendo de la cifra reportada como total de viviendas sin tener en cuenta entregas y/o procesos de legalización.

Fuente: Elaborado con base en información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Dirección de inversiones) y Fidubogota.

La cobertura neta está en el 11%, se observa en la tabla una diferencia del 10% en el monto de recursos del valor del proyecto, así como en el número de viviendas reportadas por los entes territoriales y el Ministerio, en particular, una diferencia considerable en los proyectos Ciudad del Este en Medellín y Nueva Esperanza en Soledad. (Tabla 26)

Tabla 26. Proyectos entregados de las 100.000 viviendas y valores de los proyectos

Proyectos entregados de las 100.000 viviendas por Departamento y Municipio y diferencia entre lo reportado por el Departamento y el Municipio									
No.	Departamento	Municipio	Nombre proyecto	Valor reportado del proyecto			Cantidad reportada de viviendas		
				Municipio	Ministerio	Diferencia	Municipio	Ministerio	diferencia
1	Antioquia	Medellín	Altos de la Cruz	6.386.951.309	5.519.360.000	867.591.309	155	128	27
2	Antioquia	Medellín	Ciudad del Este	13.137.072.839	5.950.560.000	7.186.512.839	328	138	190
3	Antioquia	Medellín	Altos de San Juan	23.025.870.000	24.060.960.000	1.035.090.000	558	558	0
4	Antioquia	Medellín	Cantáres IV	7.922.880.000	8.279.040.000	356.160.000	142	142	0
5	Atlántico	Soledad	Nueva Esperanza	46.538.077.500	66.418.352.000	19.880.274.500	1.140	1.557	417
6	Bolívar	Cartagena	Villas de Aranjuez	103.079.970.000	107.800.000.000	4.720.030.000	2.498	2.500	2
7	Cundinamarca	Soacha	Conj. Resid.Torrentes	36.694.580.297	40.005.504.000	3.310.923.703	984	984	0
8	Nariño	Pasto	San Sebastián	16.000.000.000	17.174.080.000	1.174.080.000	400	400	0
9	Nariño	Yacancuer	El Manzano	9.023.250.780	9.312.688.000	289.437.220	216	216	0
10	Nte. Santander	Villa del Rosario	Urb. Buena Vista	12.31.960.000	12.677.280.000	554.320.000	294	294	0
11	Quindío	Calarca	El recuerdo	1.237.596.300	2.586.584.000	1.348.987.700	30	60	30
12	Valle del Cauca	Andalucía	El retorno	8.076.150.000	8.439.200.000	363.050.000	200	200	0
13	Valle del Cauca	cali	Urb. Casas del Llano	151.825.520.000	147.241.815.000	4.583.705.000	3.521	3.521	0
14	Valle del Cauca	Pradera	Altos de la Pradera	3.755.115.777	3.923.920.000	168.805.000	91	91	0
Total				438.834.994.802	459.389.343.000	45.838.967.271	10.557	10.789	666

Fuente: Elaboración Auditoría con base en respuestas del Ministerio y de los municipios

En cualquiera de los escenarios queda evidenciado que, a tres meses de la culminación de la actual administración, las cifras no superan el 23% de cumplimiento y lo pendiente para la próxima administración o para la actual en el próximo trimestre es el siguiente:

El Ministerio de Vivienda en la información remitida reporta únicamente tres (3) proyectos ejecutados, entregados y legalizados al 100%, ellos son: Urbanización Jardín la Fachada – Armenia, Quindío. 99 viviendas, Bosques de Bengala – Manizales Caldas, 240 Viviendas. Altos de la Pradera – Pradera, Valle del Cauca, 91 viviendas.

De otra parte, es evidente que los más grandes proyectos están dirigidos a ciudades y centros poblados, lo cual se explica en parte si se tiene en cuenta el grave problema de desplazamiento forzado y la conformación de cordones de



miseria en las periferias de éstas urbes pero también es muy importante destacar lo que registran los mapas contenidos en este informe que indican que no existe aún o no es reportado ningún proyecto en los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés Amazonas, Putumayo, y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. A nivel municipal el cubrimiento es del 7%.

Dentro del programa de las 100.000 viviendas gratis, el 27% se dirigió a las familias vinculadas de la ANSPE, las cuales representan el 3% de los núcleos familiares de la Red con déficit, con mayor participación de los municipios de categorías especial y 1 donde se concentra el 50% de los subsidios, no obstante que la mayor demanda está en los municipios de categoría 6 (Tabla 27).

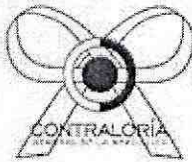
Tabla 27

Deficit de habitabilidad por carencia en algunos de los logros 24,26,27,28,29,32, y 33 y cobertura del programa de las 100.000 viviendas para familias vinculadas a la ANSPE por categoría de municipio					
categoría	Número de núcleos familiares	%	Número de núcleos familiares opcionados	%	% Cobertura
Sin categoría	69.333	7%			
1	94.617	9%	5.337	20%	6%
2	49.931	5%	4.632	17%	9%
3	25.121	2%	908	3%	4%
4	62.536	6%	2.547	9%	4%
5	29.318	3%	499	2%	2%
6	613.806	59%	4.317	18%	1%
Especial	97.547	9%	8.198	30%	8%
Total	1.042.209	100%	26.938	100%	3%
Fuente: Base de datos ANSPE: familias vinculadas respuesta 2014ER0021211, opcionados a proyecto 100.000 viviendas respuesta 2014ER0034757					

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1537 de 2012⁸², "la distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".

La disposición anterior, puede traducirse en un riesgo para que la población colombiana que tiene dentro de sus necesidades básicas insatisfechas la vivienda, no cuente con la materialización de este derecho, por lo cual y teniendo en cuenta los resultados evidenciados, dentro del marco de la política para la superación de la pobreza extrema, se requiere la formulación y puesta de marcha

⁸² Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.



de herramientas que eliminen las barreras para acceder al programa de tal forma que las familias de los Municipios de categorías 4, 5 y 6 se beneficien de la vivienda gratuita en pro de la superación de la pobreza extrema⁸³.

De otra parte, en cuanto a la calidad de la vivienda y los proyectos de las 100.000 viviendas se visitaron 2 en Fundación, 1 en Santa Marta, 1 en Tadó y 1 en Popayán donde se indagó por los servicios Hidráulicos, Sanitarios y Eléctricos por ser considerados servicios básicos, observándose que no presentan deficiencia en este sentido.

En cuanto al área de la vivienda de los proyectos visitados esta es en promedio de 40mts cuadrados, prestándose para el hacinamiento, sin embargo, son metrajes avalados por el marco normativo para vivienda de interés prioritario que permite medidas entre 40 y 50 mts cuadrados. De acuerdo con la información remitida por la Fiduciaria Bogotá en 16.121 viviendas entregadas el área promedio es de 45 mts cuadrados y en el 12% el área es de 40 mts cuadrados. Resultaría significativo revisar estas normas para que se incluyan criterios más acordes con las realidades de la población objeto, de tal manera que se estructuren proyectos que atiendan efectivamente la necesidad de los hogares. Pues de acuerdo con la muestra realizada en el 29% de los hogares el número de personas que lo integra está entre 5 y 14 personas, resultando insuficiente el espacio común si se tiene en cuenta que parte de esa área se destina, al sanitario, los pasillos y la cocina.

Se visitaron 6 hogares vinculados a la Red opcionados a las 100.000 viviendas, 5 de ellos pertenecen a la población desplazada, se destaca en estos el hecho de que se vincularon en los años 2010, 2011, 2012 y 2013, sin embargo existen núcleos familiares con necesidad de vivienda vinculados desde el año 2008, con logros sin alcanzar en materia de habitabilidad.

2.2.1.6.1.2 La oferta en Identificación

Entre los derechos fundamentales está el derecho a la identidad, que es el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de las

⁸³De los 10 municipios de Colombia que se identifican como los más pobres: Río Quito, Alto Baudó, Bojayá, Carmen del Darién (Departamento del Chocó), Murindo (Antioquia), Uribe (La Guajira), Tuchín (Córdoba), San Jacinto, Santa Rosa (Bolívar), y El Carmen de Bolívar (Bolívar), sólo este último posee un proyecto dentro del programa de las cien mil viviendas. Fuente: DANE. (Junio 2011) – excluyendo aquellos que no cuentan con suficiente información. FUENTE: <http://www.100milviviendasgratis.gov.co/publico/Default.aspx>, consulta "proyectos 100.000 viviendas" Visto el 24-06-2014



personas en sociedad, el cual está conectado con otros derechos según el sujeto de derecho de que se trate y su ejercicio según las circunstancias en que se presenten, el derecho se materializa con los documentos de identidad emitidos por el Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC, estos permiten a las personas acceder a los servicios estatales y/o de otro tipo, garantizando el ejercicio de la ciudadanía y su reconocimiento como sujetos de derechos y deberes.

En el caso de identificación, la oferta y los logros que mide la ANSPE se refiere a que las personas del núcleo familiar cuenten con sus documentos de identificación de acuerdo con su edad (logro 1) y que los hombres mayores de 18 años dispongan de libreta militar (logro 2).

De las familias actualmente vinculadas el 13% no ha alcanzado o está reversado el logro 1, esto es 186.730 núcleos familiares, en el caso del logro 2 el 75% se encuentran en esa situación, 637.984 núcleos familiares.

De acuerdo con la base de datos de promovidos entregada por la ANSPE, se observó que en el momento de ser promovidos un 2,5% de los hogares no tenían alcanzado o gestionado el logro 1 y un 68,6% el logro 2. Producto de las visitas realizadas por la CGR en los municipios, el 2,7% no tenía alcanzado o gestionado el logro 1 y el 75,2% el logro 2.

La Registraduría Nacional según informa en su Plan de Acción UNIDOS -PAU, *"no tiene un programa específico ni un presupuesto de inversión, por tanto ha diseñado una serie de estrategias como una política para adelantar su labor en los 1.104 municipios de todo el país. La primera de ellas, la estrategia RNEC- UNIDOS 100%, busca superar en las familias el incumplimiento del logro uno, de la manera más rápida posible, generando entre los actores que participan en actividades tendientes a su cumplimiento, una especie de competencia sana y de apropiación a nivel municipio y departamentos y la segunda estrategia, es la creación de los Martes - Unidos, con el objeto de resaltar un servicio con acceso preferente y llamar la atención sobre la corresponsabilidad que deben tener aquellos miembros de la familia que por alguna circunstancia aún no cuentan con su debida identificación y por tanto, sus datos o registros administrativos no están unificados en los sistemas de información, lo que impide el cruce y dificulta materializar el progreso en términos de logros de dichas familias"*. Las metas que se propuso alcanzar se observan en la Tabla 28

Tabla 28

PAU - RNEC : 2011 – 2014						
Indicador por línea de intervención programa	Unidad de medida	2011	2012	2013	2014	Cuatrenio
Metas de Familias del programa Red Unidos con el logro uno de Identificación alcanzado.	Familias	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	400.000
	Personas	5.040.000	5.460.000	5.880.000	6.300.000	1.260.000
Familias beneficiarias del programa Red Unidos identificadas	Porcentaje	80%	86,60%	93,30%	100%	100%

Fuente: PAU Registraduría Nacional del Estado Civil remitido por la ANSPE con radicado 2014ER0034757

Según el informe de gestión correspondiente a la vigencia 2013, adelantado por la ANSPE *“el logro de identificación es uno de los más importantes en la gestión de oferta adelanta por esa entidad en articulación con las entidades de la Red Unidos”*, además indica que *“a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se logró la entrega de documentos de identificación a 258.393 personas, lo que permitió cerrar la brecha de personas Unidos sin documentación de identificación en casi un 50%”*. Si se compara la meta para 2013 con los 1.251.190 núcleos familiares que tienen identificación completa se tiene una cobertura del 89%, pero como realmente su universo no son 1400.000 familias si no 1.391.902 la cobertura es del 90%.

Se aprecia (Tabla 29) que pese a la alta cobertura, no han sido beneficiarios con prioridad los municipios más pobres (categoría 6) donde está el 54% del déficit.

Tabla 29

Núcleos familiares con el logro 1 por alcanzar o revertido a 2014 por categoría de municipio		
Categoría	Número de núcleos familiares	Distribución
Sin categoría	14.830	8%
1	23.714	13%
2	8.719	5%
3	2.735	1%
4	9.862	5%
5	5.642	3%
6	101.133	54%
Especial	20.095	11%
Total	186.730	100%

Fuente: Procesamiento propio con base en Base de Vinculados de la ANSPE

Para el logro 2, relacionado con la libreta militar para los varones mayores de edad, según el PAU del Ministerio de Defensa Nacional y desde el año 2012: *“El*



Ministerio de Defensa Nacional apoya la lucha contra la pobreza extrema en Colombia en el contexto de la dimensión de Identificación de la Estrategia de Unidos. A través de la expedición gratuita de la Tarjeta Militar por parte del Ejército Nacional -EJC para hombres de la Red Unidos se facilita el acceso a un empleo formal y a la educación superior de dicha población, repercutiendo directamente en sus condiciones de vida y en el proceso de superación de la pobreza extrema". Para el año 2013, se estableció una meta de 70.000 libretas militares para la Red UNIDOS, según lo reporta el Ministerio de Defensa en su página web (Cuadro 8), de esto se ha cumplido con 57.159 dando una cobertura del 82%, sin embargo, esta es insuficiente si se tiene en cuenta que adolecen de ella 637.948 hombres mayores de edad, es decir si se cumpliera la meta solo se cubriría el 11% del déficit.

Cuadro 8

Zona de reclutamiento	Nombre	Cobertura	Tarjetas Elaboradas 2011 - 2014
Zona 1	Tunja	Tunja, Chiquinquirá, Sogamoso, Barbosa	2.509
Zona 2	Barranquilla	Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Valledupar, Riohacha	7.061
Zona 3	Cali	Cali, Palmira, Buga, Popayán, Ipiques, Pasto, Buenaventura	6.720
Zona 4	Medellín	Medellín, Carepa, Puerto Berrio, Quibdó	4.863
Zona 5	Bucaramanga	Bucaramanga, Socorro, Barrancabermeja, Cucuta, Pamplona, Ocaña, Arauca	6.553
Zona 6	Ibagué	Ibagué, Honda, Girardot, Chaparral	5.961
Zona 7	Villavicencio	Villavicencio, Yopal, Granada	4.045
Zona 8	Armenia	Armenia, Pereira, Cartago, Manizales	5.243
Zona 9	Neiva	Neiva, Florencia, Pitalito, Mocoa	6.317
Zona 11	Montería	Montería, Sincelejo, Caucasia	3.680
Zona 13	Cundinamarca	Bogotá, Facatativá, Cajica, F/sugá, Soacha	3.218
Zona 15	Bogotá	Bogotá	989
TOTAL			57.159 82%

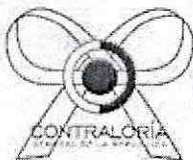
Fuente: Elaboración con base en información en entregada por el Ministerio de Defensa y página web de la Entidad.

Se aprecia, como al igual que en el caso del logro 1, que el mayor déficit se encuentra en los municipios de categoría 6 (Tabla 30).

Tabla 30

Núcleos familiares con el logro 2 por alcanzar o reversionado a 2014 por categoría de municipio		
Categoría	Número de núcleos familiares	Distribución
Sin categoría	40.713	6%
1	55.553	9%
2	30.232	5%
3	12.284	2%
4	36.516	6%
5	16.893	3%
6	381.198	60%
Especial	64.559	10%
Total	637.948	100%

Fuente: Procesamiento propio con base en Base de Vinculados de la ANSPE



Los mayores inconvenientes en materia de consecución y entrega efectiva de documentos a los probables beneficiarios de la Libreta Militar, de acuerdo con la respuesta dada por el Ministerio⁸⁴, radica en que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC no permite el acceso a sus bases de datos ya que son los custodios de la información patrimonial que poseen de toda la ciudadanía, requiriéndose la emisión del certificado por parte de esta. Para las personas de la Red UNIDOS, independientemente del puntaje de SISBEN, es responsabilidad del Distrito Militar consultar con el IGAC el certificado catastral de dichas personas. Si en este certificado no se reportan propiedades, se respeta el criterio de la gratuidad, en caso de reportar propiedades se procede de conformidad a la normatividad y los lineamientos establecidos para tal fin.

Según respuesta del Ministerio, es deber del comandante del Distrito Militar, *“la estricta verificación de datos toda vez que no obstante algunas personas estar inscritos en el ANSPE y en el SISBEN, gozan de patrimonios superiores o equivalentes a 70 SMLV, registran actividades económicas en el RUES con establecimientos, agencias o sucursales y no podrían hacerse beneficiarios de la gratuidad”*.

2.2.1.6.1.3 La oferta en Ingreso y Trabajo

A nivel de las entidades del orden nacional y territorial se presenta incoherencia entre lo propuesto en el PND, sus Planes de Acción y la ejecución, por ejemplo: no se está dando prioridad en la oferta a los núcleos familiares de la Red UNIDOS; la oferta de generación de ingresos del DPS no se focaliza con prioridad en los municipios con mayor número de personas en pobreza.

Siguiendo la Directiva Presidencial No. 23 de 2011, las entidades que conforman la Red UNIDOS deben *“especificar los mecanismos de acceso preferencial para las familias Unidos que se pondrán en marcha en el marco de la oferta vigente”*. Además la ANSPE en su carácter de coordinador de la estrategia, debe *“coordinar la implementación del componente de Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a nivel nacional. Lo anterior implica coordinar y liderar el Comité Coordinador en las fases de planeación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Red.”*⁸⁵.

En el caso de Arauca, donde se han destinado importantes recursos para el logro de esta dimensión en todo el departamento, específicamente apuntando al sector agropecuario y microempresarial, no se observó prioridad de esta oferta hacia la

⁸⁴ 2014ER0060251

⁸⁵ Manual Operativo, 2009, p. 42



población de la Red UNIDOS, tan solo el Municipio de Arauca lleva registro de la población Red UNIDOS que se beneficia con sus programas sociales, la Gobernación de Arauca y los Municipios incluidos en la muestra como Saravena y Tame no focalizan sus programas a esta población prioritaria o si lo hacen no llevan registro de ello.

En el Cauca, la oferta laboral es mínima, se concentra en trabajos ocasionales y mal remunerados. Las familias entrevistadas se dedican a trabajos como construcción y cultivo de la tierra. Revisada la oferta territorial, no existen planes de generación de trabajo ambiciosos, los entes territoriales se limitan a la gestión de proyectos de inversión haciendo especial énfasis en infraestructura, dejando de lado proyectos encaminados a reactivar el sector productivo y consecuentemente la generación de empleo.

En Chocó, en los municipios de Condoto y Unión Panamericana, informan que no han realizado convenio con el ANSPE en este tema, y tampoco han realizado ofertas que incluyan o estén relacionadas con el tema de Capacitación a beneficiarios de la Red UNIDOS.

En los programas ofertados por DPS⁸⁶ para la dimensión de Ingreso y Trabajo, se observa que: en los municipios de categoría 6, donde existe mayor demanda la oferta es insuficiente. De acuerdo con la información suministrada por el DPS, los jóvenes UNIDOS acceden al 19% del total de cupos ofrecidos por el programa Jóvenes en Acción. Pero dada la distribución inequitativa de esos cupos según la categoría del municipio, el 25% de los jóvenes pobres por ingreso en municipios de categoría especial accede a la oferta, mientras que prácticamente ninguno en municipios de categoría 5 y 6 lo hace (vigencia 2013). Otro punto importante está relacionado con la distribución de los municipios focalizados para la entrega de la oferta, la oferta llega a 18 municipios de categoría 2 y a ninguno de categoría 5 (Tabla 31). Por lo tanto, no se está dando tratamiento preferencial a los jóvenes de UNIDOS donde hay mayor demanda.

⁸⁶La CGR mediante radicados 2014EE0063267 y 2014EE0042166 solicitó información al DPS y a la ANSPE la relación de programas dirigidos a esta población.

Tabla 31

Oferta del Programa Jóvenes en Acción del DPS para los años 2011 - 2013							
Categoría de Municipio	Número de Municipios focalizados	Distribución	Número de jóvenes en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de Servicios Entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS dentro de la oferta total	Cupos sobre número de jóvenes UNIDOS
E	6	13,04%	26894	38133	6661	17,47%	24,77%
1	18	39,13%	30411	25155	5171	20,56%	17,00%
2	8	17,39%	13273	10997	2327	21,16%	17,53%
3	4	8,70%	9106	1791	408	22,78%	4,48%
4	5	10,87%	17714	3868	808	20,89%	4,56%
5	0	0,00%	11102	0	0	0,00%	0,00%
6	5	10,87%	129815	1920	348	18,13%	0,27%
Total general	46	100,00%	238315	154979	29490	19,03%	12,37%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 y Base de Datos ANSPE de población a la que se le aplicó formulario de promoción - radicado 2014ER0021211

Para el programa Ingreso para la Prosperidad, quienes tuvieron mayor oportunidad de acceder a la oferta, hacen parte de municipios de categoría especial y 1. Si bien el programa está dirigido a satisfacer a la población de UNIDOS, las personas de municipios en categoría 4 y 6 no participaron de los recursos (Tabla 32).

Tabla 32

Oferta del Programa Ingreso para la Prosperidad del DPS para el año 2013							
Categoría de Municipio	Número de Municipios focalizados	Distribución	Personas entre 18 y 35 años en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de Servicios Entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS en la oferta	Personas entre 18 y 35 años de UNIDOS que accedieron a la oferta
E	5	29%	41099	2423	2423	100%	6%
1	8	47%	45126	2046	2046	100%	5%
2	1	6%	20048	261	261	100%	1%
3	2	12%	13082	302	302	100%	2%
4	0	0%	26146	0	0	0%	0%
5	1	6%	16662	31	31	100%	0%
6	0	0%	191133	0	0	0%	0%
Total general	17	100%	353296	5063	5063	100%	1%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 del 9 de Abril de 2014

La citada Directiva Presidencial No. 23 de 2011, también establece el deber de las entidades de "ajustar los proyectos y programas existentes para atender a la población UNIDOS". En promedio, solo el 14% de la población UNIDOS participa en el programa Capitalización Microempresarial (Tabla 33). Por lo tanto, no se han ajustado los programas para alcanzar mayor penetración en la población focalizada.

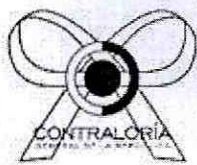


Tabla 33

Oferta del Programa Capitalización Microempresarial del DPS para los años 2011 - 2013						
Categoría de Municipio	Número de Municipios con participación en el programa	Distribución	Total de Servicios Entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS en la oferta	Distribución beneficiarios UNIDOS por categoría de Municipio
E	7	1%	1730	141	8%	2%
1	54	11%	4621	1357	29%	16%
2	10	2%	1991	278	14%	3%
3	11	2%	1204	82	7%	1%
4	21	4%	3508	649	19%	8%
5	19	4%	2463	309	13%	4%
6	377	76%	44861	5595	12%	67%
Total general	499	100%	60378	8411	14%	100%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 del 9 de Abril de 2014.

En lo referente al programa Incentivo a la Capacitación para el Empleo, la demanda de la población UNIDOS mayor de 18 años, pobres por ingreso, es cubierta en un 1% (Tabla 34).

Tabla 34

Oferta del Programa Incentivo a la Capacitación para el Empleo en el año 2013								
Categoría de Municipio	Número de Municipios con participación en el programa	Distribución	Número de personas mayores de 18 años en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de Servicios entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS dentro de la oferta	Personas de UNIDOS mayores de 18 años que accedieron a la oferta	Distribución beneficiarios UNIDOS por categoría de Municipio
E	7	3%	84249	611	66	11%	0%	1%
1	19	7%	100079	1200	142	12%	0%	3%
2	9	4%	43948	1041	189	18%	0%	4%
3	10	4%	30872	824	50	6%	0%	1%
4	12	5%	58488	2109	310	15%	1%	7%
5	9	4%	37922	1854	279	15%	1%	6%
6	191	74%	487178	24443	3597	15%	1%	78%
Total general	257	100%	842736	32082	4633	14%	1%	100%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 y Base de Datos ANSPE de población a la que se le aplicó formulario de promoción - radicado 2014ER0021211 del 18 de febrero de 2014

Ahora bien, para los años 2012 a 2013, sólo el 16% de las mujeres de UNIDOS mayores de 18 años, en condiciones de pobreza por ingresos, logró acceder a los beneficios del programa Mujeres Ahorradoras (Tabla 35). Se resalta el hecho que para este si hay una cobertura mayor en los municipios de categoría 6.

Tabla 35

Oferta del Programa Mujeres Ahorradoras para el año 2012-2013								
Categoría de Municipio	Número de Municipios con participación en el programa	Distribución	Número de mujeres mayores de 18 años en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de Servicios Entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS dentro de la oferta	Mujeres UNIDOS mayores de 18 años que accedieron a la oferta	Distribución beneficiarios UNIDOS por categoría de Municipio
E	7	2%	25486	7118	2264	32%	9%	7%
1	18	5%	24768	9888	2984	30%	12%	9%
2	11	3%	10703	4090	1185	29%	11%	4%
3	10	3%	8377	5158	1405	27%	17%	4%
4	13	4%	15398	5254	1774	34%	12%	6%
5	19	6%	9906	5501	1740	32%	18%	6%
6	265	77%	107358	60924	20190	33%	19%	64%
Total general	343	100%	201996	97931	31542	32%	16%	100%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 y Base de Datos ANSPE de población a la que se le aplicó formulario de promoción - radicado 2014ER0021211 del 18 de febrero de 2014

Así como en el caso anterior, sólo el 7% de personas entre los 18 y 50 años en condiciones de pobreza por ingresos logró acceder a los beneficios del programa Trabajemos Unidos. La tabla 36 también muestra como la oferta se concentró en los municipios de categoría especial y uno, mientras que en municipios de categoría 6 la oferta fue muy reducida. Esto quiere decir que además de que la oferta se entrega de manera insuficiente, los grandes centros urbanos son los mayores beneficiados.

Tabla 36

Oferta del Programa Trabajemos Unidos para los años 2012-2013								
Categoría de Municipio	Número de Municipios con participación en el programa	Distribución	Número de personas entre 18 y 50 años en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de Servicios Entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS dentro de la oferta	Personas UNIDOS entre 18 y 50 años que accedieron a la oferta	Distribución beneficiarios UNIDOS por categoría de Municipio
E	7	13%	45753	19595	10034	51%	22%	39%
1	18	34%	50067	23156	10808	47%	22%	42%
2	4	8%	22321	2203	1001	45%	4%	4%
3	8	11%	15395	2087	1111	53%	7%	4%
4	5	9%	28869	1927	990	51%	3%	4%
5	4	8%	19121	1494	1001	67%	5%	4%
6	9	17%	222916	1005	704	70%	0%	3%
Total general	53	100%	404442	51467	25649	50%	6%	100%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 y Base de Datos ANSPE de población a la que se le aplicó formulario de promoción - radicado 2014ER0021211 del 18 de febrero de 2014

Los resultados obtenidos en el programa Ruta de Ingresos y Empresarismo muestran un comportamiento similar al de los programas anteriores, en la medida que sus recursos se destinan en mayor proporción para favorecer a la población perteneciente a municipios de categorías especial, uno y dos (Tabla 37).

Tabla 37

Oferta del Programa Ruta de Ingresos y Emprendimiento para los años 2011-2012								
Categoría de Municipio	Número de Municipios con participación en el programa	Distribución	Número de personas mayores de 18 años en condición necesaria pero pobres por ingreso	Total de servicios entregados por el Programa	Total de servicios entregados a la población UNIDOS	Participación población UNIDOS dentro de la oferta	Personas UNIDOS mayores a 18 años que accedieron a la oferta	Distribución beneficiarios UNIDOS por categoría de Municipio
E	7	7%	84249	9470	6067	64%	7%	30%
1	20	19%	100079	13543	6620	49%	7%	32%
2	11	10%	43948	6352	3958	62%	9%	19%
3	6	6%	30872	1724	886	50%	3%	4%
4	10	9%	58488	3426	1849	54%	3%	9%
5	7	7%	37922	681	409	60%	1%	2%
6	45	42%	487178	1906	779	41%	0%	4%
Total general	106	100%	668461	37102	20546	55%	3%	100%

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0083287 y Base de Datos ANSPE de población a la que se le aplicó formulario de promoción - radicado 2014ER0021211 del 16 de febrero de 2014

La ANSPE no tiene un inventario robusto y fuente de información que permita dar cuenta de la oferta existente en las diversas instituciones, por lo que no es posible determinar la cobertura de la cual se pudiese beneficiar la población UNIDOS.

Al respecto, el Manual de Operaciones de Juntos versión 5, inciso 4.2, obliga a la Entidad cumplir con el componente de gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado, para alcanzar los logros básicos de las dimensiones de la estrategia.

Todo lo anterior, permite observar cumplimiento parcial a los artículo 5 y 12 del Decreto 4160 de 2011, referente a la obligación de diseñar e implementar en coordinación con entidades competentes, mecanismos de focalización y adecuación de la oferta; igualmente, se observa que se incumple las recomendaciones del documento CONPES 102 de 2006.

La oferta tampoco está adecuada a la demanda, de acuerdo con lo informado en la encuesta realizada a los cogestores y coordinadores de la ANSPE en los 13 Departamentos visitados, esto implica que la aplicación de la política se encuentra con un segundo grupo de obstáculos, una vez los bienes y servicios públicos están disponibles para el beneficio de la población UNIDOS. Los entrevistados informan que las ofertas se hacen sobre el momento de su ejecución y las personas no alcanzan a llenar los requisitos exigidos, en el campo de las ofertas laborales a los potenciales beneficiarios se les exigen perfiles muy altos de formación técnica o profesional, igualmente, se presentan problemas de acceso geográfico dado que la gran mayoría de esta población reside en zonas marginales donde la presencia de las entidades estatales es nula o escasa.

Bajo esta situación, las familias objetivo difícilmente cumplirán con los logros ingreso-trabajo para ser promovidos de la situación de pobreza extrema.



2.2.1.6.1.4 La oferta en Capacitación

El Ministerio de Educación Nacional ha venido trabajando articuladamente con la ANSPE, en lo referente a los logros 9 (Los niños, niñas y jóvenes estamos estudiando), 10 (Los adultos entre 18 y 65 años incluidos aquellos en situación de discapacidad están alfabetizados.) y 11 (una vez terminados mis estudios básicos, si lo deseamos, podemos seguir estudiando), los programas que relaciona para estos logros son:

- a. El Programa de Alfabetización y Educación Básica y media para los jóvenes y adultos iletrados.
- b. El Programa de Ampliación de la cobertura educativa para la población vulnerable, fomentando el acceso y la permanencia en Colombia.

Así mismo, en el PND se consignaron las metas y compromisos del sector educativo como contribución a los compromisos para la superación de pobreza en el marco del Sistema de Promoción Social; en él se encuentra establecido para la Red UNIDOS desde el sector educativo, entre otros, el logro 10. (Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados). Se destaca la importancia de este logro, toda vez que es el primer paso en la ruta de generación de capacidades y capital humano y un requerimiento mínimo para poder acceder a la oferta nacional existente de generación de ingresos.

En las metas planteadas se encontró en los informes los siguientes datos:

Cuadro 10. Metas del Ministerio de Educación para UNIDOS por logros

Logros	Metas para el Cuatrienio
Logro 9. Menores en edad escolar (5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (9 grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta 22 años), son atendidos por un servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	131.592
Logro 10. Adultos entre los 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) alfabetizados.	70.886

Fuente: Subdirección de permanencia, Ministerio de Educación Nacional





Transparencia
con eficiencia
Responsabilidad
por sus derechos
humanos

En la atención educativa y demás acciones que el sistema educativo emprende para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes identificados por la Red UNIDOS se tiene un enfoque diferenciado, en cuanto a las estrategias complementarias que acompañan la atención educativa; en este sentido, el MEN adelanta varios programas que dan cuenta de los mandatos constitucionales para los siguientes temas: 1. Población en situación de desplazamiento, 2. Mujeres, 3. Población en condición de discapacidad, 4. Etnoeducación.

De lo mencionado anteriormente, se observa lo siguiente: en el programa Alfabetización y Adultos Ilustrados, que obedece al logro de Alfabetización *"Adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) Alfabetizados"*, cuando se adelanta el cruce de población adulta con el Sistema de Matrícula, se identificó en el corte de junio que estaban matriculados en el sistema educativo 117.902 adultos pertenecientes a la población UNIDOS, de los cuales 9.179 aparecían inicialmente en las bases de UNIDOS como población analfabeta. Estos resultados indican que hasta julio de 2012 se había avanzado en el 51% de esta meta (la meta de atención es de 18.000 adultos analfabetas para 2012).

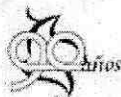
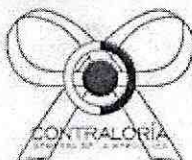
Como parte de las acciones desarrolladas en 2013 para la población en condición de pobreza se atendió 2.301 personas pertenecientes a la población rural dispersa de UNIDOS, mediante el Proyecto de Alfabetización Virtual Asistida, brindándoles ciclo 1 de educación de adultos; actualmente se atiende a 12.642 personas pertenecientes a la población UNIDOS mediante el Proyecto de Alfabetización Virtual Asistida⁸⁷.

Pese a las metas y compromisos del MEN consignados al sector educativo como contribución al PND para la superación de la pobreza extrema en el marco del Sistema de Promoción Social; en cuanto al cumplimiento del logro 10 accedieron a la alfabetización 17.219 colombianos, de los cuales 3.334 no pertenecen a la base de datos de ANSPE, de lo cual se infiere que el 19,4% de los beneficiarios no son población vulnerable; quedando sin sustento el proceso de selección⁸⁸.

Para el año 2013, el MEN habiendo identificado las falencias en la puesta en marcha de la política propuesta en el PAU, se propuso adelantar la realización de brigadas de identificación de población iletrada con apoyo de los Cogestores Sociales y la movilización de cupos a nivel local con cada Secretaría de Educación, previo mapeo de la oferta propia de alfabetización gestionar

⁸⁷Informe de la MESA DE POBREZA MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL "INFORME ACCIONES UNIDOS - ENERO DE 2014"

⁸⁸Cruce de bases de datos remitidas por el MEN y la ANSPE.



cofinanciación con el sector privado para el desarrollo y la ampliación de cobertura del programa. Haciendo revisión de los programas, no hay ninguno que mencione dicha financiación o no fue reportada su existencia⁸⁹.

En el caso del SENA, a partir de la creación de la estrategia en el año 2008, se estableció la atención por parte de este a la población de la estrategia en los siguientes programas y con las siguientes líneas de atención:

Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros de formación del SENA a nivel nacional; (Formación titulada y complementaria) Capacitación para la población desplazada por la violencia a nivel nacional; (Formación para la atención a la Población Desplazada) Capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional; (Formación a Jóvenes Rurales Emprendedores); Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados; (Inscritos en la Agencia Pública de Empleo). Teniendo en cuenta el reto establecido en cuanto a metas para el cuatrienio 2011-2014 frente a la estrategia, se hizo necesario que los equipos regionales del SENA y la ANSPE se articularan para el trabajo interinstitucional y focalización de los beneficiarios.

En el año 2012 se construyó el PAU, el cual se comenzó a implementar en el año 2013.

Tabla 38. CUPOS EN FORMACION PERTENECIENTES A LA RED JUNTOS - UNIDOS

PROGRAMA	CUPOS EN FORMACION						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MARZO 2014
JOVENES EN ACCION	12.119	2.062	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
AMPLIACION DE COBERTURA	N.A	N.A	576	681	N.A	N.A	N.A
DESPLAZADOS	343.901	443.332	571.443	69.055	187.396	222.292	61.364
JOVENES RURALES	81.899	89.066	11.067	21.613	41.294	38.242	17.631
TITULADA	98.463	149.484	21.470	25.517	59.941	78.888	56.325
COMPLEMENTARIA	715.275	826.191	43.800	87.562	187.341	323.413	77.668

Fuente: Informe de Gestión SENA

Tabla 39

PROGRAMA	PERSONAS INSCRITAS						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MARZO 2014
INSCRITOS AGENCIA PUBLICA DE EMPLEO	69.696	80.061	74.745	82.874	92.878	95.247	18.223

Fuente: Informe de Gestión SENA

⁸⁹Idem 71



Tabla 40

SENA DIRECCION GENERAL							
CUPOS EN FORMACION PERTENECIENTES A LA RED JUNTOS - UNIDOS							
PROGRAMA	CUPOS EN FORMACION						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MARZO 2014
TITULADA	98.463	149.484	21.470	25.517	59.941	78.888	56.325
INVERSION	53.746.822.598	94.292.671.165	16.155.284.077	21.150.880.523	43.019.276.454	62.268.786.464	49.767.354.726

Fuente: Informes de Gestión SENA

El SENA incumplió lo dispuesto en la política de erradicación de la pobreza extrema, en cuanto a la formulación de los planes de acción institucionales desde el 2008 hasta el 2014, los cuales deben tener en cuenta para su formulación las herramientas de planeación, gestión y presupuestos, es decir, deben hacer parte de la apuesta de desarrollo social; caracterizar a la población así como su oferta institucional que permita estructurar el plan de acción y contemplar Indicadores de Goce Efectivo de Derechos exigidos por la Corte Constitucional en el 2008⁹⁰, adicionalmente, incluyen también una mirada con enfoque diferencial en donde se analizan las vulnerabilidades específicas de los grupos de especial protección constitucional, como son: 1. Niños, niñas y adolescentes, 2. Mujeres, 3. Personas mayores, 4. Personas con discapacidad, 5. Indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palanqueros y gitanos, en este mismo sentido, no se evidencian las estrategias utilizadas para garantizar el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red.

Tabla 41

PROGRAMA	PERSONAS INSCRITAS						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MARZO 2014
INSCRITOS AGENCIA PÚBLICA DE EMPLEO	69.696	80.061	74.745	82.874	92.878	95.247	18.223

Fuente: Informes de Gestión SENA

Con respecto a las familias, según informan los cogestores, se observa una falta de compromiso para mantenerse en los programas ofertados (Capacitaciones), debido a que algunas de estas no cumple la expectativa de estas, es allí donde los Cogestores Sociales realizan su intervención para que no desistan, haciendo énfasis en la importancia de culminar los procesos que los conlleva a superar los Logros Básicos.

En el departamento de Arauca se observó que la inversión de recursos para ofertar capacitación y educación es alta, ésta es financiada con recursos del orden Nacional del SGP y a través del SENA, entidad que prioriza y focaliza sus

⁹⁰Auto N° 116 de 2003. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004



ofertas a las personas de la Red. Igualmente, la Gobernación de Arauca y los municipios también destinan importantes montos de recursos para cubrir esta dimensión, sin embargo, no focalizan sus programas a esta población y si lo hacen no llevan registro de ello. En el caso de San Andrés y Providencia solo se ha tenido oferta con el SENA dirigida a jóvenes y adultos (para los adultos con cursos complementarios y para los jóvenes cursos complementarios técnicos y tecnológicos), con un incentivo adicional enlazado a que ingresen a una carrera Técnica por el programa Jóvenes en Acción del DPS.

2.2.1.6.2 Algunas dificultades de la ANSPE

La segunda evaluación realizada entre 2009 y 2011⁹¹ presentó conclusiones inquietantes en cuanto a la efectividad y los resultados alcanzados. Una de las conclusiones indica la percepción de algunas de las familias beneficiarias: *“Con respecto a los logros, las familias no identifican el cumplimiento de estos como algo determinado por la estrategia y lo asocian más con las metas que en general se proponen como familia e identifican sus avances como algo que han logrado solas y en las cuales no ha participado la Estrategia, pues entienden que ésta, a través del cogestor, sólo ‘da consejos’⁹²”*. En las visitas realizadas por la CGR, el 80% de las familias promovidas manifestó que el nivel de vida actual era mejor frente al que tenían en el momento de la vinculación al programa. Sin embargo, vale la pena observar, como se mencionó anteriormente, que la oferta para ellas fue escasa y lo sigue siendo, de acuerdo con lo informado por los cogestores, así mismo, algunos núcleos familiares perciben la estrategia tal como la conclusión del estudio mencionado.

2.2.1.6.2.1 Dificultades en la gestión de la oferta

Se evidenció, mediante la entrevista a cogestores y coordinadores locales, así como en el análisis de la oferta por municipio, la insuficiente gestión y participación del sector privado en la estrategia, contrario a lo establecido en el Decreto 4160 de 2011.

La ANSPE cuenta con el sistema de información SIUNIDOS en el cual se captura la información que permite caracterizar socioeconómicamente a las familias pertenecientes a la Red, pero no cuenta con información de la oferta ni con el inventario actualizado de esta, de manera centralizada, en particular la proveniente de los departamentos, municipios y el sector privado. Tampoco

⁹¹Econometría et al, 2012, Evaluación de impacto de la Red sobre la población en condición de desplazamiento y población focalizada por SISBEN. La evaluación se desarrolló entre marzo de 2009 y diciembre de 2011.

⁹² Pág. 92





cuenta con la información completa y actualizada, respecto a los programas o proyectos de los cuáles se ha beneficiado o se está beneficiando su población. El sistema de información SIUNIDOS no permite realizar gestión de focalización de oferta por parte de los cogestores, únicamente puede ser utilizado por los funcionarios de la ANSPE. Estas dificultades han sido diagnosticadas desde el año 2008⁹³.

Según la ANSPE, dependen para conocer la oferta de los registros administrativos enviadas por las entidades del nivel Nacional que dan cuenta de los beneficiarios de la Red UNIDOS en sus programas y no cuentan con los registros administrativos provenientes de los gobiernos locales y departamentales⁹⁴.

Los recursos asignados tienen prioridad para el acompañamiento familiar, que es una de las estrategias, pese a que las otras dos por su importancia y complejidad requieren igualmente prioridad en los recursos asignados: *“lograr la priorización de la oferta estatal hacia las familias que hacen parte de Juntos, que les permita conseguir una atención preferente, completa y simultánea para poder obtener los logros y el fortalecimiento institucional, que apunta a acompañar a los municipios en los procesos organizativos y de priorización, para que puedan atender adecuadamente a estas familias”*.

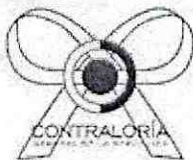
No existe suficiente presupuesto en la ANSPE para la promoción de la oferta, ni un sistema de información que permita la focalización de ella por parte de los operadores o cogestores, por lo tanto, las actividades de localización, comunicación (celular) y la totalidad de la logística para la reunión de la población dependen del cogestor, generándose actividades de bajo impacto. Situación que contrasta con las ferias ciudadanas coordinadas por el DNP, que cuentan con completa infraestructura y coordinación interinstitucional.

Discrepa lo anterior con los retos 1 y 2, que señala a alcanzar la ANSPE en su informe de rendición de cuentas de 2013:

1. Lograr que las entidades públicas focalicen sus programas hacia los municipios más pequeños, dada la actual concentración de la oferta nacional en las ciudades capitales y sus municipios aledaños.
2. Lograr que las entidades de la Red incluyan, en el diseño de sus programas, factores como dispersión de las familias en el sector rural, puntaje de SISBEN, demanda de las familias, y las características culturales de colectivos, con miras a que las familias UNIDOS acceden

⁹³ Econometría 2008

⁹⁴ Respuesta a la CGR 2014ER0036486



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

con mayor facilidad a los programas; ello, dado que algunos programas o proyectos del nivel nacional, exigen requisitos que no corresponden a la realidad de las familias pobres extremas, dificultando su acceso a la oferta.

3. Mejorar la oferta para las dimensiones de Generación de Ingresos y Habitabilidad, especialmente en las áreas rurales.

El tercer reto no es de competencia de la ANSPE, dado que ella no es la oferente, es un reto más para las entidades públicas nacionales y territoriales. Los retos 1 y 2, si bien dependen de su gestión, también requieren del gobierno central, en el sentido de establecer la normativa que obligue a las entidades públicas a destinar parte de los recursos, programas, proyectos a la población vinculada a la estrategia.

2.2.1.6.2.2 Dificultades en la operación

En el plano netamente operativo del nivel territorial se identifican situaciones que pueden afectar el desarrollo de la Estrategia. Estas aluden principalmente a la alta carga de los cogestores representada en el alto número de familias a su cargo que son alrededor de 150, el número de visitas que debe efectuar anualmente a las mismas que en promedio son 7, a lo cual se adicionan otras actividades como la realización de reuniones comunitarias, la gestión de la oferta local, reuniones de los equipos de trabajo, elaboración de informes, asistencia a comités, acompañamiento a las familias en la gestión de las ofertas, etc. También señalan como obstáculos el escaso apoyo logístico a su labor, la lejanía de las residencias de algunas familias especialmente en las zonas rurales, y la remuneración donde las opiniones se dividen entre quienes la consideran optima y quiénes no. Afirman algunos como en el caso del Cesar, que una de las dificultades de desarrollar dicha labor es que les corresponde costear su seguridad social y su transporte. En el caso de los cogestores de Florencia Cauca informan que deben sacar de sus propios recursos para cumplir con sus labores y deben pagar por su cuenta el arriendo de un local para su funcionamiento.

El diagnóstico relacionado con la remuneración de los cogestores y los riesgos fueron parte del diagnóstico realizado en la evaluación de la Red en 2009-2011, evidenciándose deficiencias que persisten actualmente.

A nivel municipal, los cogestores manifiestan la falta de conocimiento de la estrategia por parte de las alcaldías; por ejemplo, al delegado nombrado por el alcalde, se le asignan muchas funciones es reemplazado con frecuencia perdiéndose la continuidad en el proceso. En algunos municipios tienen una alta rotación en el cargo de cogestores. Otro punto importante es la influencia en algunos sectores de la microrregión donde están establecidas algunas empresas



petroleras que ofrecen mejores condiciones a los profesionales y dificulta que quede personal para ser seleccionado como cogestor. Existen en la operación serios problemas con la conectividad, y con el sistema de información, porque no siempre refleja la información real y su procesamiento es lento y demora considerablemente los tiempos con cada familia.

Las familias beneficiarias de la estrategia, en la Microrregión 48, estuvieron desde diciembre de 2011 sin acompañamiento familiar y comunitario, el cual se reinició desde el mes de septiembre del año 2013 debido a la parálisis de la operación⁹⁵.

2.2.1.6.2.3 Dificultades en la Coordinación

La ANSPE en su carácter de coordinador de la estrategia, debe *"mantener actualizada la información de la oferta de programas sociales que tienen las entidades y sus coberturas (ampliaciones o nuevos cupos) que hacen parte de UNIDOS"*⁹⁶. Por eso, es importante señalar las diferencias entre lo reportado por el DPS y la ANSPE en cuanto a las familias UNIDOS atendidas, lo cual muestra un ineficiente manejo de información entre entidades.

Los registros de beneficiarios de los programas Incentivo a la Capacitación para el Empleo y Ruta de Ingresos y Empresarismo, no coinciden de una entidad a otra, como se ve en las tablas 42 y 43, respectivamente.

Tabla 42

Diferencias entre lo reportado por DPS y ANSPE en el programa Incentivo a la Capacitación para el Empleo del DPS para el año 2013			
Departamento	Beneficiarios UNIDOS reportados por DPS	Beneficiarios UNIDOS reportados por ANSPE	Diferencia Reportes a favor/contr DPS
AMAZONAS	0	0	0
ANTIOQUIA	839	49	839
ARAUCA	0	23	-23
ATLANTICO	198	105	1
BOLIVIA	0	23	-23
BOLIVAR	0	57	-57
BOYACA	85	0	85
CALDAS	1979	0	1979
CAQUETA	0	0	0
CASANARE	243	0	243
CAUCA	62	0	62
CESAR	1213	0	1213
CHOCO	0	0	0
CORDOBA	0	0	0
CUNDINAMARCA	533	0	533
GUANIA	0	0	0
GUAVIARE	0	0	0
HUILA	0	0	0
LA GUAJIRA	0	0	0
MAGDALENA	3075	0	3075
META	0	0	0
NARIÑO	72	0	72
NORTE DE SANTANDER	0	0	0
PUTUMAYO	0	67	-67
QUINDIO	0	160	-160
RISEÑALDA	0	27	-27
SAN ANDRES	0	8	-8
SANTANDER	0	201	-201
SUCRE	0	0	0
TOLIMA	570	61	509
VALLE DEL CAUCA	0	1	-1
VAUPES	0	0	0
VEGUADA	0	0	0
TOTAL	8526	782	7744

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014E003267 del 9 de Abril de 2014 y Base de Datos ANSPE con el consolidado de ofertas- radicado 2014E0042103 del 7 de Marzo de 2014.

⁹⁵ Informe de auditora de la CGR de Magdalena

⁹⁶ Manual Operativo, 2009, p. 45

Tabla 43

Diferencias entre lo reportado por DPS y ANSPE en el programa Futa de Ingresos y Empresarismo para los años 2012 - 2013

Departamento	Beneficiarios UNIDOS reportados por DPS	Beneficiarios UNIDOS reportados por ANSPE	Diferencia Reportes
ANTIOQUIA	1357	969	388
ATLÁNTICO	1645	439	1206
BOGOTÁ, D.C.	133	0	133
BOLÍVAR	1623	722	901
BOYACÁ	170	189	-19
CALDAS	519	0	519
CAQUETÁ	605	605	0
CASANARE	208	361	-153
CAUCA	919	701	218
CESAR	261	425	-164
CHOCÓ	133	400	-267
CÓRDOBA	177	332	-155
CUNDINAMARCA	451	0	451
HUILA	296	575	-279
LA GUAJIRA	463	293	170
MAGDALENA	389	369	20
META	443	270	173
NARIÑO	1312	853	459
NORTE DE SANTANDER	903	849	54
PUTUMAYO	128	390	-262
QUINDIO	390	0	390
RISARALDA	1241	226	1015
SAN ANDRÉS	85	0	85
SANTANDER	1969	948	1021
SUCRE	714	554	160
TOLIMA	798	443	355
VALLE DEL CAUCA	2049	846	1203
VICHADA	0	0	0
TOTAL	19381	11759	7622

Fuente: Base de Datos DPS - radicado 2014EE0063267 del 9 de Abril de 2014 y Base de Datos ANSPE con el consolidado de ofertas- radicado 2014ER0042163 del 7 de Marzo de 2014.

Adicionalmente, se cruzó la información de oferta suministrada por el DPS con el inventario de oferta allegado por la ANSPE y se encontró que los programas Jóvenes en Acción, Ingreso para la Prosperidad, Capitalización Microempresarial, Empleo Temporal y Activos Para la Prosperidad no están identificados ni cuantificados en los registros de la ANSPE. Aun cuando estos programas representan oportunidades para mejorar el ingreso de las personas en condición de vulnerabilidad de UNIDOS, la ANSPE no los incluyó en su reporte de información, evidenciando falta de coordinación interinstitucional.

De acuerdo al Decreto ley 4160 de noviembre de 2011, **artículo 11. Funciones de la Dirección de Promoción Familiar y Comunitaria**. "6.Coordinar y hacer seguimiento a las actividades de los operadores y cogestores encargados de realizar el acompañamiento familiar y comunitario de las familias en pobreza extrema".

En el caso de los operadores, no existe claridad en la metodología de seguimiento a las laborales desarrolladas por los coordinadores, se evidencia insuficiencia de criterios para la evaluación, por ejemplo, no corroboran la información suministrada por los cogestores. En algunas de las visitas se encontró incoherencias entre lo registrado en el Plan Familiar y la realidad de las condiciones de las viviendas y sus familias.



Se encontraron familias en malas condiciones en la dimensión de habitabilidad con problemáticas como techos rotos, pisos en mal estado entre otros, sin embargo, fueron reportadas con los logros cumplidos y en estado de promovidas, se presenta una situación de insuficiente verificación y seguimiento a la situación reportada por los cogestores en lo que a validación de logros se refiere.

Por ejemplo, en la visita de campo realizada al municipio de Duitama y Sotaquirá, se visitaron dos familias de la muestra y se encontró que estas presentaban malas condiciones de habitabilidad en techos y pisos.

En el Departamento de Córdoba, Global Communities, se encuentra implementando el programa ANDA cuyo objetivo principal es reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de comunidades vulnerables y víctimas del desplazamiento interno en seis municipios del departamento de Córdoba (Planeta Rica, Montelíbano, Buenavista, San José de Uré, Puerto Libertador y La Apartada), y en las ciudades de Montería y Cartagena, sin embargo, en la entrevista a los cogestores y al coordinador de la ANSPE Córdoba ninguno manifestó conocimiento del tema.

Igualmente, en este departamento se detectó falta de capacitación a los cogestores y problemas en el sistema de captura en el registro de avance de los logros, al indagar por los logros, por ejemplo, en familias con niños y niñas el logro aparecía como no aplica y en el Plan Familiar se coloreaba con gris. Se preguntó al cogestor la razón de esta situación y la respuesta es que el sistema lo arrojaba así, que había insistido llamando a la mesa de apoyo y nada, y así con distintos logros en todos los municipios visitados de ese departamento.

Hallazgo No. 3.

Promoción de núcleos familiares de la pobreza extrema sin cumplir con los requisitos exigidos por la ANSPE para superar su situación y reversión de núcleos familiares de su situación de superación de la pobreza extrema.

De acuerdo con la muestra realizada, se estima que fueron promovidos núcleos familiares que no cumplían con el estar alcanzados o gestionados los 7 logros obligatorios para la condición necesaria: el 1% sin el logro 8, el 2,7% sin el 9, el 1% sin el 12, 0,5% sin el 13, 6,4% sin el 16, 1% sin el 18 y 0,4% sin el 24; de igual manera, los que deberían estar gestionados o alcanzados del plan familiar, presentan coberturas por debajo del 100%. Suponiendo que la base de datos entregada por la ANSPE tenga problemas de calidad, en las visitas se evidenció que entre el 6,4 % y el 0,4% de las familias no tenían cumplido los logros obligatorios (Tabla 44).

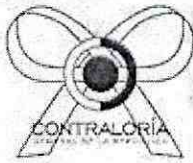


Tabla 44. Porcentaje de núcleos familiares promovidos con logros gestionados o alcanzados en el momento de promoverse y estado a abril de 2014

% de núcleos familiares promovidos, con logro alcanzado o gestionado en el momento que fue promovido y en el momento de la visita por logro 2014																																													
logro	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45
Cuando se promovió	97	69	60	88	16	14	95	96	90	81	97	96	98	98	94	92	82	96	92	78	91	76	75	99	99	100	94	91	98	93	97	94	86	72	70	90	83	49	79	97	79	79	76	95	
En el momento de la entrevista por la CGR	76	77	75	92	57	51	93	93	97	90	84	100	96	96	96	95	81	97	93	82	97	86	80	90	90	100	99	98	98	97	98	93	93	84	81	96	92	81	71	95	82	85	82	95	

Fuente: CGR muestra realizada a hogares promovidos y Base de núcleos promovidos entregada por la ANSPE

Los logros 8,9,12,13,14,16,18,24 son los de obligatorio cumplimiento para promocionar el núcleo familiar. Los logros 3,15,6,7,23,33,36 y 43 no son tenidos en cuenta para la promoción

Para el caso de la condición suficiente, se estima que fueron promovidos con malas condiciones de habitabilidad, el 1,4 % de los hogares quienes habitan en vivienda con paredes de materiales inadecuadas, 2,7% de los hogares con material de pisos madera o tierra, 1% sin energía, 23% sin alcantarillado, 4% sin acueducto, 2,2% con inodoro sin conexión y 0,6% no tiene servicio sanitario. Adicionalmente, sin ser criterios utilizados para la promoción de los núcleos familiares, se estima que el 12% de los hogares promovidos han sido afectados en sus viviendas por inundaciones, el 4% por deslizamientos y el 3% en terrenos con hundimiento, algunos ejemplos de esta situación son los siguientes:

En Sotaquirá Boyacá, se encontró un hogar promovido, con una madre comunitaria desde hace 28 años, quien manifestó que no ha recibido apoyo a pesar de su reconocida gestión con los niños y niñas; se evidenció malas condiciones en pisos y techos de las habitaciones del hogar. En Santana Boyacá, un hogar promovido, donde no hay agua potable en el municipio, la encuestada manifestó que a veces olvida hervir el agua para el consumo y que la vivienda no cuenta con servicio de alcantarillado ni de pozo séptico. En Chocó en los municipios de Acandí y Unión Panamericana se encontraron tres hogares que fueron promovidos pero sus viviendas están ubicadas en zona de riesgo y presentan malas condiciones en ellas. Durante las visitas realizadas en el municipio de Aracataca y la ciudad de Santa Marta se encontró que actualmente algunas familias se encuentran habitando viviendas ubicadas en zona de alto riesgo, dado que se encuentran sobre un cerro, estas pueden encontrarse en peligro por posibles deslizamientos o derrumbes, de igual forma se encuentra que algunas viven en condiciones de hacinamiento; estas viviendas tienen un común denominador y es el hecho de que en su mayoría no tienen espacios diferenciados de cocina, baño, lavadero, dormitorios y no cuentan con una buena iluminación y ventilación.

Con respecto al quinto componente, si bien en el momento de la promoción tenían alcanzado sus logros para poder promocionarse, a abril de 2014 se estima



que en el 5% de los hogares promovidos cambiaron su situación, encontrándose niños y niñas solo dedicados a trabajar y en el 3% trabajan y estudian, es decir, para los primeros el quinto componente para promoción se reversó. También reversaron los logros obligatorios, el 1% el logro 9 y el 0,5% el logro 13.

Se observa, producto de la muestra realizada, en el caso de la superación de pobreza por ingreso monetario que en los departamentos de Boyacá, Cauca, Cesar, Huila y Bogotá D.C el ingreso per cápita de los hogares promovidos en 2012 está por debajo de lo que hoy a 2014 se requiere para no ser pobre; en esta misma situación están los promovidos en 2013 de los Departamentos de Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Valle del Cauca y Bogotá D.C y de los que se han promovido en 2014, los hogares de los Departamentos de Cesar, y Huila. Es decir, algunas de las familias por ingreso han reversado su situación de haber superado la pobreza extrema (Tabla 45).

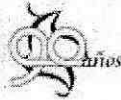
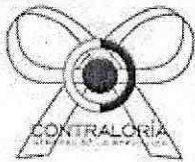
Es importante tener claro en estas estimaciones relacionadas con el ingreso, que permiten alertar sobre la situación real en que pueden estar algunas familias, sin embargo, producto de las visitas se observó con relativa frecuencia que algunos hogares subdeclaraban el ingreso, por tal razón no se sacó la estimación de la población en pobreza extrema y en pobreza con el rigor que amerita, teniendo en cuenta que se incurriría en una estimación poco confiable.

Tabla 45

Comparación valores de la LI y LP y per cápita de los núcleos familiares promovidos a 2014 por año de promoción y departamento (pesos)								
Dpto	2012			2013			2014	
	LI	LP	Percapita de ingreso a 2014	LI	LP	Percapita de ingreso a 2014	LI	LP
ARAUCA	96.085	220.229		97.746	226.166	253.471	98.749	228.991
BOGOTA	95.237	219.266	205.208	93.720	223.511	141.563	97.097	225.392
BOYACA	98.223	222.365	177.691	93.595	225.875	269.938	97.667	226.367
CAUCA	94.610	220.064	150.000	94.819	223.154	188.216	94.292	224.598
CESAR	99.833	228.503	138.323	93.147	231.524	215.530	98.352	231.893
CHOCÓ	87.282	200.146		95.430	221.544	170.730	94.050	221.578
CORDOBA	94.750	221.447	234.265	94.857	225.390	263.220	94.102	226.224
CUNDINAMARCA	98.223	222.365	336.943	93.595	225.875	228.440	94.102	226.224
GUAJIRA	95.771	216.967	360.000	97.112	223.703	732.222	97.821	226.374
GUAVIARE	96.085	220.229	700.000	97.746	226.166	243.750	98.749	228.991
HUILA	100.253	233.335	180.966	100.857	237.894	141.164	101.039	239.743
MAGDALENA	97.751	221.096		93.384	225.161	215.000	98.189	227.209
VALLE DEL CAUCA	85.885	200.324	136.497	94.625	222.525	210.328	95.404	224.237
Promedio	95.384	218.949	261.989	97.279	226.038	251.813	96.893	227.525

Fuente: Elaboración propia con base en valores de la LI y LP reportadas por la ANSPE y encuesta realizada de núcleos familiares promovidos

Para Arauca se tomó los valores de la LP e LI de San Andrés y para Cundinamarca de Boyacá dado que en la información suministrada por la ANSPE no venían estos estimativos



Hallazgo No. 4.

Núcleos familiares remitidos por la ANSPE como beneficiarios de las 100.000 viviendas gratis no se encuentran en las bases de datos de la ANSPE e informaron no pertenecer a la Red.

Se evidencia inobservancia del Decreto ley N° 4160 de noviembre de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se determinan sus objetivos y estructura orgánica, que al tenor reza **"Artículo 5°. Funciones.** "3. *Identificar y promover, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación, mecanismos e instrumentos para la focalización y seguimiento al uso de los recursos destinados a la atención de la población en pobreza extrema*".

Se ubicaron en terreno, tres (3) familias relacionadas en la base de datos de potenciales beneficiarios del programa 100.000 viviendas gratis, allegada por el DPS a la ANSPE y remitida por esta a la CGR, quienes manifestaron no pertenecer a la Red UNIDOS, aspecto que fue constatado en la página web www.anspe.gov.co. La Entidad respondió⁹⁷ que estos se encuentran en estado de "congelado". Estado que se registra cuando no es posible ubicar a las familias y no ha sido posible reubicarla para asignar un nuevo folio. Esto se desvirtúa porque la familia fue ubicada por el Auditor con fuente de información la base reportada por la ANSPE y las familias manifestaron no pertenecer a la estrategia. Por su parte DPS⁹⁸ comunicó que estos folios no se encuentran en su base de hogares potenciales beneficiarios. Realizado el cruce entre las bases de datos reportadas por la ANSPE de población vinculada y opcionados a las 100.000 viviendas aportadas por ellos igualmente, se encontraron 5.004 folios reportados en la base de los opcionados a las 100.000 viviendas que no se encuentran en la base de los vinculados. De acuerdo con la respuesta remitida por esta entidad⁹⁹, sobre esta inconsistencia, informa que todos ellos sí están en la base de SIUNIDOS, sin embargo en dicho reporte incluyen 1.763 en estado congeladas y/o eliminar.

⁹⁷2014ER0081557

⁹⁸Respuesta 20141800405401

⁹⁹20141000047181, dando alcance a la respuesta recibida por la ANSPE 2014ER0081557



2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

2.2.2.1 Análisis de recursos 2008 – 2014 de la Red Para la Superación de la Pobreza Extrema

En el 2007 se plantea de acuerdo a las sugerencias de la MERPD la creación de la Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza, basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado¹⁰⁰, lo que permite focalizar y movilizar recursos hacia la población en pobreza extrema, permitiendo una mejor asignación del gasto social hacia quienes más lo necesitan¹⁰¹. Teniendo en cuenta el esquema previsto de vinculación de beneficiarios, la RED proyectó para la ejecución entre 2007 y 2010, recursos por un valor aproximado de 18,5 billones de pesos de 2006. Los recursos necesarios para cubrir ese monto estaban previstos en el Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo y se requería una refocalización de los programas y proyectos existentes hacia la población en pobreza extrema, incluida la población desplazada.

Tabla 46. Costos de la Red de Protección social contra la Extrema Pobreza (Miles de Pesos) de 2006¹⁰²

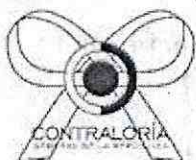
Programa(1)	Costos\$2006				Total
	2007	2008	2009	2010	
Educación	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	1.849.660.043	7.398.640.17
Adulto Mayor	198.228.044	198.228.044	198.228.044	198.228.044	792.912.17
Nutrición	172.177.406	182.896.000	187.514.630	137.514.367	730.103.24
Salud	959.394.784	1.100.227.600	1.160.584.530	1.160.584.537	4.380.791.47
Familias en Acción(2)	763.575.000	1.091.000.000	1.091.000.000	1.031.000.000	4.036.575.00
Analfabetismo	12.333.762	16.951.000	7.302.070		36.587.08
Generación de Ingresos y Capacitación(3)	86.700.000	95.844.000	103.014.000	110.259.000	395.817.000
Habitabilidad	146.751.185	146.751.185	146.751.185	146.751.185	587.004.74
Costos de Operación	40.431.000	56.506.000	55.412.000	38.277.000	190.626.00
Total	4.229.251.225	4.738.064.900	4.799.466.520	4.782.274.177	18.549.056.88

Fuente: DIFP-DNP (1) suministradas por la DDS, la Subdirección de Vivienda y la Acción Social (2) Costo de 1,5 millones de Familias en Acción (3) se incluyeron los costos de los programas de generación de ingresos, solo los de capacitación.

¹⁰⁰CONPES 102

¹⁰¹CONPES 100

¹⁰²CONPES 102



Transparencia
por los derechos
humanos

En la implementación de la estrategia JUNTOS, y por intermedio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social – se ejecutaron recursos mediante el proyecto **IMPLEMENTACION DE JUNTOS RED DE PROTECCION SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA A NIVEL NACIONAL** BPIN Código BPIN: 0019171630000.

Tabla 47. Recursos asignados proyecto Implementación –Juntos- (miles de pesos)

	2008		2009		2010		2011	
	Apropiación vigente	Compromisos	Apropiación vigente	Compromisos	Apropiación vigente	Compromisos	Apropiación vigente	Compromisos
0019171530000	84.478.000	84.454.177	143.230.000	320.000	100.000.000	99.807.989	159.500.000	154.152.730

Fuente: DNP-SPI

La transformación surgida a partir del año 2011 en la cual la estrategia cambió su denominación de JUNTOS a UNIDOS. Se creó la ANSPE, dotándola de autonomía financiera entre otras características.

Es así como inicia en el 2012 financieramente su trabajo con la estrategia UNIDOS y con un nuevo elemento de innovación dirigido a las familias vinculadas, para ello en el componente de inversión inicia la ejecución con dos proyectos: **IMPLEMENTACIÓN DE UNIDOS RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA – NACIONAL** Código BPIN: 2011011000131 y **PROMOVER LA INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD EN COLOMBIA** Código BPIN: 2012011000123.

Tabla 48. Recursos asignados proyecto Implementación –Unidos- (miles de pesos)

	2012		2013		2014	
	Apropiación Vigente	Compromisos	Apropiación Vigente	Compromisos	Apropiación Vigente	Compromisos
2011011000131	225.858.000	220.097.638	210.100.000	187.307.639	138.609.411	128.727.468
2012011000123			4.900.000	4.896.284	432.288	432.288

Fuente: DNP-SPI

En la presente vigencia 2014, tal y como en el 2013 se continúa la inversión en los dos proyectos, en el primero, la asignación económica se reduce en un 26% del presupuesto asignado en la vigencia inmediatamente anterior y para el segundo, solo se destina un 9% de los recursos que fueron asignados de la vigencia anterior.

Con corte abril 05 de 2014, se consolida un avance financiero del 93% de ejecución de sus recursos en el componente inversión a través de sus dos



proyectos, de un lado por la ley de garantías estos recursos fueron comprometidos antes de la entrada en vigencia de la prohibición de contratar estos recursos en esta temporada, en otro momento financiero solo se contaría para la ejecución de la estrategia durante 8,5 meses de la vigencia 2014, de acuerdo al promedio de recursos asignados durante las pasadas vigencias para la ejecución e implementación de la Estrategia Unidos.

Hallazgo No. 5

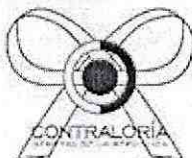
Incumplimiento en los principios presupuestales de programación y de anualidad. Afectándose en 2014 la operación de acompañamiento a los núcleos familiares vinculados a UNIDOS, poniendo en riesgo la continuidad de la política, su credibilidad y el cumplimiento de las metas.

De acuerdo al Decreto 4160 de 2011, ANSPE tiene nueve (9) funciones principales, para lo cual anualmente planea y programa los planes estratégicos y sus planes de acción. En el Plan Indicativo Cuatrienal 2010-2014, la ANSPE formuló cuatro objetivos estratégicos con 69 actividades y sus respectivas metas. Para dar cumplimiento a estos objetivos la ANSPE para el año 2014 presentó tres proyectos de inversión por el monto de \$315.781 millones (Acompañamiento familiar y comunitario, Gestión de oferta y Fortalecimiento Institucional e Innovación social). Sin embargo, DPS asignó recursos por \$163.416 millones. De acuerdo a la planeación financiera de la Entidad, estos recursos permiten la operación sólo hasta julio 31 de 2014; sin tener en cuenta que se dejó de realizar la convocatoria de operadores en marzo de 2014.

No obstante, desde octubre de 2013 la ANSPE viene gestionando y solicitando ante el Ministerio de Hacienda, DNP y el DPS, el cumplimiento de los recursos requeridos para la agencia por \$76.277 millones, que de autorizarse el desembolso permite financiar la operación sólo hasta noviembre de 2014, dejando un vacío presupuestal y operativo del mes de diciembre.

Esta situación refleja incumplimientos en los principios presupuestales de programación y de anualidad.

Se observa debilidad institucional de los actores intervinientes en la estrategia para la erradicación de la pobreza, entre otros, por los siguientes aspectos: Incumplimiento institucional en los compromisos financieros establecidos en el CONPES 102 de 2006; falta de prioridad en los programas sociales para erradicar



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

la pobreza extrema y desconocimiento de la dimensión de la política para erradicar la pobreza extrema.

De manera preliminar, se concluye que la estrategia no tendrá continuidad y puede generar el riesgo en el cumplimiento de las metas en el mediano y largo plazo, evidenciándose que esta no se enmarca dentro de una política de Estado.

La mayor parte de los recursos invertidos en la Red se destinan al acompañamiento familiar y comunitario por parte de los 'Operadores Sociales' (en especial con la contratación de 'Cogestores sociales', quienes realizan el acompañamiento a las familias seleccionadas para el cumplimiento de sus logros). A enero de 2014 se tenían vinculadas 1.391.890 núcleos familiares la mayor parte vinculados en el 2009 y con bajo nivel de visitas en el período 2007 a 2012 como se aprecia en la Tabla 49

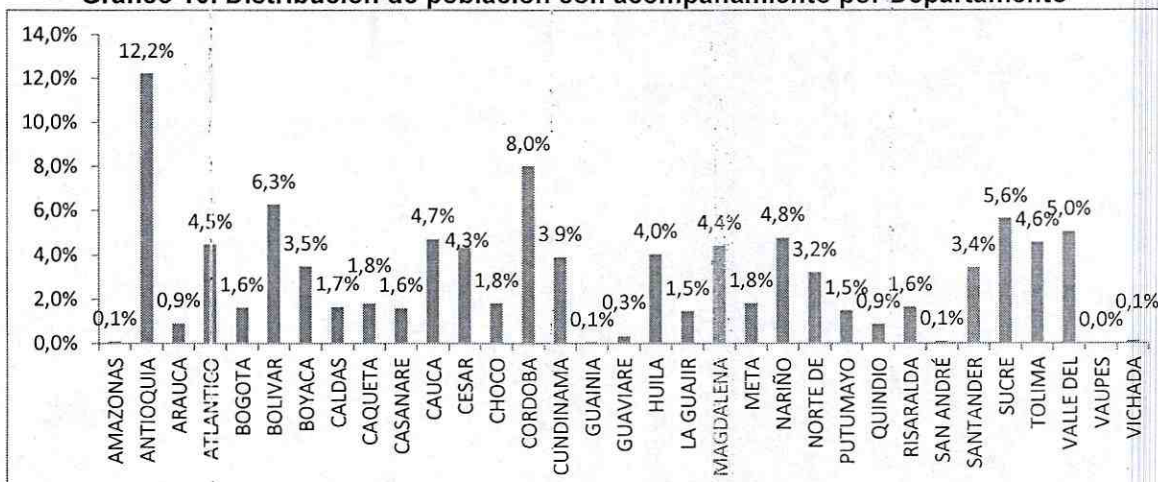
Tabla 49. Núcleos Familiares por año de vinculación y última visita realizada por la ANSPE 2007-2014

Núcleos familiares vinculados por año de vinculación y última visita realizada por la ANSPE										
		Año de última visita								
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Año de vinculación	2007	37	1	7	3	29	103	36	1	217
	2008	-	490	10	90	858	403	4.108	862	6.821
	2009	-	-	30.999	16.034	60.159	45.135	726.005	148.256	1.026.588
	2010	-	-	-	7.828	10.836	6.198	105.023	21.825	151.710
	2011	-	-	-	-	14.126	15.224	56.120	12.325	97.795
	2012	-	-	-	-	-	764	10.712	2.163	13.639
	2013	-	-	-	-	-	-	69.005	26.115	95.120
	Total	37	491	31.016	23.955	86.008	67.827	971.009	211.547	1.391.890

Fuente: Base de datos de la ANSPE oficio 2014ER0021211

A nivel departamental el mayor número de población con acompañamiento familiar pertenece a Antioquia, seguida por Córdoba y Bolívar (Gráfico 10)

Gráfico 10. Distribución de población con acompañamiento por Departamento



Fuente: Bases de datos ANSPE, respuesta OAP-2014000028351

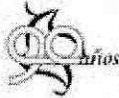
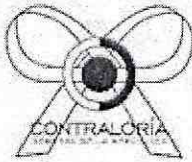
Los departamentos a los cuales se les ha asignado mayor cantidad de recursos en su orden han sido: Antioquia, Córdoba, Valle y Bolívar. El mayor valor per cápita por núcleo familiar corresponde a Magdalena, seguido por Vaupés.

Tabla 50. Distribución de recursos regionalizado
(Miles de Pesos)

		Vigencias		2008-2009-2010-2011	2012-2013-2014-2015	2013-2014		
	Dpto	Frecuencia (acompañados)	Epin	Proyectos			Total Asignado	percapita por familia
				0019171630000	2.011.011.000.131	2.012.011.000.123		
1	AMAZONAS	1.097		104.348	157.688		262.036	239
2	ANTIOQUIA	154.474		16.588.560	22.017.234	374.749	38.980.543	252
3	ARAUCA	12.281		1.581.364	2.128.793		3.710.161	302
4	ATLANTICO	60.111		6.492.696	8.810.836	503.304	15.806.835	263
5	BOGOTÁ	20.915		3.917.956	3.705.676	51.438	7.675.073	367
6	BOLIVAR	64.886		8.378.894	10.801.651	260.000	19.440.545	300
7	BOYACÁ	51.497		5.858.325	8.475.748	206.104	14.540.177	282
8	CALDAS	24.283		2.922.894	4.119.608	60.000	7.102.502	292
9	CAQUETA	25.390		3.392.697	4.297.007		7.689.704	303
10	CASANARE	23.404		2.485.336	3.173.478	260.100	5.918.915	253
11	CAUCA	66.345		7.608.206	10.190.609	137.000	17.935.815	270
12	CESAR	58.021		6.522.774	8.140.660	0	14.663.434	253
13	CHOCO	22.042		2.447.657	3.193.189	60.000	5.700.846	259
14	CORDOBA	107.385		12.299.657	15.768.834	0	28.068.491	261
15	CUNDINAMARCA	61.708		7.733.075	10.624.252	1.471.863	19.829.194	321
16	GUAINIA	512		68.913	78.844	-	147.758	289
17	GUAVIARE	4.668		2.622.097	3.449.432	-	6.430.014	344
18	HUILA	56.048		657.923	926.419	60.000	1.584.342	325
19	LA GUAJIRA	18.715		6.155.264	8.140.660	358.485	14.356.925	256
20	MAGDALENA	34.101		7.285.932	9.362.745	413.958	17.062.635	500
21	META	28.737		3.429.866	4.308.050	60.000	8.397.910	292
22	NARIÑO	62.077		7.715.218	10.131.476	60.000	17.906.694	288
	POR REGIONALIZAR					363.000		
23	N. DE SANTANDER	37.636		5.137.914	7.056.553	0	12.194.467	324
24	PUTUMAYO	20.393		2.557.042	3.232.611	0	5.789.655	284
25	QUINDIO	12.789		1.622.986	2.325.903	80.000	4.028.889	315
26	RISARALDA	24.898		2.710.472	3.666.254	60.000	6.436.727	259
27	SAN ANDRÉS	1.546		162.845	236.533	-	399.381	258
28	SANTANDER	50.840		6.025.836	8.199.794	-	14.225.632	280
29	SUCRE	77.427		7.917.042	10.643.963	-	18.561.005	240
30	TOLIMA	67.441		7.549.047	9.954.076	-	17.603.123	261
31	VALLE DEL CAUCA	63.349		9.163.566	11.787.203	60.000	21.010.769	332
32	VAUPES	327		58.444	98.555	-	157.000	480
33	VICHADA	1.326		225.138	295.696	-	520.803	393
		1.316.869		159.500.000	210.100.000	4.900.000	374.137.000	

Fuente: DNP_SFI

A nivel municipal, los recursos apropiados en los años de estudio para las 4 dimensiones estudiadas tanto del nivel público como privado, en 63 de los



municipios visitados de la muestra, asciende a un billón de pesos, un 99% proveniente de lo público y 1% del privado. Se observa una tendencia creciente en el número de proyectos y de los recursos públicos apropiados. La participación en los proyectos para la población UNIDOS oscila en los años de estudio entre el 1% y el 14%, sin denotarse tendencia (Tabla 51).

Por dimensiones, el mayor número de proyectos pertenecen a la de Educación y Capacitación y el mayor número de recursos a la de Habitabilidad (Tabla 52).

Tabla 51

Recursos apropiados por fuente y No. de proyectos del nivel territorial por año 2008 -2014 (miles de pesos)							
AÑO	No DE PROYECTOS	RECURSO PUBLICOS	RECURSOS PRIVADOS	TOTAL RECURSOS	PARTICIPACIÓN RECURSOS PUBLICOS	PARTICIPACION RECURSOS PRIVADOS	PARTICIPACIÓN POBLACION RED UNIDOS
2008	283	42.447.778	363.420	42.811.198	99,2	0,8	10,61
2009	330	118.094.208	1.586.050	119.680.258	98,7	1,3	6,98
2010	377	93.929.803	2.547.908	96.477.711	97,4	2,6	5,58
2011	370	105.455.207	1.165.403	106.620.609	98,9	1,1	10,19
2012	514	138.959.196	2.119.165	141.078.361	98,5	1,5	1,14
2013	536	409.634.830	1.770.378	411.405.208	99,6	0,4	3,86
2014	247	224.715.754	724.925	225.440.679	99,7	0,3	10,15
NO INFORMA	11	0	0	0	0	0	14,07
TOTAL	2668	1.133.236.776	10.277.249	1.143.514.025	99,1	0,9	

Fuente: Información remitida por Bogotá. D.C y los municipios de la muestra de los departamentos de Cundinamarca, Arauca, Boyacá, Cauca, Chocó, Córdoba y Huila

Tabla 52

Recursos apropiados y No. De proyectos del nivel territorial por dimensión 2008 -2014 (miles de pesos)			
DIMENSIONES	Nº DE PROYECTOS	RECURSOS	PARTICIPACION %
EDUCACIÓN Y CAPACITACION	1256	231.969.263	20,3
HABITABILIDAD	698	858.820.215	75,1
INGRESOS Y TRABAJO	396	47.784.275	4,2
IDENTIFICACION	191	1.537.329	0,1
SIN INFORMACION	127	3.417.448	0,3
TOTAL	2668	1.143.528.530	100

Fuente: Información remitida por Bogotá. D.C y 68 de los municipios de la muestra de los departamentos de Cundinamarca, Arauca, Boyacá, Cauca, Chocó, Córdoba y Huila

2.2.2.2 En la institucionalidad

El SISBEN ha demostrado ser una herramienta no suficiente para focalizar de manera eficiente a la población objeto de la Política Social, como se evidenció en el seguimiento en este documento a la meta de equidad, siendo confirmado por algunos de los alcaldes, algunas entidades como el Ministerio de Defensa y los mismos cogestores.



Se está perdiendo la oportunidad que en terreno, gracias al conocimiento muy al detalle que tienen los cogestores de la situación de las familias y el seguimiento que hacen de ellas, se realice una actualización de las condiciones reales de estas que permita su reclasificación, detectando las que están en peor situación, de tal manera que ellas sean las prioritarias para la oferta institucional.

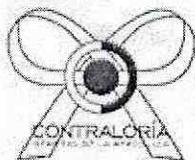
La CGR en 2009 realizó auditoría regular a Acción Social, incluyendo dentro de ella la Estrategia JUNTOS, en esta se detectó que se requería fortalecer el funcionamiento de la Red en los niveles, nacional, departamental y municipal; se evidenció que no existía un verdadero compromiso de oferta y acción preferente a los que integran la estrategia; y se mencionó la importancia de que las Mesas Técnicas como instancias de discusión, análisis y concertación del orden nacional, acordaran y coordinaran acciones interinstitucionales para la gestión en red con el objeto de tener mejores resultados.

Como resultado de la auditoría a esta PP, se evidencia que se da solución parcial a las dimensiones más vulnerables como lo son las de Habitabilidad e Ingreso y Trabajo pese a que existen las mesas de trabajo para ello, en parte, por la escasa inversión de orden nacional, departamental y municipal para que la estrategia se enfoque en dar soluciones concretas (viviendas, mejoras en vivienda, medios de trabajo, capacitación, educación, salud, etc.) y no que esta se quede solamente en el diagnóstico.

En el trabajo de los cogestores en cada familia se evidencia compromiso y acompañamiento y gestión, sin embargo, los cogestores manifiestan que requieren soluciones más radicales y apoyo a su labor ya que sienten que toda la responsabilidad recae en ellos pues son los ojos de la institución frente a las familias¹⁰³.

No se observa el apoyo decidido del gobierno para que las diferentes entidades del orden nacional y territorial confluyan para el cumplimiento del objetivo de la PP, destinando los recursos necesarios y suficientes que permitan la reorientación de programas, el diseño de otros que sean pertinentes de acuerdo con las condiciones geográficas y culturales de la población objetivo, el acceso a otros programas que por objeto corresponden a población en pobreza extrema pero para los cuales no hay acceso preferente para la población de UNIDOS y el desarrollo de la normativa que obligue a dar trato preferente a estos.

¹⁰³Se entrevistaron en Bogotá y en los departamentos de la muestra 110 cogestores con formación técnica, 30 cogestores con formación profesional y 47 coordinadores locales quienes también tienen formación profesional. A cada uno de estos tres grupos de entrevistados se les aplicó un formulario específico, considerando el rol que desempeñan en la ejecución de la política.



2.2.2.3 En la gestión de las entidades

De acuerdo, con el trabajo de auditoria realizado a la política Red para la superación de la pobreza extrema, es evidente la desarticulación entre las partes que incide en la gestión particular de cada uno de los involucrados.

ANSPE realiza el trabajo de diagnóstico, acompañamiento y apoyo a las familias beneficiarias del programa, sin embargo, no cuentan con presupuesto suficiente para inversión en el programa, en particular en lo relacionado para la gestión de la oferta.

El sentir de los alcaldes es que la responsabilidad de los recursos recae sobre los programas que desde el plan de gobierno municipal se puedan generar, sin embargo, debido al bajo presupuesto la oferta es insuficiente para suplir la necesidad de las familias, estos manifiestan que se requiere más participación en términos de presupuesto por parte de la gobernación y la nación.

No obstante, no necesariamente es falta de recursos, por ejemplo, en la evaluación de la gestión de la Gobernación de Arauca y de la Alcaldía de Arauca respectivamente, se evidenciaron falencias en la ejecución de los programas y sub programas que apuntaban al cumplimiento de las metas financieras y físicas de los Planes de Desarrollo del cuatrienio 2008-2011 y lo corrido en la ejecución del cuatrienio 2012-2015, no hubo celeridad en el proceso administrativo de formulación y presentación de proyectos a financiar con recursos del Sistema General de Regalías -SGR, para aprobación por parte de los ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACION Y DECISION -OCAD¹⁰⁴, lo cual repercute negativamente en el cumplimiento de las metas propuestas, incidiendo directamente en los niveles de pobreza de la región, toda vez que la principal fuente de recursos de los presupuestos tanto departamental como municipal provienen de ingresos por regalías.¹⁰⁵

Igualmente, la falta de compromiso de algunos alcaldes y gobernadores quienes no tienen un plan de acción afianzado que dinamice la estrategia y el apoyo al equipo asignado a cada municipio por la ANSPE, imposibilitando una buena gestión, ya que en ocasiones estos desconocen por completo la estrategia y no se vinculan como cabeza del municipio o de la gobernación y no trabajan de manera articulada, es el caso por ejemplo de la Gobernación del Guaviare quien no cuenta con el Plan de Acción, mientras que sus municipios como Calamar y San José del Guaviare han asumido un mayor compromiso con la PP.

¹⁰⁴ Encargados de viabilizar y aprobar los proyectos que se financian con recursos del Sistema General de Regalías SGR.

¹⁰⁵ Presupuestos de ingresos de la Gobernación de Arauca y del Municipio de Arauca de las vigencias 2008 a 2014, en los cuales se refleja que la principal fuente de financiación de los Planes de Desarrollo, proviene del Sistema General de Regalías hasta el año 2011 y del nuevo Sistema General de Regalías desde la vigencia 2012 a 2014.



Igualmente, en el caso de la Gobernación del Cauca y los municipios de Florencia y Almaguer que no informan si focalizan con prioridad a la población de la Red.

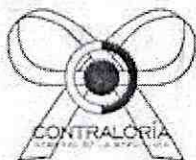
Conforme a la PP, la responsabilidad es del Estado y el éxito de la estrategia depende de la articulación que tengan las entidades para poner a disposición de los hogares beneficiados mediante la coordinación de la ANSPE, la oferta más eficiente que cada caso requiera. Pero igualmente que se generen programas con oportunidades de ingreso y a la vez fortalezcan la institucionalidad de los municipios.

Se observa, en el caso del ICBF que no se da cumplimiento a lo dispuesto en esta PP en lo referente al programa para la atención especializada a niños, niñas y adolescentes vinculados a peores formas de trabajo infantil, en cuanto a su diseño, ejecución, evaluación y seguimiento, ni a la medición de indicadores y metas de cumplimiento como tampoco identifica la población vulnerable para la asignación de beneficios, dejando esto según su respuesta, a responsabilidad de la ANSPE¹⁰⁶ sin tener en cuenta que es una tarea que requiere coordinación de las dos entidades.

En el caso del MEN, no logró las metas y compromisos consignados al sector educativo como contribución al PND para la superación de la pobreza extrema en el marco del Sistema de Promoción Social; en cuanto al cumplimiento del logro 10 (10. Los adultos entre 18 y 65 años, incluidos aquellos en condición de discapacidad, están alfabetizados), argumenta que la ANSPE no ha focalizado la población en condición de discapacidad y que no ha entregado una base de datos que permita saber dónde están qué tipo de discapacidad y qué necesidad educativa reportan. Remiten un cuadro de necesidades educativas especiales donde se reportan un listado de discapacidades por año, y al parecer el número de personas atendidas con cada patología, sin discriminar si es población en pobreza extrema.

En lo relacionado con la asignación de becas y beneficios, el ICETEX, no tuvo en cuenta los criterios de inclusión indicada por la política para la selección de los beneficiarios, de acuerdo con la información suministrada a la CGR, en la página 2 del comunicado expedido por la Coordinadora de Crédito con fecha 14 de abril de 2014; donde se reporta que se otorgaron desde el año 2008; 10.361 créditos en esta modalidad a la población UNIDOS, validando con la base de datos remitida se encuentran por crédito: ACCES – ACCES, ACCES-ALIANZA, ACCES-CERES, ACCES –MAESTRIA, ACCES-MIPC efectivamente un total de 10.361 créditos otorgados en estas modalidades de los cuales solo 2.470 hacen parte de la base de datos de ANSPE; en la modalidad PREGRADO PAIS se

¹⁰⁶ 2014ER0082395



reportan 741 créditos otorgados, de los cuales 579 no están registrados en la base de datos de ANSPE, en la modalidad POSGRADO PAÍS se evidencia un otorgamiento de 257 créditos de los que en la base de datos de ANSPE aparecen 176, y en la modalidad de CREDITO EN EL EXTERIOR se observan 55 créditos otorgados de los cuales no se encontraron 21 en la base de datos de ANSPE, del 100% de los beneficiarios reportados por el ICETEX de población Unidos que corresponden a 11.414 otorgamientos, 8.572 no se encuentran en la base de datos de ANSPE lo que corresponde a un 75% de créditos otorgados fueron a población que no pertenece a la base de datos ANSPE: Pudiendo inferirse que del 100% de los créditos otorgados solo el 25% fue asignado a población de la Red.

En el caso del Departamento de Córdoba los entrevistados manifestaron respecto al programa de libretas militares que a través de la ANSPE es muy demorado, lo que hace que los beneficiarios se encuentren reacios a gestionar este logro por este medio.

Hallazgo No. 6

Incumplimiento de los Planes de Acción Unidos por parte de del DPS, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, ICETEX, ICBF y COLCIENCIAS.

De acuerdo con el Decreto 4155 de 2011, es menester del DPS "*efectuar la coordinación interinstitucional para que los planes, programas, estrategias y proyectos que ejecute el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación se desarrollen de manera ordenada y oportuna al territorio nacional*". Así mismo, la ANSPE en su carácter de coordinador de la estrategia, debe "*implementar instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las actividades*"¹⁰⁷ y además "*coordinar la elaboración y seguimiento de los Planes de Acción y Financiero*"¹⁰⁸. Pero, como se constata en la respuesta de la ANSPE¹⁰⁹, estos PAU no reposan en el archivo del DPS. Además, la información enviada por la ANSPE no es pertinente en el sentido de que no incluye las metas de cobertura y oferta, acciones y demás compromisos programáticos establecidos por el DPS como líder de oferta dirigida al componente de ingresos y trabajo de la población vinculada a UNIDOS. Esta misma información fue solicitada a la ANSPE, quien, si envió el PAU establecido con el DPS, aunque de forma incompleta¹¹⁰.

¹⁰⁷Manual Operativo, 2009, p. 42

¹⁰⁸Manual Operativo, 2009, p. 47

¹⁰⁹No. radicado DG-20141000028181

¹¹⁰Mediante escrito radicado No. 2014EE0063267 del 9 de Abril de 2014, la CGR solicitó al DPS enviar los PAU acordados con la ANSPE o la entidad quien haga sus veces, elaborados en las vigencias 2008 a 2013.



En el caso del DPS, el PAU muestra varias deficiencias en cuanto a su contenido, de hecho el capítulo de presupuesto está vacío. También hay falta de coherencia entre las cifras presentadas y su relación con los años proyectados. Pese a que se solicitaron los planes de acción desde la vigencia del 2008, sólo fue allegado el plan de acción del año 2013, lo que muestra una deficiencia en la coordinación de la ANSPE y en la articulación del DPS de sus programas, teniendo en cuenta que es la cabeza del sector de la inclusión social. Esto muestra que o bien la estrategia UNIDOS aún no ha sido entendida por sus actores o que la ANSPE como líder del programa aún no los logra comprometer en la búsqueda del mismo fin. Otro factor evidenciado, y de mucha importancia, es que no se diferencian las áreas rurales de las urbanas, para las cuales se deben plantear metas y actividades diferentes.

Por su parte, el Ministerio de Cultura afirma que no hace parte de la Comisión Intersectorial para la Superación de la pobreza Extrema¹¹¹, tal y como consta en el Decreto 4719 de 2010¹¹², pero está adelantando en el año 2014 el programa "Emprende-Cultura". A la fecha el programa ha atendido en su primera fase a 2.656 personas identificadas en las bases de datos de la ANSPE y de la Unidad de Víctimas.

En el caso del Ministerio de Defensa, con el programa de la libreta militar gratuita, una dificultad para las familias, como lo señala la Directora de Promoción de la ANSPE, se refiere a que algunos de los beneficiarios no cuentan con los recursos para adquirir la carpeta con los requisitos para gestionarla, la cual tiene unas especificaciones por parte del Ministerio y una forma de llenar, adicionalmente se entrega la libreta militar, en lugares lejanos del sitio de residencia de los beneficiarios.

Ante tal situación la CGR le solicitó al Ministerio informar los avances y gestiones adelantadas en pro de la implementación del **plan piloto virtual** con la población adscrita a la Red UNIDOS y en caso de ya encontrarse en funcionamiento, indicar cifras de éxito. Contestaron que: *"no aplica con base en las competencias del Ministerio"*. Desconociendo el segundo objetivo del PAU: *"Apoyar la implementación de la ley anti-trámites con el Ejército Nacional a través de un piloto con la población Unidos para que la libreta militar sea virtual, aliviando costos de elaboración para MDN y solucionando el cuello de botella que implica el desplazamiento de las familias para recoger su libreta militar cuando éstas viven en zonas alejadas de los Distritos Militares o municipios de entrega de las libretas"*.

¹¹¹ Mediante oficio enviado por correo electrónico el día 24 de abril de 2014.

¹¹² Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Red JUNTOS



Transparencia
y eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

En cuanto a los avances en las **líneas de articulación** entre Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Ejército Nacional de Colombia y Policía Nacional, resulta evidente el hecho del desconocimiento de los compromisos pre adquiridos de este Ministerio si se tiene en cuenta la respuesta emitida a la CGR sobre este requerimiento: *"En cuanto a las líneas de articulación con las fuerzas Militares y Policía Nacional, para la "estrategia para la superación de la Pobreza Extrema", la articulación es establecida por la ANSPE y el Ministerio se ajusta a los criterios de acuerdo con la misión institucional".* Ignorando el 3er. Objetivo específico contenido en el PAU del Ministerio de Defensa Nacional, el cual anota: *"Generar mayores líneas de articulación con el MDN, CGFM, EJC y PONAL".*

En virtud de lo anterior, y en vista de que no se obtuvo respuesta satisfactoria a lo solicitado, la CGR reiteró la solicitud de información, el Ministerio responde que se tiene proyectada una plataforma virtual en pro de la implementación del plan piloto virtual pero que esta no es solo para la población de la Red, de esta plataforma se ha avanzado en la fase de diseño y desarrollo. Con respecto a la articulación, se refiere solo a la convenida con la ANSPE pero no con las otras entidades de su sector.

En el Instituto Colombianos de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, no se evidencia en el PAU, el seguimiento y ajuste que determine la ampliación o no de los programas y si es necesario la expansión de cobertura. En este mismo sentido, no se encuentran herramientas o las estrategias utilizadas para garantizar el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red.

El ICETEX¹¹³ aporta como sustento del PAU un contrato interadministrativo de cooperación celebrado entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional _ ACCION SOCIAL- Fondo de Inversión para la Paz – FIP, y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior " MARIANO OSPINA PEREZ"-ICETEX; de las funciones descritas el ICETEX, no aporta ningún documento que sustente su ejecución, es imposible

¹¹³El ICETEX tiene por objeto el fomento social de la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios y de terceros, que de igual forma en el PND 2006-2010, con el fin de que sus programas y recursos se orienten al acceso preferente de la población en extrema pobreza, en dicho convenio el ICETEX se compromete a definir y establecer las metas anuales de cobertura y atención a la población objeto de la Red para cada uno de los programas que la conforman y realizar seguimiento a las mismas, también se compromete a diseñar ajustar y coordinar la ampliación o expansión de cobertura de sus programas y garantizar el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red, identificación de la oferta de programas que contribuyen al alcance de los logros básicos por parte de las familias o el mejoramientos de las condiciones territoriales locales, brindar capacitación a los cogestores sociales de JUNTOS sobre la oferta y rutas de acceso a la misma, definir rutas institucionales de atención de las acciones programas o servicios sociales ejecutados por la entidad en el marco de JUNTOS, elaborar un informe anual que dé cuenta de la cobertura, pertinencia oportunidad y calidad de la oferta del ICETEX



para CGR, tener evidencia sin un informe de gestión, como tampoco se presentó ninguna medición de indicadores de gestión, para el cumplimiento de los objetivos propuestos en dicho convenio, para el año 2009; la entidad remite informe del convenio interadministrativo donde se reporta que durante la vigencia académica 2009, periodo comprendido entre noviembre de 2008 y octubre de 2009, ICETEX adjudicó crédito ACCES a 1.162 estudiantes correspondientes al programa Red JUNTOS de los cuales 1.109 pertenecen a nivel 1 ó 2 de SISBEN, en el periodo comprendido entre noviembre y diciembre de 2009 correspondientes a las vigencias 2010 y 2011, en el cual se adjudicaron 38 créditos discriminados de la siguiente forma:

Cuadro 11. Distribución de créditos para población UNIDOS 2008-2014

Nivel de Formación	Nivel 1	No tiene SISBEN	Total general
TECNICA PROFESIONAL	2		2
TECNOLOGICA TERMINAL	10		10
UNIVERSITARIA	21	5	26
Total general	33	5	38

Fuente: ICETEX respuesta 2014ER0052672

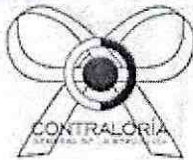
Con el resultado obtenido durante la vigencia 2009 y primera parte de 2010, el ICETEX ha logrado cumplir la meta en cuanto a aprobaciones se refiere, en adjudicaciones realizadas a estudiantes que tienen acceso al subsidio de matrícula o sostenimiento ofrecido por el Estado, a través de la línea de crédito ACCES.

Dentro del proceso de adjudicación de créditos ICETEX para el primer y segundo semestre académico de 2010, en el periodo comprendido entre enero y septiembre del presente año, ICETEX ha adjudicado a través de la modalidad ACCES 1.373 créditos correspondientes a población JUNTOS, discriminados de la siguiente forma:

Cuadro 12. Distribución de créditos para población UNIDOS por categoría de SISBEN y nivel educativo

NIVEL SISBEN	CANT	%	NIVEL DE FORMACION	CANT	%
Nivel 1	1.199	87%	NORMALISTA	1	0%
Nivel 2	73	5%	TECNICA PROFESIONAL	176	13%
Nivel 3	2	0%	TECNOLOGICA TERMINAL	404	29%
Nivel 4	1	0%	UNIVERSITARIA	792	58%
Nivel 5	1	0%			
No tiene SISBEN	97	7%			
Total	1.373	100%	Total	1.373	100%

Fuente: ICETEX respuesta 2014ER0052672



Para el año 2011 ICETEX no envía ni plan de acción como tampoco informe de gestión; para el año 2012 se realiza el PAU en el que se contemplan los logros específicos para la población UNIDOS, pero no se encuentra información sobre logros, metas propuestas y seguimiento a los indicadores de cumplimiento.

En un informe final reporta 11.414 créditos otorgados a la población de la Red desde el 2008 hasta el año 2014, promedio anual de 1.631 créditos otorgados a la población en condición de vulnerabilidad, esta estadística no permite visualizar cual de esta población es considerada en pobreza extrema.

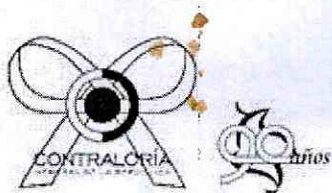
Cuadro 13. Tipo de crédito para población UNIDOS 2008-2014

MODALIDAD	CANTIDAD	%
ACCES	10.361	91
PREGRADO PAIS	741	6
POSGRADO PAIS	257	2
CREDITO EXTERIOR	55	0.5
TOTAL	11.414	100

Fuente: ICETEX respuesta 2014ER0052672

En el caso del ICBF para el año 2008 presenta el Convenio Interadministrativo de Cooperación celebrado entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz – Acción Social – FIP- y el ICBF, donde se menciona que es responsabilidad del ICBF: coordinar su acción con otros organismos públicos y privados, teniendo como premisa que el ICBF es un estamento público de carácter nacional cuyo fin esencial es la protección de los niños, niñas y de la familia, que es responsabilidad ICBF ejecutar políticas de Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y la responsabilidad de articular con las entidades responsables la garantía de los derechos, la prevención en su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, y que por intermedio del documento CONPES 102 debe dar prioridad a la focalización a las familias en extrema pobreza basado en un modelo de gestión que les permita el acceso preferente a la oferta de los servicios del Estado.

Adelantando la revisión de estos compromisos no es posible evidenciar su cumplimiento, no es claro para la CGR las actividades adelantadas para el cumplimiento de lo propuesto en la política, revisando el informe de gestión enviado por ICBF, que más que un informe de gestión institucional, obedece al informe del convenio mencionado. De allí se puede evidenciar que el ICBF adelantaba acompañamiento en el proceso de gestación y articulación de la política, además el ICBF continuo con sus mismos programas misionales y que al parecer implemento, según el informe un sistema de identificación de la



población Red JUNTOS, también hace mención del acceso preferente, pero no existe sustento alguno que permita inferir que se haya adelantado la asignación de cupos a la población vulnerable; se menciona también en este informe que el ICBF participó activamente en el diseño conceptual y metodológico de las guías fichas y cartillas para las sesiones de acompañamiento como también en el levantamiento de la línea base sobre la caracterización de las familias y su abordaje, hecho que no es posible verificar pues no se encuentra evidencia alguna que lo soporte.

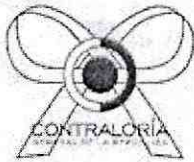
COLCIENCIAS, incumplió en lo dispuesto en la política de erradicación de la pobreza extrema en cuanto a la formulación de los planes de acción institucionales, articulados con la ANSPE (PAU), los cuales deben tener en cuenta para su formulación las herramientas de planeación, gestión y presupuestos es decir, deben hacer parte de la apuesta de desarrollo social; caracterizar a la población así como su oferta institucional y que le darán una idea sobre cómo puede estructurar el plan de acción, debe contemplar también Indicadores de goce Efectivo de Derechos: (IGED) exigidos por la Corte Constitucional en el 2008¹¹⁴, adicionalmente incluyen también una mirada con enfoque diferencial en donde se analizan las vulnerabilidades específicas asociadas a las de los grupos de especial protección constitucional como son: 1. Niños, niñas y adolescentes, 2. Mujeres, 3. Personas mayores, 4. Personas con discapacidad, 5. Indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palanqueros y gitanos, en este mismo sentido no se evidencian las estrategias utilizadas para garantizar el acceso preferente a la población beneficiaria de la Red.

Hallazgo No. 7

Deficiencia en el seguimiento y monitoreo de la política por parte de la ANSPE, evidenciado en las inconsistencias de información en las bases de datos de beneficiarios entre DPS y ANSPE, en la imprecisión para la ubicación de la población promovida y de la población que puede optar por la oferta en el caso del Ministerio de Educación.

La ANSPE en su carácter de coordinador de la estrategia, debe “mantener actualizada la información de la oferta de programas sociales que tienen las entidades y sus coberturas (ampliaciones o nuevos cupos) que hacen parte de UNIDOS” (Manual Operativo, 2009, p. 45), lo que implica que debe estar en constante comunicación con las entidades que hacen parte de la Red.

¹¹⁴Auto N° 116 de 2008. Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004



Para evaluar la calidad de las bases de datos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es pertinente tener en cuenta la Ley Estatutaria 1266 de 2008 *“por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”*. Esta norma dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS. *En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral los principios que a continuación se establecen:*

- a. *Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error”.*
- b. La CGR, solicitó al DPS¹¹⁵ información detallada sobre los datos completos de los beneficiarios vinculados a la Red UNIDOS participantes en los programas ofrecidos por la entidad. Luego de procesar la información, se encontró que:
 - En el programa Jóvenes en Acción ninguno de los 15.877 incentivos reportados en los años 2013 y 2014 (a febrero), fue entregado a la población vinculada a UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
 - En el programa Ingreso para la Prosperidad, de los 6.704 incentivos reportados entre los años 2011 y 2014 (a febrero), **1.887** no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
 - En el programa Capitalización, de los 8.411 incentivos reportados entre los años 2011 y 2013, **3.633** no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
 - En el programa Incentivo a la Capacitación, de los 17.430 incentivos reportados entre los años 2011 y 2013, **5.463** (31%) no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
 - En el programa Mujeres Ahorradoras, de los 54.250 incentivos reportados entre los años 2011 y 2014 (con corte a febrero), **8.193** no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
 - En el programa Trabajemos Unidos, de los 28.701 incentivos reportados entre los años 2011 y 2014 (con corte a febrero), **7.882** (27%) no

¹¹⁵Radicado No. 2014EE0063267, respondida con radicado 2014EE00636267 del 29 de Abril de 2014





corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.

- En el programa Ruta de Ingresos y Empresarismo, de los 26.267 incentivos reportados entre los años 2011 y 2014 (con corte a febrero), **3.338** (13%) no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
- En el programa Empleo Temporal, de los 11.563 incentivos reportados entre los años 2013 y 2014 (con corte a febrero), **2.207** (19%) no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.
- En el programa Activos para la Prosperidad, de los 6.287 incentivos reportados entre los años 2012 y 2013, **462** (7%) no corresponden a población UNIDOS, lo cual no concuerda con lo informado por el DPS.

De acuerdo con la respuesta de la ANSPE¹¹⁶ el total de registros cruzados por documento de identificación que no hacen parte de UNIDOS, se reducen a 38.000, sin embargo, el DPS afirma que solo 1.356 beneficiarios de los programas que oferta no están vinculados a la Red¹¹⁷.

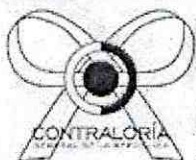
Así mismo se observó la falta de actualización de la base de datos de la ANSPE para ubicar a las familias:

Pese a que el Decreto ley N° 4160 de 2011, por el cual se crea la ANSPE se determinan sus objetivos y estructura orgánica, establece en su **Artículo 5. Funciones.** “9. *Diseñar e implementar la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario de las familias en situación de pobreza extrema*, se identificó la falta de actualización de la dirección (Ubicación) de las familias ya visitadas por los Cogestores sociales y reportadas en la base de datos de la ANSPE.

Por ejemplo, de cinco núcleos familiares reportados inicialmente en la base de datos de promovidos como habitantes de Agua de Dios, cuatro (4) de ellos ya no se encontraban en ese municipio. En el municipio de Aracataca seis (6) de estas no estaban ubicadas geográficamente. En el municipio de Chiquinquirá, se visitó la familia de la muestra y no se encontró en la vivienda a pesar que telefónicamente confirmaron que nos atenderían, sin embargo, según información que dieron los vecinos, los niños ya no viven ni estudian en el municipio, la pareja se encuentra separada y la señora viene algunas veces a la vivienda. En el municipio de Villa de Leyva, se visitó la familia de la muestra no se encontró, esta no estaba habitada por otra familia, según información que

¹¹⁶ 2014ER0081557

¹¹⁷ 2014ER00405401



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

dieron los vecinos la familia se trasladó al municipio de Sáchica en la Vereda de Arrayan.

Los cogestores manifiestan que las familias que se trasladan no informan la nueva dirección o ubicación, contando con una base de datos no completamente fiable, y por ende no se puede tener seguimiento a estos hogares para poder lograr el objetivo de la oferta institucional; por tal razón, no pueden cumplir con los logros de las dimensiones del plan familiar que les permita a las familias superar su condición de pobreza extrema.

A pesar de que en la entidad existe un protocolo, manual para la localización de las familias, en estos casos no se estaba siguiendo. Lo anterior demuestra deficiente seguimiento y acompañamiento a las familias por parte de algunos de los Cogestores Sociales.

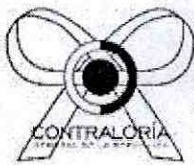
La misma ANSPE genera dificultades a las entidades para identificar de manera adecuada a los beneficiarios, por ejemplo, en los informes de gestión del MEN de los años 2012 y 2013, el Ministerio menciona dificultades por las continuas variaciones de la información que envían desde la ANSPE e inconsistencia en algunos protocolos de emisión de dicha información (por ejemplo, ausencia e incoherencia en la información relacionada con las direcciones y datos de ubicación de la población, lo que dificulta el proceso de búsqueda y regreso al sistema educativo de la población desescolarizada).

2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública

La política pública creada para superar la pobreza extrema es, hasta el momento, uno de los instrumentos formales más desarrollados y explícitos con los que el Estado Colombiano se ha dotado para tratar de concretar sus fines esenciales, y para hacer que se realice y se garantice el ejercicio de derechos a un número importante de ciudadanos altamente vulnerados, tanto en sus derechos fundamentales como en los económicos, sociales y culturales, estos últimos, intrínsecos a los fundamentales pues son necesarios para que la persona cuente con una vida digna.

Esto en razón, que la política mencionada, está orientada hacia poblaciones marginadas de los beneficios del desarrollo económico y social, que son los factores que objetivamente posibilitan que se realicen esos derechos generadores de inclusión social, como son los pobres extremos, los indígenas y las minorías. Igualmente, atiende a una porción significativa de la población desplazada, a quienes se les han violado múltiples derechos, que deben ser resarcidos.





Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

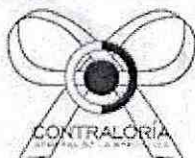
Los derechos involucrados en esta política pública son los denominados de segunda generación, o derechos sociales, consagrados en los artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 54, 64, 65, 67 y 70¹¹⁸ de la Constitución Política, de los cuáles se verificó la gestión hacia su cumplimiento en los temas de Habitabilidad, Identificación, Ingreso y Trabajo, y Capacitación laboral. Los otros derechos no se abordaron puesto que fueron objeto de examen en otras auditorías dentro del Plan General de Auditoría de la CGR.

Tomando como marco de referencia el enfoque plasmado en el documento “*Los derechos sociales en serio*”, la verificación de su cumplimiento se basó en tres criterios: el primero, que la eliminación de la extrema pobreza no es una cuestión de caridad sino una urgente de derechos humanos. En tanto que el Estado tiene la obligación jurídica de hacer efectivos los derechos humanos para todos, priorizando a los más vulnerados y vulnerables, en particular, los que viven en condiciones de extrema pobreza.

En este aspecto de acuerdo con las cifras oficiales del DANE, a 2013 el 38% de la población colombiana se encontraba en estado de pobreza por ingresos, el 9,5% en extrema pobreza y el 22% era pobre por el Índice de Pobreza Multidimensional, esto significa que a un grupo importante de la población se les está atendiendo de manera insuficiente y escasa pertinencia, los derechos fundamentales básicos, en particular, el derecho a la alimentación y la vivienda, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la educación en los aspectos de formación y habilitación profesional y técnica, que les permita tener más oportunidades de empleo o para generar sus propios ingresos.

El segundo criterio, consiste en que la política pública no puede ser contradictoria con los principios fundamentales de los derechos humanos como la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia, la no discriminación y el

¹¹⁸ Constitución Política Colombiana 1991. Artículo 44: Derechos fundamentales de los niños; Artículo 45 Derecho a la protección y formación integral del adolescente; Artículo 46: Concurrencia de Estado, Sociedad y Familia a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad; Artículo 47: Obligación del Estado de adelantar política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos con atención especializada; Artículo 49: Atención de Salud y saneamiento ambiental con servicios públicos a cargo del Estado; Artículo 51: Derecho de los Colombianos a vivienda digna; Artículo 52: Deporte y Recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social; Artículo 54: Obligación del Estado y empleadores a ofrecer formación y capacitación; Artículo 64: Deber del Estado acceso progresivo a la propiedad de la tierra, servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social, recreación y crédito; Artículo 67 Derecho a la educación, y Artículo 70: Deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura.



deber de promover acciones afirmativas que garanticen los derechos de la población, en especial para los sujetos y grupos en situación vulnerable.

La política estudiada contraría en determinados hechos la universalidad y la no discriminación, pues como se observó en la oferta para Ingreso y Trabajo, Habitabilidad e Identificación no se está dando prioridad en la oferta a las familias ubicadas en los municipios más pobres y donde hay más demanda, quedando con mayor favorabilidad las familias que se encuentran en municipios de categoría especial y 1, a las familias que viven lejos de los centros poblados no les llega la oferta o simplemente no pueden acceder a ella porque si la ofrecen, no es cerca al lugar en que habitan.

Así mismo, en la formulación de la meta donde se escogió para la superación de la pobreza extrema a aquellos que tenían mejores condiciones en habitabilidad e ingreso, como consecuencia son los que tienen el acceso preferente en la oferta.

El tercer criterio se refiere a que la política pública que pretenda erradicar la pobreza extrema debe tener al ciudadano como un fin y no como un medio. Es decir, se debe romper con la práctica de asumir a los titulares de las políticas como sujetos pasivos que se benefician de unos programas sociales contrariando el propósito de tratarlos como sujetos con capacidad de participar activa y sustantivamente; reconocer que son capaces de empoderarse y potenciarse en sus capacidades que les permita superar sus condiciones de pobreza extrema, reconocer que los sujetos sociales son capaces de velar por sus derechos y por los de los demás, y que los derechos van más allá de la dimensión estrictamente jurídica.

En este sentido, esta PP en teoría y por medio del proceso de acompañamiento a las familias, busca empoderar a las personas y dotarlas con herramientas que les permita conocer, entre otros, la oferta estatal a la que tienen derecho, la forma de participar en su distribución y algunos mecanismos de prevención de eventos como la violencia intrafamiliar, la planificación familiar, los hábitos saludables en alimentación, de acuerdo con el resultado de la encuesta realizada a núcleos promovidos se observó que:

El 78% considera la labor del cogestor valiosa para mejorar sus condiciones de vida, el 88% recibió capacitación para prevención de la violencia intrafamiliar, el 84% para mejorar los hábitos alimenticios, el 73% prevención de embarazo no deseado y 89% para mejorar el trato con familiares y vecinos, el 84% considera que el acompañamiento del cogestor mejoró el conocimiento del grupo familiar para hacer trámites y acceder a programas que los benefician.





Sin embargo, se evidencia que esta FP a algunas familias no las está tratando como sujetos con capacidad de participar activa y sustantivamente puesto que el 23% no fue informado de que había sido promovido, otros fueron promovidos sin haber cumplido con la Condición Necesaria y con la Suficiente: de acuerdo con la muestra realizada se estima que fueron promovidos núcleos familiares que no cumplieran con los 7 logros obligatorios, el 1% sin el logro 8, el 2,7% sin el 9, el 1% sin el 12, 0,5% sin el 13, 6,4% sin el 16, 1% sin el 18 y 0,4% sin el 24. En las visitas se evidenció que entre el 6,7 % y el 1,2% de las familias habían revertido en los logros obligatorios. También se encontró que en el 5% de los hogares promovidos hay niños y niñas solo dedicados a trabajar.

Para el caso de la Condición Suficiente, se estima que fueron promovidos con malas condiciones de habitabilidad, el 1,4 % de los hogares quienes habitan en vivienda con paredes de materiales inadecuadas, 2,7% de los hogares con material de pisos madera o tierra, 1% sin energía, 23% sin alcantarillado, 4% sin acueducto, 2,2% con inodoro sin conexión y 0,6% sin servicio sanitario.

Así mismo, esta Política Pública no ha introducido correctivos para evitar que algunos de los beneficiarios se comporten como sujetos pasivos de los programas sociales, desperdiciando la oportunidad de reorientarlos para que se reconozcan como sujetos sociales capaces de velar por sus derechos y por los de los demás, y que comprendan que estos van más allá de la dimensión estrictamente jurídica, es el caso de beneficiarios que teniendo capacidad para valerse por sí mismos le quitan la posibilidad de acceder a los subsidios a personas en peor situación.

Otros que no logran velar por su derecho y se les vulnera, como ejemplo, en el municipio de San Pelayo Córdoba en el programa incentivo a la capacitación, un joven manifestó que se inscribieron 30 personas, y solo asistieron 18, les pagaron por asistir a la mayoría pero a él y a otros no les pagaron.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este informe son las mencionadas en el punto 1.2 Dictamen

5. REFERENCIAS

ANSPE, Informe de Gestión 2013, Diciembre 2013

ANSPE, Manual Operativo v.6



CONPES Social 102 de 2006

CONPES Social 3616 de 2009

CONPES Social 140 de 2011

Econometría S.A., (2008), Informe Final: 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, Bogotá.

Econometría Consultores, IFS, Fedesarrollo y SEI S.A., (2012), Evaluación de Impacto de Juntos (hoy Unidos). Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, Bogotá.

CGR Plan Estratégico 2010-2014

CGR Plan de Acción

CGR Memorandos 008 y 2014 IE0026378

CGR DES Social, Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad, agosto de 2012, Bogotá.

CGR DES Social, Propuesta para la evaluación de la estrategia Red Unidos (borrador), diciembre de 2013

CGR, Informe de Actuación Especial de Fiscalización al Ministerio del Trabajo, Fondo de Solidaridad Pensional Vigencia 2012, 2013.

CGR, Función de Advertencia Municipio de Barracabermeja, Sistema General de Regalías, marzo 2014

PÉREZ Murcia, Luis Eduardo y otros. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJuSticia. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico • IDEP. COLECCIÓN ENSAYOS Y PROPUESTAS. Bogotá, 2007



6. ANEXOS

6.1 Anexo 1.

Metodología para la selección y determinación del tamaño muestral de núcleos familiares promovidos por la ANSPE.

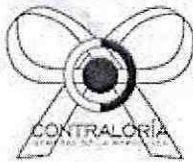
Dados los objetivos de la auditoría a la política pública “Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema” en lo correspondiente al diseño muestral se utilizó las bases de información de los promovidos por la ANSPE.

Se tomaron las variables relacionadas como logros que maneja la ANSPE con opción alcanzados y no alcanzados, lo que permitió un análisis de tipo cualitativo y cuantitativo de las variables auxiliares que se requieren para el diseño correcto de la muestra. Es así como se observa un promedio de 39% de logros alcanzados en las 125.747 familias promovidas de la red. Este porcentaje permitió escoger un tamaño muestral con máxima variabilidad, dados los 45 logros para evaluar. Sin embargo por cuestiones logísticas y de información suficiente y eficiente se redujo el alcance de la muestra a 54.360 núcleos que representa el 43.2% de la población de promovidos reportados por la ANSPE.



Fuente: Elaboró Estadístico de la CGR-DES Social

Se realizaron simulaciones de muestra con diferentes niveles de confiabilidad y errores de muestreo que permiten escoger la mejor alternativa según las necesidades y disponibilidad en la auditoría. La tabla ilustra esta simulación.



Cálculo muestral para estratificación óptima de proporciones y varianzas desconocidas. Nucleos familiares promovidos ANSPE									
Estratos	Población	Auditoria	Muestra	Auditoria	Muestra	Auditoria	Muestra	Auditoria	Muestra
1	15.452	5.564	74	17	12	67	39	21	29
2	7.415	3.433	46	11	8	41	24	19	18
3	5.421	3.458	46	11	8	42	24	19	18
4	7.184	3.934	52	12	9	47	28	22	20
5	5.968	2.360	31	7	5	28	17	13	12
6	70.780	31.814	425	100	70	384	223	174	165
Especial 88	13.527	3.797	51	12	8	46	27	21	20
Total	125.747	54.360	725	170	120	655	381	298	282
Nivel de confianza			99,0%	90,0%	95,0%	99,5%	90,0%	95,0%	95,0%
Error absoluto			4,75%	7,5%	7,5%	5,0%	5,0%	4,75%	4,89%

Fuente: Elaboró Estadístico de la CGR-DES Social

El siguiente paso es la escogencia de una de las anteriores muestras. Se escogió la penúltima de la tabla anterior por ser está un punto intermedio de todas las simulaciones efectuadas y porque sus parámetros son muy aceptables para las expectativas del estudio de auditoría que se pretende. Dada la importancia de sacar resultados por departamentos y categorización fiscal se distribuyó la muestra según estas características, lamentablemente la muestra final obtenida no logro llegar a esta meta, por lo cual el alcance de los resultados solo permite dar un diagnóstico general de esta política pública en relación al global de departamentos que se les práctico la muestra. Como se observa en las dos últimas columnas hay una pequeña diferencia entre la muestra seleccionada y la muestra recolectada, esta diferencia redunda en el margen de error al pasar de 4.75% a 4.89% de cada estimación que se derive.

En las siguientes tres tablas se aprecia el número de hogares por departamento y categorización municipal con la finalidad que se aprecie el diseño muestral y la diferencia con la muestra recolectada.

Distribución de nucleos familiares promovidos por la ANSPE por departamento y categoría de municipio								
DEPARTAMENTO	CATEGORIZACIÓN FISCAL						Esp	TOTAL
	1	2	3	4	5	6		
ARAUCA				515		260		775
BOGOTÁ							2.804	2.804
BOYACÁ		464	901		355	5.137		6.857
CAUCA		421			166	1.505		2.092
CESAR	602	359		1.766		1.951		4.678
CHOCO					54	570		624
CORDOBA		472				7.086		7.558
CUNDINAMARCA	958	391	2.287	132	172	6.522		10.462
GUAVIARE						577		577
HUILA	1.763				791	5.206		7.760
LA GUAJIRA				208		183		391
MAGDALENA	2					55		57
VALLE DEL CAUCA	2.239	1.326	270	1.313	773	2.748	993	9.662
SAN ANDRÉS					49	14		63
TOTAL	5.564	3.433	3.458	3.934	2.360	31.814	3.797	54.360
PARTICIPACIÓN	10%	6%	6%	7%	4%	59%	7%	

Fuente: Cálculos propios-CGR Des Social





Diseño muestral departamental por categorización municipal								
DEPARTAMENTO	CATEGORIZACIÓN FISCAL						Esp	TOTAL
	1	2	3	4	5	6		
ARAUCA	0	0	0	3	0	2	0	5
BOGOTÁ	0	0	0	0	0	0	15	15
BOYACÁ	0	3	5	0	2	26	0	36
CAUCA	0	3	0	0	1	8	0	12
CESAR	4	2	0	9	0	10	0	25
CHOCO	0	0	0	0	1	3	0	4
CORDOBA	0	3	0	0	0	36	0	39
CUNDINAMARCA	5	3	12	1	1	33	0	55
LA GUAJIRA	0	0	0	2	0	1	0	3
GUAVIARE	0	0	0	0	0	3	0	3
HUILA	9	0	0	0	5	26	0	40
MAGDALENA	1	0	0	0	0	1	0	2
S. NDRES	0	0	0	0	3	4	0	7
VALLE DEL CAUCA	12	7	2	7	5	14	5	52
Total	31	21	19	22	15	163	20	298
PARTICIPACIÓN	10%	7%	6%	7%	5%	55%	7%	

Fuente: Cálculos propios-CGR Des Social

Muestra recolectada por departamental y categorización municipal								
DEPARTAMENTO	CATEGORIZACIÓN FISCAL						Esp	TOTAL
	1	2	3	4	5	6		
ARAUCA	0	0	0	3	0	2	0	5
BOGOTÁ	0	0	0	0	0	0	13	13
BOYACÁ	0	3	3	0	4	18	0	28
CAUCA	0	3	0	0	1	8	0	12
CESAR	8	3	0	10	0	10	0	31
CHOCO	0	0	0	0	1	3	0	4
CORDOBA	0	3	0	0	0	36	0	39
CUNDINAMARCA	5	3	11	1	1	32	0	53
LA GUAJIRA	0	0	0	7	0	0	0	7
GUAVIARE	0	0	0	0	0	6	0	6
HUILA	9	0	0	0	5	22	0	36
MAGDALENA	1	0	0	0	0	1	0	2
SAN ANDRÉS	0	0	0	0	3	4	0	7
VALLE DEL CAUCA	12	6	1	3	4	9	4	39
TOTAL	35	21	15	24	19	151	17	282
PARTICIPACIÓN	12%	7%	5%	9%	7%	54%	6%	

Fuente: Cálculos propios-CGR Des Social

El gráfico ilustra las distribuciones porcentuales de los hogares, del diseño muestral y finalmente de la muestra obtenida. Se aprecia que las tres distribuciones son semejantes sin embargo esta pequeña diferencia conlleva a reservar los resultados por departamento y categorización municipal a una simple descripción de los resultados a este nivel con la finalidad que el lector establezca la diferencia entre una estimación y una observación.



Fuente: Elaboró estadístico de la CGR-DES Social



6.2 Anexo 2.

Tabla de Hallazgos						
No. de Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Alcance				Entidad
		A	F	P	D	
1	Ineficiencia en la operación de la estrategia, ya que va en contravía de lo plasmado en el PND, no se está corrigiendo la inequidad la cual ha persistido sin cambio significativo en el período auditado. Pues no está llegando y beneficiando con preferencia a la población definida en los objetivos misionales y, población de los quintiles de ingreso más alto se está beneficiando de algunos de los programas sociales.	X				Presidencia de la República, Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad, DPS, DNP, ANSPE
2	Ineficaz articulación institucional y en la gestión, de y entre las entidades del Estado tanto del nivel central como con los Departamentos y Municipios, impidiendo el cumplimiento de la meta de sacar de la pobreza extrema a los 350.000 núcleos familiares, dado que la oferta pública y privada no se está entregando con preferencia, suficiencia y pertinencia a la población más vulnerable	X				Presidencia de la República, Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad, Presidencia, ANSPE, DNP, DPS, Min Vivienda, Min Trabajo, Min Defensa, Min Cultura, ICETEX, ICBF, SENA, COLCIENCIAS, Departamentos de San Andrés y Providencia, La Guajira, Córdoba, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Huila, Arauca, Guaviare, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Boyacá, 101 municipios visitados de estos departamentos y Bogotá D.C.
3	Promoción de núcleos familiares de la pobreza extrema sin cumplir con los requisitos exigidos por la ANSPE para superar su situación y reversión de núcleos familiares de su situación de superación de la pobreza extrema.	X				Presidencia de la Republica, Mesa Transversal de Pobreza, ANSPE
4	Núcleos familiares remitidos por la ANSPE como beneficiarios de las 100.000 viviendas gratis no se encuentran en las bases de datos de la ANSPE e informaron no pertenecer a la Red.	X				ANSPE, DPS



5	Incumplimiento en los principios presupuestales de programación y de anualidad. Afectándose en 2014 la operación de acompañamiento a los núcleos familiares vinculados a UNIDOS, poniendo en riesgo la continuidad de la política, su credibilidad y el cumplimiento de las metas.	X				Presidencia de la República, Mesa Transversal de Pobreza, DNP
6	Incumplimiento de los Planes de Acción Unidos por parte de del DPS, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, ICETEX, ICBF y COLCIENCIAS.	X				DPS, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, ICETEX, ICBF y COLCIENCIAS
7	Deficiencia en el seguimiento y monitoreo de la política por parte de la ANSPE, evidenciado en las inconsistencias de información en las bases de datos de beneficiarios entre DPS y ANSPE, en la imprecisión para la ubicación de la población promovida y de la población que puede optar por la oferta en el caso del Ministerio de Educación.	X				ANSPE

Fuente: Elaboró equipo auditor de Auditoría Red para la superación de la pobreza Extrema