

# VIGILANDO A LAS "BUENAS MADRES"



~~PRIVACY~~  
~~INTERNATIONAL~~

Fundación  
**Karisma**

Bogotá, Colombia  
Marzo de 2021

## VIGILANDO A LAS "BUENAS MADRES"

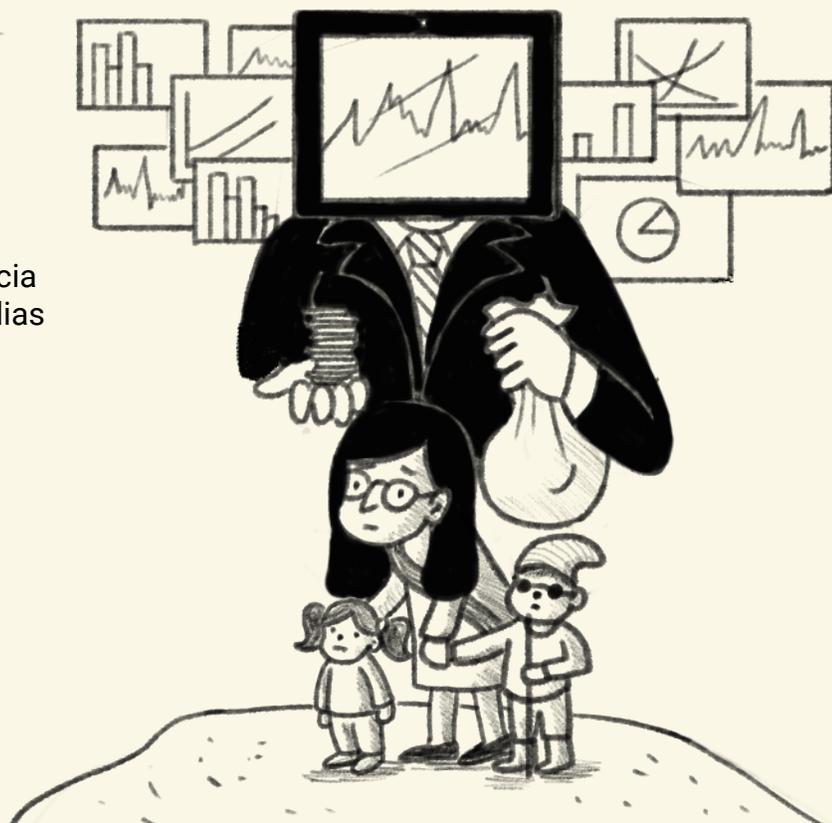
Aportes desde una perspectiva feminista para la investigación sobre la datificación y la vigilancia en la política social desde Familias En Acción

Por Laura Castro y Joan López.

Coordinación por Juan Diego Castañeda.

Diagramación  
Daniela Moreno.

Ilustraciones  
Ann Erika Spanger Díaz.  
Daniela Moreno.



Un informe de

Fundación  
**Karisma**

Con el apoyo de

**PRIVACY  
INTERNATIONAL**



Este informe está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento compartir igual 4.0. Usted puede remezclar, transformar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito al autor y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite:  
[https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES).

# CONTENIDO

1. Introducción .....	4
2. La focalización de beneficios sociales .....	7
3. Las Transferencias Monetarias Condicionadas y el programa “Familias en Acción” .....	9
4. Aumento del control social a través de los datos .....	16
5. Conclusiones .....	33
Referencias.....	35

# 1. INTRODUCCIÓN

El programa de transferencias condicionadas Familias En Acción entrega beneficios monetarios a más de 2 millones de familias y es considerado uno de los programas más consolidados en la política social en Colombia (Departamento de Prosperidad Social, 2021). A pesar de ser catalogado como un éxito en términos de reducción de la pobreza y una revolución en la política social colombiana (Llano, 2014), este programa es una muestra de cómo la administración de programas sociales afecta la autonomía y dignidad de las mujeres a través de una compleja red de vigilancia institucional y una serie de estereotipos que imponen cargas cada vez mayores sobre sus vidas.

Este texto señala algunas preocupaciones sobre el impacto de los sistemas de datos y la vigilancia sobre las mujeres desde un enfoque que se aleja de la centralidad de los resultados económicos del programa. Este trabajo se enmarca dentro de una investigación realizada por la Fundación Karisma sobre el Sisbén (Sistema de Posibles Beneficiarios de Programas Sociales) y la analítica de datos en Colombia que invita a analizar el problema de la política social desde una perspectiva de derechos humanos.

En un contexto de promoción de la datificación de programas sociales que no deja espacio para la autonomía y en el que los datos son elementos del ejercicio de control social por parte del Estado, la exploración de los sistemas de datos y los programas sociales resulta imperativa para la búsqueda de una sociedad más justa. Así, surge esta iniciativa centrada en identificar y comprender las dimensiones de género al interior de los procesos de clasificación y datificación dentro de la asistencia social en el país.

En este documento partimos de un lente que nos permita visibilizar la manera en la cual Familias en Acción y sus múltiples procesos de clasificación y ordenamiento afectan específicamente la experiencia de las mujeres-madres beneficiarias. Nuestro objetivo en este texto se inscribe dentro de una perspectiva de género que prioriza la forma en la cual las mujeres en condición de pobreza se ven afectadas particularmente dentro de este sistema.

Vale la pena aclarar que la investigación feminista es diversa y heterogénea. Para visibilizar dicha situación, abordamos la categoría de género de manera relacional, es decir, nos acercamos a la experiencia de las mujeres beneficiarias de programas sociales en relación con otras identidades, en este caso, respecto a otros miembros del hogar. Consideramos que esta perspectiva muestra las diferencias al habitar distintos lugares sociales de manera que la investigación, la incidencia política y las reflexiones teóricas se aproximen con detalle y sensibilidad a las afectaciones específicas hacia las mujeres.

En este orden de ideas, nos interesa generar preguntas exploratorias y señalar problemáticas tanto en los procesos de focalización en el sistema, como en el despliegue y articulación del programa. Nos centraremos particularmente en los efectos y consecuencias de la vigilancia estatal para las mujeres y su construcción como intermediarias entre el Estado y la superación de la pobreza. En este programa social no solo vemos un instrumento de redistribución, sino un complejo entramado de vigilancia y explotación de datos que mediante la imposición de estereotipos de género termina por limitar la autonomía de las mujeres que se encuentran en condición de pobreza y dependen de los beneficios sociales.

Uno de los conceptos que ayuda a entender de forma específica las causas estructurales de esta desigualdad y su relación con la experiencia particular de las mujeres es la feminización de la pobreza. Este concepto surge en la década del 70 en Estados Unidos para dar cuenta del aumento creciente de la pobreza en mujeres solas y en hogares a cargo de mujeres (Aguilar, 2011). Pese a que no existe una definición unívoca del término, este logra poner en discusión varios aspectos: (I) un predominio de mujeres entre la población empobrecida; (II) el impacto no fortuito de las causas de la pobreza entre varones y mujeres y (III) un aumento unidireccional de la pobreza entre las mujeres (Aguilar, 2011).

El fenómeno de la pobreza no afecta de manera equitativa a las personas. De hecho, son las mujeres quienes engrosan las cifras de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia y en el mundo (ONU Mujeres, 2018). A pesar de que los índices de pobreza en el país mejoraron en el período de 2007 a 2018, la pobreza de las mujeres aumentó (ONU Mujeres, 2018a). Este escenario ilustra la necesidad de utilizar dimensiones con enfoque de género que puedan aportar a la comprensión de tales diferencias. El índice de femineidad en la pobreza se emplea para mostrar la disparidad entre hombres y mujeres en el rango etario de 20 a 59 años.

En Colombia, en el 2008 había 102.5 mujeres pobres por 100 hombres pobres, en el 2017 había 120.3 mujeres pobres por 100 hombres pobres. Por otro lado, en los hogares con jefatura masculina, el 25, 5% están en condición de pobreza, mientras que de los hogares con jefatura femenina, 29,7% están en pobreza (ONU Mujeres, 2018a). Estas brechas podrían aumentar por el impacto de la crisis económica y social generada por el COVID-19, pues las cifras preliminares muestran un mayor impacto para las mujeres en términos de desempleo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento de Economía de la Universidad Javeriana, 2021). Estos indicadores muestran la importancia de entender qué tipo de construcción de la pobreza se adelanta en los programas sociales, en sus procesos de focalización y cómo esto afecta diferencialmente a las mujeres.

Este documento introductorio se basa en el análisis de diversas fuentes que incluyen: regulación, manuales de funcionamiento del programa Familias en Acción, derechos de petición, documentos de políticas públicas, literatura secundaria, noticias y comunicados de prensa y cifras otorgadas por el Departamento Nacional de Planeación.

El texto está dividido en tres partes. En primer lugar, realizamos una descripción del Sisbén y el contexto de la focalización de recursos en el país; en segundo lugar, describimos el funcionamiento y características de las Transferencias Monetarias Condicionadas y el programa de Familias en Acción: por último, emprendemos el análisis sobre el aumento de control social a través de los datos, enfocándonos en la secciones de (I) sobreexposición a la vigilancia, (II) punitivismo, (III) disciplinamiento y (VI) abstracción.

## 2. LA FOCALIZACIÓN DE BENEFICIOS

### SOCIALES

Desde los 90, las políticas de atención a la pobreza en América Latina se han caracterizado en la focalización del gasto social (Castañeda, 2005; López, 2020; Rodríguez, 2011, 2011a). La crisis en América Latina llevó a los países a buscar apoyo de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional que impuso fuertes condiciones de reformas a la estructura del Estado. Así, Colombia y los demás países de la región, se enfrentaron a una nueva era marcada por la liberalización de la economía y la privatización de la prestación de servicios públicos. Bajo este contexto, los Estados encararon limitaciones fiscales que llevaron a un cambio de paradigma en la asistencia social. En lugar de priorizar el acceso universal a bienes y servicios, se privilegió la focalización de recursos públicos en las personas más empobrecidas (Castañeda, 2005).

La focalización es una alternativa que busca la eficiencia y optimización de los recursos disponibles por medio de la asignación de grupos focales claramente definidos (Rodríguez, 2011). La selectividad resultaba necesaria en el contexto de las restricciones presupuestarias descritas previamente. De esta manera, las personas en pobreza y pobreza extrema se convirtieron en la población-objetivo determinada en el país.

En 1994, Colombia creó el principal instrumento para focalizar dichos recursos conocido como Sistema de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). Este sistema se basa en una encuesta que recoge datos sobre los elementos que el gobierno califica como característicos de un hogar en condición de pobreza y genera una calificación que ubica a las personas en grupos de pobreza (López, 2020). Aunque desde 1965 el país contaba con la estratificación socioeconómica basada en las características de los barrios (Castañeda, 2005), el Sisbén se convirtió en la manera más usada de focalizar los programas sociales (López, 2020).

Debido a la recolección de datos personales de más de 39 millones de personas y a las consecuencias que puede generar el puntaje del Sisbén, entendemos que este sistema no solo funciona como un instrumento de medición, sino como un sistema de clasificación social que afecta de forma directa la vida de las personas (López, 2020). En esta calificación operan procesos de medición y representación -a través de los datos y la forma en la cual se recolectan, procesan y analizan- que determinan la forma en la cual el Estado encara el fenómeno de la pobreza. La representación institucional de la pobreza obedece a supuestos y elecciones que no son neutrales y que ilustran un discurso y una visión estatal determinada.

Una investigación con perspectiva feminista se pregunta por el impacto diferenciado que existe entre hombres, mujeres y población LGBT al experimentar ciertos contextos sociales. Es decir, procura legitimar y amplificar voces diversas que bajo el orden patriarcal -que se asume como natural e incuestionable- están siendo silenciadas, mal representadas o invisibilizadas en el proceso (Tandon, 2018).

# 3. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y EL PROGRAMA "FAMILIAS EN ACCIÓN"

El Sisbén es utilizado como una puerta de entrada para la oferta institucional de programas sociales del Estado. Actualmente, 19 programas sociales utilizan la encuesta de este sistema para delimitar con qué puntajes pueden aplicar los potenciales beneficiarios. Uno de estos programas es Familias en Acción (en adelante FA) que inició en el año 2000 y se inscribe dentro de lo que se conoce como una Transferencia Monetaria Condicionada (en adelante TMC). En términos generales, estas tienen la intención de subsidiar a aquellos que por sí mismos no pueden acceder a los precios del mercado para obtener bienes y servicios (Rodríguez, 2011).

Las TMC cuentan con tres características centrales: (I) la entrega de dinero; (II) la focalización y (III) el cumplimiento de ciertas condicionalidades (Rodríguez, 2011). Las condicionalidades son la columna vertebral de este tipo de asistencia social y en su estructura se encuentra el eje del paternalismo estatal y la dimensión moral subyacente a la mirada institucional sobre la pobreza y las mujeres. Debido a que las condicionalidades son los requisitos de permanencia para los programas de asistencia social, es clave identificar las consecuencias que conllevan para las potenciales beneficiarias.

FA se diseñó y puso en marcha como una respuesta a los efectos de la crisis económica de finales de los años 90, con el propósito de proteger y promover la formación de capital humano en las familias en extrema pobreza, a través del otorgamiento de subsidios condicionados a la asistencia escolar y al desarrollo de acciones de cuidado de la salud y la nutrición en poblaciones menores de 18 años pertenecientes a los hogares del nivel 1 del Sisben (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2000).

En 2002, el Gobierno Nacional, con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, adelantó una evaluación de impacto que demostró los resultados positivos del programa. Debido a esto, en 2005 se incorporó al Sistema de Protección Social (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005) y, finalmente, en 2007, el gobierno transformó el programa en la principal estrategia de superación de la pobreza (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

FA entró a una siguiente fase con la Ley 1532 de 2012 que institucionalizó el programa como una política de Estado y generó la regulación del mismo. Con esto, se delegó la coordinación y dirección del programa al Departamento de Prosperidad Social (en adelante DPS). El DPS es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.

La Ley 1948 del 2019 modificó la Ley 1532 de 2012 y estableció como objetivos del programa: (1) la formación del capital humano, (2) la generación de movilidad social, (3) el acceso a programas de educación media y superior, (4) la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y (5) la prevención del embarazo en la adolescencia. Respecto a los objetivos relacionados directamente con las mujeres-madres beneficiarias, la ley establece que “el programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia [cursivas propias]” (Ley 1532 de 2012, Art. 10, Pa. 2). Actualmente, 2.203.038 familias hacen parte del programa y reciben como incentivo monetario 175.000 pesos, alrededor de 48 USD.

El programa está centrado en las familias en situación de pobreza y pobreza extrema con Niños, Niñas o Adolescentes (en adelante NNA) menores de 18 años y que cumplan con los criterios de focalización del programa (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 18). Los grupos poblacionales focalizados son los siguientes:

1. Familias en situación de pobreza y pobreza extrema según los puntajes del Sisbén. Igualmente, no deben tener marcaciones que impliquen que sus datos estén en verificación. Esta base de datos es administrada por el Departamento Nacional de Planeación.
2. Familias en situación de pobreza y pobreza extrema que están inscritas en la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema conocida como Estrategia Unidos. Esta base de datos es administrada por el Departamento de Prosperidad Social.

3. Familias víctimas del desplazamiento forzado en condición de pobreza y pobreza extrema inscritas en el Registro Único de Víctimas. La familia debe encontrarse en estado “incluido”. Esta base de datos es administrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

4. Familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema inscritas en los listados censales indígenas de cada comunidad avalada por el Ministerio del Interior. Esta base de datos es administrada por las autoridades indígenas (Departamento de Prosperidad Social, 2019b, pp. 20-21).

El programa tiene dos componentes para que las mujeres reciban las transferencias:

1. **La entrega de incentivos** que depende del cumplimiento de dos tipos de condicionalidades:

a. Para las familias con NNA menores de 6 años deben cumplir con las actividades de atención en salud para la primera infancia definidas por el Ministerio de Salud.

b. Para las familias con NNA entre 6 y 18 años deben estar matriculados en una institución educativa avalada por el Ministerio de Educación y cumplir con la asistencia a mínimo el 80% de las clases.

2. El componente de **bienestar comunitario** en el que se ejecutan acciones “enca-minadas a impulsar y fortalecer las competencias ciudadanas y comunitarias que mejoren las capacidades individuales y colectivas” de las participantes (Departamento de Prosperidad Social, 2019b, p. 20). Este componente cuenta con dos líneas de acción:

a. **La participación social** que son espacios en los que participan las mujeres que “buscan generar condiciones para la solución colectiva de las situaciones que las afectan”. Este componente incluye la participación en asambleas municipales con las madres líderes, encuentros pedagógicos, mesas temáticas en salud y educación y los espacios de oferta complementaria. Las madres líderes son electas por dos años y son las intermediarias entre las titulares y las autoridades del programa. Los encuentros pedagógicos en los que las titulares reciben instrucción tienen la intención de impartir conocimientos que “inciden en sus condiciones de vida” (DPS, 2017b, p. 6).

b. **La articulación institucional** que son espacios de acuerdos entre las entidades que participan en la política pública concerniente al programa. Este componente busca que las entidades generen acciones coordinadas para el bienestar de las familias. En este componente no participan las titulares (Departamento de Prosperidad Social, 2017, p. 7).

Para la entrega del beneficio económico existen tres modalidades:

1. Entrega de incentivos por modalidad “bancarizados”: Los participantes tienen una cuenta de ahorros que les permite el uso de tarjetas débito y/o la banca móvil para retirar el incentivo en cualquiera de los puntos autorizados por el banco.
2. Entrega de incentivos por giro bancario: Para aquellas familias no bancarizadas, el incentivo se entregará de manera directa, por medio de un giro cobrado por ventanilla del banco o corresponsal bancario.
3. En casos excepcionales, se organizan jornadas de entregas masivas según programación.

Las causales que pueden generar la salida de las titulares del programa son:

1. Los procesos operativos que determinen de manera fundamentada que no se están cumpliendo las metas o no se cuenta con los recursos necesarios (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 37)
2. El retiro por control de calidad o depuración de la información de la base de datos del programa que se utiliza para la identificación de la población participante. Este proceso arranca con una suspensión preventiva y después de los procesos administrativos puede terminar en el retiro definitivo. Este proceso está a cargo del Grupo Interno de Trabajo Antifraude (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 11)
3. El cumplimiento de las metas del programa como que los NNA terminen su educación superior o superen los 18 años (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 29)
4. El retiro de las familias por información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia. Este umbral es determinado por el DPS. (Ley 1532 de 2012, Art. 14; (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 29)
5. La solicitud expresa de la titular (Departamento de Prosperidad Social, 2019, p. 29)

**Tabla 1:**  
**Información programa Familias en Acción**

**Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, junio 2019**

<b>REQUISITOS DE ENTRADA</b>	La titular debe estar incluida en la base de datos según grupo poblacional: SISBEN, SIUNIDOS, RUV o listados indígenas.
	La titular debe haber sido seleccionada en el proceso de focalización.
	Su núcleo familiar debe contar con NNA menores de 18 años.
<b>CONDICIONALIDADES PARA LA PERMANENCIA</b>	Haga un buen uso de los incentivos para mejorar la alimentación y educación de sus hijos.
	Lleve a tiempo a sus hijos menores de 6 años a las valoraciones integrales de salud.
	Garantice que los NNA asistan permanentemente al colegio.
	Asista y participe activamente en los espacios de bienestar comunitario que convoca el programa, como las asambleas y encuentros pedagógicos.
	Reporte con su enlace municipal todos los cambios de datos personales para mantener actualizada su información.
<b>CAUSALES DE SALIDA</b>	Procesos operativos.
	Control de calidad de la información reportada al Programa.
	Cumplimiento de metas o mejora en sus condiciones sociales y económicas, esta última aplica solo para las familias (no es individual para cada miembro inscrito de la familia).
	Solicitud de la familia participante.

**Tabla 2:**  
**Condicionalidades y características de la entrega del incentivo monetario**  
**Fuente: Página web Familias en Acción**

<b>POR SALUD</b>	El incentivo de salud se entrega uno (1) por cada familia, por todos los niños y niñas menores de 6 años de edad.
	El incentivo se entrega cada dos meses, es decir, 6 veces al año y es el mismo independientemente de cuántos menores estén en el hogar.
	Para recibir el incentivo, los niños y niñas deben asistir a las valoraciones de salud de la Ruta de Atención Integral de Promoción y Mantenimiento de Salud de la primera infancia.
<b>POR EDUCACIÓN</b>	El incentivo de educación se entrega de manera individual, a niños, niñas o adolescentes de la familia, entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar.
	El incentivo se entrega cada dos meses, menos en el período de vacaciones de fin de año escolar, es decir, 5 veces al año.
	Para recibir el incentivo los niños, niñas y adolescentes deben asistir como mínimo al 80% de las clases programadas. En el caso que uno de los participantes tenga 18 ó 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°.

Las condicionalidades funcionan de una manera punitiva cuando existe una sanción o riesgo que puede materializarse en la pérdida parcial o completa del beneficio económico. Es decir, las mujeres-madres beneficiarias deben cumplir a cabalidad con los requisitos impuestos por el programa para acceder y mantener el incentivo. En este orden de ideas, la población pobre y, en especial las mujeres pobres, se encuentran sujetas a una carga excesiva derivada de unas condicionalidades punitivas que se fijan para el cumplimiento de un perfil estatal de responsabilización individual que no se desvíe de la mirada institucional.

Según los estudios sobre vigilancia, hay tres preocupaciones centrales del uso de las tecnologías en el sistema de bienestar social para las mujeres: (I) las normas para recolectar, compartir y analizar información son cada vez más opacas y los mecanismos de control o veeduría son cada vez más complejos; (II) más que desincentivar el fraude o aumentar la eficiencia lo que se percibe es un aumento del control social mediante el rastreo y monitoreo de su comportamiento individual; y (III) la extracción y abstracción de fragmentos de datos o información imposibilitan una lectura holística del contexto o situación general de las mujeres, lo que puede conllevar a una tergiversación o mala representación de la situación particular de cada beneficiaria (Eubanks, 2006).

En las siguientes secciones vamos a explorar los problemas de control social que derivan de las preocupaciones sobre los sistemas de información y el uso de tecnologías en la asistencia social para las mujeres. Estos problemas son los siguientes: (I) sobreexposición a la vigilancia, (II) punitivismo, (III) disciplinamiento y (IV) abstracción.

## 4. AUMENTO DEL CONTROL SOCIAL A TRAVÉS DE LOS DATOS

La asistencia social es uno de los escenarios privilegiados para atender y cuestionar prácticas vigilantes por parte del Estado. En este entramado institucional existe una lógica o racionalidad en donde se percibe como necesario analizar al pobre (Eubanks, 2006; Hughes, 2019; Monahan, 2017). Desde el Estado se argumenta la necesidad de recolectar información privada para entregar distintos servicios sociales, sin embargo, los estudios sobre vigilancia han señalado que esta recolección de información tiene también un deseo de control social (Hughes, 2019, p. 343).

Las autoridades administradoras de los programas sociales recogen una gran cantidad de datos personales para establecer si las personas pueden ser “merecedoras” de la asistencia. Aunque esta información sea utilizada para dirigir servicios hacia la población vulnerable, hay otras consecuencias que se desligan del ejercicio de recolectar, analizar y procesar datos e información.

Aunque las sociedades de la información son básicamente sociedades de vigilancia, esta última no se expresa de manera uniforme. Considerando que muchas personas cuentan con un dispositivo móvil, el marketing y los anuncios dirigidos en plataformas tecnológicas son un ejemplo de prácticas vigilantes que afectan a algunas comunidades (Zuboff, 2019). Sin embargo, la vigilancia estatal tiene un blanco más específico: la población en condiciones de pobreza. Esta sobreexposición de los pobres a las prácticas de vigilancia ha sido analizada en investigaciones que van desde el ámbito carcelario y policial (O’Neil, 2016), pasando por las crisis de refugiados alrededor del mundo y la experiencia de los habitantes de calle (Monahan, 2017), hasta la entrega de servicios sociales por parte del Estado (Eubanks, 2006; Hughes, 2019; López, 2020; Mann, 2020; Valentine, 2019).

Si en términos generales existe una sobreexposición de la población pobre a las prácticas de vigilancia estatal, una atención detallada a la posición de las mujeres resulta clave no solo porque son ellas quienes engrosan las cifras de pobreza y pobreza extrema en el país, sino por la construcción de su rol como intermediarias entre el Estado y la superación de la pobreza. El paternalismo estatal hacia los pobres es justificado a partir de la ideología o racionalidad sobre sus comportamientos, en donde se percibe a esta población como carente de las herramientas para decidir a favor de su propio futuro y el de sus hijos e hijas, por lo tanto, es el Estado quien debe guiarlos hacia un buen comportamiento.

En este ejercicio de reflexión sobre la vigilancia y su relación con las mujeres-madres, se debe partir de un concepto mucho más amplio de privacidad que aborde elementos como la autonomía y la autodeterminación (Eubanks, 2006). Es decir, la preocupación por la privacidad de los sujetos en contextos de desigualdad debe procurar acercarse a la manera en la cual se moldean los comportamientos y experiencias sociales. En este sentido, vale la pena explorar de qué manera las dinámicas de FA funcionan como mecanismos de control social sobre la vida de las mujeres en condición de pobreza y cómo podrían afectar su autonomía y dignidad.

#### **4.1. Sobreexposición a la vigilancia**

El acceso a servicios fundamentales y programas sociales ha estado acompañado de un proceso de recolección y análisis de información personal para determinar el "merecimiento" de las personas. Considerando el diseño de programas como FA, las mujeres han sido el blanco de esta vigilancia, la vigilancia a la que están expuestas limita su autonomía ya que las enmarca en estereotipos prediseñados por los gobiernos.

La vigilancia se traduce en miedo, y la verificación de su información, las coloca en una posición poco digna que no experimentan otros grupos. Además, la necesidad que tienen las personas en condición de pobreza de los servicios estatales implica que cualquier falla del sistema o error humano se lleve consigo los beneficios de los que dependen. Esta sobreexposición de las mujeres en condición de pobreza a la vigilancia estatal trae consigo un proceso de reproducción de las inequidades económicas y de género (Eubanks, 2018).

En esta sección vamos a explorar cómo se realizan los procesos de verificación y vigilancia en el programa Familias en Acción y cómo esta vigilancia afecta de forma diferencial a las mujeres.

#### 4.1.1 Verificación de la información en Sisbén IV

Como se mencionó, el Sisbén es el principal instrumento utilizado para la focalización de Familias en Acción. Este sistema experimentó recientemente una serie de cambios que promueven la verificación automática de los datos que las personas proveen al Sisbén (López, 2020).

En 2016, el Departamento Nacional de Planeación definió dos problemas principales de su anterior versión. Por un lado, el sistema le da demasiado peso a las condiciones de la vivienda y no considera las "capacidades" de las personas para generar ingresos. Por otro lado, las personas están manipulando los datos para tener menores puntajes y poder acceder a beneficios sociales.

Por esto, el gobierno cambió el Sisbén recolectando nuevos datos personales para generar un puntaje que haga una predicción de "las capacidades de generar ingresos" de las personas. Igualmente, introdujo nuevas tecnologías de analítica de datos capaces de verificar la información de salud, educación, ingresos y ocupación reportada por las personas en 34 bases de datos públicas y privadas (López, 2020).

Cuando el gobierno encuentra una inconsistencia en la información, se genera una marcación "en verificación" en el registro familiar. Con esto, el DNP informa a los municipios que deberían informar a la persona de la situación y decidir sobre la exclusión de los registros por un acto administrativo o, en su lugar, solicitar una nueva entrevista para la reclasificación. Dentro de los seis meses siguientes al aviso del DNP, si la entidad territorial no soluciona la inconsistencia, se comunicará la exclusión de los registros a las entidades que manejan programas sociales y se procede a retirar los beneficios (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2017).

El DNP determinó varias causales para poner las personas de la base de datos "en verificación" de forma arbitraria que incluyen: cambios de residencia sin que se pida una nueva encuesta, cambio no justificado de información que determine el DNP, registro de ingresos superiores a los valores determinados por el DNP, novedades en condiciones socioeconómicas no reportadas, inexactitudes o incongruencias de la información o cualquier otra inconsistencia que considere el DNP (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2017).

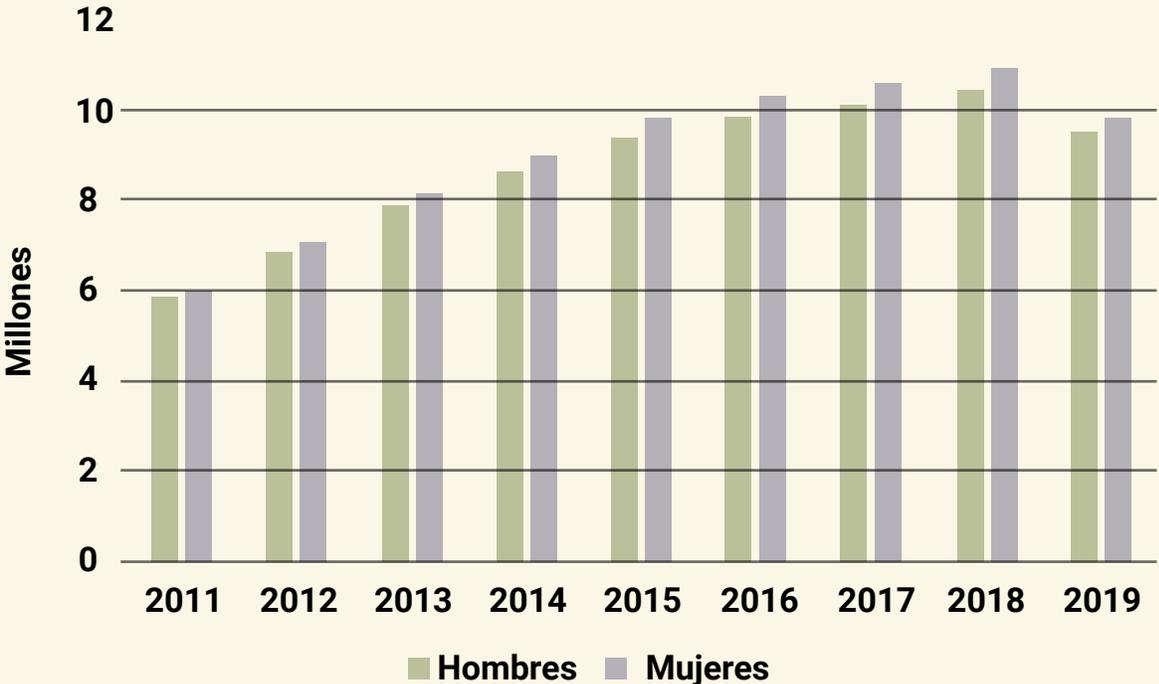
Estos cambios generaron que las personas en condición de vulnerabilidad sean blancos de una vigilancia que otras comunidades no experimentan. El sistema está diseñado para dudar de cada detalle de los datos que las personas le entregan al Estado. En ese sentido, la nueva versión del Sisbén puede convertirse en un sistema que vulnere los derechos a la intimidad, la igualdad, el debido proceso, la dignidad y la autodeterminación. Así, la culpa de los problemas de la base de datos del Sisbén y las fallas de la política social termina recayendo sobre las personas vulnerables que reclaman sus derechos sociales.

### 4.1.1.1. Mujeres en el Sisbén

En las cifras del Sisbén se hace visible el fenómeno de la feminización de la pobreza y cómo estos procesos de verificación recaen principalmente sobre las mujeres. Desde 2011, la base de datos del Sisbén ha ido creciendo y las mujeres continúan siendo mayoría (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2020). Así mismo, las mujeres son mayoría en los puntajes debajo de 32 puntos en Sisbén III y en los grupos A y B de Sisbén que recogen a las personas en condición de pobreza y pobreza extrema (Figura 1). Sin embargo, las cifras recolectadas solo son representativas para el periodo previo a las cuarentenas generales dictadas para enfrentar la pandemia de COVID 19.

Las mujeres han sido más afectadas por la crisis económica generada por la pandemia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento de Economía de la Universidad Javeriana, 2021). Por eso, para 2020 se puede esperar que la presencia de mujeres en los puntajes más bajos del Sisbén aumente con relación a los hombres.

Figura 1: Total de personas en condición de pobreza según Sisbén desagregado por género



Fuente: Construcción propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2020)

Como se mencionó, el Sisbén III tenía un enfoque que medía la condición socioeconómica de las personas basado en el consumo de bienes durables, las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos. Por esto, cuando comenzaron los primeros pilotos de verificación de información en 2014, el DNP generó causales de marcación que se relacionaban con estas características, pero también probó verificar los ingresos de las personas. De esta forma, se puede observar que las causales que dependen de las condiciones de la vivienda están relativamente igualadas en términos de género (por ejemplo, cambio en “zona de vivienda”, “tipo de vivienda”, “de alcantarillado” y “de acueducto”). Sin embargo, las causales que se refieren a la verificación de datos individuales como los ingresos generan dos diferencias de género claras (Figura 2).

Primero, en la causal “aporte a seguridad social”<sup>1</sup> el DNP marca en verificación a las personas que se mueven del sector informal o el desempleo hacia la formalidad y por tanto empiezan a aportar en el sistema de pensión. Esta causal afecta en mayor medida a hombres que a mujeres. Es decir, más hombres resultan en verificación en el Sisbén por empezar a aportar al sistema de pensiones.

Segundo, en la causal “cónyuge/hijo de persona reportada por aporte a seguridad social” el DNP marca en verificación a las personas cuyo cónyuge o hijo pasa de la informalidad o el desempleo a la formalidad y por tanto empiezan a aportar para el sistema de pensión. Esta causal afecta en mayor medida a mujeres que a hombres. Es decir, más mujeres resultan en verificación en el Sisbén porque sus cónyuges o hijos empiezan a aportar al sistema de pensiones.

En ese sentido, los procesos de verificación de datos del Sisbén IV que se relacionan con datos personales como la salud, la educación, el gasto y los ingresos van a mostrar mayores diferencias de género que pueden terminar en la reproducción de inequidades.

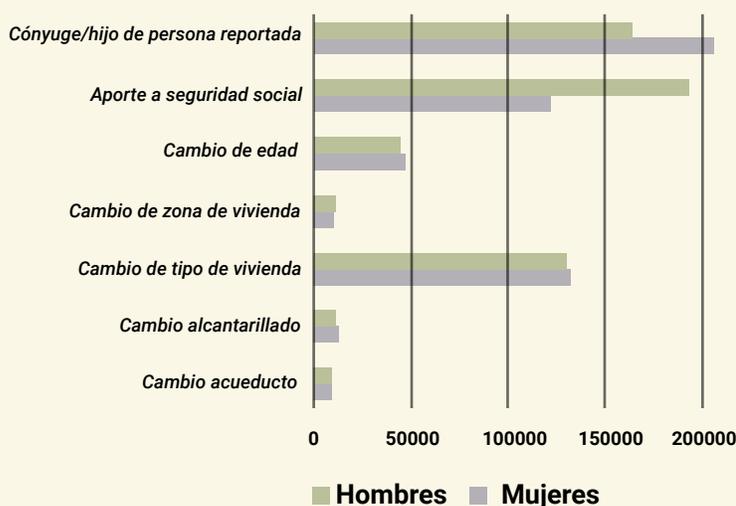


Figura 2: Total personas marcadas “en verificación” desde 2014 hasta 2020 por género

Fuente: Construcción propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2020)

Por todo lo anterior, podemos ver que las mujeres van a ser las más afectadas por los nuevos procesos de verificación en Sisbén IV. Por un lado, son la mayoría de la población con puntajes bajos en el Sisbén cuyos datos serán verificados porque podrían acceder a beneficios sociales. Además, la crisis económica por la pandemia empujó a muchas mujeres a la pobreza por lo que esta brecha continuará creciendo. Por otro lado, los procesos de verificación de datos personales en el Sisbén IV van a mostrar mayores brechas de género en el tipo de información que genera marcaciones. Así mismo, este tipo de marcaciones pueden reproducir las inequidades de género viéndose más afectadas las mujeres por determinadas causales que los hombres.

#### **4.1.2. Verificación del cumplimiento de las condicionalidades de FA**

La verificación de datos en el Sisbén solo corresponde al puntaje del sistema que es la puerta de entrada a diferentes programas sociales, pero, como exploramos, FA cuenta con sus propias condicionalidades y sus propios procesos de verificación. De ahí que las mujeres beneficiarias no solo estén sujetas a la vigilancia de los datos reportados por parte del DNP, sino también por la entidad administradora del programa de FA. La vigilancia por parte del Departamento de Prosperidad Social ocurre en diferentes espacios y depende de medios tanto tecnológicos como redes de personas que reportan datos al sistema.

La verificación que puede terminar en el retiro de los beneficios se realiza en los dos componentes principales del programa: el componente de salud que requiere la asistencia a chequeos de salud para NNA menores de seis años y los compromisos educativos para los y las NNA beneficiarios del programa mayores de 6 años.

##### **Compromisos educativos**

La verificación de los compromisos educativos se realiza en cuatro fases utilizando el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) en conexión con otras bases de datos y los reportes de diferentes actores.

---

1. En la información que entregó el DNP se denomina a esta causal "Aportes a UGPP".

En primer lugar, se realiza la verificación de graduados en el sistema para retirar a las familias cuyos NNA terminaron la educación secundaria. Esta verificación se realiza de cuatro formas:

1. El reporte de graduados de las instituciones educativas al SIFA.
2. El reporte masivo de la Secretaría de Educación de Bogotá.
3. La solicitud de una novedad por parte de una titular que debe ser tramitada y admitida por los enlaces municipales o indígenas que son nombrados por las autoridades territoriales.
4. El cruce con la base de datos de otro programa de transferencias condicionadas conocido como Jóvenes en Acción que apoya estudiantes de educación superior en condición de pobreza (Departamento de Prosperidad Social, 2020).

En segundo lugar, se valida que la institución educativa que reportan las madres titulares cumpla con los requerimientos para ser validada. Para esto, se hace un cruce entre el SIFA y el Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE) del Ministerio de Educación. Con esta validación se pueden actualizar las Instituciones Educativas que incluyen NNAs beneficiarios del programa y cancelar los registros que no aparecen en el DUE por cierres temporales o definitivos (Departamento de Prosperidad Social, 2020, p. 15).

En tercer lugar, se realiza la actualización escolar en la cual se recolectan datos sobre la institución educativa, la sede, la jornada y el grado de los y las NNA del programa. Este proceso se realiza fundamentalmente a través del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) del Ministerio de Educación y los reportes de las Secretarías de Educación de los Municipios. Cuando hay novedades o errores no registrados en estos sistemas, la titular debe solicitar una actualización con los debidos soportes, pero debe ser registrada, verificada y aprobada por los enlaces municipales o indígenas y el equipo municipal de FA (Departamento de Prosperidad Social, 2020).

Finalmente, la verificación de asistencia para validar que el o la NNA cumpliera con los requisitos de asistencia al 80% de las clases del semestre. Este proceso se puede realizar de tres formas:

1. El reporte de las personas rectoras de las instituciones educativas que reciben credenciales para introducir la información de asistencia al SIFA.

2. Los reportes de la Secretaría de Educación de Bogotá que recolecta los registros de asistencia de las instituciones de la ciudad

3. Las titulares deben solicitar una novedad en el sistema utilizando los certificados expedidos por las Instituciones Educativas en el caso de algún error en el SIFA. Este proceso también requiere el registro y verificación por parte de los enlaces municipales o indígenas y el equipo municipal de FA (Departamento de Prosperidad Social, 2020).

### **Compromisos en salud**

Como se mencionó, el programa de FA requiere que los NNA menores de seis años asistan a chequeos médicos. Este proceso se realiza en dos fases. En primer lugar, se identifica los NNA sujetos a verificación por medio del SIFA buscando los que son menores de 6 años y tienen un registro vigente para recibir el beneficio. Además, verifican que los NNAs estén inscritos a una Entidad Promotora de Salud (EPS) que son las aseguradoras del sistema de salud y a una Institución Prestadora de Salud (IPS) que los atiende (Departamento de Prosperidad Social, 2019a).

En la segunda fase, se utilizan dos métodos para verificar el cumplimiento de asistencia a chequeos médicos. Por un lado, el equipo de Familias en Acción entrega credenciales para reportar datos de los NNAs beneficiarios a las EPS, a las IPS y a las Secretarías de Salud de cada municipio. Por otro lado, las titulares pueden presentar certificaciones de una IPS no registrada en el sistema que deben ser registrados por los enlaces municipales e indígenas y validadas por el equipo regional de FA (Departamento de Prosperidad Social, 2019a).

Los procesos de verificación de compromisos de FA están compuestos por una compleja red de actores que reportan información al SIFA. Este sistema incluye reportes de rectores de instituciones educativas, enlaces municipales e indígenas, instituciones del sector salud, secretarías de educación y salud locales. A pesar de que la vigilancia recae sobre los NNAs, el costo en términos de autonomía y responsabilidad recae sobre las madres titulares.

La compleja red de vigilancia que acompaña la verificación de compromisos implica que las condiciones de permanencia en el programa para las madres depende de negociaciones con actores que pueden imponer sus propios intereses. En ese sentido, es necesario explorar la experiencia de las madres en este complejo panorama de vigilancia, los tiempos que requieren el cumplimiento de compromisos y su validación, como también las estrategias de negociación que les permite sobrellevar estas condiciones (Departamento de Prosperidad Social, 2019a).

## 4.2. Punitivismo y limitaciones en el uso de su tiempo

Las condicionalidades de FA se establecen de manera punitiva. Es decir, de no llegar a cumplir con los requisitos del programa, la persona beneficiaria se ve en riesgo de perder el incentivo económico y cualquier otro tipo de actividad ligada a este. Esta característica de las TMC impacta directamente la experiencia de las mujeres-madres del hogar, ya que el Estado las ha hecho responsables exclusivas de la titularidad del beneficio económico. Con esto, las ubica en una posición de presión y responsabilidad desproporcionada en relación con otros miembros del hogar.

El uso del tiempo es una de las variables centrales que aborda la economía feminista para dar cuenta de las desigualdades de género en la sociedad. Cuando el Estado no se cuestiona la división sexual del trabajo y construye la condicionalidad desde el punitivismo, está afectando la vida productiva de las mujeres y, junto con esta, su potencial autonomía económica. Asimismo, si no se discuten ni reestructuran los tiempos de cuidado no remunerado al interior del hogar debido a los estereotipos de género, las mujeres son afectadas ya que se restringe su participación en el mercado laboral, su participación plena en política y sus ingresos propios (DANE & ONU Mujeres, 2020, p. 25).

Esta carga excesiva para las mujeres-madres se expresa en la dificultad de acatar y encarar todos los requisitos que impone este tipo de asistencia social, llevando muchas veces a las beneficiarias a mentir sobre su situación laboral, reportar menos ingresos, ocultar gastos que no se ciñen a las condicionalidades establecidas, entre otros (Eubanks, 2009, Monahan, 2017). En otras palabras, limitar la autonomía de las mujeres sobre el uso del tiempo. A diferencia de entender estas actuaciones desde la lectura moral negativa, vale la pena analizarlas como una posible forma de resistencia por parte de las beneficiarias a un sistema que les impone cargas injustas.

Los estereotipos socio-culturales ligados a la idea de madre cuidadora, junto con la idea de responsabilidad individual, operan como formas para legitimar la dimensión moral de los programas de asistencia social. Además del tiempo que las mujeres deben invertir para que los menores del hogar no incumplan las condicionalidades en torno a su educación y nutrición, son impulsadas a participar en procesos de “formación” que competen directamente con la modificación de sus comportamientos. En Estados Unidos, los casos más extremos incluyen la exigencia de utilizar métodos anticonceptivos, imposición de topes familiares por hogar, constante exposición a pruebas antidrogas e imposición de clases de paternidad y relaciones matrimoniales (Hughes, 2019).

En una reciente evaluación del componente de bienestar social se encontró que las mujeres encuentran varias dificultades y cuellos de botella que limitan su autonomía del tiempo. Por un lado, tanto las entidades como las participantes reconocieron que hay varios problemas que afectan su participación en el programa: trámites obligatorios, solución de errores e inconsistencias, barreras socioeconómicas como el acceso a conectividad y el transporte a centros poblados. Este tipo de barreras elevan los costos de participar en el programa y cumplir las condicionalidades para las participantes (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2019, p. 103).

En FA, por ejemplo, las mujeres-madres titulares deben hacerse cargo de los errores de las IPS o de las entidades educativas cuando estas no reportan de manera oportuna la participación de los NNA en los componentes del programa. Es decir, ellas mismas deben solucionar los errores del reporte cuando no reciben el incentivo económico habiendo cumplido con las condicionalidades. En este caso, deben dirigirse a la entidad particular y solicitar un documento que registre las fechas del cumplimiento, luego, deben entregarlo a su enlace municipal o a los puntos de atención en Bogotá y solicitar el trámite de una novedad extemporánea. Esta novedad no puede presentarse en cualquier momento, sino en una etapa específica de verificación que el programa delimita.

Aunque esta situación afecta directamente el ingreso económico de la familia, la responsabilidad de respuesta recae, junto con el tiempo invertido en el proceso, en la madre titular. Los errores del sistema, entonces, terminan por imponer más cargas a las que ya se encuentran sujetas las mujeres-madres del programa (Prosperidad Social, 2019, 03:15–05:21).

Esta investigación invita a realizar un análisis en campo sobre el día a día de una mujer beneficiaria de FA para evidenciar, contrastar y/o profundizar en el impacto de las condicionalidades punitivas en las mujeres en condición de pobreza en el país. Igualmente, es necesario explorar el consumo de tiempo y recursos en mantener actualizadas las bases de datos y corregir los errores del sistema y analizar los mecanismos de resistencia de las mujeres frente a estos sistemas. La literatura secundaria alerta sobre los impactos desproporcionados que se dan al interior de una construcción de familia tradicional en donde las mujeres deben responsabilizarse de las labores del hogar, el cuidado no solo de NNA, sino de adultos mayores o personas en discapacidad, y a su vez de la situación laboral informal o formal en la que se encuentren.

### 4.3. Procesos de disciplinamiento: el pobre meritorio y la imagen de las buenas madres

Luego de identificar los procesos de verificación que lleva a cabo tanto el DNP como el DPS, es importante entender de dónde provienen los argumentos a favor de las condicionalidades. El Banco Mundial y las organizaciones internacionales utilizan tres grupos de argumentos para justificar la exigencia de requisitos a la población en condiciones de pobreza: información incompleta, altruismo incompleto y miopía (Fiszbein et al., 2009; Rodríguez, 2011a). Estos tres conceptos se refieren a la imposibilidad de las personas pobres para tomar decisiones autónomas y debidamente informadas que les sirvan para salir de la condición de pobreza. Estos argumentos respaldan el paternalismo estatal, en otras palabras, la necesidad de la intervención estatal en las decisiones de las personas. Es el Estado y sus instituciones quienes saben realmente qué necesitan las personas pobres y de qué manera deben emplear los pocos recursos que se les otorgan.

Considerando que las TMC provienen de los pagos de impuestos en el país, el Banco Mundial sugiere la necesidad de construir una legitimidad en torno a la entrega del beneficio económico. Esta legitimidad se logra mediante la imagen de un “pobre meritorio” que se responsabiliza por su situación de pobreza y trabaja arduamente para salir de ella y hacer parte del mercado laboral productivo. De hecho, en América Latina se utiliza la noción de “corresponsabilidad” (Fiszbein et al., 2009; Rodríguez, 2011) y no de condicionalidad, pues “el Estado es un socio en el proceso y no una nodriza” (Banco Mundial, 2009, 66).

La condicionalidad punitiva permite que el “pobre meritorio” invierta en su “mejoramiento” y, con esto, aporte al beneficio social. Por esta razón, la salud y la educación son considerados como bienes meritorios, ya que optimizan el nivel general de la sociedad (Rodríguez, 2011). Este conjunto de justificaciones se retroalimentan a sí mismas, ya que la legitimidad se construye, por un lado, para que la sociedad en general no presente reparos a la hora de ver su dinero invertido en la población más necesitada, y, por otro lado, esta misma población, siguiendo la estructura de requisitos que exige el Estado, aporta con su buen comportamiento a una mejor sociedad.

La imagen de buenas madres la analizamos desde la dimensión moral con la que cuentan los programas de asistencia social del Estado. En FA, así como en el entramado institucional que rodea la política social en el país, existen valores y creencias que se imparten desde el Estado para modificar el comportamiento de los pobres a través del establecimiento de requisitos para la obtención del beneficio económico (Mason, 2016, p.70). En esta sobreexposición de las mujeres pobres a la injerencia estatal, la modificación del comportamiento parte de una dimensión moral sobre sus actuaciones. Las prácticas vigilantes operan desde la creación de estereotipos de mujer (Monahan, 2017; Eubanks, 2006) que además se potencian por la vigilancia que pueden llegar a imponerse así mismas las beneficiarias (Monahan, 2017).

La institucionalización de las condicionalidades, sumado a los sistemas de información que se encargan de abstraer datos y experiencias, son manifestaciones de contextos sociales que están marcados por relaciones de poder específicas (Mann, 2020; Monahan, 2009). Es decir, los sistemas de clasificación que utilizan datos y tecnologías no son neutrales ni racionales, al contrario, suelen ser expresiones de ideologías sexistas o clasistas que reproducen inequidades de género preexistentes (D'Ignazio & Klein, 2020; Valentine, 2019). Políticamente, los propósitos de vigilar a los pobres han mantenido cierta estructura histórica, es decir, un interés por la "contención del presunto contagio social, evaluación de la idoneidad moral para la inclusión en la vida pública y sus beneficios, y supresión de la resistencia" (Eubanks, 2006, p. 90).

En el caso de las mujeres-madres beneficiarias de FA, esta "idoneidad moral" se encuentra ligada sobre todo en el aleccionamiento sobre su vida sexual-reproductiva y su desempeño en términos de maternidad. Al igual que en la construcción del "pobre meritorio", en el caso específico de las beneficiarias hay ciertos perfiles que se valoran y moldean desde el Estado: para recibir el beneficio económico hay que demostrar que se es "buena madre" a partir de unos lineamientos institucionales establecidos.

La institucionalidad de FA establece componentes de nutrición, derechos sexuales y reproductivos, inclusión financiera y demás módulos que estructuran su visión moral sobre la maternidad. Los códigos morales sobre la crianza y el papel de las mujeres pueden ser rastreados históricamente, dando cuenta de la transformación en los significados del rol reproductivo de las mujeres en la sociedad (Gazso, 2012). Desde esta perspectiva, el Estado es una institución que practica la regulación moral adaptando las normas y valores culturales sobre los "buenos comportamientos" en derechos y responsabilidades (Brock, 2003 citado en Gazso, 2012). En la práctica, la asistencia social está siendo moldeada por los códigos morales que se privilegien en cada contexto social.

En el caso de FA, el programa tiene un componente de formación que incluye “competencias ciudadanas y comunitarias” y que se describen de la siguiente manera:

*“En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera” (Ley 1532, Art. 6A)*

Además, “como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un Plan Comunitario Anual que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más les afecten” (Ley 1532, Art. 6A, parágrafo)

Como se mencionó anteriormente, FA también cuenta con un grupo denominado “Madres Líderes” en donde se inscriben mujeres con vocación comunitaria para ser voceras en sus barrios y comunidades. Las madres electas cumplen su función en un período de 2 años y no reciben pago. Ahora bien, una evaluación del programa encontró que las madres líderes cumplen un rol de trabajadoras sociales pues dirigen charlas, transmiten información, gestionan espacios de participación, asesoran y dan orientaciones de salud y apoyo psicológico a las titulares (DNP, 2019, p. 179).

La imagen de buena madre en la institucionalidad del país, en este caso expresada en FA, se ejecuta y moldea en el despliegue de “componentes de formación” y “actividades comunitarias”. En este texto queremos señalar las preocupaciones que generan los posibles esfuerzos por modificar los comportamientos de las mujeres-madres beneficiarias. Por esa razón, instamos a analizar detalladamente lo que sucede en los escenarios en donde se imparte educación nutricional, inclusión productiva o educación financiera en FA. Nuestra observación se dirige a señalar que estos valores no son neutrales y que, por el contrario, responden a una mirada institucional histórica.

La literatura secundaria señala, por ejemplo, cómo la educación nutricional en programas de asistencia social en Estados Unidos, construye un concepto de “buena salud” que termina por convertirse en un requerimiento moral de lo que el Estado prioriza como una maternidad ideal. En este caso, el gobierno determina qué alimento puede comprarse en el mercado, qué cantidades y bajo qué marcas. Esta vigilancia sobre las madres beneficiarias tiene el objetivo de moldear el cuerpo de la mujer pobre para alinearla con la productividad y la responsabilidad individual (Mason, 2015). En este caso, consideramos

esencial explorar la vigilancia que se podría ejecutar sobre los gastos de las beneficiarias y los intercambios de información entre el Estado y las instituciones financieras que operan el pago de beneficios.

En el caso de los derechos sexuales y reproductivos, consideramos clave investigar de qué manera se operacionaliza dicho discurso, ya que alerta sobre una larga historia de control sobre la sexualidad de las mujeres en condiciones de pobreza. Estos componentes de FA son parte integral del programa, por ende, las mujeres-madres se encuentran expuestas a este tipo de control por parte del Estado. De igual forma, es necesario indagar en profundidad sobre el papel de las Madres Líderes, ya que cumplen un rol fundamental en la divulgación de los encuentros pedagógicos, el apoyo en estos espacios y la intermediación entre las titulares y el Estado (DPS, 2017, p. 8).

Además, invitamos a analizar si existe o no una narrativa cultural que opera desde el estigma y la culpa en los territorios y municipios en donde llega FA. Esto es importante porque las personas beneficiarias de ayudas sociales suelen ser percibidas como culpables de su propia desgracia, como perezosas, aprovechadas y/o manipuladoras (Monahan, 2017).

Por ejemplo, en Estados Unidos un 20% de la población recibe alguna ayuda social del Estado, sin embargo, suele mostrarse esta situación como excepcional y temporal, aumentando el prejuicio hacia quienes obtienen la ayuda económica. En el caso de las mujeres afroamericanas, la imagen de *“welfare queens”*<sup>2</sup> se ha difundido, entre otras cosas, como el retrato de una mujer desviada y promiscua que busca tener más hijos para así obtener una asistencia social mayor (Hughes, 2019).

En conclusión, lo que se muestra en los procesos de disciplinamiento y formación es una administración estatal de la pobreza, más no una voluntad clara de vencer los componentes de base de la desigualdad e inequidad social. La característica central de esta administración es la gestión y control del comportamiento de acuerdo a valores de responsabilización y superación individual. En el caso de FA, este paternalismo se operacionaliza a través del establecimiento de condicionalidades y de la construcción de un perfil particular de mujer-madre beneficiaria.

---

2. Traducción “reinas de la asistencia social”.

#### **4.4. Mecanismos de abstracción y mujeres-madres como prestadoras de servicios**

Desde los estudios de la vigilancia, se señala la abstracción y descontextualización que devienen del uso cada vez mayor de las tecnologías de la información y los sistemas de datos en la asistencia social (Eubanks, 2009, Monahan, 2017). Esto quiere decir que experiencias humanas complejas quedan reducidas a representaciones abstractas de la realidad. En este caso, historias de lucha, supervivencia y maternidad quedan limitadas a calificaciones, aprobaciones y requisitos que pueden desconocer las problemáticas más profundas que encaran las mujeres en el sostenimiento de sus familias y de su propia vida.

A través de la entrega del beneficio económico a las mujeres-madres beneficiarias de FA, el Estado colombiano está reproduciendo estereotipos de género ligados a la idea de hogar familiar constituido por un hombre proveedor y una mujer cuidadora. Esta afirmación se desliga de una perspectiva crítica sobre las TCM, en donde se señala que para el Estado las mujeres-madres son leídas únicamente a partir de su rol doméstico-reproductivo y son instrumentalizadas porque no son las beneficiarias directas de las prestaciones, sino que reciben los bonos por su parentesco con los verdaderos titulares de los derechos, es decir, los niños y niñas del hogar (Ahumada et al., 2016; Martínez Franzoni & Voorend, 2013; Rodríguez, 2011).

Las justificaciones por parte de los Estados para “escoger” a las mujeres como receptoras está sustentada en criterios desligados del mismo discurso económico que avala la necesidad de las condicionalidades. En Colombia, al igual que en otros países de la región, se siguen los lineamientos que establece el Banco Mundial respecto a las TMC y los programas de desarrollo. Esta entidad argumenta que “efectuar los pagos a las madres va de acuerdo también con creencias bien aceptadas [cursiva propias] (en su mayoría apoyadas por la evidencia), de que las mujeres tienden a utilizar mejor los fondos que los hombres” (Fiszbein et. al, 2009, p. 67). Es decir, que las mujeres se encuentran “mejor” capacitadas para destinar el beneficio económico a favor de los niños, niñas y adolescentes del hogar.

El “paradigma del maternalismo” ayuda a comprender las dimensiones de género que se encuentran implícitas en la entrega de beneficios económicos a las mujeres. Estas mujeres son concebidas desde el Estado a partir de su rol de maternidad, es decir, no cualquier mujer recibe el beneficio, sino una mujer que sea madre. Esto es importante si queremos profundizar en la manera en la cual se construyen no como sujetas de derechos, sino como prestadoras de un servicio.

En la literatura consultada sobre las TMC y su impacto en la vida de las mujeres, hay una apuesta clara por visibilizar las tensiones y problemáticas que suelen pasarse por alto en el análisis más económico o estadístico del tema. Debido a la gran acogida del uso de la transferencia monetaria por parte de los países latinoamericanos para la mitigación de la pobreza, resulta clave una aproximación con metodología feminista sobre sus implicaciones.

Desafortunadamente, estas investigaciones son también muy escasas. En las investigaciones con dicha sensibilidad, se prioriza, por un lado, un balance de los pros y contras que conlleva la entrega de dinero para la vida y la autonomía de las mujeres (Rodríguez, 2011, 2011a) y, por el otro, los efectos negativos respecto a los estereotipos de género y la reproducción de la histórica división sexual del trabajo (Ahumada et al., 2016; Martínez Franzoni & Voorend, 2013).

En el caso de FA, el Estado justifica la entrega del dinero a las mujeres-madres, "(...) como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento [cursiva mía] del rol de la mujer al interior de la familia" (Ley 1532 de 2012, Art. 10, Pa. 2). Como se mencionó, esta afirmación no solo carece de una perspectiva crítica de género, sino que demuestra que el rol se valora siempre se dé dentro del esquema de familia nuclear tradicional: el "empoderamiento" existe al margen de su papel como cuidadora y administradora dentro del hogar. El perfil institucional de madre que se erige alrededor de las condicionalidades punitivas, sumado a este tipo de afirmaciones, sustenta la idea de que las mujeres-madres son priorizadas en función de su papel como madres, no como el de ciudadanas.

Dentro de esta perspectiva de análisis es importante mencionar algunos de los reparos feministas en torno al argumento de la racionalidad económica que se desliga de la teoría clásica. La economía feminista desafía este concepto de racionalidad pura al introducir el factor de género como un movilizador y eje clave en la toma de decisiones. Esto no se limita a una lectura binaria de mujer vs hombre, sino que percibe las relaciones de género -es decir, identidades de género y orientaciones sexuales diversas- como un campo de tensión y lucha en donde la posición de las mujeres suele implicar cierta subordinación. Por lo tanto, la autonomía individual que suele defenderse desde la lógica económica tradicional, es decir, aquella que argumenta que las mujeres de FA estarían empoderándose por la entrega del incentivo económico, debe ser encarada a partir de la conciencia sobre las restricciones de los roles socialmente establecidos y de los estereotipos de género que de allí se desligan (Rodríguez, 2011). Por esta razón, el Estado colombiano desconoce las dinámicas complejas en las cuales se construye y moviliza el género al afirmar dicho empoderamiento.

El paradigma maternalista también señala el aprovechamiento antes que la transformación de la división sexual del trabajo (Martínez Franzoni y Voorend, 2013). El papel de la madre cuidadora no es cuestionado por parte del Estado, en cambio, es utilizado para facilitar la entrega de servicios. Esta situación tiene como consecuencia, entre otras cosas, perpetuar la noción de las mujeres como responsables únicas del cuidado (Rodríguez, 2011).

Aunque las mujeres reciban un dinero que de otra forma sería muy difícil de obtener, este no se encuentra sujeto ni a sus deseos ni a sus necesidades. Por lo tanto, es difícil argumentar un mejoramiento tanto de su autonomía económica como personal. A pesar de que las mujeres son las mayores beneficiarias de estos programas, resalta la ausencia de preocupaciones de género en su diseño (Rodríguez, 2011, p. 21).

Las expectativas sociales que existen alrededor de la figura de mujer-madre deben ser un punto de partida para dar cuenta de las prácticas vigilantes por parte del Estado. El análisis crítico de los estereotipos sobre la maternidad que se encuentran en FA permite entender los impactos que conlleva para la vida de las mujeres el cumplimiento de unos deberes impuestos que limitan de forma importante su autonomía y poder de decisión.

## 5. CONCLUSIONES

Este documento apuntó a una lectura con perspectiva feminista sobre el Sisbén y el programa Familias en Acción. Esto quiere decir que se visibilizaron preocupaciones relacionadas directamente con la experiencia particular de las mujeres, tanto en lo relacionado con la verificación de datos por parte del DNP y el DPS, como en el análisis con enfoque de género sobre el programa. Las conclusiones de este documento son:

- Las problemáticas que identificamos en el caso de FA alertan sobre la creciente vigilancia hacia las mujeres en condición de pobreza por parte del Estado. De hecho, las mujeres son la mayoría de las personas en condición de pobreza y son las que más dependen de los sistemas de protección social. En este caso, las titulares de FA están sujetas a verificaciones de su condición de pobreza en los procesos de calidad del Sisbén. Igualmente, ellas están sujetas a las verificaciones del cumplimiento de compromisos por parte de la entidad administradora de FA. Este proceso ocurre a través del cruce de bases de datos y el reporte de múltiples actores sobre la vida de las familias en condición de vulnerabilidad. Por esto, las mujeres en condición de pobreza son blanco de más vigilancia por parte del Estado tanto en el Sisbén por su pobreza y en FA por su género y su rol de madres.
- El establecimiento de las condicionalidades punitivas en el programa de FA impone una carga diferencial sobre las mujeres en comparación con otros miembros del hogar, ya que son ellas quienes deben responsabilizarse no solo de la participación activa de NNA en los componentes de salud y educación del programa, sino que deben hacer parte de un proceso amplio de formación y bienestar comunitario. Estos requisitos limitan directamente el uso de su tiempo, lo que puede llegar a restringir su ingreso al mercado laboral formal, su participaciones en escenarios de política, y demás.
- Además de las cargas excesivas que presenta el programa en términos de los requisitos formales, las mujeres-madres deben hacerse cargo de los errores y fallos del sistema. Los procesos de verificación automática pueden terminar en fallas por problemas de calidad o humanos que recaen sobre las personas que son castigadas por el sistema. Es decir, aún habiendo cumplido con todas las condicionalidades, son ellas quienes deben transitar los distintos niveles de institucionalidad a nivel local y nacional para solucionar los problemas que se presentan con sus pagos. Este escenario se da en medio de la vulnerabilidad, donde

las beneficiarias no pueden hacerle frente a la vigilancia ya que corren el riesgo de perder la transferencia. Aunque esta situación impacta inmediatamente el ingreso económico de la familia, son las titulares quienes deben sufrir las consecuencias de no recibir oportunamente el incentivo económico.

- El establecimiento de condicionalidades y formación para las madres beneficiarias de FA se da en el marco de procesos de modificación de su comportamiento. El diseño de las transferencias condicionadas buscan legitimidad a través de la imposición de una imagen de un “pobre meritorio” que trabaja para su mejoramiento. En FA este perfil se construye con la promoción de las “buenas madres” que trabajan por la salud y la educación de sus hijos e hijas y que participan de componentes de formación para “salir de la pobreza”. Este estereotipo se sistematiza en los procesos de verificación y en los espacios de aprendizaje. La imagen de “buena madre” recreada desde la institucionalidad impone ciertos estereotipos de género que reproducen e intensifican cargas históricamente dadas a las mujeres.

- En este sistema de vigilancia, las mujeres son construidas como intermediarias entre el Estado y la superación de la pobreza. Esto se debe a que las mujeres beneficiarias del programa FA son priorizadas a partir de su función como madres, no como el de ciudadanas. Igualmente, las mujeres se presentan como las únicas responsables por el bienestar del hogar y el cuidado de los NNA a través del cumplimiento de las condicionalidades y los espacios de formación. Este perfil de madre cuidadora moldeado y reforzado desde la institucionalidad compromete seriamente su autonomía y autodeterminación.

A pesar de que pudimos mostrar las generalidades del programa y su principales problemáticas, este texto es una invitación a analizar el programa y la protección social desde perspectivas centradas en la protección de los derechos fundamentales que superen la visión sobre la eficiencia y la optimización de recursos. Por esto, recomendamos hacer investigación sobre:

-El impacto para las mujeres titulares de la calidad de las bases de datos y los procesos de verificación.

-La afectación del tiempo y energía de las mujeres para hacer parte del programa y cumplir con las condicionalidades y los procesos formativos.

-Los mecanismos de comunicación entre autoridades del programa y personas afectadas.

-Las capacidades de las mujeres titulares para definir los espacios formativos.

-Cómo se materializa la imagen de madre que tiene el programa en la práctica.

## REFERENCIAS

Aguilar, P. L. (2011). La feminización de la pobreza: Conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Revista Katálysis*, 14(1), 126-133. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100014>

Ahumada, K., Monreal, T., & Tenorio, L. (2016). Representaciones sociales de género: La(s) mujer(es)/madre(s) como un instrumento para el Desarrollo en el Programa gubernamental chileno Ingreso Ético Familiar. *Revista CS*, 159-181. <https://doi.org/10.18046/recs.i18.1943>

Castañeda, T. (2005). Targeting Social Spending To The Poor With Proxy–Means Testing: Colombia’s SISBEN System. *Banco Mundial*, 55.

Ley 1532 de 2012, (2012).

Ley 1948 del 2019, (2019).

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2000). Documento CONPES 3081 PLAN COLOMBIA RED DE APOYO SOCIAL: PROGRAMAS DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS Y CAPACITACIÓN LABORAL DE JÓVENES DESEMPLEADOS DE BAJOS RECURSOS. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3081.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). Documento CONPES 3359 AUTORIZACIÓN A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR US \$86,4 MILLONES, CON EL FIN DE FINANCIAR PARCIALMENTE EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%3%B3micos/3359.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). Documento CONPES 3472 CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS EXTERNOS CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR US \$1.500 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, CON EL FIN DE FINANCIAR LA PUESTA EN MARCHA DE LA EXPANSIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN 2007 – 2010. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3472.pdf>

DANE, & ONU Mujeres. (2020). Tiempo de cuidados: Las cifras de la desigualdad (p. 58).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y Departamento de Economía de la Universidad Javeriana. (2021). COVID-19: Brechas de género en el mercado laboral. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/Informe-participacion-mujer-mercado-laboral-2.pdf>

Departamento de Prosperidad Social. (2017). GUÍA OPERATIVA BIENESTAR COMUNITARIO PROGRAMA - MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN.

Departamento de Prosperidad Social. (2019a). GUÍA OPERATIVA VERIFICACIÓN DE COMPROMISOS EN SALUD PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.

Departamento de Prosperidad Social. (2019b). Manual operativo Familias en Acción. DPS.

Prosperidad Social. (2019, 13 marzo). #FamiTips esta semana viene recargado de información y buenos consejos [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=K5zNdoMiKt4>

Departamento de Prosperidad Social. (2020). GUÍA OPERATIVA VERIFICACIÓN COMPROMISOS EN EDUCACIÓN PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.

Departamento de Prosperidad Social. (2021, marzo 25). Familias en Acción—Transferencias Condicionadas de Prosperidad Social. <https://prosperidadsocial.gov.co/sg-pp/transferencias/familias-en-accion/>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2017). DECRETO 441 DEL 16 DE MARZO DE 2017.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL PROGRAMA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN” Y DE RESULTADOS DEL COMPONENTE DE BIENESTAR COMUNITARIO.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2020). Solicitud de información No. 20206001258622.

D'Ignazio, C., & Klein, L. F. (2020). *Data feminism*. The MIT Press.

Eubanks, V. (2006). *Technologies of Citizenship. Surveillance and Political Learning in the Welfare System*. En T. Monahan (Ed.), *Surveillance and security: Technological politics and power in everyday life*. Routledge.

Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Publishing Group.

Fiszbein, A., Ferreira, F. H. G., Schady, N., & Banco Mundial. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: Reducción de la pobreza actual y futura*. Banco Mundial.

Hughes, C. (2019). From the Long Arm of the State to Eyes on the Street: How Poor African American Mothers Navigate Surveillance in the Social Safety Net. *Journal of Contemporary Ethnography*, 48(3), 339-376. <https://doi.org/10.1177/0891241618784151>

Llano, J. (2014). *Familias en Acción: La historia a la luz de sus impactos*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/711>

López, J. (2020). *Experimentando con la pobreza: El SISBÉN y los proyectos de analítica de datos en Colombia*. Fundación Karisma.

Mann, M. (2020). *Technological Politics of Automated Welfare Surveillance: Social (and Data) Justice through Critical Qualitative Inquiry*. *Global Perspectives*, 1(1), 12991. <https://doi.org/10.1525/gp.2020.12991>

Martínez Franzoni, J., & Voorend, K. (2013). *TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS E IGUALDAD DE GÉNERO: ¿BLANCOS, NEGROS O GRISES?* *Revista de Ciencias Sociales*, 0(122). <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i122.9879>

Mason, K. (2016). *Responsible Bodies: Self-Care and State Power in the U.S. Women, Infants, and Children Program*. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 23(1), 70-93. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv014>

Monahan, T. (2009). *Dreams of Control at a Distance: Gender, Surveillance, and Social Control*. *Cultural Studies Critical Methodologies*, 9(2), 286-305. <https://doi.org/10.1177/1532708608321481>

Monahan, T. (2017). Regulating belonging: Surveillance, inequality, and the cultural production of abjection. *Journal of Cultural Economy*, 10(2), 191-206. <https://doi.org/10.1080/17530350.2016.1273843>

O'Neil, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy* (First edition). Crown.

ONU Mujeres (Ed.). (2018). *Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Women.

ONU Mujeres. (2018a). *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos*.

Rodríguez, C. (2011, noviembre). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? CEPAL, ONU.

Rodríguez, C. (2011a). Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina. En *Aportes al debate del desarrollo en América Latina*. (María del Pilar Foti, p. 152). Red de Género y Comercio.

Tandon, A. (2018). *Feminist Methodology in Technology Research*. The Centre for Internet and Society.

Valentine, S. (2019). IMPOVERISHED ALGORITHMS: MISGUIDED GOVERNMENTS, FLAWED TECHNOLOGIES, AND SOCIAL CONTROL. *Fordham Urban Law Journal*, 46(Número 2 Algorithms: Why Big Data Can Lead To Big Problems).

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power* (First edition). PublicAffairs.

# VIGILANDO A LAS "BUENAS MADRES"

Aportes desde una perspectiva feminista para la investigación sobre la datificación y la vigilancia en la política social desde Familias En Acción

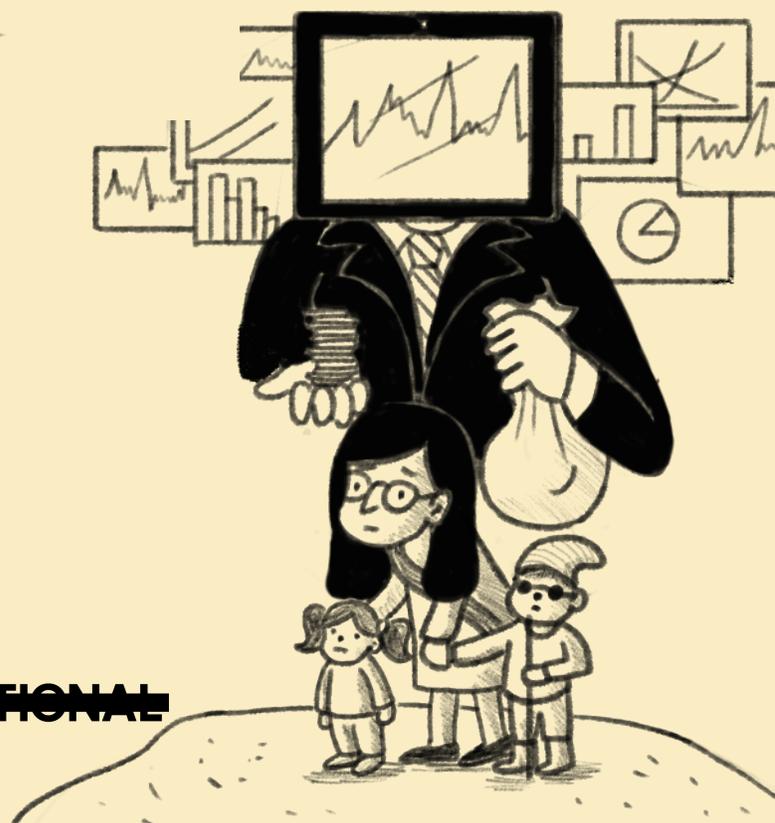
Por Laura Castro y Joan López /  
Coordinación por Juan Diego Castañeda

Un informe de

Fundación  
**Karisma**

Con el apoyo de

**PRIVACY  
INTERNATIONAL**



[karisma.org.co](http://karisma.org.co)



[@fundacionkarismaa](https://www.facebook.com/fundacionkarismaa)



[Fundación Karisma](https://www.youtube.com/channel/Fundación%20Karisma)



[@Karisma](https://twitter.com/Karisma)



[@karismacol](https://www.instagram.com/karismacol)