

# Capacidades condicionadas: una mirada a las transferencias económicas condicionadas desde el enfoque de desarrollo de Amartya Sen\*

## *Conditioned Capabilities: A look at the conditional financial transfers from the development approach of Amartya Sen*

CAMILO ANDRÉS BERRÍO MURCIA<sup>1</sup>  
camilo.berrio@uptc.edu.co

### RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto hacer un análisis de los programas de transferencia monetaria condicionada en relación con el enfoque de desarrollo planteado por Amartya Sen, teniendo en cuenta que en la última década han tenido un proceso de expansión y fortalecimiento en distintos países de América Latina y el Caribe, como forma de superación de la pobreza, a través de la entrega de apoyos monetarios dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, ya sea por escasez de recursos económicos o por situaciones de conflicto, deteniéndose en el programa insignia implementado en Colombia, Familias en Acción, el cual, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue convertido en parte de una maquinaria política con fines reeleccionistas, asegurando de esta manera gran cantidad de votos.

**PALABRAS CLAVES:** transferencia condicionada, pobreza, vulnerabilidad, clientelismo, capacidad, vulnerabilidad.

Fecha de recepción: septiembre 9 de 2012

Fecha de aceptación: octubre 30 de 2012

### SUMMARY

This article aims to analyze the conditional money transfer programs in relation to the proposed development approach by Amartya Sen, considering that in the last decade those have had a process of expansion and strengthening in different countries of Latin America and the Caribbean, as a way of overcoming poverty through the provision of monetary support addressed to those people in vulnerable situations, either due to lack of funding or conflict situations, where the flagship program implemented in Colombia is the called "Families in Action" (Familias en Acción), which, during the government of Alvaro Uribe Velez, was become part of a political machine reelection purposes, ensuring in this way a large number of votes.

**KEYWORDS:** conditioned transfer, poverty, vulnerability, patronage, capability, vulnerability.

---

\* Artículo de reflexión en el que el autor presenta los resultados de la investigación terminada sobre "Derechos humanos y teorías del desarrollo".

1. Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Seccional Chiquinquirá. Este trabajo hace parte del trabajo final de la asignatura Teorías y Enfoques de los DD. HH., Nuevos Enfoques y Perspectivas Diferenciales de los DD. HH.

En la última década, a nivel global y en especial en América Latina, diversos países han implementado programas de atención directa para las personas más pobres y en condición de vulnerabilidad, a través de los cuales les entregan apoyos monetarios<sup>2</sup> con el fin de proteger los niveles básicos de consumo<sup>3</sup>. Estos son más conocidos como programas de transferencia monetaria condicionada (TMC)<sup>4</sup>; en Colombia este tipo de programas comenzó a implementarse en la década anterior y se han venido fortaleciendo progresivamente, como parte de la política social de los últimos gobiernos<sup>5</sup>.

Los TMC son un instrumento de política pública focalizada,

mediante el cual se entrega en forma directa y periódica cantidades de dinero a hogares en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones generalmente relacionadas con la educación, salud y nutrición infantil, aunque esto varía dependiendo del país<sup>6</sup>, con el fin de mitigar las consecuencias de la pobreza en el corto plazo, aunque no se tiene claridad sobre la capacidad de reducir la pobreza y quebrar su reproducción intergeneracional<sup>7</sup>.

En Colombia, el programa modelo de transferencias condicionadas es el denominado Familias en Acción, el cual se-

gún lo expuesto por el Ministerio de Protección Social, en el III Foro de Pensamiento Social Estratégico de América Latina, beneficiaba en el 2010 un total de 2.917.183 familias<sup>8</sup>, que se encontraban en el nivel 1 del Sisben o eran familias víctimas del desplazamiento por la violencia, con niños menores de 18 años. Mediante este programa se les otorgaba un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos y un acompañamiento en promoción de la educación, nutrición y salud familiar<sup>9</sup>.

En el país este tipo de programas se han venido fortaleciendo progresivamente en los últimos años, convertidos en punta de

2. LAMPIS, Andrea. Vulnerabilidad y protección Social en Colombia: estudio de casos en Bogotá, Cali y Manizales. En: Zorro, Carlos. *El desarrollo: perspectiva y dimensiones, aportes interdisciplinarios*. Bogotá, Colombia: Ediciones Unidas, 2007, p. 37.

3. VILLATORO, Pablo. *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Brasilia, Brasil: CEPAL e IPEA, 2007, p. 3.

4. FISZBEIN, Ariel et al. *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2009, p. 3.

5. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). *Documento Conpes Social 102. Red de protección social contra la extrema pobreza*. Bogotá, Colombia. 2006, pp. 4-5.

6. FISZBEIN, *op. cit.*, p. 3.

7. VILLATORO, *op. cit.*, p. 3.

8. FORO DE PENSAMIENTO SOCIAL ESTRATÉGICO (4º. 2010: Nueva York). *Memorias III Foro de Pensamiento Social Estratégico*. Nueva York: Red juntos en Colombia –Segunda Generación de Programas de Protección Social, 2010–. En: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/02/presentaciones-del-taller-la-experiencia-de-los-programas-de-transferencias-condicionada-fortalezas-debilidades-y-lecciones/>

9. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), *op. cit.*, p. 15.

lanza de la política social del gobierno y más exactamente en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez.

Lo anterior justifica el análisis de este tipo de políticas asistenciales focalizadas, que fueron estructuradas y robustecidas por el gobierno colombiano con el fin de determinar si constituye una alternativa para el desarrollo y un mecanismo eficaz para la superación de la pobreza de grupos vulnerables.

Por tal razón, el presente documento tiene como objetivo analizar este programa asistencial implementado en Colombia en la última década, y el manejo político que ha tenido. Para ello es pertinente, en primer lugar, verificar la estructura y mecanismos mediante los cuales se aplicó la política de transferencia condicionada a partir de su establecimiento y, segundo, determinar la eficiencia y efectividad de estas políticas para la superación de la pobreza, a partir de un enfoque de desarrollo

basado en la expansión de las capacidades y derechos de los individuos.

Para este análisis se utilizarán documentos de diferentes fuentes, tanto nacionales como internacionales, que permitan determinar de manera conceptual la eficiencia y eficacia de dichos programas.

En la primera parte, el artículo hace un esbozo sobre el surgimiento de las políticas de transferencia condicionada, como parte de la solución para superar la pobreza a nivel de América Latina y dentro de ella en Colombia, comenzando por sus aspectos básicos como el origen, definición, destinatarios y la observación de algunas experiencias de implementación. La segunda parte del trabajo se concentra en la forma en que han sido planteados en Colombia programas de este tipo, como Familias en Acción, algunos aspectos relevantes del programa y el manejo que les ha dado el gobierno en la última

década. Por último se hace una breve exposición del enfoque de desarrollo hecho por Amartya Sen, junto con un análisis del programa de transferencia monetaria condicionada a la luz de este enfoque.

### Origen, objetivo y destinatarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas

Las políticas de transferencia monetaria condicionada surgen del proceso de transición de una política social universal a una focalizada; este proceso encuentra sus antecedentes en los fondos de inversión social y los programas sociales selectivos. En América Latina el primer fondo de inversión fue creado en 1978 en Bolivia y el primer programa social selectivo data de finales de la década de los ochenta y comienzo de los noventa<sup>10</sup>. Estas políticas focalizadas estaban orientadas a paliar los efectos de la crisis económica surgida en los años

10. URIZAR, Carlos. *Causas sociológicas del clientelismo en el programa de transferencias monetarias condicionadas "Mi familia progresa" de Guatemala*. Guatemala, 201. 172 p. Trabajo de grado (sociólogo), Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ciencia Política.

80 y luego fueron ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos del capital humano y de las capacidades de los más pobres<sup>11</sup>.

Consisten en la entrega de recursos económicos a familias con alto nivel de pobreza y vulnerabilidad, con hijos menores, cuya condición es el cumplimiento de ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades.

Los objetivos de estas políticas pueden ser clasificados en una tipología que combina un eje temporal, con las variables de bienestar a ser intervenidas. De acuerdo con lo anterior, Villatoro señala que:

...se pueden identificar objetivos como son: 1) incrementar

el capital humano en el largo plazo, a fin de quebrar la reproducción de la pobreza, 2) proteger el capital humano de niños de hogares afectados por choques económicos, 3) reducir la pobreza en el mediano plazo, a través del aumento de las capacidades de las familias pobres y, 4) aliviar la pobreza en el corto plazo, transfiriendo ingresos para garantizar niveles básicos de consumo”<sup>12</sup>.

Es importante señalar que la mayoría de estos programas al momento de definir quién o quiénes asumen como destinatarios, toman en cuenta el vínculo hogar-programa, y por ende quien tiene la responsabilidad del cumplimiento de la condición, generalmente se inclina a asignar esta tarea a las mujeres<sup>13</sup>, especialmente aquellas que cumplen con el papel

social reproductivo, afectando sus proyectos de vida, pues muchas jóvenes quedan en embarazo a temprana edad para hacerse beneficiarias<sup>14</sup>. Con esto consiguen, de paso, feminizar aún más las responsabilidades y las obligaciones frente a la pobreza, incrementando la interacción de las mujeres con la burocracia estatal de los programas<sup>15</sup>, a pesar de que se ha resaltado que estos permiten un mayor empoderamiento de las mujeres en las decisiones del hogar, por ser ellas quienes manejan los ingresos transferidos en el marco de los programas. Por otro lado, autores como Cecchini y Madariga señalan que hay programas en los cuales se entregan las transferencias a jefes de hogar sin distinción de género<sup>16</sup>.

11. VILLATORO, *op. cit.*, p. 4.

12. *Ibid.*, p. 6.

13. CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Alado. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2011, p. 88.

14. CORTÉS, Darwin y GALLEGU, Juan. Educación y embarazo juvenil: más allá de la educación sexual. *Universidad Ciencia y Desarrollo: programa de divulgación científica de la Universidad del Rosario*. Tomo IV, fascículo 12.

15. GRUENBERG, Chris. Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. En: *Clientelismo político, políticas Sociales y la calidad de la democracia: evidencia de América Latina, Lecciones de otras Regiones*. Quito, Ecuador, 2010, p. 4.

16. CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Alado. *Op. cit.*, p.16.

### Programas de transferencia monetaria condicionada –PTMC– en América Latina

Los programas de transferencia monetaria condicionada han

tenido una gran acogida desde mediados de la década de los 90; desde entonces se han expandido (figura 1), pasando de dos países en 1998 a 19 en el 2008 en toda América Latina

y el Caribe<sup>17</sup>. Todos ellos tienen objetivos y componentes diferentes de acuerdo con el país en el que fueron desarrollados (cuadro 1).

106

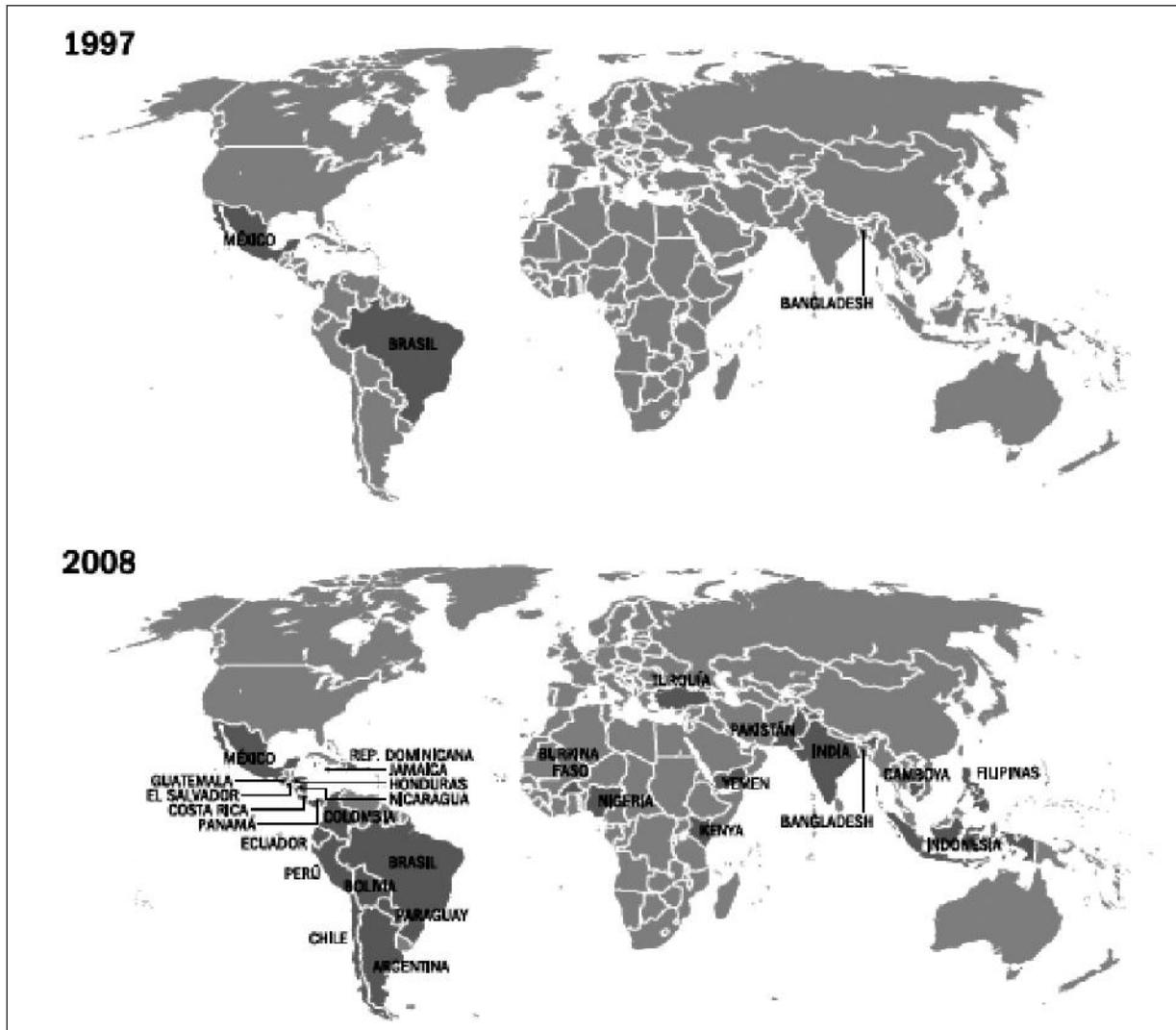


FIGURA 1. Fuente: Banco Mundial

17. *Ibid.*, p. 9.

PROGRAMA	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA
BECA FAMILIA (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.	- Educación - Salud - Alimentación
BECA ESCUELA (Brasil, 1995-2003) (a)	Incrementar la permanencia en la primaria y secundaria y prevenir el trabajo infantil.	- Educación
PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (PETI) (Brasil, 1999) (b)	Erradicar las peores formas de trabajo infantil.	- Educación
BECA ALIMENTACIÓN (Brasil, 2001-2003)	Reducir la incidencia de la mortalidad y la desnutrición infantil y vincular a las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención en salud.	- Salud - Alimentación
OPORTUNIDADES (EX – PROGRESA) (México, 1997)	Incrementar las capacidades de familias en extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano.	- Educación (1997) - Salud (1997) - Alimentación (1997) - Patrimonial © - Adultos mayores
BONO DE DESARROLLO HUMANO (Ecuador, 2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	- Educación - Salud
BECA ESCOLAR (Ecuador, 2001)	Promover el acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar.	- Educación
FAMILIAS EN ACCIÓN (Colombia, 2001)	Proteger y promover el capital humano en niños de hogares pobres.	- Educación - Salud - Alimentación
FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres.	- Educación - Alfabetización y nivelación de estudios - Capacitación - Salud
PROYECTO 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños de la calle.	- Educación
CHILE SOLIDARIO (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica.	- Salud - Educación, - Habitabilidad - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación

PROGRAMA	OBJETIVOS	COMPONENTES DE DEMANDA
TEKOPORÁ (Paraguay, 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos.	- Educación - Salud - Nutrición - Apoyo socio familiar
PROGRAMA JUNTOS (Perú, 2005)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo.	- Educación - Salud - Nutrición - Identidad y desarrollo de ciudadanía
SUPERÉMONOS (Costa Rica, 2000)	Propiciar el acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes pobres.	- Educación - Alimentación
RED SOLIDARIA (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	- Educación - Salud - Seguridad alimentaria - Capacitación - Micro crédito y desarrollo productivo - Infraestructura
TARJETA SOLIDARIDAD (República Dominicana, 2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	- Educación - Salud - Nutrición
PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR, PRAF II (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	- Educación - Salud - Alimentación - Educación - Salud
PROGRAMA DE AVANCE MEDIANTE LA SALUD Y LA EDUCACIÓN – PATH (Jamaica, 2001)	Aliviar la pobreza.	- Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres - Prevenir que las familias se hundan en la pobreza ante choques - Educación - Salud - Alimentación
RED DE PROTECCIÓN SOCIAL MI FAMILIA (Nicaragua, 2000)	Fomentar capital humano en niños pobres.	- Educación - Salud - Alimentación - Formación Ocupacional

CUADRO 1. Elaborado por Villatoro.

En la década pasada no solo crecieron en número, también en cobertura e importancia. Muchos de estos programas iniciaron con pruebas piloto<sup>18</sup>, luego se fueron expandiendo geográfica y socioeconómicamente, tratando fundamentalmente de cubrir la mayor cantidad de ciudadanos en condición de pobreza extrema.

Es interesante observar que los países con los programas más antiguos (México, Brasil y Ecuador) son los que poseen los niveles de cobertura más altos, todo lo contrario de los más nuevos (El Salvador, Costa Rica y Guatemala)<sup>19</sup>. En otras palabras, el dato advierte una tendencia positiva de fortalecimiento de los PTMC. Igualmente, la importancia de los PTMC ha crecido, pues los presump-

tos que ejecutan se han incrementado significativamente en el periodo, lo mismo su presencia pública, así como los estudios y debates sobre el modelo institucional que representan.

## Programas de transferencia condicionada en Colombia

### Antecedentes

Desde 1970 hasta 1996 Colombia tuvo un crecimiento elevado y sostenido que permitió logros importantes, relacionados con la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. A partir de 1996, la economía comenzó a desacelerarse entrando en 1998 y 1999 en un proceso de recesión que ubicó los niveles de pobreza moderada cerca del 58% y la pobreza extrema en el 25%<sup>20</sup>.

En respuesta al deterioro en la calidad de vida, entrado el nuevo milenio se crea la Red de Apoyo Social (RAS), dentro del denominado Plan Colombia, como estrategia de mitigación de los efectos negativos del ciclo económico sobre la población vulnerable, con programas focalizados<sup>21</sup> como Jóvenes en Acción, el cual se orientó a la capacitación laboral para el acceso e inserción de jóvenes desempleados de bajos recursos; Empleo en Acción (manos a la obra), que tenía como objeto brindar ocupación transitoria a población en situación de pobreza; y Familias en Acción, orientado a nutrición y educación de niños de familias necesitadas<sup>22</sup>.

Por ello, el Conpes solicitó al Gobierno Nacional autoriza-

18. Un ejemplo de programas piloto fue el denominado PRAF-I el cual fue creado en Honduras en 1990, como una experiencia piloto, orientada a paliar las consecuencias del ajuste económico. Para evitar que el consumo descendiera a niveles críticos se entregaban cupones alimentarios tal como lo expresa FRANCO, Rolando. *El papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: PRAF I, II y III*. São Paulo, Brasil: IFHC/CIEPLAN. 2008.

19. VILLATORO, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

20. RENTERÍA, Carolina. *Avances y retos de la política social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, 2009, p. 3.

21. La focalización es una estrategia que involucra distintos momentos, los cuales resultan relevantes a la hora de evaluar y mejorar los resultados que alcanzan los programas sociales. Los tres momentos que se distinguen son: (i) identificación; (ii) selección; y (iii) asignación Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– 102.

22. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). Documento CONPES 3081. Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programa de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá, 2000, p. 2.

ción para la contratación de créditos con la banca multilateral hasta por US\$290 millones para la financiación del programa Empleo en Acción<sup>23</sup> y US\$320 millones para los programas de Jóvenes en Acción y Familias en Acción.

Estas estrategias fueron implementadas por solo tres años, con carácter temporal y de emergencia para atención de población vulnerable frente a la crisis económica, con el fin de permitir a la población pobre dotarse de instrumentos para salir de la pobreza<sup>24</sup>. Bajo la premisa de mitigación y superación de los riesgos resultantes de las recesiones económicas, en 2001 se creó el Sistema Social del Riesgo (SSR) a través del documento Conpes 3144 de 2001, cuyo objetivo era:

Articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. El SSR busca asistir a la población más vulnerable en la satisfacción de necesidades objetivas durante periodos recesivos de la economía, de tal manera que no se comprometa su capital físico y humano. Para el cumplimiento de este objetivo es de particular importancia contar con mecanismos flexibles de financiación<sup>25</sup>.

De esta forma se estructuró la protección social bajo un enfoque de manejo social del riesgo, el cual plantea que los pobres se encuentran expuestos a riesgos (naturales o producidos por el hombre) que deterioran el nivel de bienestar de población vulnerable, centrando el objetivo

de la política económica social en el crecimiento económico redistributivo y equitativo, cuyo fin es la reducción de la pobreza, a través de programas sociales de mitigación y prevención de efectos<sup>26</sup>.

Sin embargo, autores como Andrea Lampis, señala que este enfoque enfrenta limitaciones en cuanto aborda la pobreza desde una concepción monetaria, situando a la persona como un cliente de servicios y no como sujeto de derechos<sup>27</sup>.

En el 2002 se creó el Sistema de Protección Social, mediante la Ley 789, encargado de ejecutar la política social, cuyo espíritu estaba orientado a la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida<sup>28</sup>.

23. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). *Documento Conpes 3075. Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra*. Bogotá, 2000, p. 9.

24. ACCIÓN SOCIAL Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *El camino recorrido, diez años Familias en Acción*. Bogotá, 2010, p. 68.

25. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. *Documento CONPES 3144. Creación del Sistema Social del Riesgo y Fondo de Protección Social*. Bogotá, 2001, p. 5.

26. ACCIÓN SOCIAL Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *op. cit.*, pp. 69-71.

27. LAMPIS, Andrea. Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* (41), Bogotá, 2011, pp. 114-115.

28. REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 789 de 2002. *Diario Oficial* 45046 de 27 de diciembre de 2002. Disponible en: [http://www.cidca.edu.co/informacion/Evidencias\\_Proyeccion\\_Social\\_CIDCA/Presentacion\\_Proyeccion\\_Social\\_Institucional/Marco\\_Legal/Ley%20789%20de%202002.pdf](http://www.cidca.edu.co/informacion/Evidencias_Proyeccion_Social_CIDCA/Presentacion_Proyeccion_Social_Institucional/Marco_Legal/Ley%20789%20de%202002.pdf)

Para concretar las acciones en la población pobre y vulnerable fue creado el Fondo de Protección Social, como un instrumento financiero del Sistema Social del Riesgo, con el fin de garantizar los recursos para los programas y en él se encuadraba la RAS, que posteriormente desaparece, como efecto de la evaluación realizada en el 2005. A partir de esta es creada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), cuya función es ejecutar los programas que dependen de la Presidencia<sup>29</sup>.

Lo anterior determinó la finalización del programa Empleo en Acción, el traslado del programa Jóvenes en Acción al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la continuación y

ampliación del programa Familias en Acción<sup>30</sup>.

### Financiamiento del programa

El programa Familias en Acción ha sido financiado desde sus inicios con créditos de la banca multilateral (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Es así como en el año 2000, mediante el documento Conpes 3081, se autorizó al Gobierno Nacional para contratar créditos por 320 millones de dólares de los cuales 230 millones estaban destinados a Familias en Acción<sup>31</sup>.

Posteriormente, en el año 2005, el Conpes autorizó al Gobierno para contratar otro crédito por 85 millones de dólares justificado en la ampliación del programa

ma y el mantenimiento de las actividades ya existentes<sup>32</sup>. En 2007 se autoriza nuevamente al Gobierno Nacional para contratar otro crédito por 1.500 millones de dólares, atendiendo a una nueva ampliación de cobertura y buscando la sostenibilidad del programa hasta el año 2010<sup>33</sup>.

Además de lo anterior, el programa ha sido financiado con recursos propios del Estado por un valor de 1.408,77 millones de dólares provenientes de la nación y el ICBF.

### Cobertura del Programa

El programa Familias en Acción fue organizado por fases: en la primera se planteó como un programa temporal de tres

29. República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2467 de 2005. En línea. Bogotá: Diario Oficial 45976 de julio 21 de 2005. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17167>

30. Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, p. 71.

31. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. Documento CONPES 3081, *op. cit.*, p. 10.

32. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. 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. Bogotá, 2005, pp. 1-9.

33. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. 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. Bogotá, 2007, pp. 1-8.

años (2001 a 2004), donde la meta era alcanzar una cobertura gradual de 340.000 familias en 300 municipios a lo largo de 26 departamentos; sin embargo, en 2005 esta meta de cobertura se amplió a 400.000 familias y se prolongó hasta el 2006, esta primera fase se caracterizó por una cobertura predominan-

temente rural y de inclusión de población desplazada.

La segunda fase comenzó en 2007 dando cobertura a familias de los centros urbanos y comunidades indígenas, para lo cual desde 2006 el Gobierno Nacional había puesto en marcha la Red Juntos, como estra-

tegia para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, fijándose una meta de cobertura de 1,5 millón de familias; para 2008 el programa tenía como meta de cobertura 3 millones de familias, lo cual fue justificado en la reducción del crecimiento económico del país<sup>34</sup>.

112

FASE	AÑO	META DE COBERTURA EN FAMILIAS	FUENTE PRESUPUESTO	JUSTIFICACIÓN	CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA FOCALIZACIÓN
PRIMERA FASE	2000-2004	340.000	Crédito banca multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.	Implementación del programa.	Municipios con menos de 100.000 habitantes, que no fueran capital de departamento, con entidad bancaria y con servicios de salud y educación y no fueran beneficiarios de otro tipo de programas.
	2005	400.000	Crédito banca multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.	Ampliación de cobertura.	Se levanta la restricción a los municipios beneficiarios de otros programas y a capitales con población inferior a 100.000 habitantes.
	2006	920.000	Crédito banca multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.	Ampliación.	Se abre la posibilidad a municipios que no contaban con oficinas bancarias.
SEGUNDA FASE	2007	1.500.000	Crédito banca multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.	Ampliación de cobertura a familias de comunidades indígenas y ampliación a población desplazada.	Se levanta la restricción a medianos y grandes centros urbanos, y se comienza a utilizar el Índice de Marginación para determinar la focalización.
	2007-2010	3.000.000	Crédito banca multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.	Reducción del crecimiento económico y aumento de personas en situación de indigencia.	Implicó la medición de la oferta de servicios.

Cuadro 2. Fuente: elaboración propia.

34. Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, pp. 91-92.

## Otros aspectos del programa Familias en Acción

Según el Conpes, el programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional que entrega subsidios monetarios para salud, educación y nutrición a familias del nivel 1 del Sisbén<sup>35</sup>, familias desplazadas por la violencia e integrantes de comunidades indígenas<sup>36</sup>, ubicados en municipios rurales y en centros urbanos medianos y pequeños, bajo la condición de realización periódica de controles<sup>37</sup>. De esta manera se estructuran los tres componentes principales del programa como son: (I) atención en nutrición, (II) atención en salud y (III) educación; con el fin de contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación del capital humano<sup>38</sup>, mediante una transferen-



La implementación de programas como Familias en Acción, responde a la necesidad de dar una asistencia inmediata a población en situación de vulnerabilidad, por tanto su naturaleza es de corto plazo. Esto haría pensar que es necesario políticas que permitan romper con la reproducción de la pobreza en el largo plazo y que vean a las personas como sujetos de derecho y no como clientes.

113

35. El Sisben nace a partir del documento Conpes número 22 de 1994, en cumplimiento de la Ley 60 de 1993, la cual en su artículo 30 definió su focalización y lo convirtió en una herramienta técnica para la identificación de potenciales beneficiarios del gasto público social, para lo cual estructuró cuatro variables, como son: vivienda, servicios, educación y seguridad social e ingreso y composición familiar, y seis niveles de categorización de la población de acuerdo con su condición socioeconómica, siendo el nivel 1 uno de los principales objetos del programa, por ubicarse en esta la población en pobreza extrema.

36. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– 102, *op. cit.*, p. 6. Tal como lo señala igualmente la Ley 1532 de 2012, en su artículo 7°.

37. FISZBEIN, *op. cit.*, p. 3.

38. República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1532/2012, de 7 de junio, por medio de la cual se dictan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción. *Diario Oficial* número 48454. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47730>.

cia económica (cada dos meses) que complementa el ingreso.

El programa funciona bajo un criterio de corresponsabilidad, donde los actores asumen funciones de acuerdo con sus derechos y obligaciones, tal como lo expresaron Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el libro *El camino recorrido: diez años Familias en Acción*, “consiste en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y en particular, la búsqueda de bienestar y la inclusión de la población infantil y joven del país, que requiere de un despliegue de acciones institucionales y sociales, en términos de la construcción y realización de política social”, cuyo ejercicio está orientado a la acumulación

de capital humano, para ello se verifican los compromisos adquiridos por las familias, en materia de asistencia de los menores entre los 7 a 18 años al 80% de las clases, test de nutrición a menores de 7 años, etc.<sup>39</sup>.

En el marco institucional<sup>40</sup>, el programa depende de manera directa de la Presidencia de la República a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (antes Agencia Acción Social); este Departamento funciona con presupuesto de la Presidencia, situación que ha sido criticada y denunciada debido al manejo político que se le ha dado por parte del gobierno y los partidos políticos<sup>41</sup>, pues se ha señalado que ha habido quienes se han servido de este mecanismo

para aumentar su capacidad electoral, restando autonomía a los individuos y con ello capacidades y oportunidades a quienes de esta forma hacen una utilización insuficiente o inadecuada de los derechos individuales, civiles y políticos<sup>42</sup>, porque en vez de votar por un ingreso digno, una casa con instalaciones sanitaria, etc.<sup>43</sup>, están eligiendo un candidato que perpetúe el subsidio.

Otro aspecto que llama la atención del programa es el papel de las madres en el esquema de condiciones y responsabilidades asumidas por las familias pobres, aspecto preponderante en este tipo de programas<sup>44</sup>, sobre el que autores como Gruenberg señalan que esto es feminizar un poco más las responsabilida-

39. Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, p. 176.

40. Según el documento de Acción Social y Departamento Nacional de Planeación. *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*, el esquema institucional fue conformado por una Unidad Coordinadora Nacional (UCN) la cual se encargó de la orientación conceptual, formulación de políticas de acción, planificación y el seguimiento a la ejecución y administración técnica, operativa y financiera del programa; en departamentos y ciudades fueron creadas Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), encargadas de la ejecución de procesos operativos y canalizadores de procesos entre órdenes nacionales y municipales, y en los municipios recae en las alcaldías quienes operan a través de un enlace municipal.

41. *Revista Semana*. Dudas en acción, ¿Qué tan serias son las denuncias sobre clientelismo en el programa de subsidios Familias en Acción? 2008. En: [m.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx](http://m.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx)

42. SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta, 2001, pp. 38, 51, 56.

43. YUNUS, Muhammad. *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1998, p. 180.

44. CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Alado. *Op. cit.*, p. 16.

des y obligaciones de las mujeres respecto a la pobreza<sup>45</sup>.

Sin embargo, Cecchini & Madariaga anotan que este tipo de participación por parte de las mujeres, permite un empoderamiento que les brinda mejores oportunidades de inserción laboral en zonas urbanas, lo cual contrasta con lo expresado por Muhammad Yunus cuando se refiere a “favorecer a quienes más lo necesitan”<sup>46</sup>; no obstante, según el mismo autor, se podría decir que no constituye un mecanismo de cambio, dado que el instrumento de superación de la pobreza no afecta a las “fuerzas paternalistas”<sup>47</sup>, sino por el contrario las fortalece; lo cual, en términos de Martha Nussbaum revelaría un “lado oscuro del programa estatal”, pues las utiliza como instrumento<sup>48</sup>, no solo al servicio

del Estado sino también de sus propias familias.

Por otro lado, es pertinente señalar que la tendencia mostrada en la última década por el gobierno colombiano, en especial en los periodos de administración de Álvaro Uribe Vélez, se caracterizó por el aumento significativo en el gasto público en materia militar y la deuda pública, lo cual es una limitante para la ejecución de políticas verdaderamente integrales y ambiciosas<sup>49</sup>, como lo es reducir o erradicar la pobreza extrema, pues esta debe ofrecer una integralidad y una sostenibilidad<sup>50</sup>. Lo anterior lleva a cuestionar si un país con deudas importantes como es el caso de Colombia, podría disponer de recursos suficientes para el sostenimiento de políticas de esta índole, pues su financiación no

está asegurada y por ende está sujeta a capital externo, tal como fue ya observado en los documentos Conpes, mediante los cuales se autorizó la contratación de créditos externos para la ampliación y sostenimiento del programa.

Además, el cumplimiento por parte del beneficiario de una condición, termina generando una relación de subordinación patrón-cliente, en la que el primero aprovecha su influencia y recursos para dar servicios o favores al segundo, a cambio de servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral<sup>51</sup>, lo cual constituye la base del clientelismo.

Esta situación ha sido evidenciada en informes como el de la ONG estadounidense Global Exchange, la cual advierte que no

45. GRUENBERG, Chris. Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. En: *Clientelismo político, políticas sociales y la calidad de la democracia: evidencia de América Latina, lecciones de otras regiones*. Quito, Ecuador, 2010, p. 4.

46. YUNUS, Muhammad. *Op. cit.*, p. 169.

47. *Ibid.*, pp. 179, 180.

48. NUSSBAUM, Martha. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Ciudad Editorial Herder, pp. 28, 52.

49. BONILLA, Ricardo. *Reelección: el embrujo continúa. Gasto público y derechos Sociales*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá: Ediciones Antropos limitada. 2004, pp. 41-46.

50. LAMPIS, Andrea. *Op. cit.*, pp. 116-118.

51. URIZAR, Carlos. *Op. cit.*, p. 20.

se puede saber cuántos de los votos de un candidato pueden deberse a una promesa de continuación dentro del programa o la perpetuidad de este, recogiendo denuncias en contra de aspirantes al Congreso por el supuesto uso político del programa Familias en Acción. Al efecto, señala el caso de varios candidatos como Julián Rivera (representante a la Cámara por Bogotá), quien fue coordinador de Familias en Acción en ciudad Bolívar, en donde obtuvo el 37% de su votación<sup>52</sup>, lo que sugiere que para los beneficiarios, el programa no es una política que proviene del Estado sino de un partido o una persona que está en el poder<sup>53</sup>; razón por la cual, y de acuerdo con el informe publicado por la revista *Semana*, los beneficiarios suelen seguir a ciegas a quienes darán la continuidad.

Por último, la implementación de programas como Familias en Acción responde a la necesidad de dar una asistencia inmediata

a población en situación de vulnerabilidad, por tanto su naturaleza es de corto plazo. Esto haría pensar que es necesario políticas que permitan romper con la reproducción de la pobreza en el largo plazo y que vean a las personas como sujetos de derecho y no como clientes.

### Desarrollo y libertad vs. las TMC

Bajo la lógica de un cambio esencial en el tiempo se inscribe el desarrollo fundamentado en el aumento de libertades, el cual va más allá de la simple acumulación de capital o el aumento de la renta planteado en el desarrollo económico, privilegiándose un desarrollo en el que los seres humanos, a través de sus libertades, tienen la capacidad de agenciar su destino y proporcionarse un modo de vida en condiciones dignas y de calidad.

En este sentido, aparece el enfoque de desarrollo propuesto

por Sen, en el cual indica que hay muchas formas de privar a las personas de libertad, como las hambrunas, carencia de asistencia sanitaria, empleo, seguridad económica y social, desigualdad entre géneros, negación de libertades civiles y políticas, etc.; privaciones que se han dado en medio del fomento al crecimiento y desarrollo basado en la acumulación de riqueza, razón por la cual propone en su enfoque de desarrollo, la expansión de libertades mediante medidas públicas a través del uso eficaz de la capacidad de participación de los individuos, para aumentar la oportunidad y de esta forma eliminar las privaciones de las personas<sup>54</sup>.

Para esto identifica cinco tipos de libertades instrumentales que permiten centrar la política económica y social, como son: 1) libertades políticas; 2) los servicios económicos, para consumir, producir o realizar intercambios; 3) oportunidades

52. Revista *Semana*. Dudas en acción, ¿Qué tan serias son las denuncias sobre clientelismo en el programa de subsidios Familias en Acción? 2008. En: *Revista Semana en línea*: m.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx

53. BASSET, Yann. Las relaciones entre las esferas política y económica ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos? *Nueva Sociedad* (229). 2010, pp. 94-111. En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3725\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3725_1.pdf)

54. SEN, Amartya. *Op. cit.*, p. 74.

sociales, referido a sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor; 4) garantías de transparencia, las cuales desempeñan un papel de prevención contra la corrupción; 5) seguridad protectora, necesaria para brindar una red de protección social que impida que individuos o grupos de personas vulnerables caigan en la miseria o incluso en la muerte; este comprende mecanismos institucionales fijos y otros *ad hoc*. Todas ellas encaminadas al aumento de las capacidades de los individuos dentro del proceso de desarrollo<sup>55</sup>.

Dentro de su enfoque, Sen determina que la pobreza es una forma de privación de las capacidades básicas, que no solamente implica la falta de ingresos, y distingue dos perspectivas de la pobreza, una por falta de renta y otra por falta de capacidades, las cuales se interrelacionan en el sentido en que

la renta es un medio que permite obtener capacidades y el aumento de las capacidades permite obtener mejores rentas. Así, cuando una persona aumenta sus capacidades tendería a aumentar su productividad y por tanto produciría rentas más altas. De este modo, políticas encaminadas a mejorar la educación básica, la asistencia sanitaria, mejores condiciones de trabajo, etc., aumentarían la calidad de vida directamente, permitiendo que las personas tengan más capacidades y permitiéndoles superar situaciones de vulnerabilidad como la pobreza<sup>56</sup> y la elección de actividades que les permitan tener la vida que quieren vivir.

### Las TCM y el enfoque de desarrollo de Sen

En este sentido, cabría analizar hasta dónde las transferencias monetarias condicionadas son eficaces en el aumento de capacidades en personas pobres en

Latinoamérica y en especial en Colombia, teniendo en cuenta que muchos de estos recursos están siendo utilizados como instrumento político clientelista, tal como ha sido registrado por medios colombianos como *El Espectador*, que califica en una de sus columnas al programa de Familias en Acción como un “Modelo de desarrollo de pobreza sostenible”, argumentando que esta política de focalización somete a personas en condición de pobreza e inequidad a mendigar un “puñado de dinero”, frente a un gobierno que establece este programa como una solución efectiva para la superación de la pobreza, mostrando como objetivo mejorar niveles de ingreso, y garantías de salud y educación a menores de edad. Sin embargo, esto contrasta con una realidad donde se privilegian situaciones que privan de libertades, como el subempleo, la violencia, la corrupción, el desempleo y un sistema de salud en crisis<sup>57</sup>. Además, esto

55. *Ibid.*, pp. 54-61.

56. *Ibid.*, p. 118.

57. PEDROZA, Edison. *Familias en Acción: modelo de desarrollo de pobreza sostenible*. En: *elespectador.com* (24, nov., 2012). Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/soyperiodista/articulo-383020-familias-accion-modelo-de-desarrollode-pobreza-sostenible>

hace evidente una vez más que el programa ve a las personas como cliente de servicios y no como sujeto de derechos<sup>58</sup>.

Otra circunstancia es la carga que implica este programa para la mujer, en países como Colombia, pues como se señaló anteriormente la responsabilidad fue feminizada, debido a que son las mujeres quienes reciben las transferencias económicas, siendo por tanto ellas las únicas obligadas ante el aparato estatal.

118 Lo anterior, sin contar la influencia que tiene este tipo de programas en los proyectos de vida de muchas mujeres, pues como se pone de manifiesto en un artículo de la Universidad del Rosario, uno de los impactos que produce estos programas es el aumento en las tasas de natalidad en adolescentes; muy a pesar de que se argumenta que

este tipo de programas permite el empoderamiento de las mujeres<sup>59</sup>. No obstante, sería indispensable analizar hasta qué punto el papel que ejercen las mujeres en el marco de estas políticas focalizadas les permite agenciarse para ser objetos de cambio, para perseguir su propio destino y no convertirse en receptoras pasivas que se satisfacen con la transferencia económica<sup>60</sup>.

Al respecto, Sen señala que el papel de agencia es fundamental e implica una responsabilidad para actuar o no actuar, y la forma en que se va actuar, que lleva consigo la búsqueda de un bienestar<sup>61</sup>, para de esta forma poder participar en la toma de decisiones al interior de la familia y en la sociedad, lo cual es una señal de empoderamiento.

Sin embargo, es de tener en cuenta que en el programa Fa-

milias en Acción, el gobierno ha establecido un sistema paternalista<sup>62</sup> alrededor de este mecanismo, que pareciera buscar atrapar adeptos para futuras administraciones, tal como lo señala Pedroza en su artículo de *El Espectador*, cuando manifiesta que lo que percibe del programa Familias en Acción es “su intención de amarrar corderos para futuras administraciones”<sup>63</sup>. Lo que termina convirtiendo a los beneficiarios en receptores pasivos, situación que entraña la falta de libertad para elegir y agenciar, limitando de esta forma el fin de aumentar las capacidades.

## Conclusiones

A pesar del gran auge de este tipo de mecanismos de transferencia condicionada se demuestra que no es una alternativa sostenible, eficiente, ni efecti-

58. LAMPIS, Andrea. *Op. cit.*, pp. 114-115.

59. CORTÉS y GALLEGU. *Op. cit.*, p. 2.

60. NUSSBAUM, Martha. *Op. cit.*, p. 43.

61. SEN, Amartya. *Op. cit.*, pp. 233-235.

62. YUNUS, Muhammad. *Op. cit.*, p. 179.

63. PEDROZA, Edison. *Op. cit.*

va como política a largo plazo, para que sectores vulnerables superen la pobreza, pues a pesar de que con ellos se busca aumentar el nivel de renta de familias pobres y evitar las condiciones intergeneracionales de marginalidad, los factores de privación de libertad persisten, limitando la capacidad de quienes son beneficiarios de este tipo de políticas públicas.

Otro factor importante al evaluar este tipo de programas es el paternalismo que se cierne en torno a ellos el cual, de acuerdo con lo analizado en Familias en Acción, muestra que son vulnerables a la injerencia de sectores políticos que los manipulan a través de discursos proteccionistas, ya sea para mantener un gobierno o para darle paso a otro. Lo cual devela que el desarrollo de la capacidad de los beneficiarios de estos programas puede verse condicionada y afectar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

A pesar de que este tipo de políticas ha sido utilizado y presentado como mecanismo para la acumulación de capital humano, desarrollo de capacidades y disminución de la desigualdad,

respondiendo al concepto de desarrollo planteado por Sen no solucionan situaciones como el hambre, la enfermedad, la ausencia de vivienda digna, los ingresos paupérrimos, el desempleo, la discriminación y un sistema de salud en crisis, que permitirían la emancipación y agencia de personas vulnerables para realizarse como individuos libres.

La feminización de la gran mayoría de los programas de transferencias económicas condicionadas ha generado situaciones óptimas para el incremento en la tasa de natalidad y el aumento de responsabilidades de las mujeres frente al aparato estatal (que las pone en situación de dependencia frente al programa), afectando sus proyectos de vida y su capacidad para agenciar su propio destino, pues su poder de elección se ve limitado.

Por último, es de resaltar que el programa, a pesar de contar con un enfoque de desarrollo basado en aumento de capacidades, al centrar la solución en el manejo social del riesgo, lo que hace es situar el problema de la pobreza en la renta y lo aparta de la capacidad, pues le

da una concepción eminentemente monetaria.

## Bibliografía

ACCIÓN SOCIAL Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El camino recorrido diez años Familias en Acción. Bogotá, 2010.

BASSET, Yann. *Las relaciones entre las esferas política y económica ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?* Nueva Sociedad (229). 2010, pp. 94-111. En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3725\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3725_1.pdf)

BONILLA, Ricardo. *Reelección: el embrujo continúa. Gasto público y derechos sociales*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Ediciones Antropos limitada, 2004.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Alado. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2011.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes Social 102.

- Red de protección social contra la extrema pobreza. Bogotá: DNP, 2006.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3081. Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programa de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá: DNP, 2000.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3075. Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra. Bogotá: DNP, 2000.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes 3144. Creación del Sistema Social del Riesgo y Fondo de Protección Social. Bogotá: DNP, 2001.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 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. Bogotá: DNP, 2005.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 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. Bogotá: DNP, 2007.
- CORTÉS, Darwin y GALLEGO, Juan. Educación y embarazo juvenil: más allá de la educación sexual. En: *Universidad Ciencia y Desarrollo*: programa de divulgación científica de la Universidad del Rosario. Tomo IV, fascículo 12.
- FISZBEIN, Ariel *et al.* *Panorama general transferencias monetarias condicionadas reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2009.
- FORO DE PENSAMIENTO SOCIAL ESTRATÉGICO. Memorias III Foro de Pensamiento Social Estratégico Nueva York: Red JUNTOS en Colombia – Segunda generación de programas de protección social, 2010. En: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/02/presentaciones-del-taller-la-experiencia-de-los-programas-de-transferencias-condicionada-fortalezas-debilidades-y-lecciones/>
- FRANCO, Rolando. *El papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III*. São Paulo, Brasil: iFHC/CIEPLAN, 2008.
- GRUENBERG, Chris. Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza. En: *Clientelismo político, políticas sociales y la calidad de la democracia: evidencia de América Latina, lecciones de otras regiones*. Quito, Ecuador, 2010.
- LAMPIS, Andrea. Vulnerabilidad y protección social en Colombia: estudio de casos en Bogotá, Cali y Manizales. En: ZORRO, Carlos. *El desarrollo: perspectiva y dimensiones aportes interdisciplinarios*. Bogotá: Ediciones Unidas, 2007.
- LAMPIS, Andrea. Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* (41), Bogotá. 2011.

- NUSSBAUM, Martha. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Ciudad Editorial Herder, 2002.
- PEDROZA, Edison. Familias en Acción: modelo de desarrollo de pobreza sostenible. En: *elespectador.com* (24, Nov., 2012). Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/soyperiodista/articulo-383020-familias-accion-modelo-de-desarrollode-pobreza-sostenible>
- RENTERÍA, Carolina. *Avances y retos de la política social en Colombia*. Bogotá: DNP, 2009, p. 3.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 789 de 2002. *Diario Oficial* 45046 de 27 de diciembre de 2002. Disponible en: [http://www.cidca.edu.co/informacion/Evidencias\\_Proyeccion\\_Social\\_CIDCA/Presentacion\\_Proyeccion\\_Social\\_Institucional/Marco\\_Legal/Ley%20789%20de%202002.pdf](http://www.cidca.edu.co/informacion/Evidencias_Proyeccion_Social_CIDCA/Presentacion_Proyeccion_Social_Institucional/Marco_Legal/Ley%20789%20de%202002.pdf)
- República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2467 de 2005. *Diario Oficial* 45976 de julio 21 de 2005. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17167>
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1532/2012, de 7 de junio, por medio de la cual se dictan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción. *Diario Oficial* número 48454. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47730>.
- REVISTA SEMANA. Dudas en acción ¿Qué tan serias son las denuncias sobre clientelismo en el programa de subsidios Familias en Acción? Disponible en: [m.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx](http://m.semana.com/nacion/dudas-accion/140234-3.aspx)
- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta, 2001.
- URIZAR, Carlos. *Causas sociológicas del clientelismo en el programa de transferencias monetarias condicionadas "Mi familia progresa" de Guatemala*. Trabajo de grado para optar al título de sociólogo. Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ciencia Política.
- VILLATORO, Pablo. *Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Brasilia, Brasil: CEPAL e IPEA, 2007.
- YUNUS, Muhammad. *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1998.