

## **PONENCIA X CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA**

**Las políticas para enfrentar la pobreza en Colombia: una aproximación relacional  
al diseño y expansión del programa “Familias en Acción”**

**Eje Temático: Administración y Políticas Públicas**

**Autoras**

**Mónica Uribe Gómez**

**Catalina Vásquez Russi**

Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) , en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"

## Las políticas para enfrentar la pobreza en Colombia: una aproximación relacional al diseño y expansión del programa “Familias en Acción”

Mónica Uribe Gómez\*

Catalina María Vásquez Russi\*\*

### Resumen

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) llevan más de veinte años en la agenda de la política social latinoamericana, extendiéndose en la actualidad a la mayoría de países de la región<sup>2</sup>. En Colombia, *Familias en Acción* creado en el año 2000, es parte de estas estrategias que buscan disminuir la pobreza mediante la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en condición de pobreza a cambio del cumplimiento de condicionalidades como los controles básicos de salud para niños menores de siete años y la asistencia de los hijos (de entre 7 y 17 años) a la escuela. En la actualidad estas estrategias vienen siendo cuestionadas debido a que a pesar de llevar un período largo de implementación, las brechas de desigualdad continúan profundizándose.

Este trabajo busca analizar una faceta menos discutida de los PTMC como son las dinámicas de las relaciones entre diversos actores que han legitimado, defendido y/o criticado la entrega condicionada de dinero como el mecanismo para disminuir la pobreza y la desigualdad. En particular, se identifican los arreglos institucionales, las interacciones y constelaciones de actores y sus recursos y capacidades, las redes y negociaciones, los discursos sobre la pobreza y la forma como se han tomado las

---

\*Doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, El Colegio de México. Profesora, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Colombia). [mmuribego@unal.edu.co], [https://orcid.org/0000-0001-7862-7493].

\*\* Politóloga e historiadora, Universidad Nacional de Colombia. Asistente de investigación en políticas públicas contra la pobreza y la desigualdad, Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Colombia). [cmvasquezr@unal.edu.co], [https://orcid.org/0000-0001-5943-9171].

<sup>2</sup> Veinte años después de su introducción estos programas operan en 18 países y cubren alrededor de 137 millones de personas que representan una cuarta parte de la población de la región (Stampini, 2019, disponible en: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/transferencias-monetarias-en-el-salvador/>)

decisiones en esta materia, con el fin de contribuir a los debates sobre pobreza y protección social en América Latina.

## **Introducción**

Este trabajo analiza el programa colombiano de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) ‘Familias en Acción’, apoyándose en elementos de los enfoques relacional, institucionalismo histórico y el institucionalismo centrado en actores. El análisis se concentra en la dinámica de las relaciones de los diferentes actores involucrados en el programa, así como en los arreglos institucionales relacionados con el diseño e implementación de ‘Familias en Acción’ a través de tres momentos históricos clave: los orígenes del programa (1998-2004), su expansión (2005-2010) y su consolidación como política de Estado a través de la ley 1532 desde 2012. Por tanto, se identifican y contrastan diferentes discursos y perspectivas sobre el programa, arreglos institucionales, conflictos de intereses, líneas argumentales y mecanismos de acción y negociación de los actores nacionales e internacionales que pensaron, legitimaron y pusieron en marcha esta forma de política social en Colombia.

Para lograr este acercamiento crítico al programa *Familias en Acción* se revisaron evaluaciones del programa, informes del Banco Mundial, la CEPAL y del Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP– (dependencia encargada de hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas del país, incluida la reducción de la pobreza), planes de desarrollo nacional, debates parlamentarios sobre el programa y notas de prensa de períodos clave para el programa.

**Palabras clave:**; Familias en Acción, Colombia, Actores; Arreglos Institucionales; Transferencias Monetarias Condicionadas; Pobreza; Política Social.

## **Pensar las políticas sociales como procesos relacionales**

La palabra proceso remite a pensar las políticas como categorías dinámicas afectadas por múltiples factores. También pueden definirse como narrativas analíticas en las que se identifican eventos históricos o puntos de quiebre que están espacialmente situados.

Esta perspectiva toma distancia de los enfoques estructuralistas que consideran las políticas como una realidad autocontenida y/o ponen el peso de las explicaciones en los modelos de desarrollo económico, las organizaciones burocráticas del Estado o los organismos internacionales; a la vez que se aleja de el individualismo metodológico y sus posturas conductistas o racionalistas, para dirigir la atención a las relaciones entre actores del Estado, sociedad y el mercado. Las relaciones de poder se convierten en la unidad de análisis para explicar los énfasis del bienestar en distintas épocas, las diferencias en la adopción de programas sociales en diferentes contextos y la persistencia de ciertos programas pese a sus aparentes limitaciones. Las políticas públicas desde esta perspectiva son pensadas como asuntos en permanente construcción y cambio. En palabras de Aguilar Villanueva (2009):

las políticas públicas son el resultado de un proceso social y político, que a veces es fluido y consensual, en el que los actores gubernamentales y sociales comparten información y aceptan los resultados del análisis experto del gobierno, la academia o la consultoría, mientras otras veces es un proceso complejo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias sobre los objetivos y las acciones de la política, que obliga a negociaciones, ajustes, compensaciones entre los actores políticos y sociales interesados en la atención de un cierto asunto considerado público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta (p. 11)

Las políticas sociales en particular, se analizan como como una red de relaciones conflictivas en las que participan múltiples actores tanto del Estado como de la sociedad civil y/o agentes externos que luchan por la distribución de los recursos destinados al bienestar y la disminución de la pobreza y la desigualdad (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2001).

Este enfoque toma conceptos y categorías de corrientes como el Nuevo Intitucionalismo Historico (NIH), que se interesa por la ubicación histórica de las decisiones y procesos políticos de las políticas sociales, el contexto que las enmarca, las coyunturas críticas, el análisis de relaciones de poder entre múltiples actores y el desarrollo de secuencias particulares. Este último aspecto más conocido como *path dependence*, busca “esquivar una explicación determinista de las relaciones institución-actores y, aunque particulariza los elementos de continuidad que están presentes en las funciones de las instituciones,

lo hace bajo el supuesto de que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio” (Farfan, 2007, p.109 ; Pierson, 2000).

Otro elemento relevante en el NIH que es retomado en la perspectiva relacional es el de las coyunturas críticas que llevan a cambios profundos en las instituciones, y las contingencias que pueden cambiar inesperadamente el rumbo de las decisiones (Pierson y Skocpol, 2002). También toma elementos del institucionalismo centrado en los actores, que plantea que una de las carencias del NIH es que no da un lugar relevante a quiénes son los actores, sus preferencias y sus estrategias, dado que el interés está puesto en el conjunto de normas y valores que se han consolidado en un contexto dado. “Para los institucionalistas históricos, las instituciones proporcionan el contexto en el cual los actores políticos definen sus estrategias y buscan sus intereses” (Bedoya, 2009, p. 37). Para el institucionalismo centrado en los actores las políticas públicas consisten en acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos. Por lo tanto, no responden solamente a ciertas normas culturales o institucionales. La percepción que poseen los actores de su situación y sus propias preferencias se encuentran en gran medida influida por el contexto institucional y el entorno político (Scharpf, 1997). En este modelo se considera tanto a los actores individuales como colectivos, quienes se definen según sus recursos y capacidades. Una categoría importante en esta propuesta es la de constelación de actores, entendida como el conjunto de actores que participan en una determinada política y sus posibles estrategias de acción con respecto a la misma, a los resultados viables a partir de las distintas estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoraciones de los actores respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997, p. 44).

No obstante que este enfoque retoma elementos de otras propuestas analíticas, también tiene elementos propios que lo diferencian de otras perspectivas, Brachet-Márquez y Uribe (2016), plantean que la noción de racionalidad incluye unas dimensiones que son distintivas como: 1) procesos que se desenvuelven en el tiempo, 2) narrativas analíticas (en oposición a descriptivas), 3) relaciones que están sujetas a cambios 4) identidades,

definiciones de la situación e intenciones y vínculos entre los actores que tienen recursos y capacidades diferentes (p. 16). Desde esta propuesta, el Estado no es pensado solamente como la arena política donde se llevan a cabo los conflictos de interés, ni como un actor más (indiferente y/o imparcial) sino como uno diferente a otros actores, que puede movilizar recursos y aliarse con otros actores hegemónicos llegando incluso a tomar decisiones que van en detrimento del interés público. Analizar relacionamente las políticas conlleva además que el orden social sea asumido como un asunto cambiante, afectado por contingencias. El concepto de relacionalidad asume que asuntos como las políticas públicas no se construyen de arriba hacia abajo o que están definidas únicamente por parámetros legales o administrativos, sino que se forman y se transforman mediante relaciones dinámicas entre múltiples actores.

Más que asumir que las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, o que los resultados políticos solo dependen del comportamiento de los actores, se trata de reconocer que “cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional que influye en el comportamiento de los actores y en los resultados de políticas” (Zurbriggen, 2006, p. 69).

### **Los orígenes de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en América Latina (1990-2000)**

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) son formas de política social que otorgan beneficios económicos a familias pobres con menores de edad a cambio de su asistencia regular a instituciones educativas y centros de salud. Este tipo de política social llegó a América Latina durante la década de 1990 con el ‘Programa de Asignación Familiar’ (1990-2009) en Honduras, aunque su expansión a toda América Latina se concentró al final de la década, en cabeza de México y su programa ‘Progreso’ (1997) y, ‘Bono Solidario’ (1998) en Ecuador. En Colombia, ‘Familias en Acción’ comenzó formalmente en el año 2001, aunque su proceso de discusión, regulación e implementación inició en 1997. Actualmente siguen en operación cerca de 23 programas

en más de 16 países latinoamericanos.<sup>3</sup> Algunos programas con amplia cobertura nacional son ‘Bolsa Familia’ en Brasil<sup>4</sup>, ‘Prospera’ en México<sup>5</sup> y ‘Familias en Acción’<sup>6</sup> en Colombia.

La expansión de los PTMC en América Latina surgió en un contexto de transformación institucional, política y conceptual sobre el rol del Estado en la política social mundial. Para Lavinas (2014), “el auge de las transferencias monetarias condicionadas se ha desarrollado en medio de un cambio más amplio en la naturaleza de la protección social (...). En muchos países ricos e industrializados, tanto los gobiernos de centro-derecha como los de centro-izquierda, han proclamado que ya no pueden permitirse el tipo de sistemas de bienestar universales que se crearon en el siglo XX”. (p. 8) Esto significa que la política social ya no es concebida como un derecho para toda la población, sino un salvamento para aquella que sea identificada como posible beneficiaria a través de encuestas o estudios técnicos. Desde 1990, la focalización del gasto público se convirtió en prioridad de los Estados Latinoamericanos.<sup>7</sup>

Esta transformación político-conceptual convergió con cifras alarmantes de pobreza en la región.<sup>8</sup> Así, instituciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, mostraron su preocupación por la situación socioeconómica de América Latina y publicaron informes que buscaron

---

<sup>3</sup> Para información detallada sobre los PTMC vigentes en América Latina, véase Uribe y Vásquez (2019).

<sup>4</sup> En 2018, ‘Bolsa Familia’ impactó a 56’305.950 personas habitantes de hogares receptores del beneficio (26,46% de la población total). (CEPAL, 2017)

<sup>5</sup> En 2018, ‘Progesa’ impactó a 31’245.838 personas habitantes de hogares receptores del beneficio (24,13% de la población total). (CEPAL, 2017)

<sup>6</sup> En 2017, ‘Familias en Acción’ impactó a 10’548.119 personas habitantes de hogares receptores del beneficio (21,50% de la población total). (CEPAL, 2017)

<sup>7</sup> La focalización del gasto público es un concepto que busca racionalizar los recursos públicos a través de una mejor identificación de la “población objetivo” de los programas sociales. Está estrechamente ligado a la idea de la Nueva Gestión Pública (NGP) y al Manejo Social del Riesgo (MSR), los cuales priorizan la estabilidad macroeconómica, la rendición de cuentas y el rol del Estado como reductor de efectos secundarios causados por el mercado. (Zurbriggen, 2011)

<sup>8</sup> En 1990, 48,4% de la población de América Latina era pobre. De ésta, 41,4% era pobreza urbana y, 65,2% pobreza rural. (CEPAL, 1990) Si bien a la fecha se siguen separando las estadísticas de pobreza rural y urbana, a finales del siglo XX la separación no era sólo técnica, sino conceptual, pues se asumía que el alejamiento de los centros urbanos y la ausencia estatal, eran algunas de las causas fundamentales de la pobreza.

soluciones políticas y económicas.<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1990, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) adscrito al Banco Mundial (BM) afirmó que “el crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza, ya que constituye la base del aumento de los ingresos. La inversión en capital humano también es esencial, puesto que permite a los pobres aprovechar las oportunidades de obtención de ingresos que surgen como consecuencia del crecimiento (...)”. (Banco Mundial, 1990) Bajo esta línea argumental, la pobreza era causada por un bajo crecimiento económico e inversión en capital humano<sup>10</sup>. No obstante, las inversiones del Estado debían corresponsabilizar a los beneficiarios, para no incurrir en medidas «ineficientes» y «asistencialistas».

### **Los orígenes del PTMC ‘Familias en Acción’ en Colombia (1998-2004)**

‘Familias en Acción’ se posiciona en la agenda pública colombiana en un contexto de debilidad institucional, pobreza y violencia. Para finales de los años noventa cuando estas estrategias empezaban a expandirse por la región, más del 50% de los colombianos vivía bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2001-2002). Adicionalmente, las condiciones de violencia y conflicto pasaban por uno de sus momentos más álgidos. Según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en años como 1997 se presentaron 111 masacres y 2100 secuestros cometidos en todo el territorio nacional por grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Fuerzas Militares (FF.MM) y, las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP Asimismo, el crecimiento anual del PIB había tenido una leve alza en 1997 para luego

---

<sup>9</sup> Uno de los informes periódicos de amplio espectro es el “*World Development Report*” publicado por el BM (Banco Mundial, 2019) o bien, la edición anual del “Panorama Social de América Latina” de CEPAL (CEPAL, 2019).

<sup>10</sup> Amartya Sen (1998) diferencia los conceptos de capital humano y capacidad humana: “El primer concepto se concentra en el carácter de agentes [*agency*] de los seres humanos, que, por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección” (Sen, 1998). Acorde a esta acepción del término se entiende que, para instituciones como el Banco Mundial, la pobreza de América Latina en los años 1990 estaba relacionada con la falta de inversión gubernamental en proyectos que aumentarían las posibilidades de producción de sus habitantes, a través, por ejemplo, de la salud y la educación.

caer drásticamente en 1999<sup>11</sup>, lo cual suponía un reto económico importante para la nación.

Es en este contexto, gana las elecciones el candidato conservador Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Su programa de gobierno prometió una estrategia conjunta de inversión social, cooperación internacional y paz con las FARC-EP. Su búsqueda de cooperación bilateral se dio desde el inicio de su gobierno, al establecer relaciones el entonces presidente demócrata de E.U. Bill Clinton, quien mostró su preocupación por la debilidad institucional colombiana, la situación de violencia, la presencia de guerrillas comunistas y, principalmente, el narcotráfico. Esta preocupación, unida a la necesidad colombiana de cooperación internacional, llevó a la firma del tratado bilateral titulado 'Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado' más conocido como el 'Plan Colombia' en 1999, cuyos objetivos fueron luchar contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado; reactivar al país económica y socialmente; fortalecer las instituciones y; desmovilizar, desarmar y reintegrar a los combatientes de diversos grupos armados. (DNP, 2006)<sup>12</sup>. Dentro del objetivo de reactivar al país socioeconómicamente, se creó un fondo de emergencia llamado 'Red de Apoyo Social' (RAS)<sup>13</sup>, el cual se proponía proteger a la población de la recesión económica. Para

---

<sup>11</sup> El crecimiento del PIB anual en porcentaje fue en 1997, 3.43%; en 1998, 0.57; en 1999, -4.204%; y, en el 2000, 2.925 (Banco Mundial, 1961)

<sup>12</sup> Para Ureña Sánchez (2015): “Para cumplir con ellos, su presupuesto fue originalmente calculado en 7,5 mil millones de dólares por tres años, de los cuales 4,8 serían aportados por Colombia mientras que la comunidad internacional — Estados Unidos, Japón y la Unión Europea—, sería invitada a aportar los demás fondos (Acevedo, Brewley-Taylor y Youngers, 2008, p. 3), siendo Estados Unidos el único país que respondió efectivamente a la petición de Pastrana (Rojas, 2002, p. 15).” (Ureña Sánchez, 2015, p. 69)

<sup>13</sup> Antes de la creación de la RAS, la política social de Colombia se apoyaba en dos instituciones, la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). La Red de Solidaridad Social (RSS) fue una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que existió entre 1994 y 2005. Entre sus objetivos, buscaba potenciar las capacidades de las personas más pobres de la población, mejorar sus ingresos y su calidad de vida, y “promover un nuevo concepto de gestión social donde se conecte el Estado y la sociedad y donde se establezca la corresponsabilidad de ambos en la ejecución y en los resultados de las acciones solidarias” (Jaramillo, 2005, p. 5) Así, la RSS estuvo a cargo de múltiples programas como fueron ‘Empleo Solidario’, ‘Apoyo a Mujeres Jefe de Hogar’, ‘Vivir Mejor’ y ‘Recrear’. (Jaramillo, 2005, p. 6). Por su parte, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) fue una entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP) creada por la ley 318 de 1996, tenía como función principal “(...) la coordinación, administración y promoción de la totalidad de la cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental”. (Congreso de Colombia, 1996). En 2005, la RSS y la ACCI se fusionaron en la Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (Ahumada-Beltrán, Cancino-Cadena, & Chávez-García, 2008, pág. 341).

Ahumada-Beltrán, et. al (2008), “En el Plan Colombia el apoyo social se incorporó como una herramienta que permitía mostrar a la opinión pública que no solo se trataba lucha antinarcoóticos. Esta estrategia priorizó tres programas subsidiados, “Jóvenes en Acción”, Empleo en Acción” y “Familias en Acción”, cada uno con sus propias especificaciones técnicas y financieras”. (p. 347-348).

En el año 2000, El Banco Interamericano de Desarrollo anunció la aprobación de un préstamo a por 270 millones de dólares destinado a alentar las inversiones en capital humano y ofrecer una red de apoyo social para los sectores más vulnerables de la población. Se anunciaba que con esta inversión más de 130.000 familias que vivían en la extrema pobreza recibirán donaciones para mejorar la nutrición y la salud, a la vez que se alentaría la asistencia escolar de niños y jóvenes de entre 7 y 17 años (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000)

La ejecución de los tres programas de la RAS estuvo a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-Fondo de Inversiones para la Paz, creado por la ley 487 del 24 de diciembre de 1998, el cual debía operar como “(...) principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz”. (Congreso de Colombia, 1998) Como ente ejecutor, esta instancia coordinó la implementación del programa ‘Familias en Acción’ con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), los gobiernos regionales, las instituciones bancarias, las madres beneficiarias y, las instituciones educativas. Por otro lado, la supervisión del programa estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP).<sup>14</sup> Finalmente, el Banco de la República (BR) administró las finanzas, al recibir y distribuir los dineros de cooperación

---

<sup>14</sup> “The institutional arrangements developed to manage the project take advantage of the existing institutional capacity and widespread presence of ICBF (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*) while maintaining the National Coordinating Unit (NCU) for the project under the Investment for Peace Fund (*Fondo de Inversión para la Paz* (FIP), recently established under the Administrative Department of the Office of the President (DAPR) to coordinate the new RAS programs. This institutional structure allows the Government to emphasize Plan Colombia’s character as an integrated and balanced strategy aimed not only at suppressing drug traffic and reducing related violence, but also at alleviating the negative impact of the economic crisis on the poor and vulnerable population. Additionally, the Government hopes to attract financial and political support for Plan Colombia from donor countries. The above proposal has several advantages. The most important of these is that it would ensure strong support at the highest level of Government.” (Banco Mundial, 2001, p. 21-22)

internacional y endeudamiento público, como fue el caso de los préstamos otorgados por el Banco Mundial (BM) en 2001. (Banco Mundial, 2001)

Es importante resaltar que el PTMC 'Familias en Acción' ingresó al país bajo el argumento gubernamental de que se trataba de un programa de choque para contrarrestar la situación político-económica que vivía la nación. Por tanto, se pensó en una duración de tres años.<sup>15</sup> Así, la República de Colombia realizó en 2001 un préstamo de 150 millones de dólares con el Banco Mundial (Banco Mundial, 2001).

En síntesis, los arreglos institucionales que permitieron la entrada en escena del programa 'Familias en Acción' entre 1997 y 2001 se dieron alrededor de la coyuntura económica, social y política de Colombia a finales del siglo XX. El programa se originó a partir de la creación de la Red de Apoyo Social (RAS) del Plan Colombia, la cual tuvo inversiones de Estados Unidos de América (EE. UU), el Banco Mundial (BM) y, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cabeza del entonces director Enrique V. Iglesias. Los representantes de Colombia en estos empréstitos fueron el embajador colombiano en USA Luis Alberto Moreno y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet. Además, el programa surgió en un contexto de reajuste económico-fiscal llevado a cabo por el Banco de la República, según lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la intervención de personas como el entonces Director Nacional de Planeación, Mauricio Cárdenas, quien tuvo conocimiento del programa mexicano 'Progresas'.<sup>16</sup> Los actores involucrados en el diseño, planeación y puesta en

---

<sup>15</sup> “El programa Subsidios Condicionados tendrá un costo total de US\$336 millones durante sus tres años de ejecución, que incluyen el costo de la realización de la prueba piloto y el costo de la evaluación y seguimiento del programa. Para la financiación del programa de Subsidios Condicionados se ha previsto la contratación de un crédito por US\$230 millones, con la Banca Multilateral. (Banco Mundial –BM- y Banco Interamericano de Desarrollo –BID-) El resto de recursos, corresponde a contrapartida nacional. Así mismo, para el pago de los gastos administrativos y financieros se han dispuesto US\$20 millones provenientes del crédito del BID (...)” (Conpes, 2000, p. 10)

<sup>16</sup>“El director del DNP de aquel entonces, Mauricio Cárdenas Santamaría, recuerda que el presidente Andrés Pastrana le pidió pensar en algún programa social que hiciera frente a la crisis económica que se vivía y que mitigara su impacto negativo sobre el capital humano de la población más vulnerable. Al mismo tiempo, las autoridades del Banco de la República planeaban el ajuste macro; pero consideraron que este no tendría una credibilidad contundente si no se hacía de manera conjunta con el FMI. De este modo, ambas cuestiones se podrían resolver si se conseguía la financiación de políticas sociales mediante préstamos internacionales. Cárdenas viajó a México para una reunión de la CEPAL y allí conversó con Nohora Lustig, quien al igual que él había estudiado en Berkeley, y quien le dio buenas referencias sobre el funcionamiento del Programa de Transferencias Condicionadas “Progresas” en México. Posteriormente, Cárdenas se entrevistó con Santiago Levy, director de Progresas, quien le señaló la favorabilidad con

marcha de 'Familias en Acción' entendieron la pobreza como la ausencia de la inversión en capital humano, lo cual perpetuaba la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión de las personas en las dinámicas del capital.

### **La expansión de 'Familias en Acción' (2005-2010)**

La primera fase de 'Familias en Acción' tuvo lugar entre 2001 y 2004. En el año 2002, Colombia eligió a Álvaro Uribe Vélez del Partido 'Primero Colombia' como presidente de la República (2002-2004)<sup>17</sup>, quien optó por políticas sociales enfocadas en “a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y, c) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica”. (Uribe, *Hacia un Estado Comunitario*, 2002-2006, pág., 25) Por ello, su Plan de Desarrollo se orientó hacia la eficiencia del Estado y la inversión en capital humano<sup>18</sup>, continuando así, en la misma línea conceptual de los organismos internacionales de finales de siglo y del marco ideológico originario de 'Familias en Acción'. Uribe buscó la ampliación del PTMC como política social focalizada en los más pobres y se realizaron dos préstamos con la banca multilateral, para dos diferentes expansiones del PTMC: un primer empréstito en 2005 y otro en 2007. Ambos fueron autorizados en Colombia a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP) el cual expide una serie de documentos aprobatorios de diversos temas de política social y económica.

---

la que los organismos internacionales verían la implementación de programas de transferencias condicionadas en Colombia. (Cárdenas, 2018)” (Urrutia y Robles, 2018, p. 1)

<sup>17</sup> Álvaro Uribe Vélez sería reelecto en el año 2006, de manera tal que estuvo en la presidencia de la República entre 2002 y 2010.

<sup>18</sup>“Se implementará una política pública que proteja y fortalezca el capital humano de la infancia, basada en la corresponsabilidad por parte de la familia, la sociedad y el Estado. La política enfatizará la necesidad de focalizar la atención de manera prioritaria hacia aquellos sectores de la infancia que se encuentran en situación de desprotección por su extrema pobreza, o que pertenezcan a grupos vulnerables”. (Uribe, *Hacia un Estado Comunitario*, 2002-2006, pág., 205)

En 2005, se publicó el documento Conpes 3359, por el cual se otorgó “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”. (Conpes, 2005) La expansión se propuso continuar con Familias en Acción en los 627 de los 1101 municipios del país (56,95%) en los cuales ya estaba en marcha el programa y, ampliar la cobertura “en 60.000 nuevas familias, pasando de 340.000 a 400.000 en el 2005 y garantizando su continuidad en el 2006”. (DNP, 2005) Consolidar los préstamos con la Banca Multilateral era fundamental, pues, según palabras del DNP: “En el marco de la estrategia con la Banca Multilateral la principal ventaja que ofrece esta fuente de financiamiento, además de las condiciones financieras, es el acompañamiento técnico al prestatario en la preparación de programas y proyectos de inversión”. (DNP, 2005) Esta situación señala cómo los arreglos institucionales entre agentes nacionales e internacionales alrededor de ‘Familias en Acción’ no sólo se concentró en el intercambio económico, sino también en soporte técnico, asesorías y soporte conceptual-argumental de la política.

Por otro lado, el documento Conpes 3472 de 2007, señaló “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”. (Conpes, 2007) Así, la expansión del programa se propuso atender a zonas urbanas marginadas de ciudades con más de 100.000 habitantes<sup>19</sup> y, a poblaciones indígenas<sup>20</sup>. Los costos estimados de

---

<sup>19</sup> “Los buenos resultados evidenciados lo hacen elegible como un componente fundamental de la estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: “Estado Comunitario Desarrollo para Todos”. En tal sentido el Gobierno Nacional se ha propuesto su expansión en la cobertura y la implementación del mismo en municipios que no fueron cubiertos en su fase inicial y de manera particular en zonas urbanas marginadas de ciudades con más de 100 mil habitantes.” (DNP, 2007)

<sup>20</sup> “La ampliación del programa incorporará la definición de criterios y el desarrollo de estrategias de intervención para las comunidades indígenas, manteniendo el enfoque de subsidios condicionados a la formación de capital humano y otras dimensiones que resulten pertinentes con la perspectiva de desarrollo étnico y cultural particular. Para tal efecto se desarrollará un proyecto piloto con comunidades indígenas que permita desarrollar otros instrumentos de priorización, lo mismo que mecanismos de verificación de compromisos que respeten las tradiciones étnicas y culturales” (DNP, 2007)

La financiación de ‘Familias en Acción’ en su etapa 2007-2010, estuvo a cargo de la Nación, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de la siguiente manera:

Tabla 2

*Fuentes de financiación del programa Familias en Acción (2007-2010) en USD*

Año	Nación – Acción Social	Nación – ICBF	BM <sup>21</sup>	BID	Costo total
2007	19,40	85,39	104,80	143,09	352,67
2008	21,00	80,35	231,16	155,55	488,07
2009	21,11	78,43	391,12	0,00	490,66
2010	20,71	0,00	16,13	444,59	481,43
Total	82,21	244,17	743,22	743,22	1.812,83
Porcentaje	4,5%	13,5%	41,0%	41,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia (Conpes, 2007, p. 7)

Los préstamos internacionales fueron otorgados a Colombia bajo la condición de mostrar resultados en la disminución de pobreza y el aumento de capital humano. Para ello, uno de los indicadores principales fue la entrega de los subsidios y, los controles de asistencia a las instituciones educativas y las entidades prestadoras de salud. De esto se sigue que ‘Familias en Acción’ no fue una política unilateral y el dinero internacional no fue recibido pasivamente por la nación. Por el contrario, las madres beneficiarias, las agencias regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), los hospitales, los colegios, los docentes, entre otros, jugaron un papel esencial de retroalimentación de datos e ideas sobre ‘Familias en Acción’ que repercutió en el efectivo relacionamiento entre diversas escalas de la política internacional, nacional, regional y local. En esa línea, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) llevó a cabo varias evaluaciones con entidades externas y nacionales, entre las cuales participaron la Universidad de los Andes, el DAPRE-FIP y empresas privadas de consultoría como Econometría S.A.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Según el CONPES (2007): “Para el año 2007 el pago de subsidios del Programa se encuentra financiado con recursos del Banco Mundial por US\$104,8 mediante la adición del préstamo BIRF 7337, por lo que el monto requerido para cada banco estaría discriminado así: US\$ 638 del Banco Mundial y US\$ 743 del Banco Interamericano de Desarrollo” (Conpes, 2007, p. 7)

<sup>22</sup> Para acceder a profundidad a las diferentes evaluaciones de Familias en Acción, véase: (Cede, 2004); (DAPRE-FIP, 2006); (Centro Nacional de Consultoría, 2008); (Econometría S.A, 2008); (Cede, 2010); (DNP, 2010).

Como puede observarse, el programa ‘Familias en Acción’ experimentó dos expansiones durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). En ellos, se mantuvo la idea de la pobreza relacionada con la ausencia de capital humano en donde la continua inversión sobre la educación y la salud de los menores de edad podría ser una solución para facilitar el ingreso de las personas pobres a las dinámicas del capital y, a su vez, mantener la focalización; fundamental para la eficiencia y la política de ‘austeridad administrativa’. Los arreglos institucionales entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), ‘Acción Social’, y las demás entidades prestadoras de los servicios educativos y de salud, fueron coordinados para hacer llegar los subsidios a las personas identificadas como beneficiarias. Adicionalmente, se dio una coordinación entre el sector educativo y empresas de consultoría para realizar la evaluación del programa, que daría como resultado la entrega de los préstamos internacionales. Así pues, los arreglos institucionales alrededor de ‘Familias en Acción’ se dieron en múltiples sentidos y con diversos actores que fueron desde participantes de la sociedad civil hasta miembros del sector privado, instituciones del sector público y organismos financieros internacionales.

### **La consolidación de ‘Familias en Acción’ como política de Estado (2011-2012)**

Los empréstitos con la banca multilateral firmados durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez llegaron a su fin en el año 2010-2011, razón por la cual se generó incertidumbre en el país por el futuro financiero del programa. Sin embargo, se asumía que el nuevo presidente Juan Manuel Santos Calderón seguiría con éste, dada su afinidad inicial con las políticas del expresidente inmediato, con el cual compartía partido político ‘Partido de la U-Partido Social de la Unidad Nacional’. Sin embargo, la publicación de su Plan Nacional de Desarrollo generó varias críticas, especialmente de su copartidario y entonces Senador de la República, Juan Francisco Lozano Ramírez quien presentó el Proyecto de Ley 220 de 2011 ante la Secretaría General del Senado<sup>23</sup>, con el cual se

---

<sup>23</sup> El Proyecto de Ley fue remitido a la Comisión Séptima del Senado, la cual “cuenta con 14 miembros en el Senado y estudia los asuntos relacionados con el estatuto del servidor público, régimen salarial y prestacional del servicio

buscaba “(...) elevar a política de Estado el Programa Familias en Acción, con el fin de generar mayor seguridad jurídica a los beneficiarios. Regulando el programa mediante una ley, se les asegurará a las familias beneficiarias la continuidad de los subsidios.” (Congreso Visible, 2019)

Para sustentar la necesidad de la Ley, el Senador Juan Lozano Ramírez afirmó lo siguiente durante la plenaria del martes 22 de febrero de 2011:

Finalmente (...) me quiero referir a una preocupación que embarga al Partido de la U. (...) El plan de inversiones que acompaña el Plan Nacional de Desarrollo implica que el Programa Familias en acción sufrirá un recorte de no modificarse lo que se ha planteado superior al 20 por ciento de la inversión que tienen en este año.

Eso a grandes números representa que de dos millones quinientas mil familias en acción que hoy tiene Colombia, quinientas mil, medio millón de familias en acción serían excluidas del programa, este es sin duda el programa redistributivo más importante de la historia social del país (Senado de la República, 2012)

Por tanto, el Proyecto de Ley que permitió la expansión de ‘Familias en Acción’ entre 2011 y 2018 partió de una coyuntura de crisis generada por el plan de inversiones del recién posesionado presidente Juan Manuel Santos Calderón en el año 2011. Este proyecto estableció los futuros arreglos institucionales para la implementación y la evaluación de ‘Familias en Acción’, especificando aquellas instituciones que ya venían operando desde los inicios del programa, lo cual permite concluir que la *path dependence* jugó un papel esencial a la hora de tomar decisiones en nuevas coyunturas políticas. Así, las instituciones fueron: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Empresas Prestadoras de Salud (EPS), alcaldías municipales, colegios, docentes, instituciones financieras, ‘enlaces municipales’, Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), Unidad Coordinadora Nacional (UCN) y, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

---

público, organizaciones sindicales, seguridad social, cajas de previsión, fondos prestacionales, carrera administrativa, recreación, deportes, salud, vivienda, economía solidaria, asuntos de la mujer y la familia”. (Congreso Visible, s.f.)

Cooperación Internacional ('Acción Social')<sup>24</sup> (Senado de la República, Año XX - N°69, 2011). De igual forma se enfatizó en el papel del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como entidades auspiciadoras de los PTMC (Senado de la República, Año XX - N°316, 2011). Este relacionamiento articulado entre actores implicó una visión del Estado que priorizó los arreglos institucionales sobre las discrepancias partidarias, legales, etc., en aras de consolidar un PTMC que apoyara la entrega de "(...) pequeñas sumas de dinero a familias pobres como incentivo al cumplimiento de compromisos (...)" (Cámara de Representantes, Año XX - N°888, 2011, pág. 1).

En síntesis, el programa 'Familias en Acción' se consolidó como política de Estado en el año 2012 con la Ley 1532 del 7 de junio de 2012 'Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción'. La coyuntura política que permitió que 'Familias en Acción' pasara de un programa de la presidencia a una Ley de la República fue el fin de los empréstitos extranjeros adquiridos por la Nación hasta el año 2010-2011 y, el Plan de Desarrollo y de inversiones del expresidente Juan Manuel Santos Calderón en su primera presidencia (2010-2014). Allí, los debates parlamentarios se llevaron a cabo entre dos grupos de partidos; una coalición mayoritaria propositiva en cabeza del Partido de la U – Partido Social de la Unidad Nacional y una coalición minoritaria opositora compuesta por el Partido Verde y el Polo Democrático Alternativo. Los últimos argumentaron la necesidad de políticas sociales que no fomentaran el asistencialismo y la dependencia de los beneficiarios y, que logran transformar las causas estructurales de la pobreza. Por su parte, la bancada mayoritaria se basó en las evaluaciones nacionales e internacionales de 'Familias en Acción' en tanto aumento de los indicadores de salud y educación y otros beneficios conexos como el empoderamiento de las madres beneficiarias, la racionalización del gasto público y el aumento del consumo de bienes básicos de las unidades familiares. Así, los arreglos institucionales y la formación de coaliciones políticas favorecieron la aprobación de la Ley 1532 del 7 de junio de 2012.

---

<sup>24</sup>La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ('Acción Social') estaba involucrado en el diseño, implementación y evaluación del Programa 'Familias en Acción'.

## Referencias

Aguilar Villanueva, LF. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez F. y V. Garza Cantú (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.

Ahumada-Beltrán, C., Cancino-Cadena, A., Chávez-García, Carlos. (2008). Políticas sociales en la región andina: el caso de Colombia (2000-2007). *Papel Político*, 13(1), 323-361.

Banco Interamericano de Desarrollo. (Noviembre 22 de 2000). “Contribución para la paz en Colombia: BID aprueba préstamo de US\$270 millones para red de apoyo social” Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2000-11-22/contribucion-para-paz-en-colombia-bid-aprueba-prestamo-us270-millones-para-red-de-apoyo-social%2C899.html>

Banco Mundial (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/669091468139805481/pdf/88520spanish.pdf>

Banco Mundial. (1961). *Crecimiento del PIB (% anual)*. (1997-2005) Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CO>

Banco Mundial. (2001). Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$150 million to the Republic of Colombia for a human capital protection project. March 1, 2001. Report No. 21608-CO. Document of the World Bank.

Banco Mundial. (2019). *World Development Reports*. (1878-2018). Recuperado de: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>

Brachet – Marquez V. y Uribe Gómez M. (2016). Estado y sociedad en A.L

Brachet-Marquez, Viviane (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in Mexico 1910-2010*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Cardona. D. (2001). La política exterior de la Administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, pp. 53-74. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.03>

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). (2004). *Evaluación económica del componente educativo del programa Familias en Acción del Plan Colombia*. (2004). Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/6395228.pdf>

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). (2010). *Evaluación de la gestión y la operación de la bancarización a través del programa Familias en Acción. Informe Final*. Recuperado de: <http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2010-MFA-EVALUACION%20DE%20LA%20GESTION%20Y%20LA%20OPERACION%20DE%20LA%20BANCARIZACION%20A%20TRAVES%20DEL%20PROGRAMA%20FAMILIAS%20EN%20ACCION.pdf>

Centro Nacional de Consultoría. (2008). *Evaluación del Programa Familias en Acción para población desplazada. Informe Final. Septiembre de 2008*. (2008). Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Familias En Accion%20Desplazados.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Familias%20En%20Accion%20Desplazados.pdf)

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNHM). (1997). *Informe General. Bases de datos*. (1997). Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990). *Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)*. Recuperado de: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). *Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)*. Recuperado de: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Programas de transferencias monetarias condicionadas*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ve>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2001-2002). *Panorama Social de América Latina*. (2001-2002). Recuperado de:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1213/S026433\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1213/S026433_es.pdf?sequence=1)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Social de América Latina*. (1991-2018). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>

Congreso de Colombia. (1996). Ley 318. Recuperado de: <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658113>

Congreso Visible (2019). Por medio de la cual se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. [Regula el programa Familias en Acción]. Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6094/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2000). *Conpes 3081 de 2000*. (2000) Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/360419733/1-Conpes-3081-de-2000>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2005). *Conpes 3359 de 2005*. (2005) Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3359.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2007). *Conpes 3472 de 2007*. (2007)

DAPRE-FIP. (2006). *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción – Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social. Informe Final*. (2006) Recuperado de:

<http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2006-MFA->

[EVALUACION%20DE%20IMPACTO%20PROGRAMA%20FAMILIAS%20EN%20ACCION%20-%20SUBSIDIOS%20CONDICIONADOS.pdf](http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2006-MFA-EVALUACION%20DE%20IMPACTO%20PROGRAMA%20FAMILIAS%20EN%20ACCION%20-%20SUBSIDIOS%20CONDICIONADOS.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1994). Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad. Series de población 1985-2020. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2003). Producto Interno Bruto - PIB - (Oferta) Cuarto trimestre de 2003. Recuperado de:

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0yVVQAFTs0sJ:https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp\\_pib\\_oferta\\_IVtrim03.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0yVVQAFTs0sJ:https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_pib_oferta_IVtrim03.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co)

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Recuperado de:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal\\_plan\\_col\\_espanol\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal_plan_col_espanol_final.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del programa Familias en Acción en comunidades indígenas. Bogotá, 2010.* (2010).

Recuperado de: <http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2010-MFA-EVALUACION%20DE%20OPERACIONES%20FAMILIAS%20EN%20ACCION%20POBLACION%20INDIGENA.pdf>

Doug McAdam and Sidney Tarrow (2001) *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press

Econometría S.A. (2008). *Evaluación de la gestión y operación de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema red JUNTOS. Informe Final Econometría S.A. Diciembre de 2008.* (2008). Recuperado de:

<http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2008-RED-JUNTOS-EVALUACION%20DE%20GESTION%20Y%20OPERACION%20PILOTO%20RED%20DE%20PROTECCION%20PARA%20SUPERACION%20DE%20LA%20POBREZA%20EXTREMA.pdf>

El Tiempo (1994). Listo el salto social contra la pobreza. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-251248>

El Tiempo. (18 de junio de 2018). ¿Con cuántos votos fueron elegidos Duque y otros presidentes del país? Resultados de elecciones presidenciales desde la victoria de Julio Cesar Turbay, hasta Iván Duque. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/resultados-de-las-elecciones-en-colombia-desde-1978-hasta-2018-231860>

Farfan Mendoza, Guillermo (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. En *POLIS* 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 87-124

- Jaramillo, C. (2005). Red de Solidaridad Social en Colombia. *Eafit*, (105), 1-14.
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, (84), 7-48.
- Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2001. *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press
- Pastrana, A. (1998). Discurso de posesión de Andrés Pastrana Arango como presidente de la República. Recuperado de: <https://andrespastrana.org/apav2/portfolio-items/una-colombia-en-paz/>
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2002), .Historical institutionalism in contemporary political science., en Katznelson, Ira y Helen V. Miller (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W. W. Norton & Company, pp. 693-721.
- Scartascini, C, Spiller P., y Stein G. (2011). El juego político en América Latina: como se deciden las políticas públicas. BID
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 67-72.
- Senado de la República. (2011). "Mientras se fortalecen los subsidios, crece la desigualdad": senador Mauricio Ospina. Recuperado de: <http://senado.gov.co/actualidad/item/12113-mientras-se-fortalecen-los-subsidios-crece-la-desigualdad-senador-mauricio-ospina?tmpl=component&print=1>
- Senado de la República. (2012). Programa Familias en Acción será política de Estado. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/historia/item/14109-programa-familias-en-accion-sera-politica-de-estado>
- Stein, Ernesto y Tommasi Mariano (2006). La política de las políticas públicas. En *Política y Gobierno*, Vol. XIII, núm 2, 2006
- Uribe Gómez, M., Vásquez Russi, C. M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *OPERA* núm. 25, julio-diciembre de 2019, pp. 213-232
- Urrutia, M., y Robles, C. (2018). Documentos CEDE. Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018). Bogotá, Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Recuperado de: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2018-54.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2018-54.pdf)

Urueña, M.I. (2015). El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton hacia Colombia: de la narco-democracia al Plan Colombia. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 67-87.

Vanessa de la Torre. (17 de julio de 2010). Plan Colombia: diez años después. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-213835-plan-colombia-diez-anos-despues>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, (38), 39-64.

Zurbriggen, Cristina. (2006). el institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83

Zurbriggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 181-209.