

Observance of the principle of equality and non-discrimination in More Families in Action Program in Colombia

Sumario:

Introducción. Análisis de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) desde un enfoque de Derechos Humanos. Principio de igualdad y no discriminación. Identificación e inclusión de destinatarios. Criterios de selección y postulación. Cobertura y exclusión. Enfoque étnico y de género. Pertinencia económica de las transferencias.

Resumen:

El artículo se inscribe en el campo de análisis de las políticas y programas sociales desde un enfoque de Derechos Humanos, analizando el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en el diseño y la implementación del Programa Más Familias en Acción. Dicho análisis logra identificar elementos que dan cuenta de las proximidades y las distancias sobre el uso del marco de derechos como horizonte de la acción gubernamental en este tipo de programas dirigidos a la pobreza.

Palabras Claves: *enfoque de Derechos, Más Familias en Acción, Transferencias Monetarias condicionadas, igualdad y no discriminación.*

Abstract:

This article is a part of the field of analysis of social policies and programs from a human rights approach, analyzing compliance with the principle of equality and non-discrimination in the design and implementation of the More Families in Action Program. This analysis has been able to identify elements that account for the proximity and distance regarding the use of the framework of rights as a horizon of government action in this type of program aimed at poverty.

Key words: *rights approach, More Families in Action, conditional cash transfers, equality and non-discrimination*

Artículo: *Recibido el 11 de mayo del 2015 y aprobado el 20 de mayo del 2015.*

Jakeline Vargas Parra. *Magister en políticas públicas y gerenciamiento del desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín-Argentina. Grupo de investigación en Ciencia Política - Línea Políticas Públicas, investigadora Instituto de Estudios Políticos Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.*

Correo electrónico: *juargas557@unab.edu.co*

Observancia del principio de igualdad y no discriminación en el programa Más Familias en Acción en Colombia¹

Jakeline Vargas Parra

Introducción

El enfoque basado en los Derechos Humanos o enfoque de Derechos es un marco conceptual de los procesos de desarrollo humano y, por ende, tiene como finalidad el análisis de las desigualdades centrales de los problemas de desarrollo así como la corrección de asuntos que obstaculizan el progreso como las prácticas discriminatorias y el reparto injusto del poder (OACNUDH, 2006, pág. 15). Dentro de sus principales antecedentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y más recientemente la Declaración del Milenio aprobada en la Cumbre del Milenio que se celebró en Nueva York en el año 2000.

Desde este enfoque la pobreza se entiende como causa y consecuencia de la denegación de los Derechos Humanos y se configura como una limitante para la dignidad y el logro de las libertades humanas. La vinculación de la pobreza con cuestiones de derechos humanos ha recorrido un largo y lento camino; sin embargo ha cobrado fuerza durante los últimos años; ya en 1993, en la Conferencia de Viena se señalaban la pobreza extrema y la exclusión social como violaciones a la dignidad humana. Así las cosas, se entiende que la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos no recorren caminos paralelos sino que hacen parte de un mismo proyecto y que por lo tanto se refuerzan mutuamente (OACDH, 2004).

Las mejoras en indicadores de pobreza y desigualdad en el ingreso en América Latina han estado acompañadas de una creciente retórica favorable hacia los Derechos Humanos en las políticas sociales de los gobiernos y de mejoras en la promoción y protección de los mismos. De tal modo que, como bien afirma Magdalena Sepúlveda:

La protección de los Derechos Humanos, que incluye el respeto y protección a las particularidades y requerimientos específicos de los diversos grupos de población, no es una opción más de política pública, sino que responde a obligaciones estatales asumidas en virtud de una amplia gama de normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos. (Sepúlveda, 2014, pág. 7)

No obstante, aún existe una brecha entre el discurso de los derechos y su implementación práctica, lo que implica un reto para garantizar que el diseño, la puesta en marcha, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales se haga desde un marco de derechos (Sepúlveda, 2013).

¹ Forma parte de un proyecto de investigación concluido y financiado por la Universidad Autónoma de Bucaramanga, en el que se analizan también otros principios de derechos humanos, denominado "Análisis con enfoque de Derechos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas "Más Familias en Acción" en Colombia.

En lo que se refiere específicamente al seguimiento y la evaluación de políticas sociales desde dicho enfoque, se ha resaltado en los debates internacionales la necesidad de construir indicadores de Derechos Humanos², especialmente referidos a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); como instrumentos objetivos y verificables para el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales de los países y la medición del cumplimiento de tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos. Una de las principales impulsoras de la elaboración de un marco conceptual y metodológico para facilitar el logro de este propósito ha sido la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los antecedentes del monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos datan de 1990, fecha a partir de la cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido elaborando indicadores para medir variados aspectos del desarrollo humano en los países del mundo, de los cuales da cuenta en sus informes anuales.

La comprensión de la pobreza como un asunto de Derechos Humanos, la persistencia de indicadores socioeconómicos poco favorables en América Latina y las obligaciones adquiridas en tratados internacionales ratificados³, instan a los Estados a combatirla poniendo en práctica programas, políticas y estrategias que integren en sus procesos de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación un enfoque de derechos humanos, incluidos sus **principios pilares**, a saber: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas, progresividad y no regresividad (Naciones Unidas, 2009a).

El análisis de las políticas sociales desde un marco normativo de derechos humanos pretende, en concordancia con lo anterior, facilitar las comparaciones entre dichas políticas en los Estados y generar información no solo cuantitativa, como la provista por los indicadores de desarrollo humano, sino principalmente cualitativa que favorezca la consolidación de los esfuerzos de dichos Estados (Pautassi & Royo, 2012).

1. Análisis de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) desde un enfoque de Derechos Humanos

En el marco de la protección social en América Latina, los PTMC han sido un mecanismo para hacer redistribución del ingreso a la población en mayor situación de pobreza, bajo la convicción de que su transmisión intergeneracional puede evitarse en tanto que se mantenga y aumente la inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición.

En esta dirección, desde el año 2000 ha venido operando en Colombia el PTMC “Más Familias en Acción”, pasando de ser una estrategia temporal de emergencia ante la crisis económica, hasta convertirse en un programa respaldado por un marco jurídico otorgado por la Ley 1532 de 2012. Dicha Ley señala que podrán acceder a las transferencias monetarias, el 100% de las familias en todo el territorio nacional, que estén en situación de pobreza y tengan hijos e hijas menores de 18 años.

Los PTMC representan un giro en el enfoque de las políticas para superar la pobreza al tomar la igualdad de derechos, y no solo la igualdad de oportunidades, como la cuestión fundamental de dichas políticas (Velásquez, González, Peña, & Rodríguez, 2012, pág. 19). Desde esta premisa, y siguiendo las tendencias conceptuales-académicas de la región, la pobreza ya no es entendida como mera cuestión económica sino como un asunto de derechos humanos que debe ser abordado como tal por las políticas y programas dirigidos a su reducción o eliminación (Naciones Unidas, 2009a).

De este modo se entiende que, como programas de protección social emblemáticos de los gobiernos de América Latina, los PTMC pueden favorecer la consecución de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los países al vincular la pobreza y las políticas de desarrollo humano no solo con asistencia social o caridad sino con cuestiones de derecho y obligaciones; un aspecto clave de los programas sociales desde el enfoque de derechos humanos (Fiszbein & Schady, 2009). Siguiendo a Naciones Unidas (2009a), estos programas “tienen el potencial de ayudar en la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, en

2 Los indicadores en este punto son entendidos, según Pautassi & Royo siguiendo a Abramovich (2007), como “medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas” (Pautassi & Royo, 2012, pág. 15)

3 Dentro de dichos tratados se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.



particular en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda” (pág. 2).

Analizar estos PTMC desde el enfoque de Derechos Humanos es una iniciativa que surge en el año 2011 con un grupo de expertos en el tema que se reunió en Santiago de Chile, produciendo una matriz como instrumento para su análisis⁴. Dicha matriz se encuentra estructurada sobre los principios fundamentales de Derechos Humanos –*igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia, progresividad y no regresividad*– logrando identificar elementos en el diseño del programa que dan cuenta de las proximidades y las distancias sobre el uso del marco de derechos como horizonte de la acción gubernamental en este tipo de programas dirigidos a la pobreza.

1.1 Principio de igualdad y no discriminación

La prohibición de la discriminación tanto directa como indirecta⁵ no es suficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos, incluidos los DESC. Dar cumplimiento al principio de igualdad y no discriminación insta a las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por ser altamente desiguales, a adoptar medidas que contemplen la protección especial a la población en situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar el disfrute de los DESC en condiciones iguales al resto de la población y lograr así una igualdad sustantiva (Sepúlveda, 2014).

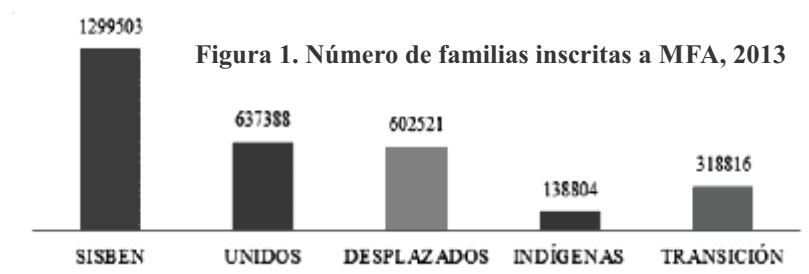
La incorporación del principio en mención en el programa MFA será aquí analizada a la luz de las siguientes variables sugeridas en la matriz de análisis anteriormente mencionada: Identificación e inclusión de destinatarios, Criterios de selección y postulación, Cobertura y exclusión, Enfoque étnico y de género y pertinencia económica de las transferencias.

1.1.1 Identificación e inclusión de destinatarios

El principio de igualdad y no discriminación aborda asuntos relacionados con los procedimientos de selección y el manejo que desde los PTMC se da a los errores de exclusión, siendo una de las sugerencias la incorporación de registros únicos de destinatarios de programas sociales. Por tanto, el cumplimiento de dicho principio exige que el proceso de orientación y los criterios de elegibilidad sean justos, razonables, objetivos y transparentes. Los mecanismos de identificación de destinatarios deberían estar abiertos al escrutinio, evitar la estigmatización, evaluarse de forma regular y no excluir a los necesitados de apoyo (Naciones Unidas, 2009a; Sepúlveda, 2014).

Para el caso del programa Más Familias en Acción, la identificación de las familias potencialmente beneficiarias se realiza a través de cuatro instrumentos: SISBEN III: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SIUNIDOS: Sistema de Información de la estrategia UNIDOS para las familias pertenecientes a la estrategia para la superación de la pobreza extrema, RUV-RUPD: Registro Único de Víctimas - Registro Único de Población Desplazada y Listados censales indígenas.

A través de dichos instrumentos se conforma una base de familias elegibles que busca minimizar los errores de exclusión, dado que focaliza las familias en mayor vulnerabilidad. Con esta información que se remite a cada uno de los municipios colombianos, se abre el proceso de inscripción como un mecanismo por medio del cual el programa incorpora a las familias potenciales, es decir, aquellas que cumplen con los requisitos para ser destinatarias y aceptan los compromisos de corresponsabilidad para la entrega de los incentivos. Al respecto, de acuerdo con información provista por el DPS (2014) a Diciembre de 2013 se logró la inscripción de 2.997.032 familias en los 1.102 municipios del país. La Figura 1 expone de manera detallada esta información.



Fuente: Tomado de (Departamento para la Prosperidad Social, 2014, pág. 15)

⁴ La guía para el análisis de los PTMC puede ser consultada en http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/guia_1-v2.pdf y para efectos de este artículo se desarrollaron las variables de la matriz correspondientes al principio de igualdad y no discriminación.

⁵ De acuerdo con Sepúlveda (2014, pág. 23), la discriminación indirecta es “aquella medida que sin tener por objeto discriminar, tiene como resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos”.

Si bien, la Ley 1532 contempla en el Artículo 11, referido al *Sistema de Evaluación*, la definición de mecanismos de evaluación periódicos con el propósito de reducir errores de inclusión y exclusión del programa, es importante decir que estos dependen también de la forma en que son manejados en los sistemas de información derivados de los instrumentos anteriormente mencionados, los cuales al funcionar a nivel nacional y diseñarse de manera independiente de los programas sociales, trascienden el diseño operativo del programa.

Así por ejemplo, críticos del SISBEN señalan que este ha sido susceptible a los intereses políticos de autoridades de los entes territoriales en su afán de demostrar avances en la lucha contra la pobreza⁶, afectando gravemente a potenciales destinatarios de los programas sociales de la nación. De igual forma, indican que la implementación de la nueva metodología SISBEN III y la incorporación de nuevos criterios para medir la pobreza han implicado la exclusión de personas que aún no la superan. Todo ello sin mencionar los múltiples problemas de inclusión que han afrontado tanto el SISBEN como el RUV-RUPD.

Respecto a los territorios, de acuerdo con la investigación elaborada por Velásquez et al. (2012), durante la primera oleada de focalización territorial del programa (2000 – 2002) el error de inclusión fue del 57.3%, quedando incluidos 356 municipios que no debieron entrar mientras que el error de exclusión fue de 356 municipios que debieron entrar en la focalización territorial y no lo hicieron (15,4% de Boyacá, 10,4% en Nariño y 9,3% en Santander). Sobre este asunto, el programa MFA ha tenido cambios importantes en comparación con su diseño inicial al eliminar las restricciones a los municipios que no contaban con entidad bancaria, insuficiente estructura educativa y de salud o que fuesen capitales de departamento o municipios conurbados.

A la luz de los derechos humanos y del principio de igualdad y no discriminación, la eliminación de la restricción territorial se considera un cambio positivo pues es bien sabido que son las localidades con mayor déficit de infraestructura las que cuentan con mayor número de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (ALCSH, 2011a). Pese a ello, luego del cambio de los criterios de ingreso de los municipios al programa el porcentaje de errores de inclusión se redujo a 53,3%, cuatro puntos

porcentuales menos que en la primera oleada de focalización territorial, y 121 municipios fueron excluidos (Velásquez, González, Peña, & Rodríguez, 2012, págs. 122-124).

A fin de evitar errores de exclusión en las comunidades indígenas, siguiendo el enfoque diferencial y la adaptabilidad, el programa cuenta con un componente de selección comunitaria en las localidades indígenas (Departamento para la Prosperidad Social, 2013d; Robles, 2009). De acuerdo con Cecchini & Madariaga, este mecanismo opera bajo el supuesto de que las comunidades poseen mayor información acerca de las condiciones socioeconómicas de sus miembros, no obstante, señalan que se trata más bien de mecanismos de vigilancia social y transparencia que de “control efectivo respecto de los hogares incluidos y excluidos” (2011, pág. 28).

Ahora, un aspecto favorable del programa en materia de inclusión es la incorporación de la *Semilla de Compromiso* en su rediseño como mecanismo para compensar el costo de oportunidad en que incurre una familia para realizar la inscripción y el trámite de los documentos solicitados. Ciertamente, los costos de oportunidad de participar en programas sociales tienden a ser mayores para las poblaciones más pobres, por lo que la semilla puede contribuir a evitar la exclusión en los procesos de inscripción. No obstante, vale decir que de acuerdo con el informe sobre el Departamento para la Prosperidad Social con perspectiva de Derechos Humanos presentado por la Oficina en Colombia del Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH (2013), a julio de 2013 el 16% de las familias que reunían las condiciones para estar en el programa no estaban inscritas.

1.1.2 Criterios de selección y postulación

En relación con los criterios de selección y postulación, se ha dicho que la existencia de plazos limitados para la postulación no concuerda con el enfoque de derechos humanos, toda vez que la titularidad de los derechos es permanente. Las recomendaciones en esta variable giran en torno a la adopción de procedimientos de postulación sencillos, que no conlleven a altas inversiones de tiempo y dinero para los potenciales destinatarios (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2011).

⁶ Tal es el caso de la ciudad de Barranquilla, en la que según el concejal Rafael Sánchez por este motivo quedaron fuera del SISBEN cerca de 100.000 beneficiarios en el 2013. Para mayor información puede remitirse al enlace: <http://www.bluradio.com/#/46513/por-errores-quedan-fuera-del-sisben-cerca-100-mil-beneficiarios-en-barranquilla>



El proceso de inscripción al programa MFA tiene tres modalidades, una inicial que es masiva, una complementaria para las familias que no pudieron participar en el proceso inicial y una permanente que está habilitada *únicamente* para familias en situación de desplazamiento. Los procesos de inscripción son responsabilidad del DPS y las administraciones municipales, quienes generalmente contratan a operadores privados por medio de licitaciones públicas.

Pese a que en diversos municipios se ha optado por incorporar estrategias con el propósito de reducir la inversión de tiempo necesario para inscribirse al programa, dentro de los que se encuentran la asignación telefónica de citas y el “pico y placa”⁷ para la inscripción según el número de terminación de la cédula de ciudadanía, estas han sido insuficientes. En los procesos de inscripción son comunes las filas de miles de personas, quienes permanecen hasta 12 horas a las afueras de los lugares designados para tal proceso en los municipios y la reventa de puestos por un valor que oscila entre los 20.000 y 30.000 pesos colombianos (aprox. entre 10 y 15 USD).

En todo caso, la inscripción temporalmente limitada suscita especial preocupación en lo relativo a la observancia del principio de igualdad y no discriminación, ya que las familias al cumplir las condiciones de elegibilidad y estar focalizadas ya tienen según la Ley 1532 de 2012 el derecho a participar del programa y esa titularidad no puede estar acotada en un plazo definido en el tiempo y abrirse excepcionalmente solo a determinado grupo de población.

La inestabilidad económica de familias que se encuentran en los límites de la pobreza dificulta la mejor planificación de los recursos, pues como ya se ha dicho en capítulos anteriores, ante situaciones de crisis económicas las familias

optan por disminuir gastos en ámbitos como la salud y la educación de sus hijos e hijas, afectando en el largo plazo el capital humano de sus núcleos familiares. En consideración de lo anterior, los procedimientos de inscripción del programa MFA debieran ser flexibles a las diversas realidades que enfrentan las personas y sus familias.

Ahora, es necesario tener en cuenta que son las familias en mayor situación de pobreza quienes generalmente más limitaciones tienen en el acceso a la información acerca de la oferta gubernamental, ya sea porque los canales a través de los cuales se divulga dicha oferta no son accesibles para el tipo de población a la que se pretende llegar, porque la información les llega tardíamente, por limitaciones en los recursos materiales para desplazarse hasta el lugar de inscripción, entre otras múltiples razones. Si bien la mencionada *Semilla de compromiso* es un factor favorable, las inversiones de tiempo siguen siendo considerablemente altas, teniendo en cuenta que las inscripciones se realizan en las cabeceras municipales y en el territorio colombiano es común encontrar zonas rurales realmente distantes de las mismas, con deficientes condiciones para los desplazamientos.

La evidencia de que las familias no acuden a las inscripciones en los tiempos definidos por el programa se refleja en las cifras de familias inscritas a corte de 2012 por departamento en las cuales puede evidenciarse una gran diferencia entre las familias que resultan elegibles a través de la focalización y las que efectivamente se inscriben en el programa para recibir la transferencia monetaria, tal es el caso de departamentos como Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo y Vichada, en los cuales el porcentaje de familias inscritas no alcanzó el 50% (Departamento para la Prosperidad Social, 2013a, pág. 6).

Tabla 1. IPM y NBI de departamentos con menor porcentaje de inscripción a MFA

Departamento	Familias elegibles SISBEN Nivel I (2012)	% Familias SISBEN Nivel I inscritas (2012)	Incidencia de Pobreza Multidimensional (2005)	Población en hogares con NBI (2005)
Caquetá	86.886	39%	72,45	41,5
Chocó	58.492	47,9%	86,88	79,2
Guainía	984	48,3%	83,25	60,2
Guaviare	19.084	36,3%	78,47	39,9
Meta	90.778	43,8%	54,00	25,0
Putumayo	57.396	38,1%	78,61	34,5
Vichada	5.955	38,2%	85,23	66,8

Fuente: elaboración propia con base en Departamento para la Prosperidad Social (2013a) y DANE (2005).

⁷ Los sistemas de pico y placa fueron creados inicialmente como medidas de gestión de la demanda de transporte. Actualmente se utilizan también para la gestión de la demanda de otros servicios con escasa oferta y excesiva demanda. Para el caso de las inscripciones de MFA en ciudades como Bogotá, este sistema pretende reducir el colapso mediante la restricción del servicio diario de asignación telefónica de citas, dependiendo del último número de la cédula de ciudadanía.

Tal como se expone en la Tabla 1, los departamentos con menor porcentaje de familias Nivel 1 inscritas al programa tienen, precisamente, altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI y alta Incidencia de la Pobreza Multidimensional– IPM. Dichos departamentos se caracterizan además por ser de difícil acceso y por contar con asentamientos bastante distantes de las cabeceras municipales. Ante tales contextos, debería ser prioridad el buscar nuevas estrategias de divulgación de las inscripciones que garanticen el acceso a la información a quienes se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. Sobre este asunto Germán Quiroga González, excoordinador de la Estrategia JUNTOS, afirmó en el 2011 que, puesto que cerca del 30% de las familias que formaban parte de la estrategia no estaban inscritas en MFA, se hacía necesario “implementar métodos de búsqueda e inscripción más activos para evitar la exclusión de destinatarios en zonas rurales y localidades alejadas” (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2011, pág. 26). No obstante, actualmente la estrategia de medios para la divulgación de la información relacionada con el programa es parte de los compromisos que adquieren las Administraciones Municipales y su ejecución depende de los Alcaldes y los Enlaces Municipales y, dado que dichas estrategias son de carácter descentralizado, el programa MFA no hace supervisión a las mismas (Silva, 2014).

Otro aspecto que resulta discriminatorio en el proceso de inscripción es que el programa MFA ha dispuesto que a cada familia inscrita le sean asignados máximo 3 incentivos educativos y en el momento de la inscripción, la madre titular debe priorizar los tres hijos que lo recibirán. Dicha disposición discrimina a las madres que tienen más de tres hijos en edad escolar y afecta el principio de igualdad de los niños y niñas poniéndoles en situación de desventaja y reduciendo la capacidad de la familia para invertir en su desarrollo. Como señala Naciones Unidas:

Los niños son especialmente dependientes de los servicios sociales que deben crear las condiciones necesarias para que crezcan sin convertirse en víctimas de la pobreza. Los niños necesitan en particular tener acceso a la salud, al bienestar social y a los servicios educativos. (Naciones Unidas, 2009a, pág. 21)

Pese a que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se contempla “la entrega del subsidio escolar y nutricional de las Familias en Acción elegibles, siempre y cuando *cobijen a la totalidad de NoNaA⁸ integrantes de estas*, evitando que la familia establezca una regla de repartición entre recepción de subsidios y participación de los NoNaA en el mercado laboral” como una de las acciones a potenciar en el marco de la *Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 -2015*, a la fecha la disposición en mención no se ha retirado del diseño operativo del programa MFA.

La discusión sobre la titularidad de derechos, la limitación temporal de las inscripciones y la obligación de priorizar máximo tres hijos para la asignación del incentivo de educación conlleva también a retomar los principios de protección integral, interés superior y prevalencia de derechos de niños, niñas y adolescentes contenidos en la Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la infancia y la adolescencia en Colombia. Según estos principios la protección integral de NNA, incluida la prevención de la amenaza o vulneración de sus derechos, se materializa en políticas, programas y proyectos relacionados con la infancia, adolescencia y la familia, así como obligan “a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (Congreso de Colombia, 2006). En esta medida, ninguna disposición que responda al diseño interno de un programa debería derivar en afectaciones al interés superior de niños, niñas y adolescentes.

Desde un enfoque de Derechos, las inscripciones al programa *tendrían que ser permanentes* en principio, no solo para familias en situación de desplazamiento, sino también para quienes en el momento de la inscripción aún no figuraban en las bases de datos de los instrumentos utilizados para la identificación de destinatarios en reconocimiento de su titularidad de derechos. Un cambio de este tipo ciertamente conllevaría a realizar ajustes en el diseño operativo del programa, especialmente en los mecanismos de verificación de las condicionalidades.

1.1.3 Cobertura y exclusión

Aplicar el principio de igualdad y no discriminación al derecho a la seguridad social

8 Niños, Niñas y Adolescentes.



implicaría la cobertura universal de los sistemas de protección social, priorizando a las personas en situaciones de mayor marginalidad y vulnerabilidad. Esto significa que los Estados deberían ampliar progresivamente la cobertura de sus sistemas de protección social haciendo uso del máximo de recursos de los que dispongan y teniendo como fin la universalidad del disfrute de todos los derechos, incluido el derecho a la seguridad social.

En tales contextos, la focalización debiera ser solo un instrumento para el logro de la universalidad y en todo caso, cuando por limitaciones de recursos se optase por programas focalizados, estos tendrán que ceñirse a los principios de igualdad y no discriminación, prestando especial atención a los mecanismos de focalización y criterios de elegibilidad.

En lo que se refiere a los asuntos relacionados con la cobertura y los problemas de exclusión de los PTMC, los argumentos desde el enfoque de derechos sugieren el aumento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la totalidad de familias potencialmente destinatarias⁹ y la elaboración de estrategias y planes que permitan identificar a las personas excluidas (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2011).

En Colombia, el programa Más Familias en Acción aún no cubre al total de población en pobreza o pobreza extrema. Así las cosas, para el año 2013, de un total de 3.271.342 familias potencialmente beneficiarias que se encontraban identificadas por el SISBEN, SIUNIDOS y RUV-RUPD, se inscribieron 2.745.565 familias. Esto significa que, si bien las inscripciones superaron las metas del Gobierno Nacional, aproximadamente el 16% de familias potencialmente destinatarias se encuentran fuera del programa; esto sin tener en cuenta a quienes se encuentran fuera de los sistemas de información previstos por MFA (OACNUDH, 2013; Departamento para la Prosperidad Social, 2014).

Las metas de cobertura del programa MFA se amplían anualmente con la apertura de las inscripciones. Sin embargo, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 aun no se contempla la total cobertura de los potenciales destinatarios, siendo la meta preliminar alcanzar a un total de 2.950.000 familias. Lo anterior, aunado a la ya mencionada limitación temporal de sus inscripciones dificulta el logro de la Universalidad focalizada del programa.

1.1.4 Enfoque étnico y de género

El principio de igualdad y no discriminación en relación con la etnicidad y el género en los programas de transferencias condicionadas sugiere tener en cuenta la pertinencia cultural de la oferta de los servicios y el diseño especializado de los mismos a fin de no obviar las condiciones históricas de vulnerabilidad y exclusión sobre mujeres, indígenas y afrodescendientes (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2011).

Respecto a la inclusión del enfoque étnico en el programa vale decir que el artículo 24 de la Ley 21 de 1991 por medio de la cual se aprueba en Colombia el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas señala que “los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna” (Programa Presidencial para la formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, 2012) y es precisamente la implementación del programa Familias en Acción para pueblos indígenas una aproximación a esta disposición, en cuanto se desarrolló un proceso de consulta, concertación y acuerdos para promover el mejoramiento de la salud, la nutrición y la educación de los niños y niñas indígenas que forman parte de los 87 pueblos indígenas de Colombia.

El programa MFA para pueblos indígenas fue diseñado atendiendo a las particularidades propias de la población y respetando la consulta previa contemplada en el artículo 7 de la Ley 21 de 1991, la cual se fundamenta en el derecho de dichos pueblos a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Lo anteriormente expuesto marca una atención diferencial en el proceso de identificación y selección de familias indígenas respecto de otras poblaciones, dado que el instrumento de focalización de la población indígena potencialmente beneficiaria corresponde exclusivamente a los listados censales¹⁰ que proporciona la autoridad indígena del resguardo o cabildo, en los que señala las familias de escasos recursos económicos con hijos menores de 18 años, las cuales han sido avaladas previamente en asamblea comunitaria. Es

9 También denominado *Universalidad focalizada*. De acuerdo con la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (ALCSH) este concepto se asocia con la existencia de esquemas que permitan priorizar a la población más pobre para luego, gradualmente, iniciar procesos de expansión de la cobertura con el fin de cubrir a la totalidad de la *población objetivo* en situación de pobreza (ALCSH, 2011a, pág. 50).

10 Este Listado Censal oficial es el que radica la comunidad indígena en su respectiva Alcaldía municipal, cada año, como soporte para la posesión de la autoridad indígena, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 89 de 1890 y en el artículo 5 de la Ley 691 de 2001.

importante destacar que las comunidades indígenas están eximidas de aplicar el SISBEN, por tanto sus listados censales son suficientes, sin que las familias tengan que ser expuestas a una nueva medición de condiciones de vida por parte del programa MFA.

Por otra parte, siguiendo a Robles (2009), se destaca el componente de promoción de la salud y educación familiar incluido en el *plan de pueblos indígenas* del programa toda vez que incorpora la institucionalidad de dichas comunidades, reconoce sus usos y costumbres para el cuidado de la salud y los sistemas de educación no oficial.

A pesar de los avances de MFA en la inclusión del enfoque étnico en su diseño, la ejecución no expone resultados igualmente favorables pues, de acuerdo con el informe presentado OACNUDH (2013) se constató que en algunos pueblos indígenas como los Ticunas del Trapecio Amazónico no se agotó el requisito de consulta previa de acuerdo con las disposiciones de la Ley 21 de 1991. Del mismo modo, los indígenas de la Amazonía han tenido que enfrentar dificultades como la inadaptabilidad de las condicionalidades del programa a las diferencias de talla y peso de niñas y niños indígenas, las rupturas culturales que representan los desplazamientos de las madres tanto para cobrar los subsidios como para participar en los escenarios comunitarios y la imposición de sistemas de consumo inherentes al proceso de bancarización contemplado en el programa. Así mismo, el programa ha evidenciado dificultad para implementar estrategias de atención diferenciada a familias afrocolombianas y a familias mineras con miembros itinerantes (OACNUDH, 2013, pág. 14).

Sobre el **enfoque de género** en los sistemas de protección social se ha precisado que el logro de la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres implica el fomento activo de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, abordando las asimetrías de poder y desigualdades estructurales existentes entre hombres y mujeres. De acuerdo con la experta independiente Magdalena Sepúlveda, es necesaria la incorporación de dicho enfoque en el diseño y ejecución de los PTMC, y el desarrollo de evaluaciones que permitan identificar la repercusión de los mismos en el poder de decisión de las mujeres, en su participación y la perpetuación de roles y estereotipos de género (Naciones Unidas, 2009a, pág. 27; Sepúlveda, 2014).

Según señala Naciones Unidas (2009b, pág. 19) las medidas de protección social pueden

tener una repercusión diferenciada según el género, la edad, la discapacidad, la etnia u otras características de los beneficiarios, y es precisamente el grado de inclusión del enfoque de género en las políticas públicas lo que permite identificar y analizar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores sociales, entre ellos las mujeres, y por ende un buen indicador del grado de democratización de la sociedad (Velásquez, González, Peña, & Rodríguez, 2012). La transversalización del enfoque de género en los PTMC sería algo de esperar si se tiene en cuenta que la mayoría de los países que los implementan – incluido Colombia – han firmado tratados internacionales en relación con la implementación de estrategias para la garantía de los derechos de las mujeres en diversos ámbitos (Ochoa Almanza, 2010).

Pese a las disposiciones legales nacionales e internacionales, el programa MFA no ha incorporado en su diseño, implementación y evaluación una perspectiva de género pues como lo señala Guzmán, citado por Velásquez et al. (2012), no expresa “una voluntad política explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución de los géneros en términos de asignación de recursos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres” (pág. 232).

De tal forma, la única directriz concreta relacionada con el tema es la que se encuentra condensada en el parágrafo 2 del Artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 según la cual “el programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia” (Congreso de Colombia, 2012). Empero, el informe del segundo seguimiento del programa señala que no se encontraron efectos apreciables en las decisiones y el comportamiento de la mujer derivados de dicha directriz (Departamento para la Prosperidad Social, 2008).

La omisión del enfoque de género en el programa MFA tiene, como es de esperarse, repercusiones no solo en las madres beneficiarias y titulares, sino también en hombres y NNA vinculados al programa. Dentro de las principales críticas al programa en relación al género se encuentran las implicaciones de las condiciones y las responsabilidades que asumen las mujeres beneficiarias de las transferencias.

Para empezar, en su Manual Operativo se establece que la prioridad en el proceso de inscripción lo tiene la madre de familia, aunque



abre la posibilidad para que “en el caso de la ausencia de esta y *previo soporte de esta condición*, se permita la inscripción de un titular diferente a la madre” (Departamento para la Prosperidad Social, 2013d, pág. 18). Así, por ejemplo, se dispone que en caso de que la madre no pueda presentarse, una persona acudiente como el padre, la abuela, etc. podría hacerlo únicamente si está en la posibilidad de evidenciar la incapacidad de la madre para asistir a la inscripción (ya sea por enfermedad, secuestro, reclusión...). Dicha posibilidad responde entonces a situaciones coyunturales o permanentes que impidiesen a las madres presentarse en la inscripción al programa, más no se dicta en función de ser beneficiosa para aquellas familias con arreglos familiares de reproducción y cuidado que divergen del modelo hombre-trabajo extradoméstico y mujer-trabajo doméstico, por lo que en la práctica se incurriría en vulneraciones al principio de igualdad y no discriminación por someter a procedimientos complejos a las familias que se estructuran de manera distinta al esquema tradicional (tales como aquellas conformadas por hombres jefe de hogar, familias monoparentales masculinas, familias extensas, etc.).

Claramente, y en concordancia con lo afirmado por Tepichin Valle (2010) y Sepúlveda (2014), esta clase de mandatos parecen fundamentarse en la concepción de una única estructura familiar basada en el binomio hombre-mujer y en la adjudicación del trabajo doméstico a las mujeres. Este rezago manifiesto en el diseño de gran parte de los PTMC de la región latinoamericana evidentemente, además de incurrir en discriminaciones a arreglos familiares alternos, deja de lado la potencialidad que tienen dichos programas para promover la participación más activa de los hombres en el trabajo de cuidado no remunerado de la familia.

Sobre ello se ha dicho que los programas de protección social desde un enfoque de derechos debieran tomar con cautela la corresponsabilidad que los PTMC imponen a las mujeres jefas de hogar puesto que, si bien es necesario reconocer y respetar sus papeles como cuidadoras, su diseño debería contribuir a cambiar las ideas tradicionales sobre los roles de género que se desempeñan al interior de las familias (Sepúlveda, 2014, pág. 25).

Retomando este último punto, es válido afirmar que el programa MFA puede repercutir en la perpetuación de roles y estereotipos de género dado su diseño actual. La aplicación de la normatividad anteriormente mencionada deriva

en que sean las mujeres madres quienes sean priorizadas por el programa para cobrar y administrar la transferencia en efectivo, asistir a los encuentros de bienestar y cumplir con las condicionalidades del programa llevando los hijos e hijas a los controles médicos y asegurando la asistencia escolar, lo que no favorece la generación de cambios en la distribución de roles dentro de la familia y por el contrario mantiene el estereotipo de la mujer como responsable principal del cuidado de los hijos y los trabajos domésticos y los hombres de los extradomésticos.

Un programa de protección social adecuado a las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos exige la incorporación de medidas para eliminar prácticas culturales que tienen sustento en la perpetuación de funciones estereotipadas, teniendo como fin la transformación de las dinámicas de género vigentes. Al ser las mujeres responsables de dar cuenta de las corresponsabilidades, se perpetúa la noción de que son ellas las principales responsables del cuidado y su trabajo se incrementa cuando se transforman en beneficiarias del programa pues están encargadas de las gestiones y de asegurar la asistencia escolar y la asistencia a los controles de la salud, además de asistir a las actividades asociadas al programa (Rodríguez Enríquez, 2011). De tal modo que con la atribución exclusiva del cumplimiento de corresponsabilidades a las madres

No sólo se aumenta la carga de trabajo y la escasez de tiempo de las mujeres, que es una de las razones de su desigualdad social y económica, sino que además refuerza el estereotipo de género de que el hombre es el principal sostén de la familia y la mujer la principal y natural responsable de la crianza de los hijos y de las tareas domésticas. (Sepúlveda, 2014, pág. 31)

Se evidencia en lo anterior la concepción de que las mujeres tienen tiempo para realizar todas estas actividades e incluso para soportar el funcionamiento del programa en territorio, dado que sobre las mujeres que ejercen como madres líderes recae la responsabilidad de ser intermediarias voluntarias entre los grupos de madres titulares y el programa, su tiempo es ofrecido sin retribución alguna, por lo cual “la inquietud sobre si los bajos costos de implementación del programa que han sido valorados como una fortaleza, no son producto

de una *utilización instrumental* de miles de mujeres colombianas, entre ellas unas treinta y seis mil madres líderes” (Velásquez, González, Peña, & Rodríguez, 2012, pág. 254).

Ahora, es importante ahondar en la aludida utilización instrumental, ya que continuamente se ha confundido el bienestar de las mujeres con el de sus familias, convirtiéndolas en simples vehículos para garantizar los derechos de los NNA de sus núcleos familiares, obviando su condición de sujetas de derechos con necesidades propias (Tepichin Valle, 2010). El rol de madres y cuidadoras, más no el de mujeres ciudadanas, es el que confiere a las *madres titulares* los requisitos para ser incluidas en el programa Más Familias en Acción. Desde esta reflexión se entiende que las mujeres, más que beneficiarias directas de MFA, son beneficiarias operativas, esto es que acceden a los beneficios no como titulares de derechos asociados a la seguridad social sino por su relación de parentesco con los verdaderos portadores del derecho: sus hijos e hijas (Ochoa Almanza, 2010; Rodríguez Enríquez, 2011; Sepúlveda, 2014).

Al respecto Ochoa Almanza concluye que El impacto que genera el programa (MFA) en las madres beneficiarias, en términos económicos, está íntimamente relacionado con su rol de cuidadora. Los beneficios están dirigidos a los menores, por lo que si hay un beneficio para las mujeres, solo puede ser en términos de apoyar y aliviar sus dificultades como madres. (Ochoa Almanza, 2010, pág. 74)

Así las cosas, más que responder a la voluntad de empoderamiento del rol de las mujeres, las directrices contenidas en la Ley 1532 de 2012 pueden terminar por profundizar desigualdades de género y afianzar el rol de cuidado y sacrificio tradicionalmente asignado a las mujeres.

La omisión del enfoque de género en el programa MFA contradice además el principio *Perspectiva de género* contenido en la Ley 1098 de 2006 por la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia¹¹. Según dicho principio, la perspectiva de género se debe tener en cuenta en todos los ámbitos en los que se desenvuelven los NNA, con el fin de alcanzar la equidad. Siguiendo esta línea se puede afirmar, por ejemplo, que el beneficio de educación

limitada a 3 NNA de la familia podría resultar en afectaciones a niños y niñas por razón de su pertenencia a uno u otro género. De hecho, el informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH afirma que la medida de máximo tres ayudas educativas por familia

Puede tener repercusiones discriminatorias al interior de las familias. Teniendo en cuenta factores culturales de orden patriarcal que persisten en la sociedad colombiana, es posible que algunas familias decidan que sean los hijos varones los que ingresen al sistema escolar. (OACNUDH, 2013, pág. 11)

Al respecto Magdalena Sepúlveda, experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, ha declarado que la incorporación del enfoque de derechos en los programas dirigidos la pobreza exige evitar la implementación de mecanismos que puedan derivar en tratos discriminatorios por razones de género y la no exclusión de las personas que necesitan de su apoyo (Naciones Unidas, 2009a).

En el marco del principio de igualdad y no discriminación, una mejor incorporación del enfoque de género en PTMC como Más Familias en Acción requiere, por un lado, enmarcar la pobreza y las propuestas para su superación en dinámicas sociales genéricas; y por otro, reconocer las restricciones que dichas dinámicas imponen a las mujeres con el fin de evitar externalidades negativas derivadas del diseño y la implementación de dichos programas (Rodríguez Enríquez, 2011). Ciertamente, siguiendo a Tepichin Valle (2010), el diseño de programas focalizados como MFA debiera contribuir a estrechar las brechas entre la normatividad y la realidad, ajustándose a las diversas realidades familiares y evitando la reproducción de las desigualdades y la discriminación de quienes conforman la diferencia.

1.1.5 Pertinencia económica de las transferencias

La inclusión del principio de igualdad y no discriminación implica de igual manera que las transferencias económicas que constituyen los PTMC sean pertinentes implementando, por

11 Lo que resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en Colombia las normas contenidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia se aplican de manera preferente frente a las disposiciones contenidas en otras leyes (Congreso de Colombia, 2006).



ejemplo, montos diferenciados de acuerdo con las particularidades de los individuos y mecanismos que garanticen la entrega oportuna de los incentivos (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2011).

De acuerdo con la clasificación realizada por el programa, MFA maneja una transferencia directa que consiste en la entrega de dinero a los beneficiarios, permitiendo que ellos de acuerdo con sus necesidades puedan disponer libremente de estos recursos. Respecto a la determinación de los montos (ALCSH, 2011d) señala que se utilizan tres enfoques: la transferencia plana, la consideración de la estructura familiar y las transferencias según las características de los destinatarios, siendo ésta última en la que se enmarca el programa MFA. Esta estrategia puede ligarse al objetivo prevalente del uso de servicios públicos para la acumulación de capital humano, pues los montos se determinan en función de los costos de oportunidad que enfrenta la población seleccionada en el uso de los servicios de salud y educación (ALCSH, 2011d, pág. 10).

Desde un enfoque de Derechos Humanos es recomendable que la determinación de los montos responda a las brechas de pobreza existentes, lo cual es aplicado en el programa MFA, dado que dichos montos obedecen al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), con el fin de realizar una TMC progresiva conforme al nivel de pobreza de los municipios. Para la focalización territorial y el establecimiento de los montos de los incentivos de acuerdo con los municipios el Manual Operativo contempla por una parte la identificación de los municipios de acuerdo con la incidencia de pobreza medida por el IPM y posteriormente la selección o agrupación de municipios teniendo en cuenta el grado de urbanización (Grupos 1 y 2) y la incidencia de la pobreza según IPM (Grupos 3 y 4). Así las cosas, los montos de los incentivos de salud y educación son mayores para los Grupos geográficos de intervención 3 y 4 (Departamento para la Prosperidad Social, 2013d).

Así mismo, obedeciendo a las particularidades de los individuos, el incentivo de educación incrementa en la medida en que aumenta el grado cursado por el adolescente beneficiario, bajo el supuesto de que los costos de oportunidad para mantenerse en el sistema educativo aumentan en los últimos grados de secundaria.

Otro elemento de diseño fundamental para el monto de las transferencias radica en las reglas de actualización y adaptabilidad las cuales están relacionadas con los marcos jurídicos en torno a

los cuales operan los programas de transferencias monetarias condicionadas (ALCSH, 2011d). La Ley 1532 de 2012, por medio de la cual se regula el funcionamiento de Familias en Acción, define en el artículo 6 que cada año el programa realizará una revisión de los criterios de los subsidios y de los montos y que en todo caso el reajuste no podrá ser menor al IPC de ingresos bajos (Congreso de Colombia, 2012). Al respecto, ALCSH señala que “el blindaje legal y los mecanismos explícitos de actualización de los montos de transferencias pueden proveer mayores niveles de certidumbre a los beneficiarios en cuanto a la evolución, proyecciones y estabilidad futura de sus ingresos” (ALCSH, 2011d, pág. 15)

La Ley promulga además en su Artículo 10 que los pagos de los incentivos serían efectuados cada dos meses privilegiando los productos financieros transaccionales para la entrega de las transferencias a fin de promover la bancarización e inclusión financiera, siendo flexible esta periodicidad a los casos de emergencias (Congreso de Colombia, 2012). Sin embargo, de acuerdo con la información provista por Funcionario del Equipo MFA Regional Santander las principales quejas y reclamos que recibe el programa son por el incumplimiento de los pagos (Silva, 2014). En concordancia con lo anterior, el informe de OACNUDH afirma que las personas destinatarias han debido enfrentar problemas como el incumplimiento de las fechas de entrega de los subsidios y que, por ejemplo, a junio de 2013 familias beneficiarias del programa de Santa Marta (Magdalena) y Maicao (Guajira) estaban recibiendo los subsidios correspondientes a los meses de enero y febrero (OACNUDH, 2013, pág. 11).

A manera de recomendación

El análisis del diseño del programa Más Familias en Acción desde el enfoque de derechos aquí adelantado permite precisar las siguientes recomendaciones al programa:

- Efectuar un *ejercicio de monitoreo y seguimiento a los Sistemas de Identificación de Beneficiarios* de los que se vale el programa (SISBEN, SIUNIDOS, RUV – RUPD y listados censales indígenas) a fin de evitar errores de exclusión.
- Incorporar *mecanismos de evaluación y seguimiento a las estrategias de medios* ideadas por las administraciones municipales para los procesos de

inscripción y difusión de la información relacionada con el programa.

- Buscar *nuevas estrategias de divulgación* dando prioridad a destinatarios que pertenecen a zonas rurales y localidades alejadas de las cabeceras municipales.

- Garantizar *inscripciones permanentes al programa para quienes en el momento de la inscripción masiva aún no figuraban en las bases de datos* de los instrumentos utilizados para la identificación de destinatarios, en reconocimiento de su titularidad de derechos y de las disposiciones contenidas en la Ley 1532 de 2012.

- *Eliminar la restricción de 3 incentivos educativos por familia* en atención al principio de igualdad y no discriminación, la normatividad contenida en la Ley 1098 de 2006 y a las recomendaciones dadas por la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008-2015.

- *Incorporar el enfoque de género* en el diseño, implementación y evaluación del programa MFA en concordancia con las disposiciones legales nacionales e internacionales a las que se adhiere el Estado colombiano, a fin de evitar discriminaciones y la perpetuación de roles y estereotipos de género.

Se entiende que la efectividad de las recomendaciones expuestas tiende a ser mayor en la medida en que los programas de protección social como Más Familias en Acción se adscriban a discusiones más amplias sobre la implementación de políticas sociales universales e inclusivas en Colombia.

La adscripción a los estándares del enfoque de derechos humanos de un programa de envergadura como Más Familias en Acción deriva, sin duda, en transformaciones tanto institucionales como presupuestarias y en cambios sobre las concepciones de ciudadanía y la potencialidad que representan este tipo de programas en su construcción y fortalecimiento. Lo anterior, ciertamente, implica un mayor compromiso político y social para garantizar derechos económicos, sociales y culturales a las poblaciones más vulnerables y, en general, a ciudadanos y ciudadanas del Estado colombiano.

Bibliografía

ALCSH. (2011a). *Informe de Relatoria. Taller de expertos: "Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO.

ALCSH. (2011d). *Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: La pertinencia económica de las transferencias*.

Documento de trabajo No.4. Santiago de Chile.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Balance entre la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Congreso de Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá.

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1532 de 2012*. Bogotá.

Departamento para la Prosperidad Social. (2013a). *Familias en Acción: Informe de estado y avance. Segundo Semestre de 2012*. Bogotá: Dirección de Ingreso Social.

Departamento para la Prosperidad Social. (2013d). *Más Familias en Acción. Manual Operativo. Versión 2*. Bogotá: Dirección de Ingreso Social.

Departamento para la Prosperidad Social. (2014). *Informe de Gestión 2013. Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Audiencia pública de rendición de cuentas*. Bogotá: Dirección de Ingreso Social.

Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial - Mayol Ediciones S.A.

Naciones Unidas. (2009a). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente*



encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. A/HRC/11/9: Magdalena Sepúlveda Carmona.

Naciones Unidas. (2009b). *Promoción y protección de todos los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. A/64/279.

OACDH. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

OACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado el 3 de Mayo de 2014, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

OACNUDH. (2013). *Primer Informe sobre el Departamento para la Prosperidad Social con perspectiva de Derechos Humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Ochoa Almanza, J. M. (2010). *MUJER NO, MADRE: Análisis crítico del impacto generado por el programa Familias en Acción en madres beneficiarias del Barrio Jerusalén de Bogotá (tesis de maestría)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas desde un enfoque de Derechos Humanos. Guía para el análisis. *VI Seminario Internacional de PTC*, (págs. 1-12). Santiago de Chile.

Pautassi, L., & Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Robles, C. (2009). *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.

Sepúlveda, M. (2013). De la retórica a la acción: los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos. En CEPAL-Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad* (págs. 21-39). Santiago de Chile: Unidad de Estudios del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Silva, P. A. (26 de Junio de 2014). La incorporación de principios de Derechos Humanos en el programa MFA. (J. Vargas Parra, Entrevistador)

Tepichin Valle, A. M. (2010). Políticas focalizadas para la superación de la pobreza y su impacto en la vida familiar. En S. Lerner Sigal, & L. Melgar, *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas* (págs. 395 - 408). México D.F.: El Colegio de México, CEDUA/UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género.

Velásquez, F., González, E., Peña, J., & Rodríguez, C. R. (2012). *Familias en Acción: tensiones entre lo técnico y lo sociopolítico*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia - Ford Foundation.