



---

“Políticas públicas intersectoriales: un análisis de políticas para la  
superación de la pobreza en Colombia”

TESIS

Que para obtener el grado de  
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Cristian Camilo Rodríguez Olaya

Director de tesis

Dr. José Santos Zavala

San Luis Potosí, S.L.P.

Julio, 2020

## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de diversas personas e instituciones. Soy afortunado por haber sido guiado y respaldado de distintas formas por personas tan valiosas.

Quiero agradecer profundamente al Dr. José Santos Zavala por su sabia orientación, por su amistad, por su exigencia, por sus conocimientos, por la libertad que me dio como director y por siempre creer en mí, incluso desde antes de mi llegada a México. No habría sido igual de llevadero este proceso sin su serena guía.

También agradezco de manera especial al Dr. Hugo Borjas, Coordinador de la Maestría y, para mí, un referente personal e intelectual. Gracias por la cercanía, por las edificantes conversaciones y por su respaldo permanente a mis iniciativas e intereses como estudiante. Y en general, mi gratitud y reconocimiento a toda la comunidad de El Colegio de San Luis.

Mi infinita gratitud con la Dra. Renata Bichir de la Universidad de São Paulo (USP) por los esfuerzos que hizo para que yo pudiese ir a Brasil, por recibirme y especialmente por su amistad y enorme orientación en mi trabajo. *Muito obrigado* Renata por la risa, por el cariño, por permitirme aprender tanto a su lado y por posibilitar que tuviera la experiencia de mayor crecimiento personal en mi vida.

A los miembros del grupo de investigación *Governança Multinível de Políticas Sociais* del Centro de Estudos da Metrópole (CEM) y la Universidad de São Paulo, coordinado por Renata Bichir, gracias por sus valiosos comentarios a mi proyecto de pesquisa y por las diversas sesiones de discusión en las que aprendí tanto de ustedes.

Al Dr. Luis Fernando Múnera, Decano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, mi sincero agradecimiento por su respaldo desde mi postulación a la maestría, por su valiosa lectura de mi tesis y por su amistad.

Mi enorme gratitud con Agustina Porta de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) por su paciencia, por su mirada aguda en mi trabajo, por su constante disposición de colaborarme, y por sus constructivos comentarios y enseñanzas.

Gracias a Simone Cecchini, Oficial encargado de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su ayuda en mi investigación, por sus inspiradores trabajos y por su calidez humana.

Mi agradecimiento también a Carlo Tassara de la Universidad de Roma “Sapienza” por revisar mi proyecto de tesis, por el material bibliográfico que me brindó y por su destacada obra, la cual facilitó mi trabajo.

Gracias a los directores de Transferencias Monetarias Condicionadas y de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS), Julián Torres y Carolina Náder, y a Ana María Palau, subdirectora General de Programas y Proyectos del DPS, por las entrevistas que me concedieron y por su disposición para ayudarme en mi trabajo de tesis.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México agradezco por las becas otorgadas, las cuales me permitieron dedicarme exclusivamente a estudiar toda mi maestría, así como realizar una estancia de investigación en la Universidad de São Paulo (USP).

A Michelle gracias por su gigantesca ayuda en mi tesis, por su paciencia, apoyo y cariño. A Palmira por las buenas conversaciones, por los momentos de risa y por su bonita amistad.

Por último, quiero agradecer infinitamente a mis padres y hermanos, el motor de mi vida. Ninguno de mis logros tendría tanto sentido si no fuese por su amor y respaldo incondicional, por ser un ejemplo para mí y por ser mi más grande motivación.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
Problema de investigación.....	10
<b>1 CAPÍTULO UNO. ENFOQUE INTERSECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..</b>	<b>16</b>
1.1 La pobreza como problema complejo.....	16
1.2 Integralidad: fundamento de las políticas intersectoriales .....	19
1.3 Intersectorialidad: concepto y vigencia .....	20
1.3.1 Sistemas de protección social .....	24
1.3.2 Programas de transferencias monetarias condicionadas.....	28
1.4 Intersectorialidad: premisas, límites y relaciones .....	32
1.5 Elementos de la intersectorialidad .....	35
1.6 Viabilidad de la intersectorialidad .....	41
1.7 Dirección de la Intersectorialidad .....	43
1.8 Intersectorialidad en niveles subnacionales .....	43
1.9 Escenario político-institucional .....	46
1.9.1 Actores, liderazgo y redes: desafíos en la construcción de intersectorialidad	47
1.10 Intersectorialidad como proceso: integralidad, tecnicismo y política.....	50
<b>2 CAPÍTULO DOS. ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....</b>	<b>53</b>
2.1 Introducción .....	53
2.2 Metodologías de investigación .....	54
2.3 Presentación de políticas intersectoriales en Colombia como caso de análisis .....	57
2.4 Primera etapa metodológica: contextualización .....	61
2.5 Segunda etapa metodológica: recolección de información.....	64
2.6 Tercera etapa metodológica: análisis de la información.....	68
2.6.1 Técnicas de análisis .....	68
2.6.2 Dimensiones de análisis .....	70
<b>3. CAPÍTULO TRES. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECTORIALES EN COLOMBIA .....</b>	<b>80</b>
2.7 Sistema de Protección Social colombiano: arreglos institucionales (1991-2019). 80	
2.8 Programas sociales.....	96
2.8.1 Familias en Acción .....	96
2.8.2 Red Unidos .....	104

2.8.3	De Cero a Siempre.....	110
2.9	Políticas públicas intersectoriales: análisis de Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre .....	117
2.10	Inclusividad en políticas públicas .....	118
2.10.1	Sistemas de administración .....	118
2.10.2	Objetivos.....	119
2.10.3	Planificación entre sectores .....	121
2.10.4	Sistemas de evaluación.....	123
2.11	Mancomunidad en políticas públicas.....	125
2.11.1	Fondos presupuestales .....	125
2.11.2	Sistemas de información.....	126
2.11.3	Toma de decisiones .....	128
2.11.4	Regularización de procesos .....	130
2.12	Arreglos intersectoriales en el marco de las políticas públicas.....	131
2.12.1	Alteraciones en las estructuras gubernamentales .....	131
2.12.2	Estancias institucionales de gobernanza común.....	132
3	Resultados .....	134
	CONCLUSIONES.....	140
	ANEXOS .....	146
	BIBLIOGRAFÍA .....	151

## Índice de gráficas

Gráfica 1 Porcentaje en gasto social (y en protección social) entre 1990 y 2018 en Colombia .....	10
Gráfica 2. Intensidad de la intersectorialidad en función de la integración .....	77
Gráfica 3 Ejemplo de cómo se establece numéricamente la intensidad de la intersectorialidad. ....	79
Gráfica 4. Intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre .....	138

## Índice de tablas

Tabla 1 Categorías analíticas y variables .....	64
Tabla 2 Categorías analíticas, variables y dimensiones de análisis.....	73
Tabla 3 Valoración numérica de las categorías de análisis .....	78
Tabla 4. Dimensiones y logros del programa Red Unidos .....	108
Tabla 5 Resultados inclusividad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente).....	134
Tabla 6 Resultados mancomunidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente).....	135
Tabla 7 Resultados arreglos intersectoriales de gobernanza común entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente). .....	136
Tabla 8. Intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (numéricamente).....	137

## Índice de anexos

Anexo 1 Tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina 1980-1999 (en porcentajes).....	146
Anexo 2 Evolución del índice de Gini en algunas regiones del mundo .....	147
Anexo 3 Tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina 2001-2018 (en porcentajes).....	148
Anexo 4 Organigrama Departamento de Prosperidad Social (Subdirección General para la Superación de la Pobreza) .....	149
Anexo 5 Organigrama Departamento de Prosperidad Social (Subdirección General de Programas y Proyectos) .....	150

## **Glosario de Siglas y Acrónimos**

<b>ACCI</b>	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
<b>ANSPE</b>	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCT</b>	Conditional Cash Transfers
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIPI</b>	Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia
<b>CMH</b>	Centro de Memoria Histórica
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>COP</b>	Peso Colombiano
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DAPRE</b>	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b>	Departamento de Prosperidad Social
<b>DTCM</b>	Director de Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>FA</b>	Familias en Acción
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FINAGRO</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>FIP</b>	Fondo de Inversión para la Paz
<b>GIT</b>	Grupos Internos de Trabajo
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ICETEX</b>	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
<b>IFS</b>	The Institute for Studies
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>IPM-E</b>	Índice de Pobreza Multidimensional Empresarial
<b>LP</b>	Línea de Pobreza

<b>MFA</b>	Más Familias en Acción
<b>MERPD</b>	Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
<b>MIPG</b>	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
<b>MPS</b>	Ministerio de Protección Social
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>OPHI</b>	Oxford Poverty and Human Development Initiative
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OREALC</b>	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PTC</b>	Programas de Transferencia Condicionada
<b>PTMC</b>	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>RAS</b>	Red de Apoyo Social
<b>RSS</b>	Red de Solidaridad Social
<b>RUPD</b>	Registro Único de Población Desplazada
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SGP</b>	Sistema General de Pensiones
<b>SGSSS</b>	Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>SIFA</b>	Sistema de Información de Familias en Acción
<b>SIG</b>	Sistema Integrado de Gestión
<b>SISBEN</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiario de Programas Sociales
<b>SMMLV</b>	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
<b>SNAIPD</b>	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
<b>SNBF</b>	Sistema Nacional de Bienestar Familiar

<b>SPS</b>	Sistema de Protección Social
<b>SSR</b>	Sistema Social de Riesgo
<b>SSyE</b>	Sistema de Seguimiento y Evaluación
<b>UARIV</b>	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UACT</b>	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## Introducción

La crisis de la deuda de América Latina de 1982 se caracterizó por fuertes déficits fiscales. El grueso de los países latinoamericanos llegó a un punto en el que su deuda externa era superior a la capacidad adquisitiva de los Estados<sup>1</sup>. Dichas carencias fiscales condujeron, entre otras razones, a que los gobiernos latinoamericanos realizaran ajustes estructurales, visibilizados ampliamente en la reducción significativa del gasto público y, especialmente, del gasto social<sup>2</sup> (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010a, pág. 26).

Estas transformaciones de corte neoliberal<sup>3</sup>, se caracterizaron justamente por la disminución del papel del Estado como regulador y protector, concediendo al mercado el

---

<sup>1</sup> “La crisis de la deuda de los ochenta ha sido el episodio económico más traumático que ha experimentado América Latina a lo largo de su historia. Durante la “década perdida” (*como se le conoce a la década de 1980*) a la cual dio lugar, la región retrocedió del 121% de promedio del PIB per cápita mundial al 98%, y del 34% al 26% del PIB por habitante de los países desarrollados” (Ocampo, 2014, pág. 19).

<sup>2</sup> “La reducción del gasto público fue la variable de ajuste elegida para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo sobre el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010a, pág. 26).

<sup>3</sup> “*Latin America became a laboratory for neoliberalism in Chile under Pinochet in the 1970s when Europe was still living through the crisis of social democracy. It spread quickly across the region, aided in some cases by authoritarian terror but, more usually, by newly democratic governments in the 1980s and 1990s that had taken office in the midst of severe economic crisis. In some cases governments embraced neoliberalism in office in direct contradiction with their electoral promises, as in Argentina in 1989 [...] in others the argument that there was no other alternative prevailed, as with Chile’s centre-left coalition, Concertación Democrática, a popularly supported left coalition [...] In the process, Latin American neoliberalism became both a set of tangible policies underpinned by a greater reliance on markets and a wholesale change in the relationship between the state and society based on a generalised and vigorous withdrawal of state in socioeconomic life, creating widespread vulnerability and uncertainty in the lives of poor people and those dependent on public provision*” (Grugel & Riggirozzi, 2018, pág. 548). [América Latina se convirtió en un laboratorio para el neoliberalismo en Chile bajo Pinochet en la década de 1970, cuando Europa todavía vivía la crisis de la democracia social. Se extendió rápidamente por la región, ayudado en algunos casos por el terror autoritario, pero, por lo general, por los nuevos gobiernos democráticos en los 80’s y 90’s que tomaron posesión en medio de una grave crisis económica. En algunos casos, los gobiernos adoptaron el neoliberalismo en el cargo en contradicción directa con sus promesas electorales, como en Argentina en 1989 [...] en otros prevaleció el argumento de que no había otra alternativa, como la coalición de centro izquierda de Chile, la Concertación Democrática, una coalición de izquierda con apoyo popular [...] En el proceso, el neoliberalismo latinoamericano se convirtió en un conjunto de políticas tangibles sustentadas por una mayor dependencia de los mercados y un cambio general en la relación entre el estado y la sociedad, basado en un retiro generalizado y vigoroso del estado en la vida socioeconómica, creando una vulnerabilidad e incertidumbre generalizada en la vida de pobres y de quienes dependen de la provisión pública]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

mayor protagonismo en la oferta de bienes y servicios. Del mismo modo, se fomentó la privatización de distintos servicios sociales, se abogó por la descentralización, se apostó por la flexibilización laboral, entre otras (Grugel & Riggirozzi, 2018).

En la década de 1990, las condiciones económicas fueron más favorables para los Estados –por lo menos hasta la crisis económica de 2008<sup>4</sup>– y la institucionalidad democrática se fortaleció en la región. La mayoría de las nuevas constituciones de los países latinoamericanos se aprobaron en esos años, como es el caso de Brasil en 1988<sup>5</sup> o de Colombia en 1991. De esta forma, en algunos países de la región se robustece la idea de un Estado más intervencionista en las áreas de desarrollo social y económico (Repetto, 2010, pág. 1; Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, págs. 17-18).

Esta concepción de un Estado con más presencia responde, en gran medida, a los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región (ver anexo 1 y 2) y el mundo<sup>6</sup>, y a las críticas a la política social desarrollada conforme a reformas estructurales neoliberales. Por lo tanto, buena parte de los Estados latinoamericanos asumieron en la última década del

---

<sup>4</sup> Frente a la década de los ochenta, la década de 1990 “fue de crecimiento, pero en medio de una fuerte volatilidad, ya que el crecimiento ha sido interrumpido por dos crisis adicionales: la de fin del siglo XX, que fue compartida con otras economías “emergentes”, y la de Gran Recesión mundial de 2008-2009, cuyo epicentro fue Estados Unidos” (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 213).

<sup>5</sup> “A Constituição de 1988 efetivou expressiva ampliação de direitos sociais, apontando para o compromisso com a universalização da proteção social. Ao lado do amplo reconhecimento dos direitos sociais em saúde, educação e assistência social, ampliou-se a agenda da igualdade e superou-se a tradição exclusivamente securitária da proteção social brasileira, permitindo a intervenção estatal para além dos riscos relacionados ao trabalho assalariado” (Jaccoud, Bichir, & Mesquita, 2017, pág. 40). [La Constitución de 1988 llevo a cabo una expansión significativa de los derechos sociales, apuntando a un compromiso con la universalización de la protección social. Junto con el reconocimiento general de los derechos sociales en salud, educación y asistencia social, se amplió la agenda de igualdad y se superó la tradición exclusiva de seguridad de la protección social brasileña, permitiendo la intervención estatal más allá de los riesgos relacionados con el trabajo asalariado]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

<sup>6</sup> Aunque a nivel global no ocurre un aumento de la pobreza en la década de los ochenta, según datos del Banco Mundial, como sí sucede en Latinoamérica, las cifras de pobreza extrema son significativas respecto a la población total. Así, el porcentaje de personas en el mundo que vivían en el día con 1.9 dólares o menos era de 42.1% en 1981, 39.2% en 1984 y 35,9% en 1990 (Banco Mundial, 2020).

siglo XX una mayor capacidad de intervención en el desarrollo social y económico, de ahí que la inversión social aumentó para este periodo<sup>7</sup>. Una de las mayores preocupaciones de esta época fue la necesidad de disminuir la pobreza y la desigualdad (Tassara, 2015a, págs. 323-351).

También en este contexto, algunos organismos internacionales fomentaron nuevas maneras de atacar las brechas sociales. Organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Unión Europea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promovieron, con un eco importante en las decisiones gubernamentales, enfoques en el diseño de las políticas fundamentados en la perspectiva de derechos, en la ciudadanía, la cohesión social, la inclusión, entre otros (Tassara, 2015a, pág. 326; Cecchini, 2017).

El panorama de América Latina se caracterizó, en síntesis, por el examen crítico de problemáticas sociales sin resolver o, aún más, sin ser abordadas; por reestructuraciones en la institucionalidad; y por discusiones sobre las formas de gestión de la política pública y los impactos esperados en el bienestar de los seres humanos. Este escenario se convierte, por lo tanto, en un espacio favorable para que la protección social tome un protagonismo central dentro de la política social Latinoamericana.

---

<sup>7</sup> “En el bienio 1991-1992, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México (gobierno nacional), Nicaragua y la República Dominicana destinaban menos del 7% del PIB a los sectores sociales; por el contrario, la Argentina (todos los niveles de gobierno), el Brasil, Cuba, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) orientaban a esos sectores un 15% o más del PIB (no se cuenta con información para dicho período de El Salvador, el Paraguay y el Perú). Una década después (bienio 2001-2002), solo el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana seguían destinando menos del 7% del PIB a lo social, en tanto que Costa Rica se sumaba a los países cuyo gasto social superaba el 15% del PIB. Sin embargo, salvo en períodos específicos, todos los países han hecho esfuerzos por aumentar la proporción del gasto público social tanto respecto del gasto público total (prioridad fiscal) como respecto del PIB (prioridad macroeconómica). Al final del período analizado, la prioridad macroeconómica del gasto social había registrado aumentos significativos en casi todos los países” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016a, pág. 64).

Lo anterior posibilita la fundación o mejoramiento de los sistemas de protección social en varios países de la región. De igual modo, en este escenario surge una multiplicidad de políticas y programas sociales para combatir la pobreza en la región, como es el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), denominados en inglés como *Conditional Cash Transfers* (CCT). Cabe subrayar que, en varios países de América Latina, los PTMC hacen parte de los sistemas de protección social, como es el caso de Colombia.

En este orden, a medida que los sistemas de protección social se fueron consolidando, se fue también acentuando la idea de que la pobreza debía ser enfrentada intersectorialmente. Esto, conforme a la concepción de que una sola entidad o sector del gobierno no lograría hacer frente de manera integral a problemáticas multidimensionales y complejas como la pobreza<sup>8</sup> o la desigualdad. De ahí que tanto los sistemas de protección social como diversas políticas y programas sociales fueron diseñados o rediseñados sobre una lógica intersectorial. Ello ha generado significativos desafíos de integración que perduran hasta la actualidad.

Este es el caso de Colombia, un país que ha ido consolidando su sistema de protección social, que tiene políticas con un fundamento intersectorial y que pretende enfrentar los problemas de forma integral, a través de programas como Familias en Acción,

---

<sup>8</sup> Al respecto, es importante señalar que los niveles de pobreza han disminuido en Latinoamérica, exceptuando las tasas de los últimos años (ver anexo 3), cuestión que invita a mirar con detalle qué está sucediendo en el continente. Lo anterior no significa, sin embargo, atribuir el deceso en la pobreza fundamentalmente a las intervenciones políticas realizadas en el marco de los sistemas de protección social. En efecto, pueden existir múltiples factores y acciones protagonistas en la disminución de la pobreza (Galindo & Ríos, 2015).

<sup>9</sup> En el caso brasilero, los programas de transferenciade renta, señala Renata Bichir, “*Inspirados no projeto de*”

Red Unidos, De Cero a Siempre, entre otros. De esta manera, la pregunta general del presente trabajo es:

¿Cuál es la intensidad de la intersectorialidad entre las políticas intersectoriales de los sistemas de protección social?

Asimismo, otras preguntas orientadoras de la investigación son:

¿Cuáles son los elementos constitutivos del concepto de intersectorialidad?

¿Cuál es el nivel de integración entre políticas intersectoriales de los sistemas de protección social?

¿Cuál es la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre en el periodo 2013-2019?

Así las cosas, el objetivo central de esta investigación es:

Analizar la integración entre políticas intersectoriales de los sistemas de protección social para establecer la intensidad de la intersectorialidad entre estas. Igualmente, los objetivos específicos que se proponen son los siguientes:

1. Examinar la intersectorialidad con el interés de identificar sus elementos constitutivos.
2. Construir un marco analítico a partir del concepto de intersectorialidad con la finalidad de analizar el nivel de integración entre políticas intersectoriales.
3. Analizar la integración entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre para determinar la intensidad de su intersectorialidad en el periodo de 2013 a 2019.

En este estudio, se presta atención únicamente al diseño y gestión de las políticas intersectoriales. Y aunque la implementación y evaluación son centrales en los procesos de construcción y consolidación de la intersectorialidad (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015), ello habría requerido abordajes diferentes o más amplios, como un análisis profundo del papel de los burócratas ejecutores de la política o habría demandado trabajo de campo que permitiera dar cuenta de las oportunidades y dificultades de la intersectorialidad en la implementación, entre otras cuestiones.

El trabajo está estructurado en tres capítulos. En el primero se examina teóricamente el concepto de intersectorialidad con el fin de identificar elementos que permitan construir las categorías analíticas de la pesquisa. En este capítulo se parte de una aproximación a los problemas complejos, se aborda conceptualmente la protección social para dar paso a discutir cómo dichos problemas demandan políticas públicas intersectoriales y abordajes integrales.

En el segundo capítulo se construye un marco de análisis a partir del abordaje teórico realizado sobre la intersectorialidad. Así, en este acápite se presenta concretamente el caso de análisis, se plantean las etapas metodológicas de la investigación y se exponen las categorías analíticas, sus variables y dimensiones para, finalmente, explicar cómo se determinó, en términos metodológicos, la intensidad de la intersectorialidad.

En el tercer y último capítulo se analiza la integración entre tres políticas del Sistema de Protección Social colombiano (Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre) con el propósito de establecer la intensidad de la intersectorialidad entre estas. En este capítulo se parte de la identificación de los arreglos institucionales del sistema de protección social

de Colombia entre 1991-2019 con el interés de entender cómo se han ido configurando, intersectorialmente, las tres políticas abordadas en este estudio. Asimismo, se profundiza en cada una de las políticas señaladas para, después, pasar a analizar cómo se integran tales políticas en cada una de las variables establecidas en este trabajo.

Con todo, en la investigación se analiza en el nivel nacional tres políticas de Colombia, a saber, Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre. El estudio no se concentra, por lo tanto, en cuestiones como la operación o la integración de estos programas en los niveles subnacionales. Se trata entonces de una mirada a la integración de manera horizontal y no vertical (Bichir & Canato, 2019, pág. 262).

El caso colombiano es interesante porque, además de tener uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas más antiguos y robustos en la región (Familias en Acción), tiene una red de focalización de la oferta pública para combatir la pobreza, como es el caso de Red Unidos. A esto se suma que la Política De Cero a Siempre constituye un esfuerzo interesante para hacer frente integralmente a la primera infancia, pretendiendo a mediano y largo plazo, romper con la pobreza intergeneracional.

Si bien este tipo de programas no solo existen en Colombia, sí es un caso particular junto a otros pocos de América Latina, como puede ser, por ejemplo, Chile o Brasil (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015; Abramo, Cecchini, & Morales, 2019). Asimismo, en Colombia se han promovido diversas instancias intersectoriales y se ha hecho una apuesta por los abordajes integrales de los problemas complejos (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011; Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015).

Hay que señalar que no se encontró tampoco, registro de algún estudio que analice concretamente la integración entre políticas intersectoriales en el país. Por lo menos no desde una perspectiva más orientada al diseño de políticas públicas y la gestión, como es la que aquí se propone. El grueso de los trabajos se concentra en analizar las estrategias de ingreso y salida de los programas, los impactos en los ingresos de la población y el desarrollo humano, los vínculos con el mercado laboral, entre otros (Acosta, Forero, & Pardo, 2015; Llano, 2014; Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015; Mina, 2013; Tassara, 2015a).

A su vez, el presente estudio se concentra en el periodo 2013-2019. Ello porque 2013 es el primer año en el que los tres programas seleccionados operan simultáneamente en Colombia. Además, porque para el año 2013 el Departamento de Prosperidad Social (DPS) ya se encontraba funcionando normalmente y resulta más conveniente analizar la integración entre los programas, después de la creación de dicha entidad, en tanto esta representa un esfuerzo gubernamental por generar mayor liderazgo y coordinación en las acciones para la superación de la pobreza (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020a; Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011a).

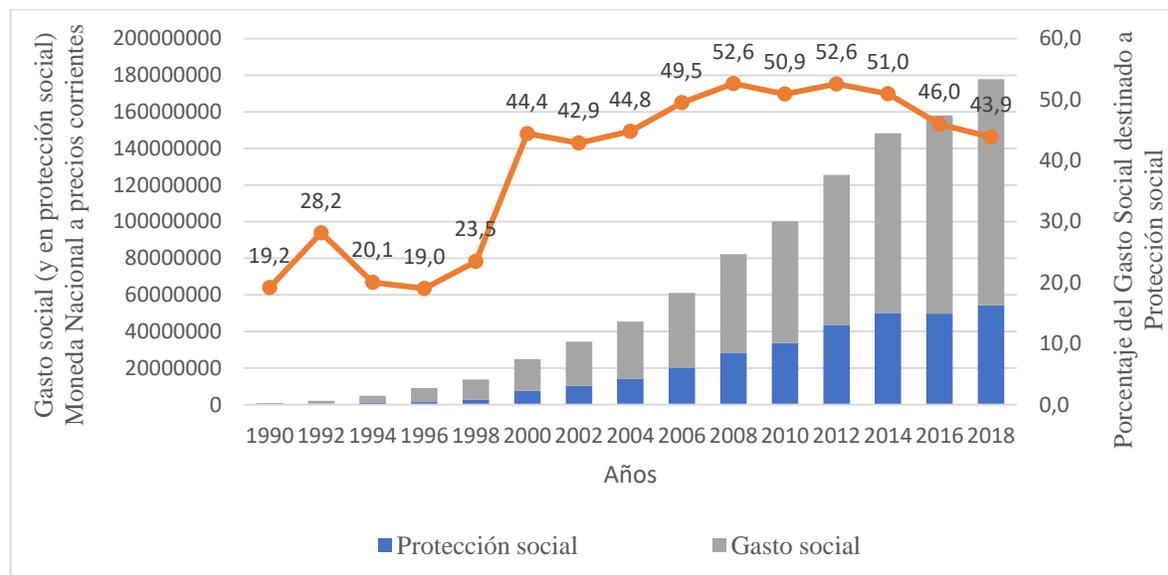
De igual manera, se establece el año 2019 como fin de la temporalidad de estudio porque es un año en que gubernamentalmente se plantea la necesidad de rediseñar parte de las políticas intersectoriales del país. Con ello, se pretende fortalecer la integralidad en las políticas (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019). De la misma forma, 2019 representa también un periodo de cierre temporal de la investigación, puesto que esta fue realizada entre 2019 y 2020.

Así las cosas, como resultado del análisis de la integración entre las políticas Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre se logró establecer que la intensidad de la intersectorialidad en su conjunto es media-baja. De manera particular, mancomunidad e inclusividad arrojaron las intensidades de intersectorialidad más elevadas, a saber, intensidad media-alta. Este, sin embargo, no fue el caso de los arreglos intersectoriales de gobernanza común en el análisis de las tres políticas, puesto que, se determinó que tiene una intensidad media-baja de la intersectorialidad.

## Problema de investigación

Desde la segunda mitad de la década de 1990 y en lo que va del siglo XXI –especialmente en la primera década– Colombia avanzó en la construcción de un sistema de protección social (SPS). Este ha pretendido articular las distintas intervenciones gubernamentales con el fin de hacer frente a múltiples riesgos que puedan generar afectaciones en la población (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 9). Además, en Colombia se ha venido incrementando desde 1990, casi de manera sostenida, el gasto social y dentro de este el presupuesto para la protección social (ver gráfica 1).

Gráfica 1 Porcentaje en gasto social (y en protección social) entre 1990 y 2018 en Colombia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de gasto público social de la CEPAL (2019b)

En este sentido, uno de los programas más importantes en la historia del SPS colombiano es Familias en Acción (FA). Este constituye el programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) más amplio en cobertura y presupuesto, así como uno de los más ambiciosos en la estrategia para superar la pobreza (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 5).

Familias en Acción se funda en el año 2000 en Colombia, después de algunos países como Brasil, donde en 1995 se iniciaron programas de transferencias de renta sólo en ciertas ciudades<sup>9</sup>, o México en 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación denominado PROGRESA y con alcance nacional<sup>10</sup>. Posteriormente, inician programas de transferencias monetarias en países como Ecuador (1998), Costa Rica (2000), Nicaragua (2000), entre otros (Cecchini & Atuesta, 2017, pág. 17; Tassara, 2015a, pág. 326).

Colombia es, por lo tanto, uno de los primeros países de Latinoamérica en incorporar como parte de su estrategia para combatir la pobreza, un programa de transferencias monetarias condicionadas, como es Familias en Acción. Este programa ha representado hasta la actualidad PTMC más ambicioso para mitigar la pobreza en Colombia (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 5). De hecho, en una mirada a la región se puede notar que,

Los programas que históricamente han tenido el mayor nivel absoluto de cobertura de hogares y personas en América Latina y el Caribe son, en orden de mayor a menor, *Bolsa Familia* de Brasil que al 2016 cubría 13,6 millones de hogares y 55 millones de

---

<sup>9</sup> En el caso brasileiro, los programas de transferencia de renta, señala Renata Bichir, “*Inspirados no projeto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy [...] surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa Escola, em 2001, no governo FHC [Fernando Henrique Cardoso], e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, no âmbito do Programa Bolsa Família, em 2003, já no governo Lula*” (2010, pág. 116). [Inspirados en el proyecto de ingreso negativo del senador Eduardo Suplicy [...] surgieron como políticas para combatir la pobreza inicialmente a nivel local, en mediados de 1990, como acciones para garantizar el ingreso mínimo o del tipo “beca escolar”, destacando las experiencias pioneras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto y Santos. Los programas federales llegaron más tarde, primero con el Programa Bolsa Escola, en 2001, bajo el gobierno de FHC [Fernando Henrique Cardoso], y luego con la unificación de las diversas acciones y el aumento en su alcance y relevancia, en el ámbito del Programa Bolsa familia, en 2003, ya bajo el gobierno de Lula]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

<sup>10</sup> “En el año 1997 se conforma en México la “Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación que sería el preámbulo para la puesta en marcha del Progreso hacia finales de ese mismo año. En esta etapa inicial la misión de este programa fue atender a la población rural en situación de pobreza extrema que había sido identificada mediante un sofisticado método de focalización, y teniendo como objetivo central apoyar a las familias con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, para lo cual se propone emprender acciones en materia de educación, salud y alimentación” (Ordóñez & Silva, 2019, pág. 88).

personas; el programa Prospera de México, con 6 millones de hogares y 29 millones de personas; y los programas *Más Familias en Acción* de Colombia, Asignación Universal por Hijo de Argentina y Juntos de Perú. Sin embargo, los países que en 2015 tenían la mayor cobertura como porcentaje de su población son el Estado Plurinacional de Bolivia, República Dominicana, Uruguay, Brasil, México, Argentina y Colombia, todos con una cobertura mayor al 20% de la población en 2015 (Cecchini & Atuesta, 2017, pág. 41).

De manera posterior, a partir de los esfuerzos de consolidación del Sistema de Protección Social colombiano y de las acciones gubernamentales para la superación de la pobreza, se crea en el año 2006 la Red Unidos (que se denominó inicialmente Red Juntos). Esta red vincula a un número importante de entidades del Estado que proporcionan servicios sociales fundamentales para población en situación de pobreza extrema y consiste, por lo tanto, en una estrategia “orientada a focalizar la atención de la institucionalidad pública hacia la facilitación del acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios a los sectores más pobres de la población colombiana” (Tassara, 2015a, pág. 331).

Ahora bien, en el camino hacia un Sistema de Protección Social colombiano de carácter integral, se avanzó en la necesidad de tomar en cuenta el ciclo vital y, por ende, los riesgos propios de cada ciclo (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 15). De la misma forma, a finales de la primera década del presente siglo, hubo avances respecto a la necesidad de diseñar y consolidar políticas intersectoriales que pudieran ofrecer soluciones integrales a problemas multicausales (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011).

En este sentido, se establece en 2010 la Comisión Intersectorial de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema y en 2011 la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI). La primera comisión señalada constituye un esfuerzo para consolidar el programa Red Unidos (en ese entonces aún Red Juntos) como una política intersectorial y como política que facilita el acceso a

distintos programas del Sistema de Protección Social Colombiano (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011; Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015). Por su parte, la CIPI representa una apuesta por abordar integralmente la primera infancia dentro del SPS de Colombia. Así, uno de los resultados de esta comisión es la creación de la Política de Infancia De Cero a Siempre.

No obstante, para el año 2011 había numerosos desafíos de integración entre programas y/o sectores gubernamentales para combatir la pobreza de manera integral. De ahí que Cecchini y Martínez señalen que en el caso colombiano era evidente, en ese entonces, “la ausencia de entidades responsables o coordinadoras de diversos organismos intervinientes en los sistemas de protección social” (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 204).

De este modo, como parte de las estrategias institucionales para lograr mayor integración en los distintos programas y sectores de gobierno, en 2011 el presidente de la República de Colombia crea el Departamento de Prosperidad Social (DPS). Una entidad que surge con el propósito de liderar el combate a la pobreza en el país y promover la inclusión social, coordinando diversas estrategias y programas sociales (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011a).

En este orden, Familias en Acción pasa a ser parte del DPS, así como también el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), una entidad estatal, con un papel central en la política De Cero a Siempre. Igualmente, en el año 2015 el programa Red Unidos también se vincula directamente al Departamento de Prosperidad Social, al fusionarse con este y desaparecer, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE), a la cual pertenecía Red Unidos.

Así las cosas, si bien el DPS representa una estructura gubernamental más estable, esto es, que varía menos de un gobierno nacional a otro, ello no implica que no exista un

reto para llevar a cabo políticas intersectoriales. Cuando la gestión de las políticas se basa en la integración entre entidades y/o sectores de gobierno se puede caer en que ciertas dificultades para su implementación, así como las diferencias que puedan presentarse entre burócratas, entre otros desafíos, posibiliten la justificación de impedimentos para alcanzar los objetivos o de resultados precarios (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 203).

En el caso colombiano, por ejemplo, Tassara, Ibarra y Vargas argumentan que, en la primera mitad de la segunda década de este siglo, “parece ser una limitación el hecho de que, para la focalización de los beneficiarios [Familias en Acción y Red Unidos] no comparten las mismas bases de datos” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 122). Asimismo, un estudio de la CEPAL señaló que existen importantes desafíos en la integración entre programas y entidades del Gobierno nacional de Colombia. Cuestiones como la informalidad o la heterogeneidad del país no han sido abordadas sólidamente, lo que dificulta la consolidación de un sistema de protección social (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 16).

Las estrategias para superar la pobreza en Colombia se han desarrollado fundamentalmente a través del programa Red Unidos, de los programas de transferencias monetarias condicionadas (como es el caso de Familias en Acción) y mediante la política de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre, entre otras. En este sentido, y particularmente sobre el caso de Familias en Acción es menester apuntar que los PTMC no pueden constituir una simple intervención gubernamental aislada. Por el contrario, estos programas deben tener la capacidad de convertirse en una puerta de entrada al sistema de protección social, lo que implica claramente una integración significativa con otros programas y entidades (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 206).

Con todo, conforme al hecho de que Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre tienen un diseño de base intersectorial y que apuntan a objetivos cercanos, es importante analizar cómo se ha dado en los últimos años esa posible integración entre estos tres programas. Esto con el fin de establecer la intensidad de la intersectorialidad entre los tres programas.

# 1 CAPÍTULO UNO. ENFOQUE INTERSECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1.1 La pobreza como problema complejo

En los últimos años se ha avanzado tanto en el ámbito gubernamental como en la academia respecto a la idea de que la pobreza no puede ser una problemática comprendida meramente desde un lente monetario<sup>11</sup>. Lo anterior no significa que se busque abandonar completamente el ámbito monetario en la estimación de la pobreza. Empero, sí se han empezado a identificar otras dimensiones que permiten comprender y abordar la pobreza como un fenómeno multicausal y multidimensional (Repetto, 2010; Barrientos, 2010; Robles Aguilar & Sumner, 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020).

Al respecto, Amartya Sen realiza un aporte importante dentro del debate, al definir la pobreza no en escasez de recursos monetarios sino en privación de capacidades. Sen construye su enfoque de las capacidades (*capability approach*)<sup>12</sup>, advirtiendo la necesidad de valorar la diversidad funcional humana y, por lo tanto, de concentrarse más en las capacidades que las personas tienen para lograr algo que en los recursos con los que pueden contar para el mismo fin. El enfoque de las capacidades ha sido posteriormente complementado por múltiples académicos<sup>13</sup> y ha sido asimilado por varios gobiernos y organismos internacionales<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> La pobreza se mide monetariamente con la Línea de Pobreza (LP). Esta “es el costo per cápita de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019a, pág. 4).

<sup>12</sup> Sen define las capacidades como “las libertades fundamentales de que disfruta [una persona] para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar” (Sen, 2013, pág. 114).

<sup>13</sup> Martha Nussbaum, por ejemplo, también elabora una propuesta sólida del enfoque de las capacidades. Véase: *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano* (2012). Otras contribuciones importantes son *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen* de Adela

La pobreza se ha empezado a entender, entonces, como un fenómeno asociado también a ámbitos interconectados como la educación, la salud, el nivel de vida, entre otros (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020). “Una persona que es pobre puede sufrir múltiples desventajas al mismo tiempo – por ejemplo, puede tener una mala salud o estar desnutrida, puede carecer de agua limpia o electricidad, tener un trabajo precario o tener muy poca educación” (MPPN, 2020a, pág. 1).

De este modo, en el año 2010 se creó el índice de Pobreza Multidimensional (IPM)<sup>15</sup> global, el cual fue rediseñado en 2018 por *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MPPN, 2020b, pág. 1). Siguiendo la lógica multidimensional de la pobreza

---

Cortina (2009) o *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications* de Wiebke Kuklys (2010).

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora el enfoque de las capacidades. Este informe “*assumes, from a normative perspective, that the inequalities that matter intrinsically are inequalities in capabilities. Capabilities—broadly defined as people's freedom to choose what to be and do—cannot be reduced to income and wealth alone, because these are instrumental. Nor can they be defined as utility and measured by people's actual choices, for that would obscure real differences in how individuals use income for achievements that they value. Instead, capabilities are people's freedoms to choose what they want to be and do—regardless of whether they actually make those choices. Thus, capabilities are closely related to the concept of opportunities: It is not enough to know that someone has not travelled to a foreign country; we need to know whether that was a free choice or whether the person wanted to travel but either could not afford it or was denied entry*” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019, pág. 31). [supone, desde una perspectiva normativa, que las desigualdades que importan intrínsecamente son desigualdades en las capacidades. Capacidades - definidas en términos generales como la libertad de las personas para elegir qué hacer y qué hacer— no pueden reducirse solo a ingresos y riqueza, porque son fundamentales. Tampoco pueden definirse como utilidad y medirse por las elecciones reales de las personas, ya que eso opacaría las diferencias reales en la forma en que las personas usan los ingresos para los logros que valoran. En cambio, las capacidades son las libertades de las personas para elegir lo que quieren ser y hacer— independientemente de si realmente toman esas decisiones. Por lo tanto, las capacidades están estrechamente relacionadas con el concepto de oportunidades: no es suficiente saber que alguien no ha viajado a un país extranjero; necesitamos saber si fue una opción libre o si la persona quería viajar pero no podía pagarlo o se le negó la entrada]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

<sup>15</sup> “El Índice de Pobreza Multidimensional- Global (IPM Global) es una medición de la pobreza que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas como educación, salud, entre otros. El IPM refleja tanto la incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas en una población que son pobres multidimensionales), y su intensidad (el número promedio de carencias que cada persona pobre experimenta al mismo tiempo). Se puede utilizar para crear una imagen completa de las personas que viven en la pobreza, y permite hacer comparaciones tanto entre los países, las regiones y el mundo, y dentro de los países por grupo étnico, la ubicación urbana / rural, así como otras características de los hogares y de la comunidad” (MPPN, 2020c, pág. 1).

recientemente se lanzó, por ejemplo, el índice de Pobreza Multidimensional Empresarial (IPM-E)<sup>16</sup>.

Ahora bien, el hecho de reconocer que existen diversas dimensiones estructurales que posibilitan que la pobreza se mantenga, permite comprender este fenómeno como un problema profundo y complejo (*wicked problem*)<sup>17</sup><sup>18</sup>. Si se pretende atacar estructuralmente el círculo perverso de la pobreza es conveniente adelantar estrategias y acciones distintas a las que se promueven convencionalmente. Estas regularmente se construyen siguiendo la lógica de los modelos de desarrollo económico o del mercado mismo<sup>19</sup> (Barrientos & Shepherd, 2003, pág. 3).

Los problemas complejos, desde una perspectiva de política pública, deben ser abordados de manera diferente, involucrando en las estrategias a diversos actores y

---

<sup>16</sup> El “IPM-E mide la pobreza en sus múltiples dimensiones, analizando no solo quiénes son pobres en la empresa sino también cuán pobres son y la multitud de factores que los mantienen en la pobreza” (MPPN, 2020d, pág. 1)

<sup>17</sup> Brian Head identifica tres variables para examinar los problemas complejos (*wicked problems*), a saber, complejidad (de elementos, interdependencias y subsistemas); incertidumbre (sobre riesgos, consecuencias de acciones y patrones poco constantes); y divergencia y/o fragmentación (respecto a puntos de vista, valores o intenciones). Así, entre más alta sea la complejidad, la incertidumbre y la divergencia más se aproximan los problemas a ser considerados como complejos (o “perversos”, según la traducción literal de *wicked*, la cual no se empleará en este trabajo) (Head, 2008, págs. 103-104)

<sup>18</sup> “*The attraction of the ‘wicked problem’ concept is that it seems to provide additional insights concerning why many policies and programs generate controversy, fail to achieve their stated goals, cause unforeseen effects, or are impossible to coordinate and monitor*” (Head, 2008, pág. 103). [La atracción del concepto de ‘problema perverso’ es que parece proporcionar información adicional respecto a por qué muchas políticas y programas generan controversia, al no conseguir sus objetivos declarados, causan efectos imprevistos o son muy difíciles de coordinar o monitorear]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

<sup>19</sup> “*There are strong arguments and growing evidence to suggest that there are structural reasons to do with social, political and economic structures and relationships, and processes of exclusion and adverse incorporation, which explain why at least some of the chronically poor will not benefit from mainstream development policies and market frameworks and the existing policy set. They may not have the assets, capabilities or the freedom with which to take advantage of opportunities which mainstream policies may offer if successful*” (Barrientos & Shepherd, Chronic Poverty and Social Protection, 2003, pág. 3). [Existen fuertes argumentos y creciente evidencia para sugerir que existen razones estructurales vinculados con estructuras y relaciones sociales, políticas y económicas y procesos de exclusión e incorporación adversa, que explican por qué al menos algunos de los pobres crónicos no se beneficiarán de las políticas de desarrollo dominantes y de marcos de mercado y el conjunto de las políticas existentes. Es posible que no tengan los bienes, las capacidades o la libertad para aprovechar las ventajas que las políticas convencionales pueden ofrecer si son exitosas]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

sectores. Por lo tanto, frente a los *wicked problems* es preciso realizar políticas intersectoriales y aproximaciones integrales (Bichir, 2016, pág. 114; Repetto, 2010, pág. 13).

## 1.2 Integralidad: fundamento de las políticas intersectoriales

Los abordajes integrales, en términos de política pública, consisten en aproximaciones amplias y coherentes a la multicausalidad de las problemáticas. La integralidad se da cuando las acciones gubernamentales parten de un análisis de las necesidades y demandas de bienestar de las personas, familias y comunidades. Asimismo, existe integralidad cuando realmente se busca satisfacer tales requerimientos individuales o de la sociedad en conjunto, con una oferta de servicios públicos, bien sea en forma de políticas, planes, programas o una suma de estos (Cecchini & Martínez, 2011, págs. 125-132).

La integralidad puede concebirse, entonces, como fundamento de la intersectorialidad en tanto esta se busca con la finalidad de poder ofrecer soluciones integrales. “Toda vez que se pretende un abordaje integral de un problema social, la integración entre sectores, o sea, la intersectorialidad propiamente emerge como un asunto a ser construido” (Cunill, 2014, pág. 17). La integralidad es central para posibilitar una lectura completa tanto de los problemas que pretende atender la política como de la población objetivo de esta (Bronzo, 2007, pág. 11).

Es menester que las políticas públicas que buscan responder integralmente a las distintas problemáticas se diseñen y planeen estratégicamente con la participación de todos los sectores y/o entidades gubernamentales que constituyen la misma red de políticas. Difícilmente una política promovida y planeada desde un único sector llegará a constituir un abordaje integral (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 431). Así las cosas, la

intersectorialidad puede, incluso, llegar a ser comprendida como un instrumento fundamental para alcanzar objetivos planteados sobre la base de la integralidad (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 438).

### 1.3 Intersectorialidad: concepto y vigencia

La intersectorialidad se entiende, en un sentido general, como la integración de distintos sectores encaminados conjuntamente a la solución de problemas complejos (Cunill, 2005, pág. 1). Sin embargo, la intersectorialidad es una noción que puede tener diversos matices, dependiendo, por ejemplo, de qué se comprende por sector o de qué premisas se parte. No hay un único significado de intersectorialidad (Draibe & Riesco, 2009, pág. 49).

El término sector puede hacer referencia, por un lado, a lógicas de acción colectiva, estableciendo diferencias entre el sector mercantil, las colectividades comunitarias, el sector privado (sin vincular propiamente lo mercantil) o el sector público. En este sentido, la intersectorialidad está asociada a los nexos entre dichos sectores y comprende el estudio de las distintas formas de vinculación entre sectores públicos y privados (Cunill, 2014, pág. 6).

Las alianzas público-privadas, entendidas en el modo anteriormente descrito, han tenido un crecimiento significativo desde la década del ochenta y han sido ampliamente estudiadas (Boardman, Greve, & Hodge, 2010; 2015; Greve & Hodge, 2017). Esta expansión se ha dado básicamente por la fuerza que ha tomado la siguiente concepción: el hecho de que las entidades privadas presten servicios públicos, con recursos públicos parciales o totales, implica riesgos y responsabilidades compartidas, así como posibles mejoras de calidad en el suministro de servicios públicos.

En esta perspectiva se argumenta que, si dicha provisión de servicios exclusivamente la generara un mismo sector, bien sea público o privado, no se llegaría al mismo margen de resultados positivos (Andrews & Entwistle, 2010, págs. 679-680; Cunill, 2014, pág. 7). Por otro lado, la noción de sector también puede asociarse al conocimiento especializado, representado en la estructura gubernamental mediante la organización de funciones por sectores, como agricultura o educación. De este modo, la intersectorialidad significa aquí la relación que puede darse entre varios sectores de gobierno (Cunill, 2014, pág. 7).

Esta última noción de intersectorialidad se distancia, además, de la comprensión que vincula a sectores públicos y privados, porque no presta atención únicamente a la provisión eficiente de servicios públicos. Aunque la intersectorialidad, entendida como asociación entre sectores gubernamentales, tiene en cuenta el desempeño en la provisión de servicios públicos, se concentra mayormente en la solución que se puede dar a determinados problemas complejos (Cunill, 2014, pág. 7).

En este sentido, la intersectorialidad no sólo significa que distintos sectores de gobierno proveen a una misma población de los servicios que cada uno, en su especialidad, entrega regularmente. La intersectorialidad implica que, de forma articulada, los sectores gubernamentales deben ocuparse de los problemas complejos de una manera multidimensional. Esto, en tanto se espera responder integralmente a la multicausalidad de los problemas (Draibe & Riesco, 2009, págs. 47-49).

El supuesto es que, si aspiramos a lograr, por ejemplo, el desarrollo integral de la primera infancia no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos (proveer de cuidados a

los niños para prevenir enfermedades, curarlos oportunamente, brindarles educación, etc.); ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial (Cunill, 2014, pág. 8).

Conforme a lo anterior, la intersectorialidad se expresa como la integración de distintos sectores, (principalmente gubernamentales, aunque no exclusivamente) orientados articuladamente a ofrecer soluciones a problemas complejos. Esta es la noción de intersectorialidad que se aborda y estudia en esta investigación.

Al respecto, es importante subrayar que una parte de los reformulados o nuevos sistemas de protección social en América Latina se han planteado hacer frente a la multidimensionalidad de factores que están en la base de las necesidades que atiende la protección social (Repetto, 2010; Cecchini & Martínez, 2011; Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015; Barrientos, 2019). De ahí que varios sistemas de protección social en la región hayan puesto a la intersectorialidad en el centro de su estructuración y operación. Esto, en la medida en que constituye un esfuerzo para abordar los problemas complejos integralmente.

Ahora bien, la intersectorialidad ha sido estudiada y adoptada, con cierta importancia, desde 1980. Los primeros ejercicios de intersectorialidad se hicieron en el sector de la salud, debido a la aceptación de que en esta área inciden factores económicos, ambientales, políticos, entre otros., los cuales tienen entre sí interacciones complejas (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2008, pág. III; Organización Panamericana de la Salud (OPS); Organización Mundial para la Salud (OMS), 2017, págs. 1-2).

Las acciones intersectoriales en el sector de la salud fueron relativamente replicadas, pocos años después, en el área de la educación. En este sector se aceptó que los procesos educativos están permeados por múltiples cuestiones y que las desigualdades en educación son el resultado de diversas causas. La higiene, el cuidado, la nutrición o la familia afectan de manera estructural, positiva o negativamente, la educación de los niños, niñas y jóvenes (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC); UNESCO, 2004, págs. 13-14).

Las políticas públicas intersectoriales más recientes emergen conforme a las necesidades de comunidades específicas, de territorios determinados o de poblaciones focalizadas, entre otros. Esto sucede porque los problemas complejos son multicausales y el abordaje desde un único sector gubernamental resulta insuficiente para resolverlos (Cunill, 2014, pág. 11).

Lo anterior ha dado paso a que en el siglo XXI se consolide en algunos países desarrollados la noción de “gobierno unido” (*joined-up government*). “‘*Joined-up government*’, popularized by the Blair government, continues to have both political appeal and policy relevance, as governments continue to search for ways to address wicked policy problems”<sup>20</sup> (Carey & Crammond, 2015, pág. 1020).

En la América Latina el debate sobre intersectorialidad toma fuerza a inicios de este siglo, como parte de un ejercicio de repensar las problemáticas sociales más apremiantes de la región, como la pobreza, la desigualdad, etc. Esta creciente tendencia se asocia particularmente a un enfoque integral de derechos (Repetto, 2010; Cecchini & Martínez,

---

<sup>20</sup> “‘Gobierno unido’ popularizado por el gobierno de Blair, continúa teniendo un atractivo y relevancia política, a medida que los gobiernos continúan buscando maneras de abordar los problemas de política perversos”. (Carey & Crammond, 2015, pág. 1020). La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

2011; Cecchini, 2017), así como a un abordaje multidimensional de los problemas complejos (Bichir, 2016; Barrientos, 2019; Draibe & Riesco, 2009). Asimismo, la intersectorialidad “*Como uma estratégia de gestão [...] surge no cenário dos debates sobre a reforma do Estado y sobre os novos modelos de gestão pública [...] o debate ganha força no contexto da discussão sobre inovações na gestão pública*”<sup>21</sup> (Bichir & Canato, 2019, pág. 246).

Al respecto, es posible identificar en Latinoamérica por lo menos dos escenarios en los que se está reestructurando la intersectorialidad desde hace unos años. Estos son: los sistemas de protección social y los programas de transferencias monetarias condicionadas.

### 1.3.1 Sistemas de protección social

Los sistemas de protección social han ganado protagonismo en América Latina en las últimas décadas, en tanto han sido comprendidos como un componente de la política social que busca, de manera integral, garantizar niveles básicos de bienestar para las personas. En este sentido, se denominan sistemas justamente porque pretenden responder a una multidimensionalidad de las problemáticas sociales derivadas de una multicausalidad. Sobre este punto Fabian Repetto sostiene que,

En el plano más específico de las respuestas estatales ante estos problemas sociales, cabe subrayar el hecho de que mientras los mismos se cristalizan de una forma combinada en individuos, familias, grupos sociales y territorios, las políticas públicas tienen la tendencia a intervenir ante estas situaciones de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, sin las necesarias sinergias que los

---

<sup>21</sup> “Como una estrategia de gestión [...] surge en el escenario de los debates sobre la reforma del Estado y sobre los nuevos modelos de gestión pública [...] el debate gana fuerza en el contexto de la discusión sobre innovaciones en gestión pública”. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

problemas sociales requieren dada su multidimensionalidad y multicausalidad. (2010, pág. 5).

Siguiendo a Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015), la protección social se concentra fundamentalmente en tres cuestiones: en primer lugar, apunta al aseguramiento de un nivel de bienestar básico para los individuos. En este sentido, “La protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas” (pág. 29).

En segundo lugar, la protección social se enfoca también en la disminución o restauración de daños sociales que se produzcan por riesgos o problemáticas sociales. En este punto, por lo tanto, se hace referencia a cuestiones estructurales como puede ser la desigualdad o la pobreza intergeneracional (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015, pág. 28).

En este sentido, la protección social debe, por ejemplo, asegurar a las personas cuando se produce una crisis económica que desencadena un incremento sustancial del desempleo, afectando, a su vez, el bienestar de quienes antes contaban con un ingreso monetario. La protección social también requiere actuar cuando las personas sufren algún accidente (individual o colectivo, que puede ser, por ejemplo, generado por un desastre natural) (Cecchini , Filgueira, Martínez , & Rossel, Instrumentos de protección social, 2015, pág. 28).

En tercer lugar, la protección social pretende proteger a las personas de posibles riesgos que se puedan generar tanto en los contextos determinados como en el ciclo de vida mismo. Se parte de la concepción de que se requiere prestar mayor atención y proteger a los individuos a lo largo del ciclo de vida, teniendo en cuenta que, si bien los procesos de vida

de cada persona tienen variaciones significativas, sí es posible identificar ciertos riesgos en las distintas etapas de la vida. En el documento *Instrumentos de protección social* de la CEPAL se establecen los ciclos de la vida de la siguiente manera, determinando algunos riesgos propios de cada una de estas etapas.

**Infancia:** se caracteriza por un ser una etapa de alto grado de dependencia respecto a la familia. Así, los niños y niñas quedan en riesgo cuando las familias no asumen o no pueden asumir el cuidado y a garantía de su bienestar y desarrollo (Pautassi & Zibecchi, 2010; Rossel, Nieves, & Filgueira, Primera infancia e infancia, 2015; Provoste, 2012).

**Juventud:** es una etapa de transición hacia la adultez. En este ciclo los individuos salen del sistema de la educación media e ingresan a la educación superior o al mercado laboral. De ahí que los y las jóvenes puedan encontrar dificultades especialmente en el acceso a la educación y al trabajo (Rossel & Filgueira, 2015, págs. 127-170).

**Adultez:** es el ciclo de vida donde la autonomía en la sociedad es casi plena y se caracteriza por una vida laboral activa y reproductiva. Los componentes más clásicos de la protección social en el mundo se han concentrado en la adultez, como es la seguridad social contributiva. Además de esto, a la protección social le compete en esta etapa promover instrumentos de carácter no contributivo que permitan asegurar los derechos y el bienestar de las personas; promover la inserción laboral; regular las condiciones laborales, entre otros (Rossel & Filgueira, 2015, págs. 171-224).

**Vejez:** en esta etapa se da una reducción en la vida laboral activa, se genera un aumento en las carencias de salud y en la dependencia, así como un decaimiento emocional. Por lo tanto, algunos desafíos de los sistemas de protección social en este ciclo son “el

acceso adecuado a la salud [...], la posibilidad de las personas de contar con vínculos sociales que las habiliten para mantenerse integradas y activas [...], la autonomía de ingresos y recursos para mantener un nivel de vida adecuado” (Rossel & Filgueira, 2015, págs. 228-229).

Así las cosas, es posible sostener que intersectorialidad se ha convertido en una cuestión central en el grueso de los sistemas de protección social emergentes en Latinoamérica (Cecchini & Martínez, 2011). Estos sistemas generalmente han adoptado una noción amplia de la pobreza y una perspectiva de derechos. Por lo tanto, la protección social empieza a prestar atención también a la reproducción intergeneracional de algunos problemas sociales estructurales, a las oportunidades, al mercado laboral, entre otros (Barrientos, 2019).

Los recientes sistemas de protección social de la región no se vinculan exclusivamente a algún sector de la política social. De hecho, abogan por la integración de diversos sectores gubernamentales (Repetto, 2010, pág. 1; Cunill, 2014, pág. 15).

La articulación inicial de varias acciones exigiría la constitución de una red social básica, que pudiera actuar como una efectiva “puerta de entrada” de los beneficiarios del sistema general de protección social. En este plano, la intersectorialidad adquiere significado pleno, es una condición de éxito del programa anti-pobreza. (Draibe & Riesco, 2009, pág. 54).

Los sistemas de protección social, argumenta Repetto, pueden caracterizarse como sistemas integrales meso y con un alcance intermedio. Estos sistemas apuntan a la integralidad, especialmente en la medida en que pretende articular distintas intervenciones para prevenir o combatir riesgos sociales, la pobreza, vulnerabilidad social, etc. (Repetto, 2012, págs. 116-117).

### 1.3.2 Programas de transferencias monetarias condicionadas

Los PTMC buscan combatir la pobreza a través de transferencias monetarias que son entregadas a familias pobres, con la condición de que estas realicen ciertos compromisos, los cuales generalmente –pero no exclusivamente– son en las áreas de la salud y la educación (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 9). El propósito de tales programas es romper con la pobreza intergeneracional y fomentar la movilidad social<sup>22</sup> a partir del fortalecimiento de las capacidades individuales de los individuos.

Los llamados en inglés *Conditional Cash Transfer*, se han diseñado de manera relativamente diferenciada en cada uno de los países, conforme a las necesidades estructurales y más apremiantes, a las dinámicas de toma de decisiones, a las trayectorias históricas y a las características socioeconómicas y políticas. Pese a la heterogeneidad de los PTMC en América Latina, es posible identificar por lo menos cuatro elementos comunes que comparten los programas de transferencias monetarias condicionadas en el continente.

Primero. Los PTMC se caracterizan por una *estructura básica* que radica en la entrega de recursos a familias que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza<sup>23</sup>. Las familias beneficiarias generalmente deben estar integradas con por lo menos un hijo o hija menor de edad (Barrientos, 2009, pág. 166).

---

<sup>22</sup> Al respecto, en el texto *Movilidad Social en Colombia* se plantea una interesante paradoja: “la distinción entre movilidad y desigualdad, muchas veces crucial en los debates políticos, fundamental desde un punto de vista ideológico, puede resultar irrelevante en la práctica, en el diseño y en la conceptualización de las políticas sociales. Después de todo, las políticas que disminuyen la desigualdad tienden a ser las mismas que aumentar la movilidad” (pág. 4).

<sup>23</sup> La pobreza extrema se mide a través de la línea de pobreza extrema o también denominada en ocasiones línea de indigencia. Esta calcula “el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019a, pág. 15).

Segundo. Las *condicionalidades* son compromisos de corresponsabilidad que establecen las familias —especialmente quien asume ser el o la receptora del incentivo monetario— asociados a la permanencia escolar de los menores, a la asistencia a controles de salud, a la participación en capacitaciones y orientaciones sobre tópicos vinculados al mejoramiento del capital humano, entre otras actividades (Barrientos, 2009, pág. 166).

Tercero. Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen como *unidad de intervención* a la familia, con foco especial en los niños, niñas y jóvenes que todavía se encuentran en etapa escolar. “Normalmente las receptoras de las transferencias son las madres, que tienen más propensión a utilizar recursos para mejorar el bienestar de la familia y de sus hijos. Asimismo, las madres se responsabilizan del cumplimiento de las condicionalidades” (Tassara, 2015a, pág. 327). Ciertos programas, sin embargo, entregan recursos a adultos mayores, personas con discapacidad, adultos que no tienen empleo, entre otras categorías que posibilitan que la familia como unidad de intervención del programa no necesariamente esté compuesta por hijos menores de edad (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 13).

Cuarto. Los programas de transferencias monetarias condicionadas realizan una selección de los beneficiarios de la política a partir de criterios fundamentados, por lo general, en focalización geográfica y en “métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*)” (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 14). Al respecto, cabe manifestar que una de las críticas más frecuentes a los programas focalizados recae sobre los elevados costos para la selección de los beneficiarios (Oliveira, 2018, pág. 51).

Los PTMC se pueden entender como programas innovadores, especialmente en el momento en que surgieron, porque se distancian, principalmente de dos maneras, de las políticas sociales previas. En primer lugar, los programas de transferencias monetarias condicionadas rompen con uno de los componentes del modelo de protección social tradicional, a saber, la seguridad social contributiva. Esta se comprende como un esquema que protege a los ciudadanos que han tenido trabajos formales y que han aportado económicamente a su seguridad social a lo largo de su vida laboral (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 39).

Contrariamente, los programas de transferencias monetarias condicionadas no requieren de alguna contribución para asistir socialmente a los individuos, en la medida en que su población objetivos son, en general, los más vulnerables y pobres. Esta lógica no contributiva, dice Carlo Tassara, fomenta de manera indirecta las discusiones sobre los derechos sociales universales ligados a la noción de ciudadanía (Tassara, pág. 325). La segunda cuestión innovadora de los PTMC que interesa resaltar aquí, es la corresponsabilidad de quienes se benefician de dichos programas con el fin de que tal población pueda incrementar su capital humano (Luna & Flexor, 2019, pág. 584).

De este modo, es posible señalar que “La intersectorialidad es la base de la concepción y el diseño de los Programas de Transferencias Condicionadas” (Draibe & Riesco, 2009, págs. 48-49). La interacción necesaria con otros sectores, como salud o educación, para alcanzar las metas planteadas en los PTMC evidencia su fundamento como políticas intersectoriales (Repetto, 2012, págs. 117-118). Lo anterior no significa que la intersectorialidad se da siempre en los programas de transferencias monetarias condicionadas, o que se da fácilmente. Si bien la intersectorialidad está en la base de su

diseño, ello no implica que necesariamente se alcance. Esto depende de múltiples factores, capacidades estatales, voluntades políticas y otros elementos que serán abordados a lo largo de la investigación.

De esta forma, la intersectorialidad en los programas de transferencias monetarias condicionadas se expresa concretamente en la entrega de los recursos monetarios. En lugar de transferencias monetarias diseminadas en diversas instituciones y programas, con dinámicas de operación y focalización distintas, los PTMC constituyen “sistemas integrados de prestación dirigidas a un mismo grupo de población, con una institucionalidad única” (Cunill, 2014, pág. 14).

Igualmente, los PTMC pueden constituir una justificación importante sobre la existencia de una red social más robusta que permita hacer frente a los desafíos que implican los problemas multidimensionales, como la pobreza. Dentro de esa red social ofertada por el gobierno, los programas de transferencias monetarias podrían considerarse como una puerta de acceso al conjunto del sistema de protección social o como un programa que incentiva a beneficiarse de ese sistema (Draibe & Riesco, 2009, pág. 48).

Al respecto, Fabián Repetto apunta que los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen sistemas integrales micro. Lo anterior significa que los PTMC son sistemas diseñados para ofrecer soluciones a las problemáticas, conforme al enfoque de la integralidad. Cabe apuntar, además, que los sistemas integrales micro tienen un alcance acotado (Repetto, 2012, págs. 117-121). Por lo tanto, los programas de transferencias monetarias condicionadas “constituirían un tipo de política integral, orientada por los principios de la multidimensionalidad, de la focalización, del ciclo de vida, de la

participación y de la centralidad en la familia que tiende a expresarse en estructuras organizacionales articuladas” (Draibe & Riesco, 2009, pág. 49).

Así las cosas, los dos escenarios mencionados permiten, por un lado, situar cómo se ha abordado el enfoque de la intersectorialidad en los últimos años en América Latina. Por otro lado, dichos escenarios aportan a la justificación de porqué esta investigación pretende realizar un análisis de la intersectorialidad de tres políticas pertenecientes al Sistema de Protección Social colombiano, así como el hecho de que una de estas políticas constituye el mayor PTMC de Colombia (Familias en Acción).

#### 1.4 Intersectorialidad: premisas, límites y relaciones

La intersectorialidad puede darse en los procesos de diseño y ejecución de las políticas o puede abarcar únicamente alguno de estos. Asimismo, la intersectorialidad puede cubrir la totalidad de las políticas públicas, o exclusivamente de las políticas sociales o, dentro de estas, solo de algunas específicas, como pueden ser las políticas para la superación de la pobreza.

La discusión sobre la intersectorialidad se ha estructurado, esencialmente, conforme a dos premisas que es posible identificar. La primera de estas radica en que la integración entre sectores (es decir, la intersectorialidad misma) posibilita la búsqueda de soluciones de carácter integral. Esta es la premisa que le otorga un fundamento propiamente político a la intersectorialidad. Por lo tanto, tal premisa “se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persiguen estrategias globales de desarrollo, como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente” (Cunill, 2005, pág. 1).

La segunda premisa consiste en que la integración entre sectores posibilita que las diferencias entre estos se puedan usar de manera productiva para solucionar los problemas complejos. Esta premisa se asocia al fundamento técnico de la intersectorialidad. Además, es coherente con la concepción de que la intersectorialidad formula soluciones más convenientes que la sectorialidad en tanto permite que los recursos de cada sector sean compartidos (Cunill, 2005, pág. 2).

Con todo, es conveniente ahora presentar los límites conceptuales de la intersectorialidad. Esto porque el surgimiento de la intersectorialidad y su posicionamiento en la agenda pública ha traído consigo también discusiones sobre otros conceptos como transversalidad o matricialidad que han dificultado la delimitación y la comprensión del concepto de intersectorialidad (Bronzo, 2007, pág. 1).

La transversalidad, por su parte, se caracteriza porque pretende introducir en las agendas políticas, en el diseño, en los objetivos, en la planeación y evaluación de políticas, temas generalmente vinculados a la protección de derechos (Cunill, 2014, pág. 16). En general, los tópicos que busca introducir la transversalidad no constituyen los objetivos particulares de ningún sector gubernamental. Lo anterior se distancia de la intersectorialidad en tanto los problemas complejos pueden ser abordados inicialmente por un sector y, posteriormente, se integran otros sectores de manera articulada para dar soluciones. Asimismo, a diferencia de la intersectorialidad, la transversalidad no se involucra, propiamente, en la gestión de las políticas públicas (Cunill, 2014, pág. 16).

De esta forma, es conveniente advertir que la intersectorialidad sí es un concepto interorganizacional y que la transversalidad no. La intersectorialidad, sin embargo, tampoco debe ser entendida como coordinación interinstitucional. Si bien, para conseguir integración

se requiere coordinación –de hecho, las herramientas de la coordinación resultan ser bastante útiles–, esta última no garantiza que efectivamente se dé la integración. Por lo tanto, la intersectorialidad implica un mayor nivel de intensidad de relación entre sectores gubernamentales que lo que requiere la coordinación (Cunill, 2014, pág. 16).

La matricialidad, por otra parte, fomenta la colaboración entre los miembros de una organización con la finalidad de conseguir las metas planteadas. El elemento más característico de la matricialidad es que simultáneamente existen dos mandos en la misma organización. Una dirección de mando establece funciones de manera vertical. La segunda vincula a miembros de distintos departamentos o divisiones de la organización para conformar un equipo que, liderado por un experto en el tópico a desarrollarse, pueda llevar a cabo determinado proyecto (Beracoechea Hernández, Brambila López, Orozco Aguirre, & Vizcaíno, 2002, págs. 7-9)

La matricialidad, por lo tanto, más que una integración es una colaboración entre miembros de una misma organización. La intersectorialidad, a diferencia de la matricialidad, sí apunta a la integración entre entidades o sectores distintos, más que al apoyo de individuos de un sector a otro.

Ahora bien, es preciso manifestar que la intersectorialidad no se necesita en cualquier ocasión. El nivel de dominio e influencia que un sector de gobierno tiene respecto a un objetivo o frente a un resultado esperado, es una cuestión central para examinar la posibilidad de la intersectorialidad. Cuando un único sector tiene un control total o casi total sobre cierto fenómeno o problema, es probable que la forma más conveniente sea operar desde un solo sector gubernamental (Cunill, 2014, págs. 18-19).

En este punto es importante tener en cuenta que los esfuerzos intersectoriales son bastante costosos en términos de recursos, de coordinación, etc. Así, la intersectorialidad sería necesaria conforme a la complejidad de los propósitos que persigue y en la medida en que se pretende generar transformaciones significativas en el comportamiento de las personas (Cunill, 2014, pág. 19; Corbett & Noyes, 2008).

### 1.5 Elementos de la intersectorialidad

La intersectorialidad como concepto se compone de ciertos elementos básicos que es imperativo exponer. El primer elemento es justamente la integración. Este término puede entenderse de diversas formas, por ejemplo, como las actividades que son llevadas a cabo por varios sectores gubernamentales para alcanzar un propósito conjunto (Cunill, 2014, pág. 19). Por otro lado, la integración también ha sido definida como el mayor nivel de colaboración entre sectores, teniendo en cuenta la complejidad y la intensidad de las relaciones<sup>24</sup> (Corbett & Noyes, 2008, págs. 7-9).

Al respecto, hay que tener presente que no todas las acciones llevadas a cabo por entidades o sectores gubernamentales con un propósito común son propiamente colaborativas. Se puede dar el caso en que varios sectores de un gobierno realicen determinado trabajo de manera conjunta y sincronizada exclusivamente para beneficio de una única entidad o sector (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 412).

La integración se da en dos niveles: horizontal y vertical. En el primero de estos la integración es conocida como sectorial, puesto que, representa justamente la coordinación entre los diversos sectores y entidades gubernamentales a nivel nacional. Sobre este punto

---

<sup>24</sup> Regularmente se asume que existe un vínculo casi automático entre la intersectorialidad y la perspectiva de la integralidad concibiendo a la intersectorialidad fundamentalmente como un modelo de gestión (Cunill, 2014, pág. 9). Lo anterior conduce a que no se problematicen cuestiones como la intensidad con que se integran los sectores de gobierno o las maneras acerca de cómo conseguir la integración.

es menester advertir que el hecho de que se hable de integración horizontal no significa que no puede haber asimetría entre tales sectores. Puede darse fácilmente que, entre sectores del mismo nivel, existan asimetrías respecto a la capacidad de influencia en las decisiones, o en el prestigio de algunos sectores sobre otros, etc. (Bichir & Canato, 2019, pág. 244).

Por su parte, el nivel de integración vertical se da entre los múltiples niveles administrativos en que las políticas son implementadas. Esta integración, por lo tanto, inicia regularmente en el nivel central de gobierno, pasa por los Estados o departamentos (dependiendo de cada país) y culmina en los municipios. Además, es más factible que en la integración vertical se generen también relaciones con actores de la sociedad civil o del sector privado (Cecchini & Martínez, 2011, págs. 130-131).

Así las cosas, independientemente de la concepción de integración que se asuma, lo que más interesa resalta aquí es que, siguiendo a Nuria Cunill, “una alta integración de los sectores devendría en una intersectorialidad de alta intensidad” (Cunill, 2014, pág. 21). A su vez, una intersectorialidad de la intensidad señalada implicaría mayores probabilidades para enfrentar integralmente problemas complejos.

El segundo elemento constitutivo de la intersectorialidad es la inclusividad. Esta noción alude a la inclusión de los distintos sectores gubernamentales en el ciclo de las políticas públicas, esto es, desde el diseño hasta la evaluación de las políticas y acciones realizadas<sup>25</sup> (Cunill, 2005, pág. 2; Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 72).

---

<sup>25</sup> “El modelo clásico del ciclo de política pública o modelo secuencial [...] inicialmente sugerido por Laswell y luego desarrollado por Jones, permitió realmente “lanzar” el análisis de la política pública como un campo académico específico. Por lo regular, la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo, neopositivismo). Estas etapas corresponden, por lo general, y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la

La intersectorialidad de alta intensidad de las políticas públicas está marcada por una planificación colectiva entre los sectores involucrados y por el planteamiento de objetivos compartidos que se puedan identificar con claridad. Así, un mismo sistema de administración denotaría una completa integración y, con ello, una efectiva inclusividad en el ciclo de las políticas. Esto se traduce en que las maneras de planificación, de determinación del presupuesto, así como del control a las políticas y de su evaluación, han pasado de ser sectoriales para convertirse en intersectoriales (Cunill, 2014, págs. 22-23).

Igualmente, desde una perspectiva intersectorial es menester que existan sistemas de evaluación conjuntos. Esto porque evaluaciones sectorizadas no permiten examinar el conjunto de los esfuerzos gubernamentales y, con ello, no se determinarían los impactos de las políticas públicas intersectoriales o, por lo menos, dichos impactos presentarían sesgos (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, págs. 415-416).

El tercer elemento es la mancomunidad. Este se refiere a la unidad entre los sectores, a qué recursos, acciones y responsabilidades compartan para lograr un propósito común. Por lo tanto, la mancomunidad puede evidenciarse a partir de la estandarización de procesos que permitan notar la existencia de uniformidad. También se puede identificar que hay mancomunidad cuando existe un compromiso serio entre sectores y/o entidades de gobierno respecto a acciones, responsabilidades o recursos (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 415).

---

implementación y, finalmente, la evaluación” (Roth, 2018, págs. 25-26). Las políticas públicas, sin embargo, no son completamente lineales, es decir, no se construyen a partir de aperturas y cierres precisos de algunas fases. Asimismo, son cíclicas en tanto no tienen que acabar en la evaluación, sino que esta puede conducir a que el problema público vuelva a redefinirse o que se reelaboren las soluciones formuladas. “La dificultad de analizar los resultados de una política o de un programa radica en este dinamismo intrínseco de las políticas públicas. Una política no sigue un proceso lineal sino un proceso de prueba-error, en constante reformulación y corrección” (Fontaine, 2015, pág. 52).

En este sentido, desde la idea de mancomunidad, la intersectorialidad implica constituir sistemas de información (Bichir, 2016, pág. 114) conjuntos o, mínimamente ligar un sistema de información entre los sectores. “*Systems and structures are a vehicle for formal control between organizations to ensure desirable behavior between members*”<sup>26</sup> (Horwath & Morrison, 2007, pág. 63).

La mancomunidad tiene en cuenta también el presupuesto de los sectores o entidades gubernamentales involucradas. La idea de montos económicos “privilegiados” y bastante distantes entre sectores está en contravía con los esfuerzos generales de la intersectorialidad. “El presupuesto puede actuar en la práctica como otro importante mecanismo integrador “productor” de la intersectorialidad” (Cunill, 2005, pág. 7).

De igual manera, como se señaló anteriormente, la mancomunidad puede llegar a comprenderse como la regularización de algunos procesos que permitan identificar uniformidad. Incluso, hay mancomunidad cuando hay compromiso de llevar a cabo acciones con el fin de alcanzar un mismo propósito.

Cabe subrayar que, si bien la mancomunidad hace referencia a unidad, esta no debe entenderse como la búsqueda de un modelo centralizador que establece la totalidad de los parámetros y objetivos que los sectores de gobierno van a perseguir<sup>27</sup>. La mancomunidad

---

<sup>26</sup> “Sistemas y estructuras son el vehículo para el control formal entre para garantizar un comportamiento deseable entre los miembros”. (Horwath & Morrison, 2007, pág. 63). La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

<sup>27</sup> Al respecto, José Santos Zavala señala que “El modelo centralizador fue una forma organizativa generalizada en los países de la región [América Latina], cuyo principal objetivo fue la cobertura de los servicios y con ello contribuyó a incrementar los niveles de bienestar social. Sin embargo, con el paso del tiempo, el modelo centralizador generó prácticas no muy sanas en el proceso de hechura de las políticas, concentración de poder, decisiones y acciones muy alejadas de las necesidades de las sociedades locales” (Santos, 2009, pág. 8).

enfatisa en la unidad de decisiones, recursos e información a partir del acuerdo y compromiso al que llegan voluntariamente los distintos sectores gubernamentales.

Así las cosas, por lo menos tres son los elementos constitutivos de la intersectorialidad. Estos, que se expresan como mecanismos de integración o como instrumentos de políticas públicas<sup>28</sup>, constituyen la base conceptual de las categorías analíticas de esta investigación, las cuales se expondrán en el segundo capítulo de este trabajo.

Existe otra cuestión que no constituye propiamente un elemento constitutivo de la intersectorialidad (Cunill, 2005, págs. 1-3), empero, sí es un factor central para entenderla, a saber, los arreglos intersectoriales de gobernanza común. Estos son estructuras o instancias que pueden ser creadas o modificadas y que emergen desde la voluntad de las entidades de gobierno o sectores, con el interés de generar dinámicas para la toma conjunta de decisiones o para llegar a consensos sobre tópicos propios de acciones intersectoriales (Cunill, 2014, pág. 24).

---

<sup>28</sup> “No âmbito das possibilidades de implementação de estratégias intersetoriais, é importante considerar quais *instrumentos de políticas* são construídos, com qual finalidade, e a serviço de quais agendas. Sigo Lascoumes e Le Galès, os quais definem esses instrumentos como “ferramentas” e “modos de operação” utilizados na produção de políticas públicas, tais como regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação etc. Esses instrumentos não são neutros, muito pelo contrário: produzem efeitos e alteram as políticas públicas, criam efeitos de verdade e interpretações do mundo, independentemente dos objetivos explícitos. Nesse sentido, esses autores criticam visões tecnicistas e ressaltam a dimensão política dos instrumentos de políticas públicas” (Bichir, 2016, pág. 116). [En el ámbito de las posibilidades de implementación de estrategias intersectoriales, es importante considerar cuáles instrumentos de políticas son construidos, con cuál finalidad y al servicio de cuáles agendas. Sigo a Lascoumes y Le Galès, los cuales definen esos instrumentos como “herramientas” y “modos de operación” utilizados en la producción de políticas públicas, tales como regulación, impuestos, formas de contratación, sistemas de información, modos de comunicación etc. Esos instrumentos no son neutros, muy por el contrario: producen efectos y alteran las políticas públicas, crean efectos de verdad e interpretaciones del mundo, independentemente de los objetivos explícitos. En ese sentido, esos autores critican visiones tecnicistas y resaltan la dimensión política de los instrumentos de políticas públicas]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

Los arreglos intersectoriales de gobernanza común se puedan dar desde estrategias *soft* hasta profundas modificaciones en las estructuras organizacionales, en las estrategias de trabajo o, de hecho, en la construcción de nuevas estructuras (Bichir & Canato, 2019, pág. 249). En el caso de arreglos intersectoriales *soft* cabe mencionar, por ejemplo, la fundación de algún comité entre ministerios (en el caso de Colombia o Brasil, por ejemplo) o entre secretarías (en el caso de México).

Los arreglos intersectoriales se fundamentan en la idea de que generar intersectorialidad es una labor diferente y más compleja que la de establecer coordinación entre varios sectores<sup>29</sup>. En este sentido, es preciso resaltar la necesidad de establecer escenarios conjuntos de gobernanza<sup>30</sup>, los cuales permiten que los sectores gubernamentales implicados en determinada política intersectorial puedan manifestar sus intereses y aspiraciones en tanto sector (Cunill, 2014, pág. 24).

Al mismo tiempo, los arreglos comunes de gobernanza deben posibilitar que se puedan resolver las diferencias y disputas generadas entre entidades y/o sectores. Cabe señalar, sin embargo, que también se pueden plantear críticas y dudas respecto a las estructuras creadas o alteradas en el marco de la intersectorialidad. Siguiendo a Renata Bichir y Pamella Canato “*Instâncias formais de coordenação intersectorial muitas vezes se*

---

<sup>29</sup> “La intersectorialidad aplica a la formulación y planificación de las políticas requiere de arreglos institucionales *ad hoc*, en lo posible deslindados de los clásicos mecanismos de coordinación interinstitucional [...] una de las más importantes conclusiones que derivan del examen de experiencias orientadas a proveer espacios institucionales para el tratamiento de la intersectorialidad a nivel de diseño de políticas es que ha habido una tendencia a confundirla con la coordinación interinstitucional, agregándole los problemas políticos que conlleva aquella” (Cunill, 2005, pág. 7).

<sup>30</sup> “Desde mediados de los años ochenta del siglo XX [...] se han iniciado nuevos procesos de gobierno, configurados con base en una acción pública más cooperativa, sustentada en la negociación, el acuerdo político, es decir, en una acción pública más horizontal. A esta nueva forma de configuración organizacional se le puede identificar con el concepto de gobernanza” (Santos, 2014, pág. 139).

*limitam a espaços para a apresentação de resultados setoriais, ou seja, permeados apenas por uma “concordância retórica” em torno da intersectorialidade”*<sup>31</sup> (2019, pág. 249).

## 1.6 Viabilidad de la intersectorialidad

La intersectorialidad se busca y genera cuando desde un único sector gubernamental no puede hacerse frente –de una manera conveniente– a un problema social, debido a cuestiones como escasas de información, de recursos, de capacidades, entre otros. De este modo, se presentarán a continuación algunos escenarios en los que puede ser más factible la intersectorialidad.

En primer lugar, los tópicos o dificultades que superan el espacio de operación de un solo sector de gobierno. Una problemática como la nutrición, por ejemplo, no debe ser abordada únicamente desde una perspectiva alimentaria. Se requiere de una intervención integrada que se concentre también en áreas como educación, salud y hasta la misma macroeconomía, entre otras.

Los problemas transversales se insertan justamente en este escenario. Diseñar una política pública sobre adultos mayores que preste atención a la salud, la nutrición, el ingreso económico, entre otros, no tiene mucho sentido. Lo que se requiere, fundamentalmente, es integrar una lógica sobre edad (etapas de la vida) en las diversas políticas que existen, teniendo en cuenta sus particularidades. Los problemas transversales, o problemas como la pobreza o la desigualdad, son bastante complejos y estructurales como para ser abordados únicamente desde un sector específico (Cunill, 2005, pág. 3).

---

<sup>31</sup> “Instancias formales de coordinación intersectorial muchas veces se limitan a espacios para la presentación de resultados sectoriales, o sea, permeados a penas por una “concordancia retórica” en torno de la intersectorialidad”. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

En segundo lugar, la intersectorialidad generalmente es incluida en iniciativas que no comprenden a las ciudades de manera desagregada, sino que lo hacen como un todo. Esto se puede ver, por ejemplo, cuando las ciudades asumen retos como incrementar la calidad de vida de sus habitantes o combatir la exclusión. En este escenario se requiere, por un lado, del compromiso de múltiples sectores y, por otro lado, que dichos sectores actúen intersectorialmente (Cunill, 2005, pág. 4).

En tercer lugar, la descentralización en la implementación de las políticas públicas permite que los gobiernos subnacionales tengan competencias y recursos para ocuparse de problemáticas y necesidades determinadas. De esta forma, la descentralización puede conducir a mayores niveles de integración entre los niveles y, por ende, a dinámicas intersectoriales de gobierno (Santos, 2009, pág. 4; Cunill, 2005, pág. 4).

En cuarto lugar, la centralización del diseño de las políticas públicas y de su coordinación, facilita la formación de espacios y lógicas de integración entre los sectores que se ocupan (o potencialmente se pueden ocupar) de determinadas dificultades sociales. Como se dijo antes, algún órgano del gobierno nacional suele asumir la tarea de liderar el actuar intersectorial entre distintos sectores que pueden ser del nivel nacional o subnacional (Cunill, 2005, pág. 4).

Con todo, en los diversos escenarios presentados –pueden existir otros– hay mayores probabilidades de estructurar las políticas públicas desde un enfoque intersectorial. En cada uno de estos, la intersectorialidad permitirá que se adopten criterios inéditos en la planificación y la coordinación amplia de sectores, así como posibilitará nuevas aproximaciones de las políticas.

## 1.7 Dirección de la Intersectorialidad

La intersectorialidad puede ser direccionada, siguiendo los niveles de integración anteriormente apuntados, fundamentalmente de dos modos: horizontal y vertical. Así, las políticas públicas intersectoriales –y básicamente cualquier esfuerzo intersectorial– responden o se asocian, en principio, a una autoridad principal. Cuando la integración entre sectores se genera de manera vertical, debe existir una autoridad que generalmente controla el presupuesto y que coordina las diversas acciones intersectoriales (Cunill, 2014, pág. 25).

La intersectorialidad vertical se refleja, por ejemplo, en los sistemas de protección social. Estos, regularmente son orientados por un ministerio o secretaría que se encarga de los asuntos sociales en el país y desde allí se lideran los ejercicios e incentivos para la integración entre sectores de gobierno (Cecchini & Martínez, 2011; Cunill, 2014; Barrientos, 2019).

La intersectorialidad horizontal se caracteriza porque los esfuerzos intersectoriales surgen de los sectores mismos, los cuales deben estar a niveles jerárquicos similares. En este caso, “los procesos de planificación, formulación presupuestaria, seguimiento, evaluación y el presupuesto [...] pueden ser manejados por los propios sectores a través de instancias *ad hoc* de carácter intersectorial propiamente dichas” (Cunill, 2014, pág. 26). Al respecto, sin embargo, autoras como Bichir y Canato critican con sustento empírico, el hecho de dar por sentada la horizontalidad entre sectores y redes (Bichir & Canato, 2019, pág. 244).

## 1.8 Intersectorialidad en niveles subnacionales

El modelo centralizador, como se manifestó antes, presentó fallas sustantivas que llevaron, entre otras razones, a un proceso de descentralización en Latinoamérica décadas atrás. En

este escenario se ampliaron progresivamente y a ritmos diferentes, las atribuciones y los recursos de los gobiernos locales<sup>32</sup>(Santos, 2009, págs. 7-8). Así, las políticas intersectoriales, por ejemplo, de los sistemas de protección social generalmente remiten a los niveles de gobierno nacional. Empero, no hay que perder de vista que el nivel local también suele tener un papel importante en el desarrollo de tales políticas (Santos, 2009, págs. 2-11).

La integración en el ciclo de las políticas públicas, de hecho, puede facilitarse cuando distintos niveles de gobierno aportan paralelamente. Es particularmente útil cuando los diferentes gobiernos, bien sean locales, departamentales-estatales o nacionales, se integran directamente a través de políticas públicas (Cunill, 2014, págs. 27-28). Esto último se señala teniendo en cuenta que los gobiernos pueden cooperar en el proceso de las políticas sin participar necesariamente en alguna política como actor central. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales pueden colaborar con el gobierno nacional, facilitando bases de datos o estudios socioeconómicos para la formulación e implementación de una política estrictamente nacional.

En el caso colombiano, como se verá más adelante, se ha dado una lógica de descentralización de arriba hacia abajo (*top-down*), es decir, conforme a la concepción de que la integración entre niveles de gobierno debe dirigirse desde el nivel nacional hacia los niveles más locales (Lotta & Santiago, 2018, pág. 25). Los gobiernos centrales han transferido recursos y responsabilidades a gobiernos de nivel subnacional, empero, siguen

---

<sup>32</sup> “Los gobiernos locales han asumido responsabilidades que van más allá de la prestación de servicios públicos básicos, y se han inmiscuido en asuntos como educación, salud, vivienda y medio ambiente, cuyas responsabilidades en la mayor parte de los países de la región son responsabilidad del gobierno central” (Santos, 2009, pág. 9).

controlando las facultades más relevantes en la toma de decisiones. Por lo tanto, los gobiernos locales se convierten en actores centrales, especialmente, en la implementación de las políticas públicas (Santos, 2009).

Con este tipo de diseño institucional de las relaciones intergubernamentales, pueden resultar afectadas no solamente las capacidades de los municipios para implementar sus redes intersectoriales, sino el propio carácter de las instancias intergubernamentales a través de las cuales se supone que los distintos niveles deben negociar y concertar soluciones ajustadas a las especificidades territoriales (Cunill, 2014, pág. 29).

De esta forma, cuando el diseño intersectorial de una política pública vincula a los niveles subnacionales, las lógicas de comunicación intergubernamental resultan ser una de las cuestiones más importantes. Así, el abordaje integral de los problemas complejos debería mejorar entre más instancias de comunicación bidireccional existan entre los gobiernos (Acuña & Repetto, 2007, págs. 22-23). Es fundamental que existan espacios de discusión y consenso entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

A partir de lo presentado, es válido identificar por lo menos dos variables que enriquecen el análisis de las políticas públicas intersectoriales. Por un lado, las instancias de comunicación entre gobiernos y, por otro lado, la manera en que los distintos niveles gubernamentales se relacionan entre sí, como es el caso de la lógica de interacción *top-down*, por ejemplo. Los modos en que se relacionan los sectores gubernamentales y los distintos niveles de gobierno repercuten en la generación de la intersectorialidad y, por ende, en el abordaje integral de los problemas complejos.

## 1.9 Escenario político-institucional

Las instituciones posibilitan o dificultan los esfuerzos intersectoriales. El diseño de políticas públicas intersectoriales, su estructura, ejecución, entre otros, puede ser afectado, positiva o negativamente, por las lógicas institucionales de los diversos sectores gubernamentales (Bryson, Crosby, & Stone, 2006, pág. 45).

Las entidades gubernamentales están divididas por seccionales o secretarías que, en muchos casos, toman decisiones y operan conforme a parámetros bastante distantes. Incluso, el hecho de que algunas dependencias que hacen parte de una misma entidad de gobierno se ocupen de tópicos diferentes, implica, en muchos casos, que se deben regir por marcos legales distintos y que su actuar será por consecuencia otro (Acuña & Repetto, 2007, págs. 22-23). Además, también por esa diversidad temática se comprende que las entidades intervienen en escenarios donde participan actores diferentes.

Igualmente, los gobiernos de coaliciones<sup>33</sup> pueden aumentar la fragilidad de los órganos formados para facilitar el diseño de políticas públicas intersectoriales. Esto porque, como en ese tipo de gobiernos los ministerios o secretarías son entregados a diversos grupos políticos con intereses particulares, regularmente no existe la voluntad de integrar los sectores para combatir un problema complejo integralmente (Cunill, 2014, pág. 31).

Las normas formales o informales facilitan o perjudican las iniciativas y esfuerzos de intersectorialidad, así como las políticas públicas intersectoriales como tal. Este es el caso, por ejemplo, de la reglamentación que orienta las disputas de poder dentro de las entidades o de las normas que rigen los procesos de negociación, donde puede haber, desde

---

<sup>33</sup> Los gobiernos de coaliciones son “aquellos gobiernos en el que más de un partido se encuentra presente en él mediante la titularidad de, como mínimo, una cartera ministerial” (Gallo, 2006, pág. 48).

el inicio, actores con ventajas sustantivas. “La estructura institucional constituye el elemento básico del sistema de interacción de la acción pública [...] No se trata únicamente de la existencia de diferencias entre países, sino de diferentes estructuras de oportunidades para la acción pública” (Santos, 2009, pág. 4).

El escenario político-institucional, por lo tanto, puede convertirse en una categoría analítica que permite robustecer el análisis intersectorial. Como categoría se puede desagregar en: normas formales e informales que regulan las negociaciones; diversidad de los actores y su capacidad de influencia u obstaculización; existencia o inexistencia de un gobierno de coaliciones, entre otros.

#### 1.9.1 Actores, liderazgo y redes: desafíos en la construcción de intersectorialidad

Si bien el marco político-institucional impone ciertas restricciones al comportamiento de los actores, hay que tener claro que estos actúan con márgenes de libertad para cooperar con otros actores o para negarse a hacerlo. Los actores operan movidos por sus intereses y objetivos, y movilizan recursos en su proceder (Santos, 2009, pág. 11).

Existen intereses propios en cada sector gubernamental (compuestos por actores), los cuales pueden llegar a generar fuertes conflictos entre sectores. Sobre este punto, el enfoque de las teorías de la deliberación advierte que la cooperación que se consigue a través del diálogo resulta ser más eficaz que la que se obtiene mediante la autoridad. “Los procesos participativos de deliberación entre los actores pueden contribuir a zanjar conflictos, a crear significados compartidos y a aumentar la percepción de su interdependencia” (Cunill, 2014, pág. 34).

El enfoque de la deliberación plantea la necesidad de equilibrar las desemejanzas existentes (y las percibidas) y posibilitar una comunicación abierta que permita construir concepciones compartidas. De este modo, debido a que el conflicto se da regularmente en las asociaciones, los ejercicios intersectoriales serán más viables cuando, quienes cooperan, lo hacen con recursos y estrategias que permitan generar un equilibrio en el poder y así conseguir maniobrar las disputas. Entre más vías de comunicación existan entre los sectores, mayores serán las posibilidades para la intersectorialidad (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 419).

Los actores y los incentivos que estos tienen, no se pueden examinar únicamente desde una perspectiva racional en la búsqueda de la utilidad (Canales, 2019, pág. 11). Otro tipo de factores intervienen en la interpretación y el valor que se les da a los incentivos. Los marcos culturales son uno de esos factores. De hecho, los esquemas mentales y culturales que se construyen o fortalecen en un determinado sector corporativo, pueden afectar las iniciativas o acciones intersectoriales. Es menester pensar de manera intersectorial para poder desarrollar políticas públicas intersectoriales (Cunill, 2005, pág. 2).

El liderazgo que ejerce algún sector gubernamental sobre los otros sectores, constituye otro elemento explicativo en el compromiso de los diversos sectores en adelantar políticas intersectoriales. Esto porque el tipo de liderazgo es crucial en el trabajo de integración y cooperación entre los sectores (Cunill, 2014, pág. 35). Es conveniente que la entidad gubernamental que asuma el liderazgo en el o los procesos intersectoriales a construirse y consolidarse, se caracterice por un alto tecnicismo y por un alto respaldo político. Ello puede posibilitar salir más rápido de, por ejemplo, un estancamiento generado

por posiciones que entraron en conflicto o porque las responsabilidades entre sectores o organismos no son claras (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, págs. 438-439).

Con todo, es válido rescatar los siguientes focos analíticos respecto a los actores implicados en los esfuerzos y políticas intersectoriales. Primero, los recursos que cada uno de los actores es capaz de movilizar; segundo, las vías que fomenten la influencia entre actores y sectores, y que permitan controlar el conflicto; tercero, los marcos culturales; cuarto, las formas de liderazgo que ejerza un sector determinado sobre el resto.

En este sentido, es menester también prestar atención a las redes<sup>34</sup> locales, teniendo en cuenta que estas constituyen piezas importantes en las acciones intersectoriales que se desarrollan, especialmente, en los sistemas de protección social. Empero, las redes locales también pueden llegar a afectar significativamente las acciones y políticas intersectoriales, cuestión por la que es importante mapear sistemáticamente tales redes (Bichir & Canato, 2019, págs. 249-250).

Dentro del análisis de la intersectorialidad, por lo tanto, cabe tomar la teoría del análisis de redes para examinar cómo operan las redes locales. Al respecto, Provan y Kenis sostienen que no existe un único modelo de redes que garantice mayor efectividad que otro. Si una red actúa de manera centralizada, esto es, orientada por algún actor líder o una organización exterior, y otra lo hace de forma descentralizada (mediante sus mismos miembros), ello no significa ni implica que un modelo sea más efectivo que el otro (2008).

---

<sup>34</sup> “La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, tal como salud, industria, agricultura, etcétera, se conectan unos con otros. Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución” (Zurbriggen, 2011, págs. 181-182).

Para Provan y Kenis, el hecho de que un modelo de red local sea más efectivo o no, depende de cuatro factores que habría que reconocer, a saber, el consenso respecto a los propósitos comunes; la cantidad de participantes; la confianza existente entre estos; y las competencias que tienen (Provan & Kenis, 2008). Al establecer cada uno de estos factores en un escenario real se podría concluir cuál es el diseño de un modelo de red más efectivo.

Además, el análisis de redes agrega al debate sobre intersectorialidad la necesidad de prestar atención a los canales informales de generación de la integración y coordinación entre los distintos actores (Bichir & Canato, 2019, pág. 249). Así las cosas, la teoría de redes puede proporcionar múltiples pistas y criterios para el análisis de la integración de las políticas públicas, mayoritariamente en escenarios subnacionales. Concretamente se pueden identificar como mínimo los siguientes elementos para el análisis: los modelos de redes locales reales y las condiciones de efectividad de dichos factores.

#### 1.10 Intersectorialidad como proceso: integralidad, tecnicismo y política

Cuando se pretende realizar un abordaje integral a una problemática social determinada se demanda de intersectorialidad y especialmente de una alta intensidad de esta. Ello conforme a la idea de que entre mayor es el nivel de la intersectorialidad, mayores también las posibilidades de crear condiciones que permitan, de manera más efectiva, incidir en la multicausalidad de los problemas complejos (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 414).

Conforme a lo señalado anteriormente, debido a que la intersectorialidad resulta ser muy costosa y desgastante en términos de los esfuerzos gubernamentales, se debe buscar preferiblemente cuando los problemas son realmente complejos. Además, la intersectorialidad es conveniente en la medida en que se pretende generar cambios sustanciales en el comportamiento de las personas, de sus familias y en su contexto (como

es el propósito de los programas de transferencias condicionadas y de otro tipo de programas, como redes de protección social).

En este sentido, es también la intersectorialidad de alta intensidad la que consigue mayores resultados en términos de oferta integral que aspire a conseguir transformaciones en la conducta de los individuos (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 414). Así, en palabras de Nuria Cunill, Fabián Repetto y Carla Bronzo, la intersectorialidad de alta intensidad

Emerge básicamente cuando los sectores intervienen de forma conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política e intercambian información y, en ocasiones, recursos financieros en pos de la solución de un problema que definen entre todos. Existiría, por el contrario, intersectorialidad de baja intensidad cuando el problema a abordar es una suma de las perspectivas sectoriales; por ende, cuando los sectores involucrados no participan conjuntamente en el ciclo de la política o no existe mancomunidad en la ejecución de esta. Empíricamente es posible identificar patrones de gestión de la intersectorialidad y clasificarlos en función del grado de articulación y de la intensidad de las mudanzas en las prácticas y arreglos institucionales (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 415).

Ahora bien, la intersectorialidad no es el resultado exacto de una suma de operaciones técnicas, de la utilización de ciertos mecanismos de integración o de instrumentos de políticas públicas. Tampoco se consigue simplemente articulando acciones desde los sectores. La intersectorialidad debe ser edificada y, por lo tanto, es conveniente comprenderla como un proceso (Bichir & Canato, 2019).

Uno de los ámbitos más importantes en el proceso de construcción de las políticas intersectoriales es justamente la dimensión política. Así, frente a la concepción de que la intersectorialidad es una cuestión básicamente técnica (Cunill, 2005) se puede sostener que,

he hecho, la intersectorialidad es construida fundamentalmente a partir de decisiones políticas que estarán presentes en todo el desarrollo de las políticas públicas intersectoriales.

Dichas decisiones definen parte significativa de las agendas o posibilitan que expectativas se pueden generar respecto a las acciones gubernamentales de carácter intersectorial (Bichir & Canato, 2019). Y si bien una solidez técnica facilita las voluntades políticas en la construcción de la intersectorialidad, resulta sumamente crucial, como se dijo antes, contar con una entidad con la autoridad política suficiente como para poder liderar un proceso complejo, como es la construcción de políticas intersectoriales.

La complejidad de los problemas a los que pretenden hacer frente de manera integral las políticas intersectoriales demanda un alto tecnicismo, por ejemplo, en los mecanismos de integración o en los instrumentos de políticas públicas. Empero, se requiere, incluso en mayor medida, una voluntad política real por parte del conjunto de las entidades y sectores involucrados para construir políticas intersectoriales en tanto estas constituyen justamente un proceso político-técnico (Cunill, 2014; Bichir & Canato, 2019; Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015).

## 2 CAPÍTULO DOS. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

### 2.1 Introducción

No hay una única noción o concepción de qué es la investigación. Existen múltiples conceptualizaciones sobre lo que es. Se puede comprender como las acciones orientadas a explicar, comprender y controlar cierto fenómeno, bien sea natural o social; como una actividad orientada al desarrollo de un conjunto de conocimientos con validez objetiva; como una actividad formal, empírica, sistemática y crítica que busca analizar, predecir y/o afirmar proposiciones (Báez, 2014, págs. 223-224; Machado E. , 2017, págs. 2-3).

Al respecto, es útil traer la definición de investigación que sostienen Hernández Sampieri y Mendoza Torres, puesto que, se considera aquí amplia y vinculante. Para ellos, la investigación es un “conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema con el resultado (o el objetivo) de ampliar su conocimiento. Esta concepción se aplica por igual a los enfoques cuantitativo, cualitativo y mixto” (2018, pág. 4).

En este orden, el propósito de esta investigación es analizar la integración entre algunas políticas públicas intersectoriales para la superación de la pobreza en Colombia, con la finalidad de establecer la intensidad de la intersectorialidad entre estas. Así, con el interés de alcanzar este objetivo esta pesquisa se fundamenta en la metodología cualitativa, lo cual no significa que no se recurra a estrategias numéricas dentro de la misma, como es el caso de promedios ponderados.

Asimismo, la presente investigación se desarrolla a partir de tres etapas. Primero, una etapa contextual; segundo, una etapa de recolección de información; y tercero, una etapa analítica. Estas fases, que estructuran la metodología de investigación del presente estudio, serán desarrolladas en profundidad más adelante.

## 2.2 Metodologías de investigación

Las investigaciones de carácter científico se realizan conforme a metodologías cuantitativas, cualitativas o mixtas. En este sentido, la investigación cuantitativa se caracteriza por recoger y analizar datos numéricos. Esta metodología tiene altas pretensiones de objetividad, de generalización. De igual modo, es deductiva, opera con mediciones controladas y está orientada a los resultados (Cadena, y otros, 2017, págs. 1606-1609).

Siguiendo a Rubén Pardo, es posible identificar algunas características básicas de la investigación cuantitativa. Este tipo de pesquisa debe tener capacidad descriptiva y explicativa a través de leyes científicas; tiene un fundamento empírico y lógico; tienen sistematicidad y un carácter metódico, entre otras (Pardo, 2005; Pardo, 2003).

En la investigación social, la confiabilidad de los métodos cuantitativos depende del tamaño de la muestra<sup>35</sup>, de si esta es sustantiva o no. Esto significa que la magnitud de la muestra es proporcional a la confiabilidad<sup>36</sup> que se quiere tener. Sin embargo, qué tan confiable pueda ser la muestra depende también de los criterios con los que esta se ha

---

<sup>35</sup> “En la ruta cuantitativa, una muestra es un subgrupo de la población o universo que te interesa, sobre la cual se recolectarán los datos pertinentes, y deberá ser representativa de dicha población (de manera probabilística para que puedas generalizar los resultados encontrados en la muestra de investigación)” (Hernández & Mendoza, 2018, pág. 196).

<sup>36</sup> “La confiabilidad de un instrumento de medición se refiere al grado en que su aplicación repetida al mismo sujeto u objeto produce iguales resultados” (Cadena, y otros, 2017, pág. 1611).

seleccionado, así como de la misma pertinencia de la muestra para la pesquisa (Cadena, y otros, 2017, págs. 1606-1611).

La investigación cuantitativa, no obstante, ha sido criticada por varias cuestiones, especialmente cuando pretende abordar fenómenos sociales. Se ha señalado que la metodología cuantitativa presenta serias limitaciones para comprender la realidad social, en tanto esta llega a ser lo bastante compleja como para comprenderla cuantitativamente. De ahí que esta metodología es especialmente conveniente cuando se pretende determinar frecuencias o magnitudes (Jiménez, 2012, pág. 142; Hernández & Mendoza, 2018, págs. 6-7).

De igual manera, la pretensión de objetividad de la metodología cuantitativa ha sido cuestionada conforme al planteamiento de que las pesquisas de este tipo están, como todas, influenciadas por la historia. Esto implica que el conocimiento que se produce se hace desde un contexto espacial y temporal que influye y afecta el valor de verdad que se produce (Pardo, 2005, págs. 58-60).

Por su parte, la metodología cualitativa pretende comprender realidades complejas. Para ello, toma en cuenta la historia, la subjetividad, las experiencias, las perspectivas, entre otros. Esta metodología es inductiva, es decir, llega a conclusiones generales partiendo de premisas particulares (Cadena, y otros, 2017, págs. 1606-1612).

Las metodologías cualitativas, en general, parten del supuesto de que la verdad se construye intersubjetivamente (por lo tanto, no es puramente objetiva). Igualmente, admite que el investigador está inmerso en el proceso de hacer pesquisa, lo que implica que la subjetividad e interpretación están presentes en el ejercicio de la investigación. Existe,

además, una interacción considerable entre el sujeto de estudio y el investigador (Pardo, 2003, págs. 12-15).

En términos generales, las metodologías cualitativas tienen una débil capacidad de predicción. Son coherentes en su validez interna y parcialmente frágiles en la validez externa. Se construyen de manera flexible; están más orientadas a los procesos que a los resultados; comprenden la realidad de forma holística<sup>37</sup> y dinámica, entre otras características (Cadena, y otros, 2017, págs. 1607-1609).

Por lo tanto, la investigación cualitativa permite realizar una aproximación profunda de determinados fenómenos sociales. Esta metodología toma en cuenta cuestiones de la realidad que escapan a los números o a pruebas estandarizadas. En este sentido, ofrece claras ventajas respecto a la forma en que se puede comprender, interpretar y analizar.

Sin embargo, la investigación cualitativa también tiene algunos vacíos o debilidades que es preciso apuntar. Por un lado, la validez de los estudios cualitativos ha sido duramente criticada, dado que, la flexibilidad y dinamismo de los procesos investigativos cualitativos puede implicar que los resultados a los que llegó determinado estudio, podrían ser difícilmente conseguidos en otro proceso con características similares. Esto significa que existen algunas dificultades para replicar estudios de este tipo (Báez, 2014, pág. 258).

Por otro lado, se ha criticado también la validez de los resultados en las pesquisas de carácter cualitativo. Se argumenta que los hallazgos o conclusiones de tales investigaciones

---

<sup>37</sup> “Cuando en una investigación se utiliza la metodología cualitativa es porque se pretende un conocimiento totalizador e integrador de la realidad sobre la que se trabaja y sobre la que se desea profundizar [...] El marco de referencia de la investigación cualitativa considera que las realidades que somete a estudio constituyen un todo articulado por complejas relaciones” (Báez, 2014, pág. 253).

suelen estar vinculados a la interpretación del investigador<sup>38</sup> y, por ende, es bastante cuestionable el valor de verdad que pretendan defender las pesquisas (Báez, 2014, págs. 318-334).

Ahora bien, el hecho de que existan diferencias significativas entre las metodologías cuantitativas y cualitativas no significa que no puede haber ningún tipo de dialogo o de compatibilidad entre las dos. Contrariamente, de hecho, puede haber complementariedad entre las metodologías presentadas (Cadena, y otros, 2017, pág. 1613).

En este marco se sitúan las investigaciones mixtas. Estas son las que combinan metodologías cualitativas y cuantitativas. “La meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales” (Hernández & Mendoza, 2018, pág. 610).

### 2.3 Presentación de políticas intersectoriales en Colombia como caso de análisis

Una vez expuestas las bases de las metodologías de investigación, es preciso subrayar nuevamente que esta investigación se inscribe dentro de las metodologías cualitativas. Y si bien, analíticamente se recurre a números y se establecen fórmulas para conseguir el objetivo general, esto no convierte a la metodología de este estudio en mixta ni, mucho menos, en cuantitativa. Tanto la recolección de la información como el análisis del presente estudio son de corte cualitativo.

---

<sup>38</sup> “En el análisis y la síntesis están comprometidas las competencias cognitivas del investigador: su capacidad para procesar información a partir del conocimiento adquirido (la percepción que tiene del mismo le lleva a considerar y valorar ciertos aspectos en detrimento de otros); su pensamiento crítico, su capacidad para resolver los problemas con que se enfrenta al trabajar con los datos, y para organizarlos en un todo coherente, etcétera. Todo ello implica: manipular los datos, [...] razonar, [...] pensar, [...] interpretar, [...] sintetizar” (Báez, 2014, pág. 321).

Así, con el interés de analizar la integración entre políticas intersectoriales para establecer la intensidad de la intersectorialidad, se han seleccionado en este trabajo tres políticas del sistema de protección social colombiano. Tales políticas son Familias en Acción (FA), Red Unidos y De Cero a Siempre.

Este análisis de las políticas señaladas se concentra exclusivamente en el nivel nacional, aun cuando estas operan también en niveles subnacionales (departamentos y municipios). Un estudio multinivel de la intersectorialidad en los programas indicados sería bastante interesante, sin embargo, se relega para investigaciones futuras.

Así, los conceptos más importantes que guían la investigación (que son la intersectorialidad y la integración, en ese respectivo orden de centralidad), remiten necesariamente al análisis de varios programas y/o políticas gubernamentales. No es adecuado ni coherente con el enfoque, entonces, realizar un estudio sobre intersectorialidad si no se toman varias políticas, entidades o sectores de gobierno. Empero, ello tampoco significa que el análisis no pueda concentrarse o profundizarse en algún programa o política pública en particular.

La presente pesquisa pretende insertarse en las discusiones respecto a cómo se articulan o insertan las políticas intersectoriales en los sistemas de protección social (Cecchini & Martínez, 2011; Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, Instrumentos de protección social, 2015; Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015; Bichir, 2016; Bichir, 2015; Abramo, Cecchini, & Morales, 2019). Esto dentro interesantes debates sobre la garantía de la protección social en los distintos países y de las estrategias y esfuerzos gubernamentales para combatir la pobreza y la desigualdad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU MUJERES y Organización Internacional del Trabajo (OIT),

2012; Repetto, 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019a; Tassara, 2015a; Barrientos, 2010; Barrientos, 2019).

Con todo, la elección de estos tres programas gubernamentales está fundamentada en varias razones que presento a continuación. En primer lugar, tanto Familias en Acción como Red Unidos y De Cero a Siempre están diseñados y constituidos en el nivel nacional, aunque tienen distintas formas de intervenir y relacionarse con los gobiernos subnacionales. Los tres programas se adscriben a alguna entidad o instancia del Gobierno nacional de Colombia.

En segundo lugar, una de las características centrales de las políticas en cuestión es su inclinación por la intersectorialidad. Familias en Acción, por una parte, está fundamentado en una lógica intersectorial, especialmente con los sectores gubernamentales de salud y educación (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a). Además, como se dijo en el apartado teórico, es válido argumentar que los programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen uno de los esfuerzos más importantes de intersectorialidad en América Latina.

Por otra parte, la Red Unidos, inicialmente denominada Red Juntos, se construyó y reconstruyó, en términos de diseño de política pública, con la pretensión de ser uno de los programas más intersectoriales del país. El decreto 4719 de 2010 crea justamente una comisión intersectorial que reestructura la Red Unidos para apuntar a generar mayores dinámicas de intersectorialidad (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

Finalmente, la política De Cero a Siempre se crea a partir de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia en 2011. Esta Comisión fue

promovida en el Plan de Desarrollo del Gobierno nacional de 2010-2014 denominado “Prosperidad para todos” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011; Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011).

En tercer lugar, los tres programas abordados pretenden ofrecer soluciones a problemas complejos. Es mucho más claro en el caso de Familias en Acción y la Red Unidos, que su propósito es combatir la pobreza entendida tanto monetariamente como multidimensionalmente. La estrategia De Cero a Siempre está orientada directamente a promover y asegurar el desarrollo de los niños y niñas desde su nacimiento hasta los seis años.

En una mirada más amplia, sin embargo, el programa De Cero a Siempre busca construir un escenario de igualdad de oportunidades para tal población (Cecchini, 2017, pág. 104). Con ello, pretende incrementar la movilidad social e incidir en la disminución de la pobreza, especialmente entendida aquí como pobreza multidimensional (SNBF, 2018, p. 119).

En cuarto lugar, los tres programas en mención constituyen parte de la oferta social del gobierno colombiano. Esto significa que todos se encargan de proveer u ofrecer servicios sociales. En este sentido, tales programas se insertan, de una u otra forma, en el sistema de protección social colombiano (Mina, 2013; Tassara, 2015a; Tassara, 2015b; Acosta, Forero, & Pardo, 2015).

En quinto lugar, si bien no todos los programas en mención se concentran estrictamente en la misma población (puesto que De Cero a Siempre es una política con mayor tendencia a la universalidad y Familias en Acción y Red Unidos), sí intervienen

simultáneamente en una proporción considerable de la población que atienden. Es decir, una familia colombiana puede ser beneficiar al mismo tiempo de la Red Unidos, de la política De Cero a Siempre y de Familias en Acción.

En sexto lugar, las tres políticas elegidas en este estudio han pasado de ser programas de gobierno a convertirse en políticas de Estado, a través de distintas leyes nacionales promulgadas en diferentes años, como se mostrará en el tercer capítulo. Sobre este punto es conveniente advertir que, si bien Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre son políticas públicas de Colombia, ello no implica que dejen de ser programas sociales. De ahí que regularmente se hará referencia a estos indistintamente como políticas o programas sociales.

Finalmente, es menester subrayar que cada una de las políticas del Sistema de Protección Social de Colombia, abordados en esta investigación, se relaciona entre sí. Esto último es central en la medida en que posibilita el análisis de la integración entre las políticas, así como establecer la intensidad de su intersectorialidad.

#### 2.4 Primera etapa metodológica: contextualización

Para realizar el objetivo general de la investigación es relevante conocer con cierta profundidad el caso de análisis<sup>39</sup>. Dentro de este ejercicio académico se busca identificar los componentes, las características generales y el enfoque predominante del Sistema de Protección Social (SPS) colombiano. También se pretende reconocer cuáles son las entidades que conforman la red de protección social del país y qué papel cumple cada una dentro del mismo. De la misma manera, se requiere comprender las características de las

---

<sup>39</sup> Al respecto, Graham Gibbs señala que “La investigación cualitativa se toma en serio el contexto y los pasos para entender un problema sometido a estudio. Una gran parte de la investigación cualitativa se basa en estudios de caso o en una serie de ellos, y el caso (su historia y su complejidad) es a menudo un contexto importante para entender lo que se estudia” (2012, pág. 13).

políticas intersectoriales abordadas en el análisis, a saber, Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre.

Al respecto es importante señalar que, si bien en esta pesquisa se procura realizar una contextualización amplia del Sistema de Protección Social de Colombia, existen elementos que se escapan a tal caracterización. Esto básicamente porque la investigación no pretende ser descriptiva sino analítica. No obstante, sí se considera que se presentan los puntos más importantes para comprender el caso y, en el fondo, para alcanzar el propósito central del trabajo.

En este orden, la etapa contextual se construye a través de:

- Entrevistas semiestructuradas<sup>40</sup>.
- Revisión documental.

Las entrevistas realizadas en esta fase son fundamentalmente a académicos expertos en el tema y conocedores del caso colombiano. Concretamente se entrevistó en el primer semestre del año 2020 a Carlo Tassara profesor-investigador de la Universidad Sapienza de Roma y a Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>41</sup>.

Tanto Carlo Tassara como Simone Cecchini son reconocidos investigadores internacionales. Han publicado numerosos libros y artículos sobre programas de

---

<sup>40</sup> “Las entrevistas semiestructuradas: involucran la preparación de una guía para la entrevista que enumere un conjunto predeterminado de preguntas o temas que se van a tratar. Lo anterior asegura que se obtenga básicamente la misma información a partir de varias personas. Aun así, existe bastante flexibilidad. La ventaja del estilo de la guía de entrevista es que el hecho de entrevistar a diferentes personas se hace más sistemático e integral, ya que se delimita los temas que se tratarán. La debilidad de este enfoque es que no permite que el entrevistador guíe los temas o tópicos de interés que no se anticiparon en el momento de la elaboración de la guía” (Cadena, y otros, 2017, págs. 1613-1614).

<sup>41</sup> La entrevista al doctor Carlo Tassara se hizo presencialmente en la ciudad de Bogotá (Colombia) y la entrevista al investigador Simone Cecchini se realizó de manera virtual.

transferencias monetarias y sistemas de protección social en América Latina. Ellos tienen trabajos donde abordan directa o indirectamente el caso colombiano o algunos de los programas analizados en este trabajo (Tassara, 2015a; Tassara, 2015b; Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015; Cecchini & Madariaga, 2011; Cecchini & Atuesta, 2017) (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015; Cecchini, 2017; Tassara, 2014; Abramo, Cecchini, & Morales, 2019).

En la revisión documental, por su parte, además de las obras de los expertos Tassara y Cecchini, se realizó un examen amplio de la literatura disponible del Sistema de Protección Social de Colombia, incluyendo en este a los programas en mención (Acosta, Forero, & Pardo, 2015; Mina, 2013; Quintero, 2010). Independientemente de que el análisis tenga como temporalidad 2013-2019, se examinaron fuentes que permitieron comprender el desarrollo de los programas desde 2000 (en el caso de Familias en Acción, el programa más antiguo de los tres de interés), así como los arreglos institucionales del Sistema de Protección Social colombiano desde 1991.

Además, se consultaron diversos documentos oficiales, estudios técnicos, normatividad, evaluaciones de programas, tesis de grado, investigaciones académicas o corporativas, entre otros que aportaran a una juiciosa caracterización del caso de análisis (Angulo R. , Azevedo, Gaviria, & Páez, 2012; Llano, 2014; Torrado, Gaitán, Bejarano, & Torrado, 2017; Machado A. , 2003). De la misma manera, si bien las entrevistas realizadas a ejecutivos del Gobierno nacional de Colombia, como se verá, estuvieron enfocadas en las siguientes dos etapas (de recolección de información y analítica), en algunos casos arrojaron información que permitió mejorar la comprensión o complementar la etapa de contextualización.

## 2.5 Segunda etapa metodológica: recolección de información

Este acápite se estructura conforme a las categorías de análisis definidas en la investigación, las cuales se establecen a partir de algunos conceptos centrales de la intersectorialidad de las políticas públicas expuestos en el primer capítulo de esta pesquisa (inclusividad, mancomunidad y arreglos intersectoriales). A su vez, cada una de estas categorías se desagrega en variables analíticas.

A continuación, se proceden a presentar las categorías y cada una de las variables.

Tabla 1 Categorías analíticas y variables

<b>CONCEPTOS/ CATEGORÍAS ANALÍTICAS</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Inclusividad</b>  (en el ciclo de políticas públicas)	Sistemas de administración
	Objetivos
	Planificación
	Sistemas de evaluación
<b>Mancomunidad</b>  (en las decisiones, los recursos y la información)	Fondos presupuestales
	Sistemas de información
	Toma de decisiones
	Regularización de procesos

<b>Arreglos intersectoriales de gobernanza común</b>  (modificaciones en las estructuras sectoriales o entidades del gobierno)	Alteraciones en las estructuras de los sectores o entidades gubernamentales
	Estancias institucionales de gobernanza común

Ahora bien, en esta etapa se recolectó información que permitiera comprender y analizar las particulares de los tres programas sociales abordados, conforme a las categorías y criterios analíticos establecidos. De este modo, en la recolección de la información se utilizaron dos técnicas:

- Entrevistas semiestructuradas
- Revisión documental<sup>42</sup>

Las entrevistas llevadas a cabo se concentraron en funcionarios del Gobierno nacional de Colombia<sup>43</sup>. De esta forma, los ejecutivos de alto gobierno entrevistados fueron:

- Julián Torres Jiménez, Director de Transferencias Monetarias Condicionadas (DTMC) del Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- Andrés Mauricio Bocanegra Millán, Coordinador de estudios técnicos del programa Familias en Acción.

---

<sup>42</sup> “Casi todos los estudios requieren, de una forma u otra, examinar periódicos, informes anuales, correspondencia, actas de reuniones, y cosas parecidas. La recogida de datos mediante el estudio de documentos sigue el mismo esquema de razonamiento que la observación o la entrevista. Hay que tener la mente organizada, aunque abierta a pistas inesperadas. Se deben prever cuidadosamente las preguntas de la investigación, y establecer un sistema para que las cosas se desarrollen según lo previsto” (Stake, 1999, pág. 66).

<sup>43</sup> No obstante, las entrevistas realizadas a Carlo Tassara y a Simone Cecchini también aportaron a la información requerida en esta etapa

- Carolina Náder Dangond, Directora de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- Óscar Leonardo Salcedo Colorado, Coordinador Grupo Interno de Trabajo Implementación de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- Jonatan Andrés Vargas Martínez, Coordinador Grupo Interno de Trabajo Diseño Metodológico y Formación de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- Tatiana Briceño Veloza, asesora de Niñez y Familia de la Subdirección General de Programas y Proyectos del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

Los entrevistados tienen cargos directivos y/o técnicos vinculados directamente a los programas seleccionados para el análisis. La totalidad de estas entrevistas se hicieron en el primer semestre de 2020 a través de plataformas virtuales.

Por otra parte, la revisión documental consistió en un examen sustantivo de documentos oficiales del Gobierno nacional de Colombia tales como documentos técnicos, guías operativas, modelos de gestión, evaluaciones, leyes, decretos, documentos CONPES, planes de desarrollo nacional, entre otros. Todos los documentos citados en la investigación sobre este punto arrojaron información o pistas importantes para el propósito central del estudio y en la temporalidad establecida.

Así las cosas, parte de los documentos transversales a los tres programas examinados fueron: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos; Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país; Manual del Sistema*

*Integrado de Gestión del DPS (2017); Política de Gestión Integral (2017); Plan Estratégico Institucional del DPS (2018); Decreto 2467 de 2018; Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG (2019), entre otros.*

De manera desagregada, algunos de los documentos que se revisaron específicamente sobre el caso de Familias en Acción fueron: *Documento Técnico Rediseño del Programa Familias en Acción (2013); Documento Técnico Definición de puntos de corte del SISBEN III para el programa Más Familias en Acción (2013); Boletín Técnico Más Familias en Acción, oportunidades para la prevención del trabajo infantil en Colombia (2015); Guía Operativa Seguimiento y Evaluación Familias en Acción (2018); Guía Modelo de Gestión Familias en Acción (2018); Guía Operativa Novedades Familias en Acción (2019); Manual Operativo Familias en Acción (2019); Ley 1948 de 2019, inter alia.*

En el caso de Red Unidos se consultaron los siguientes: *Decreto 1595 de 2011; Evaluación de Impacto de Unidos - Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (2012); Manual Operativo Estrategia Unidos (2015); Decreto 2559 de 2015; Manual Operativo Estrategia Unidos (2019).*

A su vez, algunos de los documentos revisados de la política De Cero a Siempre fueron: *Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (2011); Lineamiento Técnico de Salud en la Primera Infancia (2012); Lineamiento Técnico de Salud en la Primera Infancia (2017); Guía para la Implementación Territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre (2018); Manual Operativo Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia (2020), entre otros.*

## 2.6 Tercera etapa metodológica: análisis de la información

El análisis de la información o análisis de datos se comprende como “el proceso mediante el cual se organiza y manipula la información recogida por los investigadores para establecer relaciones, interpretar, extraer significados y conclusiones” (Rodríguez, Lorenzo, & Herrera, 2005, pág. 135). El análisis de información cualitativo se caracteriza por ser un análisis circular, respecto a un análisis lineal como es el de los datos cuantitativos<sup>44</sup>. En este sentido, es conveniente presentar las técnicas de análisis que se usarán en esta investigación.

### 2.6.1 Técnicas de análisis

La información recabada en la segunda fase metodológica (tanto en entrevistas como documental) será analizada mediante codificación y categorización. La codificación representa el primer paso en el análisis y consiste en identificar y segmentar los fragmentos de documentos o de transcripciones de entrevistas. Dichos fragmentos seleccionados representan la misma idea que en esta pesquisa se tomará como las variables de cada una de las categorías analíticas aquí establecidas.

Así, una vez se identifican varios acápites, se debe vincular estos con una misma idea (variable en este trabajo), la cual se denomina código<sup>45</sup>. Por lo tanto, la codificación posibilita fundamentalmente dos formas de análisis: por un lado, permite que el investigador examine la información estructuradamente. Por otro lado, permite “otras clases

---

<sup>44</sup> “Gracias a este proceso circular, el investigador, casi sin darse cuenta, comienza a descubrir que las categorías se solapan o bien no contemplan aspectos relevantes; estas pequeñas crisis obligan al investigador a empezar nuevos ciclos de revisión, hasta conseguir un marco de categorización potente que resista y contemple la variedad incluida en los múltiples textos. Esto evidentemente no sería viable bajo modelos de trabajo lineal en los que no fuese posible acceder nuevamente al campo a recoger más datos, o bien, volver a revisar los textos bajo nuevos criterios de codificación” (Rodríguez, Lorenzo, & Herrera, 2005, pág. 135).

<sup>45</sup> “La codificación no es más que la operación concreta por la que se asigna a cada unidad un indicativo (código) propio de la categoría en la que se considera incluido” (Rodríguez, Lorenzo, & Herrera, 2005, pág. 141).

de problemas de análisis, tales como las relaciones entre los códigos (y el texto que codifican) y las comparaciones caso por caso” (Gibbs, 2012, pág. 64). Graham Gibbs señala que, de hecho, es más sencillo utilizar la codificación cuando se hace una transcripción de audio o vídeo, es decir, de la entrevista.

La codificación, no obstante, solo constituye el primer paso analítico. En este sentido, con el interés de no caer, por ejemplo, en el lenguaje que usan los entrevistados o en cuestiones muy descriptivas, se hace menester realizar una codificación que se concentre más en categorías analíticas. Lo anterior consiste en el paso de la codificación a la categorización (Gibbs, 2012, pág. 68).

La categorización radica en clasificar conceptualmente una unidad. En la categorización también se opera con códigos denominados justamente códigos analíticos. Estos van más allá de la descripción de los textos y vinculan fragmentos que implícitamente hagan referencia a la misma idea (Gibbs, 2012, págs. 68-69).

De este modo, la categorización se puede realizar de dos formas diferentes que, empero, pueden complementarse, a saber, inductiva y deductiva. La primera se caracteriza porque las categorías surgen o se construyen a partir de la información que se recoge y conforme a la identificación de patrones o recurrencias. En el segundo caso, las categorías provienen del o los marcos teóricos adoptados en la pesquisa (Marín, Hernández, & Flores, 2016, págs. 3-4).

La categorización, sin embargo, puede llegar a ser realizarse de manera mixta. Esto es: el investigador parte de categorías analíticas de algún marco teórico y puede llegar a

formular alguna(s) en tanto determina que ninguna de las categorías establecidas logra cubrir alguna unidad de información (Rodríguez, Lorenzo, & Herrera, 2005, pág. 142).

Cabe señalar que, en el caso de las entrevistas, la categorización permite identificar que, aun cuando determinadas preguntas se formularon en el marco de una categoría de análisis de la investigación, parte de las respuestas se pueden ubicar en otra categoría. Así las cosas, la categorización o también denominada codificación de segundo nivel, permite pasar de un análisis mayormente descriptivo a un análisis explicativo en tanto los códigos responden a las categorías analíticas del marco teórico adoptado.

#### 2.6.2 Dimensiones de análisis

Como se ha mencionado, el objetivo de esta investigación de maestría es analizar la integración entre tres políticas intersectoriales del Sistema de Protección Social colombiano para establecer la intensidad de la intersectorialidad entre estas. Con este propósito, esta pesquisa se analizará fundamentalmente a partir de tres categorías analíticas señaladas en el apartado anterior.

Al respecto, es menester dejar claro que el marco analítico que propone Nuria Cunill Grau (2014) y Cunill, Repetto y Bronzo (2015) es el mayor fundamento teórico de las categorías, variables y dimensiones de análisis que aquí se establecen. Ahora bien, antes de proceder a la exposición de lo anteriormente señalado, es conveniente retomar algunos postulados centrales planteados en el primer capítulo sobre el enfoque de la intersectorialidad, a saber:

1. Un alto nivel de integración entre los sectores gubernamentales implicaría, por consecuencia, una intersectorialidad de alta intensidad.

2. Una intersectorialidad de alta intensidad supone mayores probabilidades de enfrentar un problema complejo integralmente.
3. Tres variables repercuten directamente en los niveles de integración y en la intensidad de la intersectorialidad:
  - a. El nivel de inclusividad en el ciclo de políticas de los sectores gubernamentales implicados
  - b. El nivel de mancomunidad en la realización de las acciones gubernamentales y el presupuesto para llevar a cabo tal ejecución.
  - c. El nivel de cobertura de arreglos intersectoriales para la gobernanza conjunta.
4. La inclusividad se manifestaría, entonces, como alta integración cuando exista un sistema conjunto de administración, objetivos compartidos fácilmente identificables, planificación conjunta y sistemas de evaluación unificados.
5. La mancomunidad se manifestaría como alta integración cuando existan fondos presupuestales compartidos, sistemas de información y toma de decisiones conjuntas, así como regularización de procesos que permitan evidenciar unidad.
6. El nivel de intensidad de la integración se ve afectado por la creación de arreglos intersectoriales y por el grado de alteración que estos generen en las estructuras existentes.

Así las cosas, Graham Gibbs manifiesta en *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa* que “La idea de análisis supone alguna clase de transformación. Usted comienza con una colección (a menudo voluminosa) de datos cualitativos y los procesa mediante procedimientos analíticos, dando lugar a un análisis claro, comprensible, penetrante, fiable e incluso original” (págs. 19-20). Conforme a lo anterior, en este acápite

se procede a la presentación de las dimensiones de análisis establecidas para cada una de las categorías analíticas desagregadas en variables, tal como lo muestra la tabla 1. Así, es imperativo dejar claro lo siguiente:

- Cada una de las categorías será identificada con dos letras y cada variable con una sola letra.
- Las dimensiones de análisis se dividen en tres niveles (alto, medio y bajo) y a cada uno de esos niveles se le otorga un valor numérico (3, 2 y 1, respectivamente).
- El nivel que se establece en cada una de las variables corresponde al nivel de integración de estas.
- Las variables representan un abordaje conjunto de las herramientas y acciones intersectoriales entre los programas Familias en Acción, Estrategia Unidos y De Cero a Siempre. Es decir, ninguna variable ubicada en determinado nivel de integración representará exclusivamente a un sólo programa.
- El valor numérico se asigna con el propósito de poder determinar el nivel de integración en el que se ubica cada variable, cuestión que se podrá realizar sólo hasta que se haya recolectado, ordenado y analizado la información pertinente.
- El nivel de integración de cada variable repercute directamente en el nivel de intensidad de la intersectorialidad.

Tabla 2 Categorías analíticas, variables y dimensiones de análisis

<b>Conceptos/categorías de análisis</b>	<b>Variables</b>	<b>Dimensiones de análisis</b>		
	Integración	Alta	Media	Baja
	Valor numérico asignado	3	2	1
<b>(IN)</b> <b>Inclusividad</b> (en el ciclo de las políticas públicas)	Sistemas de administración (S)	Sistema conjunto	Sistema parcialmente unificado	Sistema desarticulado
	Objetivos (O)	Compartidos fácilmente identificados	Parcialmente compartidos y difícilmente identificados	Independientes
	Planificación (P)	Colectiva	Parcial	Independiente
	Sistemas de evaluación (E)	Unificados	Parcialmente vinculados	Independientes
<b>(MA)</b> <b>Mancomunidad</b> (en las decisiones, los recursos y la información)	Fondos presupuestales (F)	Compartidos	Parcialmente compartidos	Independientes
	Sistemas de información (I)	Conjuntos	Parcialmente vinculados	Independientes
	Toma de decisiones (D)	Conjuntas con un mismo propósito	Fragmentada con propósitos mixtos	Independiente con propósitos sectoriales
	Regularización de procesos (R)	Que permitan identificar unidad	Parcial	Inexistente entre sectores

<b>(AI)</b> <b>Arreglos</b> <b>intersectoriales de</b> <b>gobernanza común</b> (modificación en las estructuras sectoriales)	Alteraciones en las estructuras gubernamentales (A)	Sustanciales	Parciales	Inexistentes
	Estancias institucionales de gobernanza común (G)	Creación conjunta	Creación de iniciativa sectorial	Inexistentes
<b>Intersectorialidad</b>	Intensidad	Alta	Media	Baja

Ahora bien, una vez se ubica el nivel de cada una de las variables y se determina el nivel de integración de estas, se procede a obtener un promedio ponderado entre cada una de las variables de las categorías analíticas. Posteriormente, se obtiene el promedio ponderado entre el resultado arrojado entre las variables de cada una de las categorías. Así, en las siguientes fórmulas que corresponden a cada una de las categorías se expone cómo se obtiene la intensidad de la intersectorialidad en las distintas categorías.

$$IN = \frac{S + O + P + E}{4}$$

Donde

IN = Inclusividad

S = Sistemas de administración

O = Objetivos

P = Planificación entre sectores

E = Sistemas de evaluación

$$MA = \frac{F + I + D + R}{4}$$

Donde

MA = Mancomunidad

F = Fondos presupuestales

I = Sistemas de información

D = Toma de decisiones

R = Regularización de procesos

$$AI = \frac{A + G}{2}$$

Donde

AI = Arreglos intersectoriales de gobernanza común

A = Alteraciones en las estructuras gubernamentales

G = Estancias institucionales de gobernanza común

Posteriormente, se debe realizar un promedio ponderado del valor numérico que resulte en cada una de las categorías analíticas, tal como se expone en la fórmula II. El resultado de esta operación será el valor numérico que corresponda a la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre.

$$II = \frac{IN + MA + AI}{3}$$

Donde

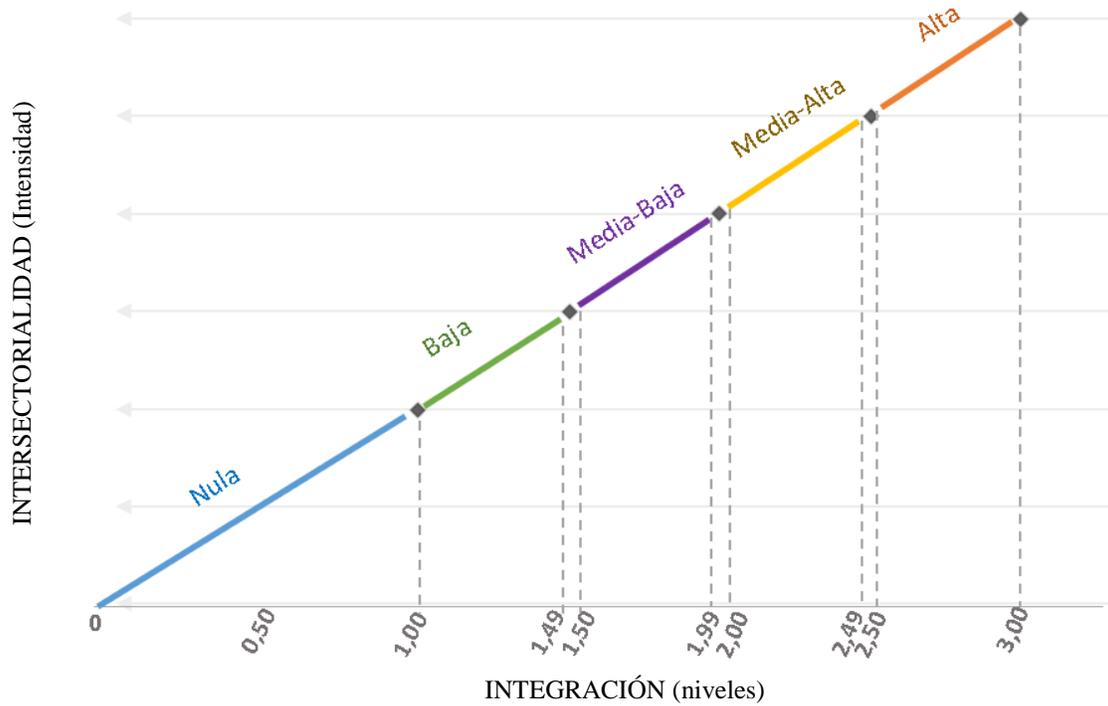
II = Intensidad de la Intersectorialidad.

Ahora, si bien los niveles en las dimensiones de análisis son bajo, medio y alto, en la gráfica final serán bajo, medio-bajo, medio-alto y alto. Esto con la intención de poder identificar de manera más realista y precisa los matices que pueden existir en los distintos niveles fijados.

Se establecen, por lo tanto, intervalos numéricos en los niveles de 0.5 aproximadamente. De igual manera, el rango de 0-1 en el gráfico representa una intensidad de la intersectorialidad nula. Sin embargo, ninguna variable ni categoría analítica de la investigación podría arrojar un resultado final nulo.

Lo anterior se sostiene, partiendo del hecho de que la totalidad de los programas analizados o son intersectoriales en su diseño o se fundamentan en lógicas institucionales de intersectorialidad. De ahí que en este estudio se considera que aún la mínima intersectorialidad entre los programas daría como resultado una intensidad baja, pero no una intensidad nula. De este modo, se presenta a continuación el gráfico que permitirá evidenciar en el capítulo tres la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos.

Gráfica 2 Intensidad de la intersectorialidad en función de la integración

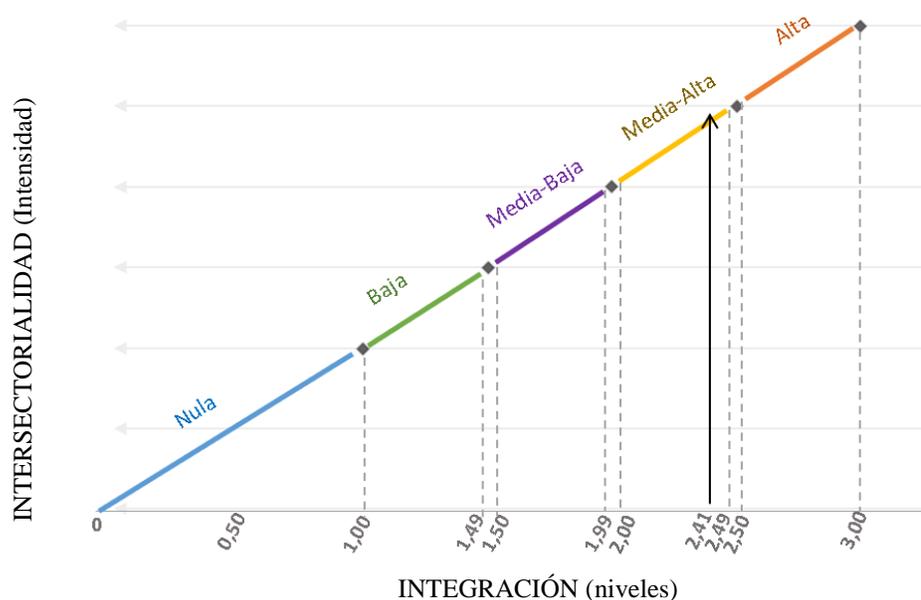


Con la finalidad de ofrecer una mayor claridad sobre cómo se llega, en términos numéricos, a la intensidad intersectorial final entre los tres programas sociales señalados, a continuación, se realiza un ejemplo ilustrativo. En este, se asigna aleatoriamente un valor a cada una de las variables. Posteriormente, se establece conforme a esos valores, la intensidad de la intersectorialidad en cada una de las categorías analíticas establecidas en la investigación. Y, por último, el promedio ponderado de las categorías da como resultado el valor final de la intensidad de la intersectorialidad que será ubicado en el gráfico.

Tabla 3 Valoración numérica de las categorías de análisis

<b>CONCEPTO/ CATEGORÍA DE ANÁLISIS</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>VALOR</b>	<b><math>\bar{X}</math></b>
<b>Inclusividad</b>	Sistemas de administración	2	2,25
	Objetivos	3	
	Planificación	2	
	Sistemas de evaluación	2	
<b>Mancomunidad</b>	Fondos presupuestales	3	2,5
	Sistemas de información	3	
	Toma de decisiones	2	
	Regularización de procesos	2	
<b>Arreglos intersectoriales de gobernanza común</b>	Alteraciones en las estructuras de los sectores o entidades gubernamentales	2	2,5
	Creación de estancias institucionales de gobernanza común	3	
			<b>2,41</b>

Gráfica 3 Ejemplo de cómo se establece numéricamente la intensidad de la intersectorialidad.



En este ejemplo se puede ver que la intensidad de la intersectorialidad entre los tres programas abordados en la investigación sería, hipotéticamente, una intensidad media-alta (2.41).

Con todo, en este capítulo se abordaron las bases epistemológicas de las metodologías de investigación y se apuntó que este trabajo se enmarca en las metodologías cualitativas. Posteriormente se presentó la selección de las políticas intersectoriales que serán analizadas en el tercer capítulo. Y finalmente se expusieron las tres etapas metodológicas que comprendieron la realización del estudio, a saber, contextualización, recolección de información y análisis de esta. Por lo tanto, es conveniente ahora pasar a analizar las políticas escogidas en el marco del Sistema de Protección Social (SPS) colombiano.

### 3. CAPÍTULO TRES. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECTORIALES EN COLOMBIA

Con el interés de analizar la integración entre las políticas Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre para determinar la intensidad de la intersectorialidad entre estas, es menester comprender el marco institucional que ha posibilitado, hasta cierto punto, el desarrollo de cada una de las políticas mencionadas. En este sentido, es conveniente identificar los arreglos institucionales<sup>46</sup> del Sistema de Protección Social de Colombia, el cual tiene antecedentes inmediatos en la década de los noventa.

#### 2.7 Sistema de Protección Social colombiano: arreglos institucionales (1991-2019)

La Constitución Política de Colombia de 1991 representó, respecto a la Constitución de 1886, una reestructuración de la relación entre el Estado y la ciudadanía. Se puede hacer referencia a la Constitución del 91 como un proceso de profundización de la democracia en el país, más no sería válido señalar que dicha Constitución significó una transición democrática. Esto porque la Carta Magna del 91 consistió en un cambio en el régimen, empero, no de régimen (Guzman, González, & Eversley , 2017, pág. 343).

Si bien la Constitución de 1991 trajo transformaciones sustantivas en múltiples escenarios y ámbitos, aquí interesa particularmente destacar algunos puntos. Primero, la consolidación de que Colombia es un Estado social de derecho; segundo, se advierte que el Estado deberá promover las condiciones para que la igualdad se dé real y efectivamente;

---

<sup>46</sup> El concepto de arreglos institucionales puede comprenderse “como regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses” (Lotta, Galvão, & Favareto, 2016, p. 2763). [como reglas, organizaciones y procesos que definen el diseño específico de una determinada política pública, estableciendo la articulación entre sus actores e intereses]. La presente es una traducción libre realizada por el autor de esta tesis de maestría.

tercero, se señala que corresponde al Estado proteger a los seres humanos que por su condición económica se encuentren débiles<sup>47</sup> (Constitución Política de Colombia 1991, 2010, págs. 13-16).

Cuarto, el artículo 48 de la Constitución del 91 establece que la seguridad social es un servicio de carácter público y obligatorio que será dirigido, coordinado y controlado por el Estado, conforme a los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia. De este modo, la seguridad social se concibe en esta Constitución como un derecho irrenunciable de los colombianos, el cual, además, se debe aumentar progresivamente en cobertura (Constitución Política de Colombia 1991, 2010).

Asimismo, la Ley 60 de 1993 facultó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>48</sup> para que estableciera los mecanismos de focalización del gasto público respecto a las urgencias sociales de los más pobres y vulnerables (Congreso de la República de Colombia, 1993a). De igual manera, la Ley 100 de 1993 da origen al sistema de seguridad social integral, dentro del que se crea el Sistema General de Pensiones (SGP) y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Congreso de la República de Colombia, 1993b). Igualmente, en 1993 se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

---

<sup>47</sup> “La Constitución Política de 1991 estipuló un incremento importante en el gasto social del país. Como resultado, este pasó de 1,465, 590 millones de pesos, en 1991, a 5,804,745 millones de pesos, en 1996” (Camacho, Conover, Espinosa, Flórez , & Sánchez , 2010, pág. 1).

<sup>48</sup> “El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020a).

La Ley 115 de 1994, por su parte, instauro el derecho a la educación como derecho universal en Colombia y adjudica su prestación y garantía al Estado (Congreso de la República de Colombia , 1994). También en 1994 se funda el SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) que respondió a lo demandado al CONPES en la Ley 60 de 1993, sobre el ejercicio de focalización de la población con mayores necesidades socioeconómicas en el país.

Por lo tanto, el SISBEN es desde entonces el instrumento más robusto del Estado para focalizar el gasto social. El SISBEN identifica a las personas que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad y clasifica a dicha población conforme a sus condiciones socioeconómicas (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020b). Hasta la fecha han existido tres versiones del SISBEN<sup>49</sup> y se espera que en próximos meses el país transite hacia el SISBEN IV, según lo sostenido en el CONPES 3877 de 2016<sup>50</sup> y en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 415).

---

<sup>49</sup> “La primera versión del Sisbén —Sisbén I— se consideró una medida indirecta del nivel de bienestar de los hogares obtenida a partir de un índice de utilidad asignado a bienes durables, ingreso corriente y dotación de capital, entre otros. Las variables se agruparon en cuatro conjuntos: vivienda, servicios, capital humano y seguridad social, y demografía e ingresos [...] El Sisbén II, también encargado a la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), utilizó variables diferentes y un nuevo algoritmo que permaneció secreto. Entre los cambios más notables en el Sisbén II está la eliminación del ingreso per cápita (de fácil manipulación) y la inclusión del estrato de la vivienda, que entró a ser el principal determinante del índice [...] La tercera versión del Sisbén incorpora otros cambios que aumentan la precisión del instrumento. Entre los más importantes se encuentra la eliminación de los niveles genéricos. En esta versión, cada programa social determina el puntaje de corte de sus potenciales beneficiarios. Se espera que este cambio permita delimitar mejor a la población que más se beneficiaría de los distintos programas. La desagregación geográfica en tres niveles tiene el mismo propósito. La ordenación por zona permite generar una escala más sensible a las diferencias en las condiciones de vida de la población. Por ello, el Sisbén III ya no sólo divide a la población en rural y urbana, sino en catorce ciudades principales, resto urbano y rural” (Camacho, Conover, Espinosa, Flórez , & Sánchez , 2010, págs. 1-5).

<sup>50</sup> “El CONPES 3877 del 5 de diciembre de 2016, establece que la recolección de la información del Sisbén IV se realizará mediante un operativo de barrido en todo el país entre los años 2017 y 2019 [...] El periodo de transición al Sisbén IV comprende el desarrollo e implementación de cambios metodológicos, operativos y tecnológicos, los cuales se adoptarán gradualmente en el territorio nacional a medida que avance el barrido. Este proceso se entiende iniciado desde el comienzo del operativo de barrido y finaliza con la publicación de la primera base certificada a nivel nacional de la metodología Sisbén IV” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018, págs. 1-2).

En 1997, mediante la Ley 368, se establece la Red de Solidaridad Social (RSS) como una entidad de orden público nacional vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)<sup>51</sup>. Esta red se componía de varios programas sociales cuyo propósito era incrementar la calidad de vida de la población pobre y vulnerable.

La RSS se convirtió en un componente importante de la estrategia para superar la pobreza. Distanciándose de políticas más asistenciales, la Red de Solidaridad Social, por lo menos en su diseño, insertó, como una cuestión central en el combate a la pobreza, la construcción de la ciudadanía. Además, la RSS se consideró un complemento de otros programas de áreas como educación, seguridad social, salud o vivienda (Machado, 2003, págs. 141-144).

De igual forma, la RSS también coordinó el recién creado, en ese entonces, Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD). No obstante, la red presentó ciertas dificultades, como lo señalan Tassara, Ibarra y Vargas: “sus medidas sufrieron el impacto negativo de múltiples exigencias financieras e institucionales y de algunos problemas en la focalización de los proyectos, que originaron dudas sobre la eficacia de las políticas de protección social implementadas hasta ese momento” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, págs. 77-78).

En este sentido, en el año 2000 se da origen a la Red de Apoyo Social (RAS). Esta se fundó con la intención de que operara únicamente durante tres años y para hacer frente a

---

<sup>51</sup> De hecho, la Red de Solidaridad Social se crea en 1994 como un programa de carácter transitorio. Empero, es la Ley 368 de 1997, como se dijo, la que le otorga estabilidad.

las consecuencias que había generado en los pobres y vulnerables la crisis económica de segunda mitad de la década de los noventa<sup>52</sup> (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 12).

De este modo, la RAS tenía tres objetivos básicos. En primer lugar, debía encargarse de la organización de oportunidades para capacitar a los jóvenes. En segundo lugar, tenía que entregar transferencias monetarias condicionadas a la población más necesitada en términos socioeconómicos. En tercer lugar, se debía ocupar de alentar el servicio comunitario (Mina, 2013, pág. 7). Así, algunos de los programas que formaron parte de la Red de Apoyo Social son Familias en Acción, Capacitación Laboral (posteriormente Jóvenes en Acción<sup>53</sup>) y Manos a la Obra (conocido después como Empleo en Acción).

En el año 2001 se crea el Sistema Social de Riesgo (SSR) mediante el CONPES 3144. El propósito de este sistema es articular y hacer más flexible la oferta de los diversos programas sociales, así como robustecer la capacidad estatal para prevenir, disminuir y aportar a la superación de los riesgos generados por las crisis económicas. Todo esto,

---

<sup>52</sup> “Desde 1996 Colombia ha experimentado la más grave recesión de los últimos 70 años. El Producto Interno Bruto (PIB) cayó en el último trimestre de 1996 y el primero de 1997, y recayó de nuevo entre 1998 y 1999. La causa se encuentra, principalmente, en el desbalance fiscal macroeconómico observado desde mediados de los años noventa, agravado por los efectos negativos que el conflicto armado tiene sobre las decisiones de los agentes económicos, particularmente, sobre la inversión privada. La crisis de los mercados emergentes de la segunda mitad de los 90 contribuyó a profundizar la recesión. La consecuente caída en la inversión privada tuvo un fuerte impacto negativo sobre el ingreso per cápita de la población [...] El impacto de la recesión fue particularmente severo sobre la población pobre del país. Mientras que se registraron las tasas de desempleo urbano más altas en la historia reciente, cercanas al 20%, la población del quintil de más bajos ingresos enfrentó tasas de desempleo superiores al 40%. Este incremento en el desempleo creó un círculo vicioso de reducción en el ingreso de los hogares, mayor participación laboral, mayor desempleo e informalidad. Así, en términos reales, mientras que los ingresos promedio cayeron 5% entre 1996 y 2000, en los hogares pertenecientes al quintil más pobre de ingresos se observó una disminución de 21%” (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2001, págs. 3-4).

<sup>53</sup> “Jóvenes en Acción es un programa [...] que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas –TMC–, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020e, pág. 1).

claramente, con una orientación hacia los pobres y vulnerables (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2001, pág. 2).

Según lo indica el CONPES 3144, el gasto social en Colombia está orientado a los sectores de la salud, la educación, vivienda de interés social, seguridad social (que comprende pensiones y aportes a la salud), asistencia social, entre otros. En este orden, para ese entonces, el gasto social en el área de asistencia social se concentraba ampliamente en programas como la Red de Solidaridad Social (RSS), la Red de Apoyo Social (RAS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), *inter alia*.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el presupuesto de asistencia social es el que se orientaba a la población con mayores necesidades en términos socioeconómicos y que, regularmente, ese presupuesto era recortado en épocas de escasez monetaria, el CONPES 3144 crea el Fondo de Protección Social. Este “cumple una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales focalizados” (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2001, pág. 12).

Así las cosas, en el año 2002 se define en la Ley 789 de 2002 el Sistema de Protección Social de Colombia. En esta ley se manifiesta que dicho sistema se comprende “como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y el trabajo” (Congreso de la República de Colombia, 2002).

Por lo tanto, el Sistema de Protección Social colombiano se estructuró, en ese momento, conforme al Sistema General de Seguridad Social Integral; al Sistema Nacional

de Bienestar Familiar<sup>54</sup> (que coordina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF<sup>55</sup>); al Sistema de Compensación Familiar, que busca incrementar las condiciones de vida de quienes están vinculados a cajas de compensación de ingresos mínimos; al Sistema de Formación Profesional (liderado por el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA); y al Sistema de Protección Laboral (Mina, 2013, pág. 7). De igual manera, la Ley 790 de 2002, en su artículo 5, declara la fusión entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Así, como resultado se crea el Ministerio de Protección Social (MPS).

En 2004 se funda, mediante el Decreto 4416, la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Esta es promovida directamente por el Departamento Nacional de Planeación<sup>56</sup> (DNP) y contó con el respaldo de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, el PNUD, la FAO, entre otros (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2006, pág. 7).

Uno de los aportes más significativos de la MERPD fue diagnosticar la pobreza extrema en el país en tanto problemática intergeneracional y multidimensional. Esto, sin embargo, no debe confundirse con la creación de un índice para medir la pobreza de manera multidimensional, dado que, ello solo se hará años después, como se verá más

---

<sup>54</sup> “El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) fue creado por la ley 7 de 1979, con el propósito de articular y coordinar el conjunto de actividades del Estado relacionadas con la protección a la niñez más desfavorecida y con la promoción de la integración y realización armónica de la familia” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2015, pág. 13).

<sup>55</sup> “La ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia [...] refuerza la función de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como ente rector del SNBF, centrando el esfuerzo del Estado en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, la cual implica la garantía de sus derechos, la prevención de su vulneración y el restablecimiento de los mismos, desde un enfoque diferencial y de respeto a la diversidad étnica y cultural” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2015, pág. 13).

<sup>56</sup> El Departamento Nacional de Planeación (DNP) “es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020c, pág. 1).

adelante. La MERDP, además, propuso diseñar una red de protección social que, posteriormente, dará como resultado la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema–JUNTOS (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2006).

Por otra parte, el Decreto 2467 crea en 2005 la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conocida brevemente como Acción Social. Esta agencia nace de la fusión entre la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social (RSS). Por lo tanto, Acción Social se convierte en la entidad encargada de ejecutar el Fondo de Inversión para la Paz (FIP)<sup>57</sup>, así como de implementar los programas sociales tanto para la población en situación de pobreza (tarea que estaba a cargo de la RAS) como para las víctimas del conflicto armado (Presidencia de la República de Colombia, 2005). En este escenario, se tomó la decisión de cerrar la Red de Apoyo Social. También se concluyó el programa Empleo en Acción y se encargó al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para que coordinara Jóvenes en Acción (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 80).

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 denominado “Estado comunitario: Desarrollo para todos” reafirmó la salud, la pensión y el trabajo como los ejes fundamentales que estructuran el sistema de protección social colombiano. Igualmente, ese plan se erigió conforme a cuatro componentes centrales. En primer lugar, la seguridad

---

<sup>57</sup> “El Fondo de Inversión para la Paz -FIP fue creado mediante la Ley 487 del 24 de diciembre de 1998 reorganizado mediante el Decreto 1813 de 2000 y por el Decreto 1003 de 2001, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz como cuenta especial, sin personería jurídica adscrita a la Presidencia de la República, administrado como un sistema separado de cuentas” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020c, pág. 1).

social integral, la cual abarca protección a los que están sin empleo, riesgos laborales, atención médica, y subsidios y pensiones para la población de la tercera edad.

En segundo lugar, un componente de acceso a activos que estaba orientado a fomentar que las familias generaran sus propios ingresos y, con ello, que tuvieran mejores condiciones de vida. En tercer lugar, la formación de capital humano pretende aportar a la generación de capacidades que posibiliten una vinculación decente al mercado laboral. En cuarto lugar, el sistema de promoción social se orientó a la creación y consolidación de programas de transferencias monetarias condicionadas y para el bienestar de la familia. Así, la Red Juntos (actualmente conocida como Red Unidos) emerge en este escenario (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 13).

Ahora bien, la Ley 1444 de 2011 le concede facultades excepcionales al presidente de la República de Colombia para alterar la administración pública de ese país. En este orden, mediante la ley apuntada se reorganiza el Ministerio de Protección Social y pasa a denominárselo como Ministerio del Trabajo. De igual forma, el artículo 9 crea el Ministerio de Salud y Protección Social (Congreso de la República de Colombia, 2011), el cual se concentrará en materia de protección social fundamentalmente –y hasta la actualidad– en el aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020, pág. 1). Empero, dicho ministerio está mayormente orientado hacia el sector de la salud.

Por lo tanto, también conforme a la Ley 1444 de 2011, el Presidente de la República estructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, el cual asume liderar el Departamento de Prosperidad Social (DPS). Este último es un organismo creado mediante el Decreto 4155 de 2011, vinculado directamente a Presidencia de la República. El DPS,

además, marca el fin de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011a). El Departamento de Prosperidad Social es una entidad de orden nacional “que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social<sup>58</sup>, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020a, pág. 1).

Del mismo modo, el Decreto 4156 de 2011 establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) pasa a adscribirse al Departamento de Prosperidad Social<sup>59</sup>. Sin embargo, su adscripción no implica pérdida de autonomía ni otras facultades que tenía antes el ICBF. Igualmente, el Decreto 4160 de 2011 crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), una entidad que se asocia también al DPS y que tiene como propósito:

Participar, con otras entidades componentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y coordinar la implementación de la estrategia nacional de la superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011d, pág. 1).

Al respecto, es importante manifestar que hasta antes de 2016 “Las dos entidades más involucradas en la implementación de PTC y políticas de lucha contra la pobreza

---

<sup>58</sup> Sobre este punto vale destacar que “Existe uma crescente percepção de que a pobreza -em múltiplas dimensões- e a vulnerabilidade estão intimamente ligadas à exclusão social e à dificuldade de conseguir atingir um nível mais elevado de desenvolvimento. Esta mudança também contribui para o destaque atribuído à assistência social” (Oliveira, 2018, pág. 46).

<sup>59</sup> El ICBF se creó en 1968 a partir de la Ley 75 y se estableció que tendría patrimonio propio y autonomía administrativa. Asimismo, la Ley 7 de 1979 funda el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y pasa a adscribir el ICBF al Ministerio de Salud (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011b).

extrema son, respectivamente, el DPS y el ANSPE” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 92). No obstante, existen otros programas sociales que también se concentran en la misma población que atienden las dos entidades anteriormente mencionadas.

De igual forma, otras entidades que se adscriben en el 2011 al Departamento de Prosperidad Social son: la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAARIV)<sup>60</sup> (Decreto 4157 de 2011), el Centro de Memoria Histórica (CMH)<sup>61</sup> (Decreto 4158 de 2011) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)<sup>62</sup> (Decreto 4161 de 2011).

Cabe agregar que, en el 2012, el Gobierno nacional de Colombia incorpora a través del CONPES Social 150, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en la evaluación institucional de la pobreza. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la entidad encargada de elaborar la metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) el organismo al que le corresponde la medición y divulgación (Departamento Administrativo Nacional de

---

<sup>60</sup> “La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas “busca el acercamiento del Estado a las víctimas mediante una coordinación eficiente y acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación. En atención a eso, se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado, articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2020, pág. 1).

<sup>61</sup> El propósito del Centro De Memoria Histórica (CMH) es “la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y los que se obtengan por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de la realización de investigaciones, actividades museísticas, pedagógicas, entre otras que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar su repetición en el futuro” (Centro de Memoria Histórica (CMH), 2020, pág. 1).

<sup>62</sup> “La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial tiene como objetivo implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011e, pág. 1).

Estadística (DANE), 2019b, pág. 2; Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2012).

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 titulado como “Prosperidad para todos” enfatiza en la igualdad de oportunidades, además del fortalecimiento de la economía y la búsqueda de la paz. El eje de la igualdad de oportunidades pretende reducir los niveles de pobreza y desigualdad, y para ello debe garantizar el funcionamiento del sistema de protección social (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 251).

En ese mismo documento se establece que el Sistema de Protección Social colombiano se estructura a partir de cinco ejes básicos: sistema de seguridad social integral; acceso a activos; sistema de formación en capital humano; sistema social de riesgo; y sistema de promoción social. Así, el sistema de seguridad social integral se caracteriza por promover el aseguramiento de la totalidad de la población, bien sea mediante recursos propios o a través de subsidios, respecto a la pensión, riesgos laborales y la salud. Por otra parte, el acceso a los activos se realiza por medio del respaldo a las familias, para que estas mejoren sus ingresos y puedan adquirir distintos activos, como vivienda (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 185).

El sistema de formación en capital humano apuesta por la formación o el fortalecimiento de capacidades que les permitan a las personas vincularse al mercado de trabajo. Por otro lado, el sistema social de riesgo pretende apoyar a las personas respecto a los riesgos inesperados que generan un impacto negativo en las condiciones de vida de parte importante de la población (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 85).

Por último, el sistema de promoción social está orientado a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que necesite de políticas y programas sociales para mejorar su condición (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, págs. 251-252). Conforme a lo expuesto, es válido manifestar que “En Colombia, y en otros países de la región, la protección social se ha estructurado bajo el enfoque del manejo social del riesgo” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 86).

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se estructura conforme a tres pilares, a saber, paz, equidad y educación. Asimismo, se establecen seis estrategias transversales y dos enfoques metodológicos. Estos últimos son: orientación hacia los resultados y orientación territorial. De igual manera, las estrategias transversales son las siguientes: primero, competitividad estratégica e infraestructura; segundo, movilidad social; tercero, transformación del campo; cuarto, consolidación del Estado; quinto, buen gobierno; sexto, crecimiento verde (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015).

Así las cosas, dentro del eje de equidad se propone erradicar la pobreza extrema en 2024, disminuir la pobreza moderada y fortalecer la clase media. En este escenario se argumenta en el PND 2014-2018 que, con la finalidad de disminuir la pobreza y la desigualdad, “Las políticas públicas deben orientarse hacia la inclusión, la promoción social y la construcción de escenarios con igualdad de oportunidades, con una mirada multisectorial, que atienda las necesidades de la población de forma integral y coordinada” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, pág. 63). Lo anterior evidencia una inclinación gubernamental en Colombia hacia políticas públicas intersectoriales.

Este PND, además, comprende la educación<sup>63</sup> como el instrumento más potente para alcanzar la igualdad social, en la medida en que incrementa las oportunidades de los individuos y posibilita una mayor participación en la democracia. No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no es muy claro respecto a sus indicadores sobre la multidimensional de la pobreza y se concentra, mayoritariamente, en indicadores de proceso y no en indicadores de impacto (Tassara, 2015b, págs. 83-84).

Finalmente, respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es menester apuntar que este está orientado “hacia la consolidación del Sistema de Protección Social (SPS) en todos sus componentes, con énfasis en el Sistema de Promoción Social –que garantiza los mínimos vitales de la población más pobre y vulnerable–, [...] salud, saneamiento y vivienda” (Tassara, 2015b, pág. 84).

Por otro lado, a través del Decreto 2559 de 2015 se ordena la fusión (y por lo tanto su desaparición) de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE) y de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) al Departamento de Prosperidad Social. Así, si bien antes del Decreto 2559 las entidades mencionadas se adscribían al DPS, estas conservaban autonomía administrativa y presupuestal.

En ese sentido, el Decreto 2094 de 2016 modifica la estructura del Departamento de Prosperidad Social, la cual aún es vigente. Por lo tanto, el DPS en el nivel nacional (puesto que tiene oficinas regionales) está conformado por una dirección general y dos subdirecciones, a saber, la Subdirección General para la Superación de la Pobreza y la

---

<sup>63</sup> Sobre este punto, cabe revisar el estudio *Movilidad Social en Colombia* de la Universidad de los Andes. Uno de los resultados de este trabajo advierte que “el progreso educativo ha sido insuficiente para acelerar decididamente la movilidad intergeneracional. Este resultado es preocupante habida cuenta del descenso en los retornos a la educación secundaria y el aumento de los retornos a la educación superior observados en los años recientes. Sin un proceso educativo más acelerado será difícil esperar una aceleración significativa de la movilidad social en el futuro” (pág. 19).

Subdirección General de Programas y Proyectos (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2016).

Por lo tanto, la Subdirección General para la Superación de la Pobreza está estructurada por un Grupo Interno de Trabajo de Focalización<sup>64</sup>, por la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social y por la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario (ver anexo 4). Del mismo modo, la Subdirección General de Programas y Proyectos se conforma por un Grupo Interno de Trabajo de Enfoque Diferencial, por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas (a esta dirección pertenecen los PTC Familias en Acción y Jóvenes en Acción), por la Dirección Inclusión Productiva y por la Dirección de Infraestructura y Hábitat (ver anexo 5).

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2020 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se construye a partir de tres consensos estructurales: pacto por la legalidad; pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad; y el pacto por la equidad. Este último apuesta por una política social enfocada en la familia, que sea de calidad y que esté vinculada a mercados (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, págs. 229-456).

Una de las características del PND 2018-2022 es su énfasis en la cobertura en seguridad y protección social de los trabajadores. Además, se plantea la posibilidad de efectuar un piso mínimo de protección social asociado a la afiliación a salud de carácter subsidiado y al derecho a un seguro para las personas que reciben mensualmente, en

---

<sup>64</sup> A su vez, la resolución 00401 de 2018 establece los Grupos Internos de Trabajo (GIT) del DPS (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2018).

términos monetarios, menos del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) del país<sup>65</sup> (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 349). Asimismo, este PND reconoce que Colombia “no cuenta con instrumentos e información integrada que permitan una mejor coordinación institucional entre los distintos actores del Sistema de Protección Social para el diseño, focalización, ejecución y seguimiento de la política social generando asignación ineficiente del gasto social” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 423). Lo anterior evidencia una limitación importante del Sistema de Protección Social de Colombia, así como un desafío central: lograr una mayor integración entre organismos y/o sectores gubernamentales que compongan el sistema en mención.

Con todo, hasta aquí se han expuesto con cierto nivel de detalle, los arreglos institucionales que han ido dando forma al Sistema de Protección Social colombiano. Al respecto, resulta válido apuntar que:

Tanto el componente de manejo de riesgos como el componente de promoción social [del Sistema de Protección Social colombiano] se beneficiaron en los últimos años de la consolidación de la institucionalidad a través de la creación del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación [liderado por el Departamento de Prosperidad Social] (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, pág. 16).

Así las cosas, es oportuno señalar los siguientes puntos en forma de síntesis. Por un lado, el Sistema de Protección Social colombiano ha ido transformándose a partir de los diversos arreglos institucionales presentados. Uno de los cambios más significativos es que

---

<sup>65</sup> Al respecto, es conveniente indicar que en los últimos años Naciones Unidas ha liderado la iniciativa de establecer en los países un piso mínimo de protección social. Esta idea pretende “promover en el ámbito nacional, estrategias que garanticen un mínimo de acceso a servicios y a la seguridad del ingreso para el conjunto de la población. Se plantea como un punto de partida sujeto a sucesivas ampliaciones tanto horizontales (a más personas), como verticales (contemplando más garantías). Las intervenciones, de acuerdo a los contextos, incluyen diversos programas de protección social por edad y sensibles al género, como programas de desarrollo de la primera infancia” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU MUJERES y Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012, pág. 7).

el sistema ha transitado del asistencialismo a la promoción social. Con esto no solo se deja a un lado la lógica de la asistencia como “regalo” del Estado a los más pobres, sino que se empieza a concebir a los ciudadanos en su conjunto desde una perspectiva integral de derechos (Acosta, Forero, & Pardo, 2015; Cecchini & Martínez, 2011).

Por otro lado, aunque el Sistema de Protección Social colombiano ha priorizado a la población pobre y vulnerable, se ha ido orientando progresivamente hacia la garantía de servicios sociales básicos para la totalidad de las personas (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 85). Sin embargo, lo anterior no significa que dicho sistema no tenga grandes debilidades y desafíos en materia de cobertura o de calidad de la oferta.

## 2.8 Programas sociales

Una vez presentado cómo se ha construido gradualmente el Sistema de Protección Social de Colombia, es menester pasar a exponer también cada uno de los programas sociales abordados en esta investigación. Esto con la finalidad de comprender con mayor profundidad el caso estudiado, así como para tener mayores elementos que posibiliten un análisis más completo.

### 2.8.1 Familias en Acción

El principal componente de transferencias monetarias condicionadas del Sistema de Protección Social colombiano es Familias en Acción (FA) (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 5). Este es un PTMC que realiza una entrega de incentivos monetarios a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, que tengan niños, niñas y adolescentes. El objetivo central de FA es “Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y

comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias participantes” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 8).

Asimismo, algunos de los objetivos particulares de Familias en Acción son: fomentar el acceso a las atenciones integrales en materia de salud para las niñas y niños que están en la primera infancia; promover la asistencia escolar en transición, primaria y secundaria básica y media. De igual forma, se busca estimular a jóvenes beneficiarios del programa para que transiten hacia estudios de educación superior o de capacitación para el mercado laboral. También, FA apunta a contribuir en el descenso de la desigualdad, así como a cerrar brechas urbano-rurales existentes en el país (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 9).

Familias en Acción, conforme a lo manifestado, actúa mediante dos componentes centrales, a saber, el bienestar comunitario y la entrega de incentivos monetarios. El primer componente se caracteriza por englobar acciones orientadas a potenciar diversas competencias comunitarias y ciudadanas que permitan mejorar las capacidades tanto individuales como colectivas de los beneficiarios de FA. Como parte de este componente está la promoción del acceso prioritario de los beneficiarios a programas de salud y educación (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, págs. 19-20).

Por otra parte, la entrega de incentivos se da de manera condicionada, esto es, siempre y cuando las familias cumplan con ciertas condiciones. Estas, en general, apuntan a

la formación del capital humano, a la promoción de la movilidad social<sup>66</sup> y, claramente, a la superación de la pobreza (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020b, pág. 1).

Los compromisos o condiciones que deben cumplir las familias (encabezadas para este PTMC por las madres<sup>67</sup>) con el programa FA son los siguientes: la asistencia a controles individuales de salud y nutrición para los niños y niñas que están en primera infancia. Esto con el propósito de “fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia” (Congreso de la República de Colombia, 2019, pág. 1). La segunda condicionalidad es la asistencia a escuelas o colegios de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en etapa escolar. Se exige una asistencia a las clases de mínimo el 80% y que no se pierdan más de dos años escolares (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 4).

Por lo tanto, en el caso del incentivo monetario de salud, se otorga uno por cada familia, independientemente del número de niños y niñas que sean menores de 6 años. Esta transferencia monetaria se realiza cada dos meses, es decir, se dan 6 transferencias en un año. Cada incentivo corresponde a \$180.000 COP<sup>68</sup> (47 dólares)<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Al respecto, uno de los resultados de la investigación *Movilidad Social en Colombia* evidencia que “la movilidad social en Colombia es relativamente baja, aunque parece haber aumentado de manera sistemática durante las últimas décadas” (pág. 3). También véase el boletín técnico del DPS *Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia* (2013d).

<sup>67</sup> Se ha discutido el hecho de que las mujeres-madres sean quienes asuman la responsabilidad familiar en los PTMC. Por un lado, se ha argumentado que puede comprenderse como enfoque de género la idea que las mujeres sean las titulares para recibir el incentivo económico (Draibe, 2006, pág. 155). Por otro lado, se ha señalado que “las consideraciones específicas de género han estado ausentes en el diseño, implementación y monitoreo de los PTC en la región. El hecho de que estos programas sean altamente feminizados, no los transforma ni en políticas para las mujeres, ni en intervenciones sensibles a sus intereses. De la misma forma, la debilidad y el estado embrionario de los estudios que analizan estos programas específicamente en relación con sus implicancias para las mujeres y la igualdad de género, demuestra que este es un interés todavía” (Rodríguez C. , 2011, págs. 31-32) Además, se puede caer en perpetuar el papel de las mujeres como cuidadoras, lo que puede traducirse en mantener las estructuras desiguales existentes en cuestiones de género.

<sup>68</sup> COP es la abreviación formal del peso colombiano.

<sup>69</sup> El valor monetario señalado corresponde al año 2020.

El incentivo de educación, por su parte, se entrega a máximo tres niños, niñas o adolescentes de una misma familia, los cuales deben tener entre 4 y 18 años<sup>70</sup>. Este estímulo se desembolsa cada dos meses, pero no en época de vacaciones. De ahí que en el año sean cinco entregas monetarias (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020b, pág. 1). Actualmente, el incentivo monetario varía respecto a los grados escolares que cursan los niños, niñas y adolescentes. Para el grado 0 o kínder se entregan \$52.000 COP (13 dólares); para la básica primaria \$39.000 COP (10 dólares); entre los grados de sexto u octavo de bachillerato \$90.000 COP (23 dólares); para noveno y décimo grado \$102.000 COP (27 dólares); y para el grado undécimo u once \$141.000 COP (37 dólares)<sup>71</sup> (Familias en Acción, 2020).

Es menester señalar que las condiciones de salida convencionales del programa son por cumplimiento de las metas. Estas corresponden a la edad de los niños y niñas (en el caso del incentivo de salud y nutrición) y al egresar del grado undécimo (para el estímulo monetario en educación). También aplica como condición de salida una mejora en las condiciones socioeconómicas, por ejemplo, que las familias ya no hagan parte del SISBEN o que ya no cumplan el puntaje requerido para ser beneficiario de FA (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 29).

Ahora bien, Familias en Acción se ha desarrollado en tres fases. La primera entre 2000-2006; la segunda de 2007 a 2011; y la tercera a partir del año 2012. Así, a continuación, se profundizará en cada una de estas fases. FA empieza a funcionar en el año

---

<sup>70</sup> Al respecto, es importante manifestar que “en el caso que uno de los participantes tenga 18 ó 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10º grado, y si tiene 20 años grado 11º” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020b, pág. 1).

<sup>71</sup> Los valores monetarios expuestos corresponden al año 2020.

2000<sup>72</sup>. Originalmente se diseñó para operar en municipios rurales y pequeños, esto es, municipios de menos de 100 habitantes. El CONPES 3081 de 2000 aprueba la creación del programa. Este, sin embargo, fue financiado inicialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial<sup>73</sup> y se enmarcó en los objetivos de la Red de Apoyo Social (RAS) (Mina, 2013, págs. 7-16).

En esta fase, la población focalizada beneficiaria del programa pertenecía al SISBEN I. No obstante, desde el 2005 se incluye también a población desplazada por el conflicto armado y que se establece en centros urbanos de tamaño poblacional sustantivo (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 4). Por lo tanto, conforme a los resultados positivos arrojados por algunas evaluaciones<sup>74</sup> (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007; Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2008) sobre la primera fase de FA se decidió aumentar la cobertura del programa y se da inicio a la segunda fase.

En el año 2007 Familias en Acción se expande a municipios con más de 100 mil habitantes y refocaliza completamente su población-objetivo a la perteneciente al SISBEN II<sup>75</sup> (Departamento de Prosperidad Social (DPS) y Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2012, pág. 6). Lo anterior no implica necesariamente un desplazamiento de los

---

<sup>72</sup> “Entre diciembre de 2000 y abril de 2001 se llevó a cabo una prueba piloto, con una cobertura de 22.600 familias distribuidas en veintidós municipios de cuatro departamentos del país. La misma permitió detectar algunos problemas, como la necesidad de perfeccionar la focalización y mejorar los procesos de inscripción, que fueron tenidos en cuenta en el diseño del programa. El primer año de actividad fue aprovechado también para la creación de los Comités municipales de certificación, la cedulación de las madres de familia y la difusión del programa en el área de operaciones” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, págs. 96-97).

<sup>73</sup> Posteriormente, pasó a ser financiado con presupuesto nacional y de cooperación internacional (Mina, 2013, pág. 16).

<sup>74</sup> El apoyo monetario del BID al programa FA estuvo condicionado por la realización de evaluaciones de impacto de FA en el fortalecimiento del capital humano de quienes se vincularon al programa (Llano, 2014, pág. 79).

<sup>75</sup> De hecho, para ese entonces, la nueva metodología del SISBEN (II) se estaba implementando en Familias en Acción desde 2006.

anteriores beneficiarios. Se trata de un cambio en la metodología de focalización, como se mencionó en un acápite anterior.

Igualmente, otra de las características más notables de esta fase es la implementación de “estrategias de intervención para la inclusión de las familias de las comunidades indígenas y de las familias de la Red Unidos” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 4). Así las cosas, la fase dos de Familias en Acción representó un incremento importante del programa en cobertura y presupuesto, dado que, en 2011 el número de familias inscritas era de 2.437.952, y en 2006 era de 777.876. En el caso del presupuesto para el año 2011, el gasto total, en millones de pesos colombianos, era de \$1.331.231, mientras que en 2006 fue de \$307.115 (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 98).

La tercera fase estuvo marcada inicialmente por la creación del DPS, entidad gubernamental a la que pasa a ser parte Familias en Acción. Esto es central porque el DPS adquiere, como se indicó anteriormente, un protagonismo destacado en el Sistema de Protección Social colombiano, convirtiéndose en el organismo a nivel nacional con mayor orientación y responsabilidades hacia la población vulnerable y el combate a la pobreza.

En este escenario, “se dieron las condiciones propicias para la consolidación del programa y su definitiva inclusión de las políticas públicas del Estado colombiano” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 103). Así, en el año 2012 la ley 1532 le otorga a Familias en Acción el estatus de programa permanente y de cobertura a nivel nacional<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> “Es la primera vez que un programa de esta naturaleza se refleja en una ley nacional y, por tanto, se introduce la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios para su financiación, con cargo al presupuesto de la nación, superando así el esquema de la financiación externa y logrando consolidar su acción más allá de los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con las elecciones y los cambios de gobiernos” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 103).

(Congreso de la República de Colombia, 2012). FA se convierte, entonces, en un derecho para la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En el año 2013 FA es rediseñado. Una de las modificaciones realizadas es que el programa pasa a llamarse Más Familias en Acción (MFA). Asimismo, cabe apuntar que MFA mantiene su estructura básica en tanto PTMC que pretende fortalecer el capital humano y disminuir la pobreza. Los ajustes se orientan, fundamentalmente, a buscar una mejor pertinencia sobre la atención a los beneficiarios y, con ello, a alcanzar los objetivos planteados en el programa (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 6).

En la tercera fase del PTMC más importante de Colombia, la población potencialmente beneficiaria del programa es la que aparece registrada en el SISBEN III y que está por debajo de los puntos determinados por el programa de acuerdo con la desagregación geográfica planteada<sup>77</sup>. También podrán ser beneficiarios población indígena, desplazados y beneficiarios del programa Red Unidos (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, págs. 40-41; Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013b).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Familias en Acción es incluido como un programa clave en la estrategia de movilidad social que propuso ese gobierno. Asimismo, en ese documento se manifiesta que, desde FA, se “articularán acciones estratégicas para la disminución de brechas multidimensionales sobre esta población

---

<sup>77</sup> Familias en Acción realiza una desagregación geográfica que estructura en 3 áreas. En la primera área se requiere un puntaje en el SISBEN III entre 0-30.56; en el área dos de 0-32.20; y en el área tres de 0-29.03. Así, el área uno se conforma por las principales ciudades de Colombia, aunque sin sus respectivas áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Cartagena, Ibagué, Bucaramanga, Pereira, Montería y Manizales). El área número dos se compone por el resto de las zonas urbanas distintas a las principales ciudades señaladas, así como por las zonas rurales que están dispersas alrededor de las 14 ciudades subrayadas. Y el área tres se conforma por las zonas rurales, a excepción de las rurales señaladas en el área dos (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 41).

[beneficiarios de MFA], que respondan a las particularidades del ciclo de vida” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, pág. 282).

En uno de los manuales operativos de Familias en Acción se subraya, conforme a la Ley 1948 de 2019, que Familias en Acción articula diversas acciones y estrategias con diversos órganos y entidades del Gobierno nacional de Colombia. FA se articula con el Ministerio de Salud y Protección Social (fundamentalmente en cuestiones de salud)<sup>78</sup>; con el Ministerio del Interior (sobre grupos étnicos); con el Departamento Nacional de Planeación (en información y focalización); con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (sobre protección integral de la primera infancia, niñez y adolescencia)<sup>79</sup>; con el Ministerio de Educación Nacional<sup>80</sup>; con la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (respecto a víctimas); y dentro del DPS con la Subdirección para la Superación de la Pobreza (en focalización de la oferta social) (2019a, págs. 13-16)

Por su parte, el PND 2018-2022 proyecta que en el cuatrienio señalado salgan de la pobreza monetaria alrededor de 2.9 millones de personas. En este sentido, se menciona la necesidad de aumentar los esfuerzos fiscales para aportar al gasto social de un programa como Familias en Acción (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, págs. 1271-

---

<sup>78</sup> El Ministerio de Salud y Protección Social “de manera conjunta con Prosperidad Social, identifica mecanismos y herramientas que permitan el manejo de la información de los participantes del programa [Familias en Acción] y el proceso de verificación de las condicionalidades definidas para el acceso al incentivo de salud” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 13).

<sup>79</sup> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) “diseña, junto con Prosperidad Social, un procedimiento para revisar la permanencia en el programa Familias en Acción, de los participantes sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Participa en la elaboración de un plan de acción, en el cual se determine la oferta sectorial y las acciones para la atención a las familias participantes del programa y en las acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia de los participantes de Familias en Acción” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 15)

<sup>80</sup> El Ministerio de Educación Nacional “define orientaciones para la articulación de estrategias con Familias en Acción que impacten la cobertura y la permanencia escolar [...] Igualmente, y de manera conjunta con Prosperidad Social, identifica mecanismos y herramientas que permitan el manejo de la información de los participantes del programa y el proceso de verificación de las condicionalidades definidas para el acceso al incentivo de salud” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 14).

1272). De igual manera, en este PND se establece que FA será rediseñado nuevamente para 2020 y empezará a funcionar, en ese mismo año, con el SISBEN IV (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, págs. 415-416).

Adicionalmente, hay que señalar que en el PND 2018-2022 se determina crear la Mesa de Equidad. Esta tendrá una secretaría técnica que será liderada por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La Mesa de Equidad tiene como propósito “coordinar sectores y entidades del Gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones, y en la destinación de recursos; así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadoras acerca de la pobreza” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 413). Por lo tanto, dicha Mesa pretende posicionarse como una estancia de alto nivel de gobierno, donde se tomen decisiones técnicas y constituya un escenario para promover la coordinación e integración intersectorial.

### 2.8.2 Red Unidos

Red Unidos es la suma de los actores institucionales que tienen alguna contribución en la Estrategia Unidos. Esta red está formada por distintas entidades gubernamentales a las que les corresponde entregar determinada oferta que apunte a mejorar las condiciones de los hogares<sup>81</sup> objetivo de la Estrategia Unidos.

La Estrategia para la Superación de Pobreza Extrema – Unidos es impulsada por el Gobierno nacional de Colombia y, en este momento, es coordinada por el Departamento de

---

<sup>81</sup> Un hogar se entiende en el programa como una “persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y, generalmente, comparten comidas. En una vivienda pueden encontrarse varios hogares si existen grupos de personas que viven en una parte de la vivienda y preparan sus comidas por separado” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 8).

Prosperidad Social (DPS). Estrategia Unidos es, por lo tanto, “el conjunto de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de los hogares<sup>82</sup> en situación de extrema pobreza, en función de dimensiones y logros que delimitan su intervención” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2015, pág. 10).

El propósito general de la Estrategia Unidos es incrementar las condiciones de vida de los hogares en condición de pobreza extrema a través del acompañamiento familiar y posibilitando un acceso preferencial a la oferta social, la cual puede ser brindada por agencias públicas o privadas. Esta oferta se concentra especialmente en los ámbitos de trabajo, vivienda, educación y salud (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020d, pág. 1).

En este sentido, los objetivos específicos de la Estrategia Unidos son: acompañar a los hogares beneficiarios en tópicos sobre robustecimiento de las capacidades; reconocer el déficit de los hogares respecto a la superación de la pobreza; y servir como gestores y articuladores de la oferta social, bien sea pública, privada o de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil que apunten al beneficio de los hogares que se encuentran en pobreza extrema (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 13).

De este modo, Estrategia Unidos se implementa mediante dos componentes básicos: la gestión y articulación de la oferta social y el acompañamiento familiar. Este último se realiza a través de cogestores sociales que “visitan a las familias y comunidades durante un periodo [...] y las orientan para que reconozcan sus fortalezas y debilidades y puedan tener acceso a la oferta de servicios sociales del Estado” (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, págs.

---

<sup>82</sup> En la entrevista con la Directora de Acompañamiento Familiar y Comunitario del DPS se aclaró que la Estrategia Unidos se concentra especialmente en hogares y no tanto en familias porque es regular encontrar en las poblaciones en pobreza extrema más hogares que familias.

114-115). Esta figura de los cogestores representa uno de los mayores avances del programa y del Sistema de Protección Social colombiano en la medida en que permite identificar directamente las necesidades y demandas de las familias más pobres del país.

Es menester dejar claro que la Estrategia Unidos no entrega directamente ningún tipo de ayudas, bien sean monetarias o en especie. Como programa acompaña a hogares en pobreza extrema y articula el acceso de los distintos servicios sociales que posibiliten la superación de la pobreza. De ahí que en su diseño y operación la Estrategia Unidos sea intersectorial (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020d, pág. 1).

El documento CONPES Social 102 de 2006 crea la Red de Protección para la Reducción de la Pobreza Extrema, denominada Red Juntos. Este fue el nombre con que inició el programa. Por lo tanto, Red Juntos arranca su operación con población perteneciente al SISBEN II. Específicamente son las familias más pobres, esto es, las que se encuentren en el nivel I de dicho SISBEN. También vincula a población desplazada, inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (Presidencia de la República de Colombia, 2009, págs. 17-18).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 otorga bastante protagonismo a la Red Juntos, al posicionarla como la estrategia central en el componente de promoción social del país. Además, el PND 2010-2014 señala que la Red Juntos es la principal estrategia propuesta por el Gobierno colombiano para cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Allí mismo se apunta que hasta el 31 de agosto de 2010, Red Juntos había acompañado a 1.297.300 familias, llegando al 86.5% de la meta inicial planteada (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, págs. 223-227).

De igual manera, como se mencionó en el capítulo dos de la presente pesquisa, el Decreto 4719 de 2010 crea la Comisión Intersectorial de la Red de Protección para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Juntos. Esta comisión, modificada por el Decreto 1595 de 2011, está conformada por diversas entidades del gobierno colombiano<sup>83</sup>. En este escenario, la Red Juntos cambia su nombre a Red Unidos y pasa en 2011 a ser coordinada por la, en ese entonces recién creada, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).

Por otra parte, El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 plantea la necesidad de rediseñar la Estrategia Unidos con la intención de ajustar sus componentes, con sus dimensiones y logros (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, pág. 291). Las dimensiones son ámbitos de intervención del programa y los logros constituyen indicadores que posibilitan la medición de las condiciones mínimas que un hogar debe tener, en términos de bienestar. Igualmente, los logros expresan la condición de la pobreza extrema en los hogares y cada logro corresponde a una dimensión específica, lo cual no significa que pueda haber distintos logros en una misma dimensión, pues, en efecto, los hay

Actualmente, las acciones de Estrategia Unidos están orientadas a la superación de las condiciones que dificultan la salida de la pobreza para ciertos hogares. Por ello, su actuar se enmarca en las dos formas oficiales de medir la pobreza en Colombia, a saber, Línea de Pobreza (LP) y el índice de Pobreza Multidimensional (IPM), adoptado en 2012,

---

<sup>83</sup> Esta Comisión está integrada por: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento de Prosperidad Social (DPS), Departamento de Planeación Nacional (DNP), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), entre otros (Presidencia de la República de Colombia, 2010; Presidencia de la República de Colombia, 2011b).

como se indicó páginas atrás (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 11; Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2012). La Estrategia Unidos se fundamenta en el reconocimiento del “carácter multidimensional de la pobreza y en la necesidad de una respuesta multi-institucional con un enfoque de acceso preferente que permita vencer las barreras de conocimiento y acceso a la oferta social por parte de los más vulnerables” (Econometría Consultores; IFS (The Institute for Studies); Fedesarrollo y Sistema Especializado, 2012, pág. 100).

Conforme a lo señalado, Estrategia Unidos ha guiado su trabajo hacia cinco dimensiones y veintiséis logros familiares determinados por el DPS. A cada dimensión corresponden ciertos logros, como se puede ver en la tabla 4.

Tabla 4. Dimensiones y logros del programa Red Unidos

Dimensiones	Logros
Identificación	Identificación (documento de identificación)
	Registro de personas con discapacidad
Salud y nutrición	Afiliación a salud
	Vacunación
	Atención a menores en riesgo de desnutrición
	Controles de crecimiento y desarrollo
	Elementos de apoyo o rehabilitación
	Seguridad alimentaria
	Derechos sexuales y reproductivos
	Educación inicial

Educación y capacitación	Escolarización
	Leer y escribir
	Estudios postsecundarios
	Educación financiera
	No trabajo infantil
Habitabilidad	Acceso a agua
	Saneamiento básico
	No pisos en tierra
	Paredes adecuadas
	No hacinamiento
Ingresos y trabajo	Ingresos suficientes
	Ingreso adultos mayores
	Actividad productiva
	Seguridad jurídica del predio
	Familias en Acción
	Jóvenes en Acción

Fuente: *Manual Operativo Estrategia Unidos* (2019b, págs. 21-25).

Ahora bien, la Ley 1785 de 2016 establece la Red Unidos o Red para la Superación de la Pobreza Extrema, otorgándole estabilidad al programa. En esta ley también se apunta que Red Unidos estará bajo la coordinación del Departamento de Prosperidad Social (después de la fusión de ANSPE en esta entidad en 2015). Así, dicho programa social queda vinculado directamente a la Subdirección General para la Superación de la Pobreza (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 15; Congreso de la República de Colombia, 2016a).

Posteriormente, el PND 2018-2022 formula la necesidad del rediseño de la Red Unidos para ser implementado en el año 2020 conforme al SISBEN IV. Sin embargo, se propone implementar un ejercicio piloto en los departamentos donde más avances haya en

la recopilación de información de dicho SISBEN. En este PND se plantea la meta de acompañar a 1.300.000 hogares en el cuatrienio 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 422). También se sostiene en ese PND que, a partir del rediseño de Red Unidos, este deberá convertirse en:

La puerta de ingreso a la oferta estatal para la superación de la pobreza extrema, de tal forma que el acompañamiento familiar y comunitario se convierta en una plataforma para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza, generando concurrencia en la población en extrema pobreza (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 416).

Así las cosas, la Red Unidos es un eje fundamental del componente de promoción social del Sistema de Protección Social de Colombia, junto a los programas de transferencia monetaria condicionada (como Familias en Acción) y los programas de bienestar familiar (como De Cero a Siempre) (Acosta, Forero, & Pardo, 2015, págs. 13-16). De igual manera, conforme a la multidimensionalidad de la pobreza, Red Unidos ha sido diseñado e implementado como una iniciativa con una oferta institucional integral (Presidencia de la República de Colombia, 2009).

### 2.8.3 De Cero a Siempre

En el documento *La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia* se sostiene que en la década del noventa y hasta la mitad de la primera década del siglo XXI, las acciones de política pública orientadas a niños y niñas de hasta cinco años resultaron ser poco innovadoras. En general, tales acciones estuvieron restringidas a la asignación de recursos para la operatividad de programas que se venían desarrollando desde la década de 1980 (Torrado, Gaitán, Bejarano, & Torrado, 2017, pág. 87).

En 2006 la primera infancia tomó fuerza en los debates de política pública en Colombia. Como resultado de ello, en 2007 se aprueba el CONPES 109 denominado *Política Pública Nacional de Primera Infancia*. En este se enfatiza en la necesidad de visibilizar las demandas de la primera infancia en tanto sujetos de derechos y en ampliar el conocimiento en el país sobre este tema (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2007).

Posteriormente, y aun cuando en 2010 se reconoció un avance en la cobertura de la atención a la primera infancia, se detectaron también sustanciales vacíos<sup>84</sup>. De Cero a Siempre nace justamente a partir de la necesidad de ofrecer una atención integral a la primera infancia que se caracterizara, entre otras cosas, por la integración de programas sociales y por la coordinación intersectorial (Torrado, Gaitán, Bejarano, & Torrado, 2017, pág. 103).

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” propone desarrollar y ejecutar una estrategia de atención integral a la primera infancia que se denominaría De Cero a Siempre. Esta es una de las ideas para fomentar un escenario de igualdad de oportunidades, tal como es uno de los ejes de este PND. Además, en este documento se indica que dentro de dicha estrategia se deben incluir componentes de protección, cuidado, salud, educación primaria, nutrición. Igualmente, se plantea la necesidad de desarrollar estrategias diferenciadas, aunque conectadas para los siguientes

---

<sup>84</sup> Al respecto, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2010 advierte que “si bien el gobierno de Colombia ha realizado esfuerzos importantes para aumentar la cobertura de la atención integral a la primera infancia, las tasas permanecen aún bajas, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población. Un factor que ha tenido gran incidencia en la cobertura institucionalizada de la atención es que gran parte de los padres o responsables de los niños y niñas consideran que la familia es el lugar más adecuado para que el niño o la niña pase la mayor parte del tiempo. Así, según datos de la ECV2008, para 50% de los hogares la razón por la cual los niños y niñas menores de 5 años no reciben atención es el hecho de que consideran que todavía no están en edad de asistir a las instituciones que brindan estos servicios” (pág. 54).

grupos: madres lactantes y gestantes; niños y niñas en edad de 0 a 2 años; niños y niñas entre los 3 y 4 años y que no estén activos dentro del sistema de educación formal; y niños y niñas de 5 años (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 257).

Sumado a lo anterior, conforme a la idea de que no es posible mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas de 6 años o menos, se concibe a la familia como grupo básico de la estrategia. Por lo tanto, se establece que De Cero a Siempre debe realizar acciones que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades de protección, cuidado y afecto, especialmente. “Las familias se incorporarán como beneficiarias de acciones específicas dentro del paquete de acción integral a la primera infancia, dirigiendo hacia estas familias las dimensiones de generación de empleo e ingresos de las estrategias para la superación de la pobreza” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 258).

Así las cosas, a partir de lo formulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se da origen en el 2011, con el Decreto 4875, a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI). En ese mismo decreto se funda también la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.

La comisión intersectorial es integrada por diversas entidades y sectores del Gobierno nacional de Colombia<sup>85</sup> y es liderada por la Presidencia de la República, bien sea a través de un delegado del presidente o por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En este orden, el objetivo central de la comisión es

---

<sup>85</sup> Actualmente la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia está integrada por Presidencia de la República, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento de Prosperidad Social (DPS), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Vivienda, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física, y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

“coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes actores involucrados” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011, pág. 2).

Algunas de las funciones específicas de la CIPI son: apoyar el diseño de la política para la atención integral de la primera infancia; determinar los fundamentos para crear y poner en funcionamiento el Sistema Único Nacional de Información de la población perteneciente a la primera infancia. Igualmente, la Comisión debe dirigir los mecanismos mediante los cuales se dé prioridad y garantía a la articulación de la estrategia De Cero a Siempre en el nivel nacional y en los diversos niveles subnacionales; coordinar el diseño, la ejecución y el monitoreo operativo y técnico de la estrategia De Cero a Siempre, entre otros (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011, págs. 2-4).

De este modo, la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia diseña y crea, mediante su secretaría técnica, la estrategia nacional De Cero a Siempre. Esta es definida “como el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y niños” (Torrado, Gaitán, Bejarano, & Torrado, 2017, pág. 104).

Así las cosas, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial en mención, se ha caracterizado por buscar el robustecimiento de la institucionalidad. De la misma manera, esta comisión ha logrado generar espacios de diálogo y consenso con el conjunto de los actores con interés en la atención integral a la primera infancia.

Producto de múltiples esfuerzos, en 2013 se presenta el documento denominado *Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión* (2013) de la estrategia De Cero a Siempre. Este trabajo constituye un juicioso esfuerzo de concertación entre sectores, entidades gubernamentales y otros actores, que fortalece las bases del programa De Cero a Siempre y que marca las líneas de acción futuras de la estrategia. En este documento también se señala la necesidad de seguir construyendo y consolidando en Colombia la Política Pública para la Primera Infancia.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se defiende que el desarrollo humano demanda una mirada integral con las especificidades de cada etapa del ciclo de vida. Este PND también subraya que De Cero a Siempre deberá mantener y potenciar el trabajo intersectorial. Así, en este documento se advierte que, teniendo en cuenta el incremento de la cobertura de atención integral a la primera infancia en un porcentaje mayor del 86%, el Gobierno nacional promoverá un proyecto de ley para hacer de la estrategia De Cero a Siempre una política de Estado y para garantizar su permanencia y solvencia (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015, págs. 66-67).

En este orden, efectivamente la Ley 1804 de 2016 convierte al programa De Cero a Siempre en la Política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia. Esta estrategia “en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia” (Congreso de la República de Colombia, 2016b, pág. 1).

En la coordinación y articulación de la política De Cero a Siempre, además de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) actúa como entidad con un liderazgo importante en el diseño de programas

y estrategias, así como en la operatividad de dicha política. En el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), al ICBF le corresponde trabajar tanto en los criterios de calidad como en los procesos de los servicios orientados a la población de la primera infancia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2020, págs. 20-24).

De Cero a Siempre se concentra, por lo tanto, en el desarrollo integral de los niños y niñas desde su gestación y hasta los seis años. Este corte de edad se fundamenta justamente en la noción de primera infancia, la cual comprende entre el nacimiento hasta los cinco años, 11 meses y 30 días (Fondo Colombia en Paz y Save the Children Colombia, 2018, pág. 9).

La política De Cero a Siempre se basa en varios puntos. En primer lugar, la estrategia se estructura, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, en la perspectiva de derechos de los niños y niñas, concibiéndolos como sujetos de derechos, como seres sociales, diversos y singulares. En este sentido, el hecho de concebir que los niños son seres que se desarrollan en la vida social mediante la interacción con otros individuos, se traduce en la necesidad de que los niños y niñas demandan de personas adultas que garanticen su desarrollo integral. Esto implica que se le garanticen a las niñas y niños condiciones de calidad y vida digna<sup>86</sup> (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, págs. 99-101).

De este modo, es importante precisar que, si bien los lineamientos de la estrategia De Cero a Siempre están orientados a los niños y niñas menores de 6 años, sin distinción

---

<sup>86</sup> “Desde el momento del nacimiento, niñas y niños entran a formar parte de una familia inmersa en un contexto social y cultural dado, e ingresan a una sociedad ya constituida con la cual, por su condición de actores sociales, empiezan a relacionarse a través de los adultos y las instituciones que la representan. Ellas y ellos utilizan sus capacidades para resolver las principales demandas de su existencia e iniciar un proceso creciente de integración a la vida social como protagonistas de su propio desarrollo” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013)

alguna, sí prioriza a la población pobre y vulnerable. El presupuesto público se orienta mayormente a población que pertenezca al SISBEN III. El programa busca, en general, romper brechas entre las zonas urbanas y rurales, así como mejorar la calidad y el acceso a la atención integral (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011, pág. 257).

En segundo lugar, De Cero a Siempre es una política que apunta a la integralidad de la atención de la primera infancia<sup>87</sup>. Se hace énfasis en una visión compleja del desarrollo de las niñas y niños (Fondo Colombia en Paz y Save the Children Colombia, 2018; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2020, pág. 19).

En este sentido, y como tercer punto, el programa considera que los procesos intersectoriales constituyen uno de los mayores aportes para lograr esa integralidad. Dicha intersectorialidad se concibe en De Cero a Siempre tanto en su estructura conceptual y técnica como en su gestión. Tal como se apunta en la Ley 1804 de 2016, la Política de Estado De Cero a Siempre “se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial [...] desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados” (Congreso de la República de Colombia, 2016b, pág. 1).

Recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” plantea varias cuestiones respecto a la política De Cero a Siempre. Sostiene, por un lado, que se debe robustecer el papel de las familias en tanto estas tienen la calidad de principales garantes de la protección de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia.

---

<sup>87</sup> “Al considerar la integralidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes es necesario tener en cuenta al menos tres dimensiones: la integralidad del sujeto niño o adolescente, la integralidad de su desarrollo y la integralidad de sus derechos. En el marco de las políticas de infancia y adolescencia, se ha asumido como central la tercera dimensión, de la cual se deriva la obligación de garantizar todos los derechos para todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes, lo cual conlleva la protección integral de los mismos” (Durán, 2017, pág. 221).

Por otro lado, se propone armonizar en la educación prescolar los lineamientos técnicos y la normatividad para que este nivel educativo se oriente conforme a los principios y nociones centrales de la Política de Estado De Cero a Siempre (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 290). Del mismo modo, en ese documento se indica que, en el escenario del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y de la Mesa de Equidad, “el ICBF, junto al DPS, crearán y liderarán la estrategia de superación de la pobreza infantil que vinculará en las acciones coordinadas para superar la pobreza, la atención integral” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 413).

Con todo, es válido señalar que la política De Cero a Siempre (y su fundamento intersectorial), representan un esfuerzo significativo y positivo en la política social colombiana (Bernal, 2014, págs. 66-67). Sin embargo, otras lecturas del fenómeno (Torrado, Gaitán, Bejarano, & Torrado, 2017) advierten una desarticulación entre los distintos actores estatales “responsables de la atención a la primera infancia, [los cuales] diseñan e implementan sus programas desde una perspectiva sectorial” (pág. 108). Es menester, por lo tanto, analizar con detalle la integración entre distintos programas sociales del Sistema de Protección Social colombiano y determinar la intensidad de la intersectorialidad entre estos.

## 2.9 Políticas públicas intersectoriales: análisis de Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre

Hasta el momento, en este capítulo se ha pretendido comprender cómo los arreglos institucionales han ido dando forma al Sistema de Protección Social colombiano. También se ha buscado entender los desarrollos particulares y entrelazados entre los programas sociales estudiados en la investigación. Una vez hecho esto, es oportuno pasar a analizar la

integración entre los programas en mención, con el interés de establecer la intersectorialidad entre estos.

Por lo tanto, se procederá a examinar las políticas intersectoriales conforme a las tres categorías analíticas de la pesquisa y, posteriormente, se articularán los resultados parciales a los que se llegue en cada categoría para determinar resultados finales. Este ejercicio se concentra en la temporalidad de la pesquisa, esto es, 2013-2019.

## 2.10 Inclusividad en políticas públicas

Como se ha señalado en este trabajo, la inclusividad como categoría analítica se refiere a la inclusión de diversos sectores y entidades gubernamentales en el ciclo de las políticas públicas. En este sentido, con el fin de alcanzar el objetivo general de la investigación, se abordarán cada una de las cuatro variables establecidas en esta categoría, a saber, sistemas de administración, objetivos, planificación y sistemas de evaluación.

### 2.10.1 Sistemas de administración

El Sistema Integrado de Gestión (SIG) del Departamento de Prosperidad Social (DPS) es el que define la base funcional, operativa y documental de la entidad, entre otras cuestiones. El SIG constituye el sistema que más se acerca a un sistema de administración en el DPS. Asimismo, el SIG está estructurado y alineado conforme al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que es el marco de referencia para que las distintas entidades públicas dirijan, planeen, implementen, así como realicen seguimiento, control y evaluación en los diversos procesos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Por lo tanto, como se ha dicho, las tres políticas analizadas se adscriben o relacionan de alguna forma con el DPS. No obstante, De Cero a Siempre al ser liderado por el ICBF y

Presidencia de la República a través de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, no se vincula completamente con el DPS. A esto se suma que el ICBF goza de cierta autonomía frente al DPS.

De esta manera, Familias en Acción y Red Unidos utilizan el Sistema Integrado de Gestión, empero, De Cero a Siempre no (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2017). El mérito de la integración en el caso de FA y Red Unidos respecto al sistema de administración está en que, como se mostró, este último programa pertenecía directamente a ANSPE y no al DPS. Hubo allí en su incorporación a la entidad, un esfuerzo para generar mayor integración entre Red Unidos y otros programas del DPS (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b). De este modo, puede establecerse que entre las tres políticas analizadas hay un *sistema de administración parcialmente unificado*.

#### 2.10.2 Objetivos

En general, los objetivos en cada uno de los programas sociales seleccionados no han variado significativamente ni desde el inicio de los programas ni desde 2013 hasta 2019. En el caso de Familias en Acción, el objetivo central del programa en el año 2013 era “Contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013a, pág. 39).

El mayor ajuste que se hizo dentro del periodo analizado a dicha versión del objetivo fue dejar el combate a la desigualdad como un propósito específico. Igualmente, se incluyó en el propósito general de FA, la formación de competencias comunitarias y ciudadanas (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a).

Por su parte, la Red Unidos ha mantenido también, con muy pocos cambios, su objetivo básico como programa social. El propósito de Unidos ha estado orientado a promover la mejora de las condiciones de vida y el robustecimiento de las capacidades. Este objetivo en los distintos documentos oficiales del programa, además de apuntar a la superación de la pobreza extrema, ha buscado que los hogares puedan convertirse en autogestores para mejorar sus condiciones (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2015, pág. 10; Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 13).

Finalmente, la finalidad de la estrategia De Cero a Siempre básicamente ha sido “potenciar el desarrollo integral de niñas y niños de primera infancia a través de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, con estrategias pertinentes, oportunas y de calidad para el goce efectivo de derechos” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2020, pág. 22). Al respecto, es importante subrayar que existe una diferencia entre el objetivo general de la política De Cero a Siempre y los otros dos programas sociales de la pesquisa. La población objetivo de la política de infancia justamente se concentra en infancia mientras que FA y Red Unidos en población pobre.

Estos dos programas, sin embargo, manifiestan su interés en la infancia en sus objetivos específicos. En el caso de Familias en Acción aparece claramente el interés de: “impulsar el acceso a las atenciones integrales en salud para niños y niñas en primera infancia” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 8). Por su parte, en Red Unidos varios de los logros asociados a las dimensiones de salud y nutrición, y educación y capacitación (ver tabla 4) corresponde concretamente a los niños y niñas menores de 6 años.

Ahora bien, aunque De Cero a Siempre es una política universal, sí realiza procesos de identificación de población pobre y vulnerable con la intención de orientarlas de manera más cuidadosa (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2020, pág. 27). Con todo, se puede establecer que, a pesar de las especificidades de cada programa, existen *objetivos compartidos y fácilmente identificados* en los tres programas analizados.

### 2.10.3 Planificación entre sectores

Uno de los mayores desafíos en las políticas públicas intersectoriales es la planificación conjunta. Esta, además, resulta más compleja de analizar debido a la poca información que se puede encontrar en los documentos oficiales sobre este tópico. Por lo menos en los tres programas abordados no se encontró mucha información al respecto. De ahí que las entrevistas realizadas fueron bastante útiles para esta variable.

Así las cosas, se pudo identificar en la entrevista con Julián Torres<sup>88</sup> que entre Familias en Acción y Red Unidos eventualmente se establecen mesas internas de trabajo. En estas se determina cuáles son los potenciales participantes para ser inscritos en Familias en Acción, así como qué estrategias de comunicación se pueden diseñar para acercarse a las poblaciones. También, la Ley 1948 de 2019 declaró que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –una de las entidades que lidera De Cero a Siempre– debe diseñar con el DPS un procedimiento para examinar la permanencia en Familias en Acción (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, pág. 15).

---

<sup>88</sup> Director de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) del Departamento de Prosperidad Social (DPS)

De igual manera, en la entrevista con Óscar Leonardo Salcedo Colorado<sup>89</sup> se logró conocer que, en el año 2019, siguiendo un mandato del PND 2018-2022 para el rediseño de la Estrategia Unidos y de FA, se realizó un ejercicio piloto<sup>90</sup>. Este se llevó a cabo en 24 municipios del departamento de Córdoba y en 53 del departamento de Nariño. En este orden, el ejercicio de planificación conjunta entre Red Unidos y Familias en Acción consistió en acordar mediante qué preguntas se podían identificar o perfilar los hogares que podrían ser potenciales beneficiarios de FA. Por lo tanto, se establecieron ciertos procedimientos específicos de intercambio de información.

Ahora, en el DPS existe recientemente una Mesa de Focalización. Esta constituye una instancia de esfuerzos de los distintos programas del Departamento de Prosperidad Social en torno a las estrategias de focalización de las políticas públicas implicadas. En dicha mesa interna, la población de la primera infancia es abordada de manera importante (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019c, pág. 2).

Los integrantes miembros de la Mesa de Focalización son: el Coordinador y un representante del Grupo Interno de Focalización perteneciente a la Subdirección General para la Superación de la Pobreza del DPS, algún representante de la Dirección de Gestión y representantes del ICBF, los cuales deben pertenecer a la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), a la Subdirección General del ICBF y a la Dirección de Planeación y Control de Gestión. De la misma forma, harán parte dos miembros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), así como un

---

<sup>89</sup> Coordinador del GIT Implementación de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

<sup>90</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se argumenta que “durante el 2019, el DPS implementará un piloto en los departamentos con más avance en la recolección de información del SISBEN IV, buscando generar los insumos para el escalamiento en 2020. El rediseño busca plantear que Red Unidos sea la puerta de ingreso a la oferta estatal para la superación de la pobreza extrema” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019, pág. 416).

representante del Centro de Memoria Histórica (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019c, pág. 3).

Así, la política De Cero a Siempre se ve representada en la mesa de focalización, especialmente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que hace parte del DPS y que tiene un papel relevante en la estrategia De Cero a Siempre. Allí se realiza un examen y planificación conjunta sobre los desafíos y acciones de los programas en el territorio. Por lo tanto, conforme a lo presentado, resulta conveniente apuntar que la planificación entre los programas sociales abordados se da de manera *parcial*, dado que, ni es colectiva ni tampoco inexistente.

#### 2.10.4 Sistemas de evaluación

Con seguridad, uno de los puntos más desarrollados en cada uno de los programas estudiados en este trabajo son los sistemas de evaluación. En este sentido, Familias en Acción es probablemente, entre los tres, el que mayores avances tiene al respecto. FA opera desde su diseño con el Sistema de Seguimiento y Evaluación-SSyE, el cual es propio de Familias en Acción. El SSyE

Es el conjunto de metodologías e instrumentos que permiten la captura de información para determinar si el programa está cumpliendo con las metas trazadas y está logrando los resultados e impactos definidos. El sistema inicia con el seguimiento a los insumos y actividades, transformados en procesos operativos y termina con la evaluación de impacto del programa (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2018, pág. 5).

La Red Unidos, por otra parte, está orientada a resultados y, por ende, la evaluación como una fase del programa es fundamental para la operación de este. Una de las

cuestiones más evaluadas en Red Unidos es la oferta gestionada. Se busca valorar “la suficiencia, oportunidad y pertinencia, en el desarrollo de la oferta por parte de las entidades” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2015, pág. 39). No obstante, aquí se sostiene que uno de los vacíos de dicha red es que no tiene un sistema de evaluación de la oferta de los programas.

En el caso de la política De Cero a Siempre, una de las líneas de acción que se estableció fue justamente el seguimiento y la evaluación de la estrategia. Estos han sido comprendidos en De Cero a Siempre “como un ejercicio permanente de revisión de los instrumentos y acciones de política con el fin de hacer los ajustes necesarios para cumplir con el objetivo de la atención integral” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 255).

Se pudo establecer que en las evaluaciones de impacto de FA se incluye evaluar cada uno de los grupos focalizados y allí entra de manera directa la población focalizada de Red Unidos y parte de los beneficiarios de la estrategia De Cero a Siempre. Ahora, si bien en todos los programas la evaluación es un asunto central para el devenir de estos, no se encontró que existan sistemas de evaluación unificados. Esto se reforzó en las entrevistas a Andrés Bocanegra Millán<sup>91</sup> y a Jonatan Vargas<sup>92</sup>. No hay sistemas de evaluación compartidos entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre y tampoco parcialmente vinculados sino *sistemas de evaluación independientes*.

---

<sup>91</sup> Coordinador de estudios técnicos del programa Familias en Acción.

<sup>92</sup> Coordinador Grupo Interno de Trabajo Diseño Metodológico de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

## 2.11 Mancomunidad en políticas públicas

Se ha manifestado en este trabajo que la mancomunidad se refiere al hecho de que entidades y sectores gubernamentales compartan acciones, responsabilidades y recursos (Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015, pág. 415). En este sentido, la mayor integración y, por ende, la intersectorialidad de mayor intensidad se generará cuando en las políticas públicas intersectoriales se pueden identificar, entre las entidades y/o sectores implicados, fondos presupuestales compartidos, sistemas de información conjuntos, toma de decisiones conjuntas, y procesos que permitan visibilizar unidad. Así, se procederá a analizar la integración en cada una de las variables establecidas en la mancomunidad como categoría analítica.

### 2.11.1 Fondos presupuestales

El Fondo de Inversión para la Paz (FIP) es representado por el director del Departamento de Prosperidad Social y tiene como propósito “financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2020c, pág. 1). Por lo tanto, los fondos presupuestales tanto de Red Unidos como de los programas de transferencias monetarias condicionadas del DPS, como es el caso de Familias en Acción, son recursos del FIP. Al respecto, hay que apuntar que cuando Red Unidos pertenecía directamente a la ANSPE, este programa igualmente operaba con fondos FIP, constituyendo un interesante ejercicio de integración entre programas gubernamentales.

En el caso del programa De Cero a Siempre, el presupuesto proviene de un fondo especial que se creó en el año 2011 denominado Fondo Nacional De Cero a Siempre. “Con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la estrategia De Cero a

Siempre diseñó un fondo integrador de recursos públicos, privados, internacionales y de cooperación que garanticen [...] las inversiones en Atención Integral a la Primera Infancia” (Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia , 2020, pág. 1).

A esto hay que agregar que el ICBF, entidad central para el funcionamiento de la Política De Cero a Siempre, opera con fondos del DPS que, empero, el ICBF administra autónomamente (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2013c; Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2016). De este modo, lo anterior permite manifestar que los fondos presupuestales entre los tres programas analizados son *fondos parcialmente compartidos*.

#### 2.11.2 Sistemas de información

Los sistemas de información de los programas Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre constituyen algunos de los sistemas de información más robustos del Estado colombiano. De esta manera, el programa Familias en Acción tiene un sistema propio denominado Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA).

SIFA alimenta su información especialmente del SISBEN, que es el mayor sistema de información de potenciales beneficiarios de programas sociales en Colombia. Asimismo, SIFA hace uso de bases de datos de las distintas dependencias del DPS, cuya población focalizada también es de interés para Familias en Acción (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2017, pág. 10).

Uno de los sistemas de información del que SIFA se nutre es SIUNIDOS. Este pertenece a la Red Unidos y su propósito básico es “proveer de información específica, que permita conocer la situación de los hogares y personas acompañadas para la toma de

decisiones relacionadas con la planeación, implementación y ejecución de la Estrategia Unidos” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, pág. 33).

A los dos sistemas de información presentados se suma el sistema CUÉNTAME. Este “permite controlar la oferta institucional y los servicios prestados [así como] genera información relevante para el análisis y la toma de decisiones que contribuyen a la atención a la primera infancia del país” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2017, pág. 5). Al momento de cargar la información en el sistema CUÉNTAME, este tiene en cuenta si los beneficiarios de la Política de Infancia hacen parte de Familias en Acción y de la Red Unidos, además del SISBEN que es base importante de todos los sistemas indicados (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2017, pág. 136).

Adicionalmente, se logró identificar en la entrevista realizada a Óscar Salcedo que la Red Unidos representa una fuente de información de la política De Cero a Siempre. Así, eventualmente Unidos identifica niños y niñas que presenten riesgo de morir por desnutrición y activa una ruta para que el ICBF proceda a atender de manera prioritaria a esa población.

Por lo tanto, los sistemas de información de los tres programas en mención regularmente se facilitan información entre sí o sirven para cargar la misma base de datos de los programas. Empero, a partir del análisis documental y de entrevistas se pudo reconocer que no hay un sistema de información conjunto, pues, como se vio, cada programa tiene su propio sistema. Igualmente, no existe propiamente interoperatividad entre dichos sistemas. Esto permite sostener que SIFA, SIUNIDOS y CUÉNTAME son *sistemas de información parcialmente vinculados*.

### 2.11.3 Toma de decisiones

En el caso de la política De Cero a Siempre es menester señalar que en los primeros años de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI), Familias en Acción vinculada a Acción Social, hizo parte en tanto programa y entidad, respectivamente, como miembro fijo de la CPII. A su vez, Red Unidos se consideró un invitado permanente de la Comisión. En este sentido, FA y Red Unidos estuvieron presentes en la planeación y seguimiento de la estrategia De Cero a Siempre (Presidencia de la República de Colombia, 2011a).

En los últimos años, sin embargo, como se identificó en entrevistas con Julián Torres y Carolina Náder<sup>93</sup>, ni Familias en Acción ni Red Unidos participan directamente en la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI). De esta forma, es el Departamento de Prosperidad Social (DPS) quien interviene directamente en la CPII como miembro permanente, con voz y voto en la planeación y toma de decisiones. Concretamente, la delegada del DPS en esta Comisión, es la Subdirectora General de Programas y Proyectos de la entidad.

Se estableció también que, aunque Familias en Acción y Red Unidos ya no participan como miembros directos en la CPII, sí realizan observaciones o sugerencias a través de la delegación general del DPS. Esto, claramente cuando dentro de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia se aborda alguna cuestión asociada a FA y Red Unidos, o cuando desde estos programas se puede aportar a la política De Cero a Siempre.

Ahora bien, el hecho de que hubiese existido una Comisión Intersectorial para la Superación de la pobreza en la primera mitad de la década de 2010-2020, implicó que la toma de decisiones en Red Unidos se realizara de manera intersectorial. En esta, como se

---

<sup>93</sup> Directora de Acompañamiento Familiar y Comunitario del Departamento de Prosperidad Social (DPS).

ha dicho, algunos de los miembros con capacidad de influir en la toma de decisiones colectivas fueron Acción Social (después DPS), el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), Presidencia de la República, entre otros. Ello puede analizarse como una participación indirecta de las políticas De Cero a Siempre y Familias en Acción en la toma de decisiones sobre el desarrollo técnico y operativo de la Estrategia Unidos (Presidencia de la República de Colombia, 2011b; Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2015).

Posteriormente, cuando la Red Unidos pasa a pertenecer directamente al DPS (debido a la fusión de ANSPE con esta entidad), las decisiones empiezan a tomarse con la presencia de menos actores y organismos gubernamentales. Esto es así hasta la actualidad, empero, no implica que Red Unidos haya dejado de trabajar con otras entidades y sectores del gobierno, pues esto último es parte de su diseño institucional (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b).

En el caso de las tres políticas, especialmente de Familias en Acción y Red Unidos, es conveniente retomar la Mesa de Focalización del DPS. El interés de esta mesa es “articular acciones y dar lineamientos sobre la focalización de los distintos programas del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación”. De este modo, dentro de la misma se toman decisiones importantes sobre focalización, cobertura, articulación, entre otras, de manera general y para cada uno de los programas (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019c).

Sin embargo, no es válido sostener que la totalidad de las decisiones que se toman en Familias en Acción o Red Unidos son producto de la Mesa de Focalización o de la decisión conjunta de varios programas o entidades del DPS. Parte importante de las decisiones la toman los mismos programas a través de sus direcciones y grupos internos de

trabajo. Por lo tanto, la toma de las decisiones en De Cero a Siempre, Familias en Acción y Red Unidos es *fragmentada, pero con propósitos mixtos*.

#### 2.11.4 Regularización de procesos

El Sistema Integrado de Gestión (SIG) del Departamento de Prosperidad Social “establece la secuencia e interacción de los procesos” (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2017) dentro de la entidad. De esta manera, Familias en Acción se rige a partir del SIG y tiene como procesos operativos los siguientes: proceso de inscripción de las familias que son focalizadas; proceso de revisión de los compromisos por parte de las familias; proceso de novedades; proceso de peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRyD); proceso de entrega de incentivos, entre otros (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019a, págs. 24-27).

Red Unidos, por su parte, es un programa que enfatiza en los procesos de articulación con otras entidades y también opera conforme al SIG. No obstante, los procesos de Unidos están estructurados alrededor de la gestión de la oferta y del acompañamiento familiar, es decir, son procesos más internos (Departamento de Prosperidad Social (DPS), 2019b, págs. 31-32).

Los procesos en el caso de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre no están ajustados al Sistema Integrado de Gestión del DPS. Ello porque no es una estrategia que se pueda vincular exclusivamente a esta entidad, como se ha mostrado. En De Cero a Siempre existen “procesos de articulación interinstitucional con las entidades del SNBF” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), 2020, pág. 38), además de procesos de focalización, de diseño y ejecución. Por lo tanto, en estos procesos

intervienen directamente las distintas agencias gubernamentales implicadas en la estrategia De Cero a Siempre (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 263).

Así las cosas, pese a la existencia de procesos orientados a la articulación con otras entidades gubernamentales y a que Red Unidos y Familias en Acción operen a partir del SIG, no es posible determinar que existen procesos que permiten identificar unidad. Se puede hablar, entonces, de una *regularización de procesos parcial*.

## 2.12 Arreglos intersectoriales en el marco de las políticas públicas

El desafío de diseñar e implementar políticas públicas intersectoriales implica tomar en serio las estructuras que puedan ser creadas o modificadas en este esfuerzo. De ahí que es menester analizar cómo se ha desarrollado este punto en el caso de Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre para poder establecer la intensidad de la intersectorialidad entre estos programas. Al respecto, hay que subrayar que esta categoría analítica es la más política de las categorías establecidas en esta investigación.

### 2.12.1 Alteraciones en las estructuras gubernamentales

Respecto a las modificaciones que hubiesen podido darse en las estructuras gubernamentales que involucran los programas analizados, la información documental fue bastante escasa. En general, puede decirse que no se encontró registro ni se identificó, a través de las entrevistas realizadas, que se ha dado tal alteración en las estructuras del Gobierno nacional.

Entrevistados como Julián Torres o Jonatan Vargas señalaron que más que alteraciones en comités o GIT, lo que se ha alterado, debido a esfuerzos intersectoriales, es el trabajo en los programas. Se pudo conocer que actualmente se está diseñando una

estrategia en el Departamento de Prosperidad Social sobre seguridad alimentaria y hábitos de consumo. Esta novedosa estrategia, conforme a lo manifestado en las entrevistas, por primera vez ha implicado modificaciones leves en las estructuras de la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social y de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario.

No obstante, tal alteración en las estructuras del DPS no se tomará para este trabajo. Ello porque, por un lado, solo se conoció a través de una entrevista y, por otro lado, se ha desarrollado mayormente en 2020, quedando por fuera de la temporalidad establecida en el trabajo. Así las cosas, *no ha habido alteraciones en las estructuras gubernamentales* como parte de las acciones intersectoriales entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre.

#### 2.12.2 Estancias institucionales de gobernanza común

La Comisión Intersectorial de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia constituyen las estancias institucionales de gobernanza común más importantes y robustas en el marco de los tres programas abordados. Es posible reconocer analíticamente que las dos comisiones se fundan bajo una lógica de diálogo abierto, de construcción de escenarios y donde los miembros tienen voz y voto en las decisiones que se adoptan.

De igual forma, tanto en la comisión intersectorial de pobreza como en la de infancia, se puede reconocer una interacción de todos los programas analizados en esta investigación, bien sea de manera directa o a través de la entidad que los representa (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011; Presidencia de la República de Colombia, 2011b). Además, es importante subrayar que la Comisión

intersectorial de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema se mantuvo durante los primeros años de la segunda década del presente siglo, mientras que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia aún es vigente.

También hay que destacar la creación de la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia, la cual, si bien no tiene un fundamento intersectorial como las dos anteriores, sí intervienen en ella diversas entidades y sectores. Con ello, dicha comisión especial opera también con cierta lógica de intersectorialidad (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2011).

De manera más reciente, se puede identificar el esfuerzo de integración institucional de la Mesa de Equidad. Esta, promovida por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pretende volver a generar una instancia –tal como se pudo interpretar en la entrevista con Carolina Náder– para que las distintas dependencias y programas del DPS discutan la superación de la pobreza extrema desde un enfoque más integral. Sin embargo, en el análisis de Familias en Acción no se identifica alguna estancia intersectorial de gobernanza común que haya sido creada o que esté operando. Aun cuando el programa sí ha participado en las comisiones intersectoriales y participa en la Mesa de Equidad.

También se puede establecer que ninguna de las estancias creadas nace de la necesidad de fortalecer el trabajo intersectorial construido. Ello ocurre posterior a la fundación de las estancias, a excepción de la Mesa de Equidad que no es completamente intersectorial. En este orden, se puede manifestar que la creación de estancias institucionales para la gobernanza común se ha dado más desde la iniciativa de un solo sector o de la Presidencia de la República. Se trata entonces de una *creación de iniciativa sectorial*.

### 3 Resultados

Tabla 5 Resultados inclusividad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente).

Conceptos/categorías de análisis	Dimensiones de análisis			
	Variables		Integración	Valor numérico asignado
(IN) <b>Inclusividad</b> (en el ciclo de las políticas públicas)	Sistemas de administración (S)	Sistema parcialmente unificado	Media	2
	Objetivos (O)	Compartidos fácilmente identificados	Alta	3
	Planificación (P)	Parcial	Media	2
	Sistemas de evaluación (E)	Independientes	Baja	1

$$IN = \frac{S + O + P + E}{4}$$

$$IN = \frac{(2 + 3 + 2 + 1)}{4} = 2,0$$

Tabla 6 Resultados mancomunidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente).

Conceptos/categorías de análisis	Dimensiones de análisis			
	Variables		Integración	Valor numérico asignado
(MA) Mancomunidad (en las decisiones, os recursos y la información)	Fondos presupuestales (F)	Parcialmente compartidos	Media	2
	Sistemas de información (I)	Parcialmente vinculados	Media	2
	Toma de decisiones (D)	Fragmentada con propósitos mixtos	Media	2
	Regularización de procesos (R)	Parcial	Media	2

$$MA = \frac{F + I + D + R}{4}$$

$$MA = \frac{(2 + 2 + 2 + 2)}{4} = 2,0$$

Tabla 7 Resultados arreglos intersectoriales de gobernanza común entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (cualitativa y numéricamente).

Conceptos/categorías de análisis	Dimensiones de análisis			
	Variables		Integración	Valor numérico asignado
(AI) Arreglos intersectoriales de gobernanza común (modificación en las estructuras sectoriales)	Alteraciones en las estructuras gubernamentales (A)	Inexistentes	Baja	1
	Estancias institucionales de gobernanza común (G)	Creación de iniciativa sectorial	Media	2

$$AI = \frac{A + G}{2}$$

$$AI = \frac{(1 + 2)}{2} = 1,5$$

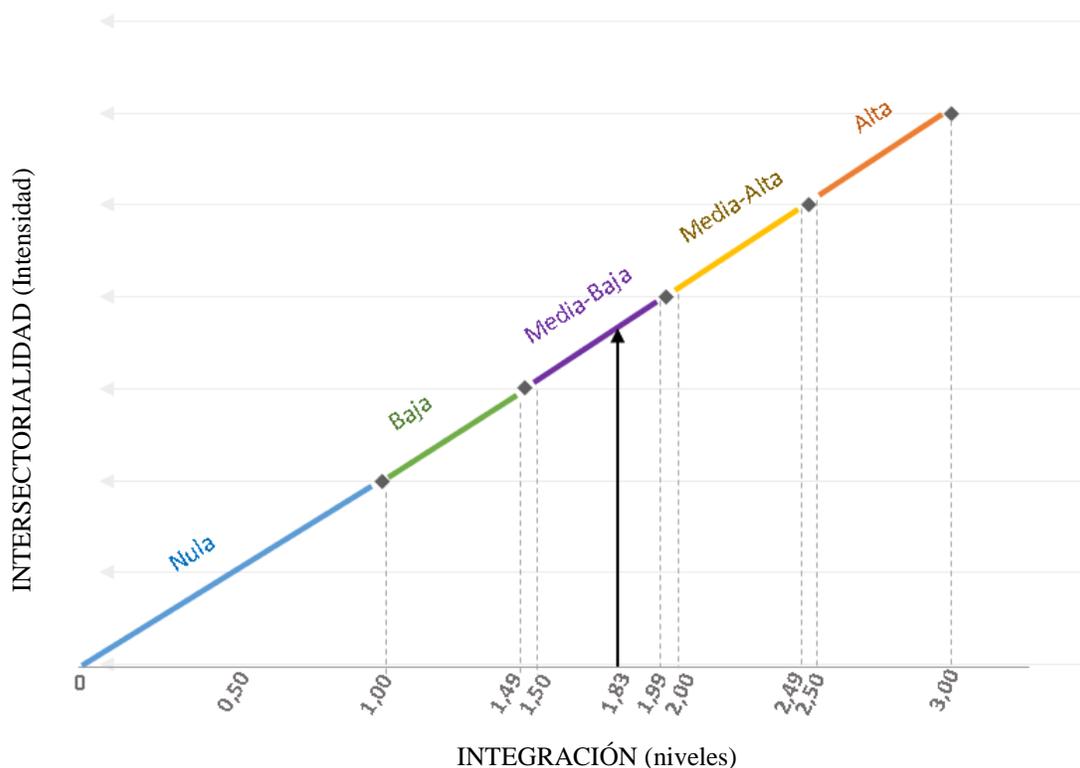
Con los valores de cada una de las categorías definidos, se obtiene el valor numérico que corresponde a la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre; valores que se presentan en la tabla 8.

$$II = \frac{IN + MA + AI}{3} = \frac{2,0 + 2,0 + 1,5}{3} = 1,83$$

Tabla 8. Intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre (numéricamente)

<b>CONCEPTO/ CATEGORÍA DE ANÁLISIS</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>VALOR</b>	<b><math>\bar{X}</math></b>
<b>Inclusividad</b>	Sistema de administración	2	2,0
	Objetivos	3	
	Planificación	2	
	Sistemas de evaluación	1	
<b>Mancomunidad</b>	Fondos presupuestales	2	2,0
	Sistemas de información	2	
	Toma de decisiones	2	
	Regularización de procesos	2	
<b>Arreglos intersectoriales de gobernanza común</b>	Alteraciones en las estructuras de los sectores o entidades gubernamentales	1,0	1,5
	Creación de estancias institucionales de gobernanza común	2,0	
			<b>1,83</b>

Gráfica 4. Intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre



Se puede observar que inclusividad y mancomunidad en el análisis de Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre arrojaron una intersectorialidad media-alta (2.00). Por su parte, en el caso de los arreglos intersectoriales de gobernanza común el resultado encontrado es que se da una intensidad de la intersectorialidad media-baja (1.5). Así las cosas, el promedio ponderado total de las tres políticas analizadas da como resultado una intensidad de la intersectorialidad media-baja (1,83).

Lo anterior significa que, aún cuando en las políticas analizadas existen mecanismos de integración, instrumentos de políticas públicas, entre otras cuestiones que posibilitan, hasta cierto punto, la intersectorialidad entre políticas para la superación de la pobreza en Colombia, todavía se requiere mayor voluntad política en la construcción de intersectorialidad. Esto, teniendo en cuenta que, si bien se puede evidenciar un alto

tecnicismo en varios mecanismos e instrumentos de las políticas, estas no alcanzan a tener una intensidad intersectorial alta principalmente por decisiones políticas, más que por otra cuestión. Con ello, también resulta más difícil hacer frente de manera integral a un problema complejo como es la pobreza.

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo se analizó la integración entre políticas intersectoriales de los sistemas de protección social con la finalidad de establecer la intensidad de la intersectorialidad entre esas políticas. Particularmente se realizó un análisis de Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre y se determinó que la intersectorialidad entre estas políticas es media-baja.

Más allá de esto, este estudio constituye un esfuerzo en pensar los mecanismos de integración entre las políticas y cómo se formulan y construyen abordajes integrales desde la intersectorialidad para hacer frente a problemas complejos. Y si bien la pesquisa se concentra en el caso colombiano, aquí se plantea que la estrategia metodológica implementada puede ser adoptada y potenciada con otros estudios y casos de análisis diferentes.

Así las cosas, a partir del ejercicio realizado es posible señalar algunas conclusiones. En primer lugar, aquí se sostiene que es conveniente comprender a las políticas públicas intersectoriales como un proceso político-técnico. Estas políticas demandan un alto tecnicismo, así como implican consenso y voluntad política real para poder ejecutarlas de forma efectiva. Existe una distancia significativa entre lo que se espera en la integración intersectorial y lo que efectivamente se consigue, lo cual puede comprenderse como resultado, en gran parte, de la intersectorialidad entendida como proceso político y no exclusivamente como una cuestión técnica.

Así, difícilmente instrumentos de políticas o mecanismos de integración que posibiliten la intersectorialidad, dejarán de ser condiciones indispensables para convertirse en condiciones suficientes, si no se entienden dentro de un contexto político-institucional

en el que intervienen distintos actores con diversas capacidades de influencia y liderazgo, entre otros factores. Los instrumentos de políticas públicas no son neutrales. Estos son contruidos en una relación técnica-política y, por lo tanto, representan concepciones particulares de verdad.

El hecho de que la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre sea media-baja, permite evidenciar que existe cierta concepción en la institucionalidad colombiana de que, por ejemplo, sistemas de información, objetivos conjuntos o comités intersectoriales permitirán tener políticas altamente intersectoriales. Igualmente, tener en las políticas analizadas objetivos compartidos o sistemas de información unificados y, al mismo tiempo, sistemas de evaluación independientes o inexistencia de alteraciones en las estructuras gubernamentales, es muestra de que la integración entre políticas de gobierno aún no está muy desarrollada y que, en el fondo, no ha habido gran voluntad política para conseguirla.

No es casual el hecho de que la categoría analítica más política y menos técnica de las tres establecidas (a saber, arreglos intersectoriales de gobernanza común), fue la que arrojó el resultado más bajo en intensidad de la intersectorialidad. Asimismo, el rastreo que se realizó de los arreglos institucionales del Sistema de Protección Social colombiano, así como del desarrollo que ha tenido cada una de las políticas analizadas, posibilita entender que las políticas intersectoriales deben ser contruidas conscientemente entre entidades y/o sectores; que existen múltiples desafíos (más políticos que técnicos) para llevarlas a cabo y que, por lo tanto, tales políticas constituyen un proceso político-técnico.

En segundo lugar, se concluye que las políticas públicas intersectoriales pretenden hacer frente a los problemas complejos de manera integral. Definir en políticas públicas un

problema como complejo, implica aceptar su multicausalidad y multidimensionalidad. De este modo, con el interés de enfrentar los problemas de forma estructural, se ha enfatizado en la necesidad de realizar abordajes integrales desde políticas intersectoriales. De ahí que pueda llegar a comprenderse la intersectorialidad, incluso, como un instrumento de la integralidad.

La necesidad de integralidad conduce al diseño y la gestión de políticas intersectoriales. Por lo tanto, aceptar que un problema como la pobreza es complejo ha conducido a la formulación e implementación de políticas que se fundamentan en lógicas intersectoriales para responder de manera efectiva a la multidimensionalidad del problema.

En este sentido, Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre son políticas diseñadas con lógicas intersectoriales que parten del hecho de que su objetivo es combatir un problema complejo como la pobreza, incluso si solo se concentra en la primera infancia, como es De Cero a Siempre. Estas políticas intersectoriales parten de las necesidades de las personas, familias o comunidades y pretenden satisfacer esa demanda con una oferta de servicios públicos, lo que permite afirmar que efectivamente actúan conforme a una perspectiva integral para combatir los problemas.

En el caso colombiano abordado, se puede sostener que Red Unidos funciona como la mayor plataforma del sistema de protección social del país. Red Unidos es el programa que, en el terreno y a través de los cogestores sociales, identifica en mayor medida las necesidades de la población y facilita parte de la focalización de Familias en Acción y De Cero a Siempre (esta última funciona también como un tipo de red de oferta de servicios). A esto se añade que la fuente de datos más importante en todos los tres programas es el SISBEN, el cual caracteriza e identifica los requerimientos, en términos de bienestar, de la

población. En general, la oferta de servicios de las políticas en mención está integrada a otros sectores y entidades gubernamentales, con la finalidad de hacer frente a la pobreza integralmente.

En tercer lugar, respecto a la correlación entre mayor nivel de integración mayor intensidad de la intersectorialidad, es posible concluir que los diseños de las políticas intersectoriales deben buscar, justamente, aquellos mecanismos que puedan generar mayores niveles de integración y, por ende, mayor intensidad de la intersectorialidad. De esta forma, es conveniente que los diseños de las políticas intersectoriales estén completamente orientados y alineados a los objetivos que buscan las políticas, y que los mecanismos y ámbitos de la integración entre las políticas y sectores estén basados en consenso y autoridad política, así como en una base técnica robusta. Ello para no caer en la dificultad planteada en la primera conclusión.

Además, los diseños de políticas públicas intersectoriales deben partir de la comprensión del problema complejo que pretenden enfrentar. Generar o propiciar mecanismos de mayor integración representa un desafío para pensar otros modos de gestión que posibiliten un mejor trabajo unificado entre sectores gubernamentales.

Al respecto, se puede apreciar que, en el caso colombiano, los objetivos de las políticas intersectoriales son compartidos y que otro tipo de mecanismos e instrumentos de políticas están cada vez más alineados en la lógica intersectorial. No obstante, en Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre aún existen varios instrumentos y mecanismos sectoriales que dificultan la integración entre las políticas y, por lo tanto, que no posibilitan mayores niveles de intersectorialidad. Este es el caso, por ejemplo, de los sistemas de

evaluación o de las alteraciones en las estructuras gubernamentales que arrojaron resultados de integración bajos.

El compromiso con la intersectorialidad debe ser tal que no debe existir mayor resistencia a modificar, si es necesario, las estructuras de gobierno, los objetivos de la política, los mecanismos de integración, entre otros. Así, objetivos compartidos entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos es un buen indicio de intersectorialidad. Empero, la existencia de algunos mecanismos con nivel bajo de integración dificulta la consolidación de su intersectorialidad y, con ello, la posibilidad de ofrecer soluciones aún más integrales.

En cuarto lugar, las políticas intersectoriales se pueden llevar a cabo más fácilmente cuando el liderazgo lo asume alguna entidad gubernamental que goza de respaldo político y capacidad técnica. Esto en tanto puede darse que en el ejercicio de construcción de intersectorialidad se generen choques entre entidades y/o sectores o puedan presentarse confusiones en las responsabilidades.

De esta forma, aquí se sostiene que en Colombia el Departamento de Prosperidad Social ha venido ocupando ese lugar de entidad líder respecto a la superación de la pobreza en el país. Ello ha permitido que tanto Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre logren tener mayores niveles de integración y, por ende, de intersectorialidad. Cuestiones como los sistemas de información, el sistema de administración, la regularización de procesos, los fondos presupuestales, entre otros, se han fortalecido en términos de integración desde el establecimiento del Departamento de Prosperidad Social.

Así las cosas, la presente investigación se concentró en algunos mecanismos de integración, instrumentos de políticas públicas y espacios de consenso político que permitieron establecer la intensidad de la intersectorialidad en tres políticas de Colombia. Estas han buscado la superación de la pobreza en el país a través de incentivos o de una oferta de servicios coherente a las necesidades de la población.

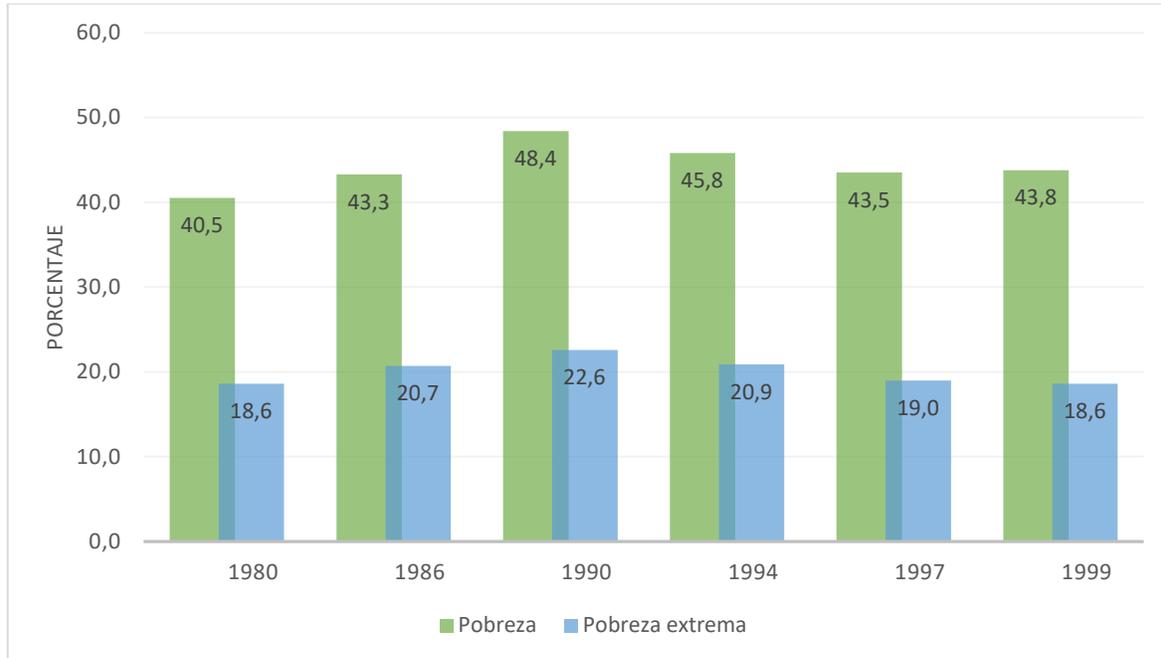
Este trabajo, sin embargo, no abarca ni pretendió abordar a profundidad otros factores o dimensiones que intervienen en el proceso de las políticas intersectoriales. Ese es el caso, por ejemplo, de los retos en la implementación; de los desafíos para consolidar una cultura de la intersectorialidad en la burocracia; de la centralidad de las redes locales, de la integración multinivel, entre otras cuestiones. No obstante, se deja para un estudio doctoral el análisis de aspectos como la integración entre niveles nacionales y subnacionales, así como los actores y su capacidad de influencia y liderazgo.

Igualmente, si bien los debates sobre intersectorialidad en América Latina han tomado cada vez más fuerza (Bichir & Canato, 2019; Bronzo, 2007; Cecchini & Martínez, 2011; Cunill, 2014; Cunill, Repetto, & Bronzo, 2015), aún es un tópico que no ha sido lo suficientemente trabajado. La multiplicidad de los problemas complejos existentes en la región hace imperativo redoblar esfuerzos gubernamentales y académicos en esta área.

Así las cosas, el hecho de comprender a las políticas públicas intersectoriales como un proceso político-técnico implica buscar cada vez más espacios de consenso, concertación y de construcción de cultura entorno a la intersectorialidad. El tecnicismo es central, empero, será un elemento poco útil si no se parte del entendimiento de que la intersectorialidad es un proceso que se edifica en la deliberación, la voluntad política y las decisiones.

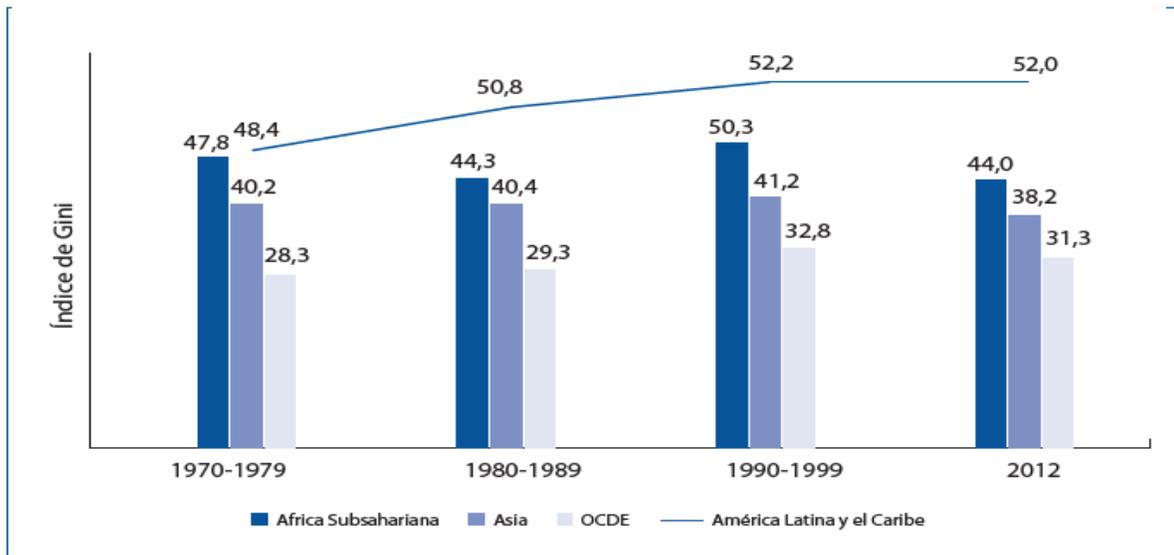
## ANEXOS

Anexo 1 Tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina 1980-1999 (en porcentajes)



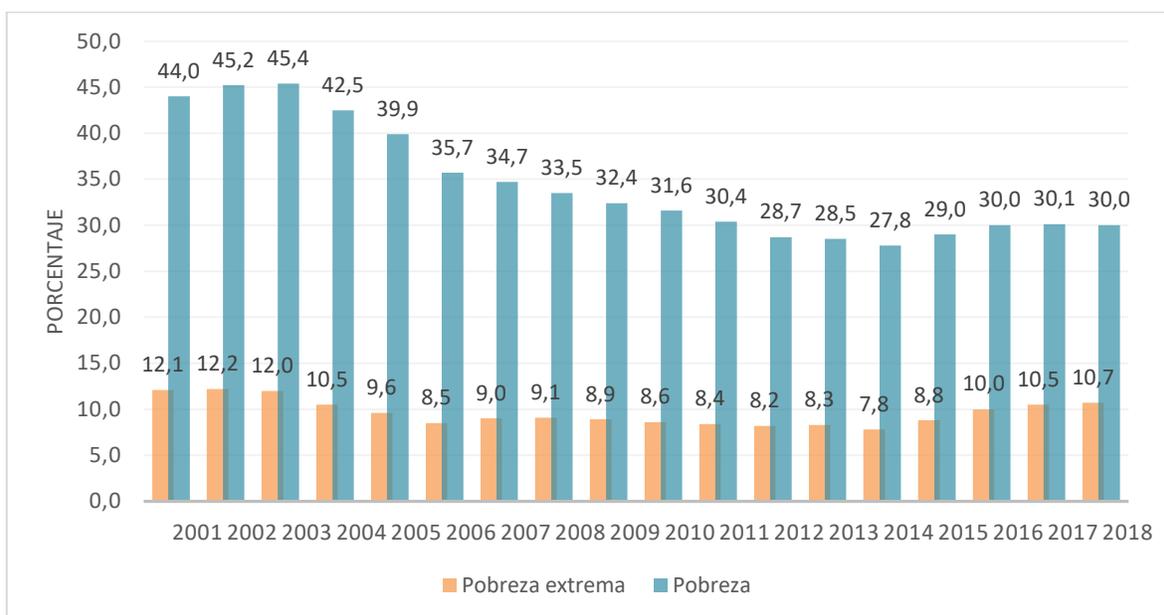
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2016b) del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## Anexo 2 Evolución del índice de Gini en algunas regiones del mundo



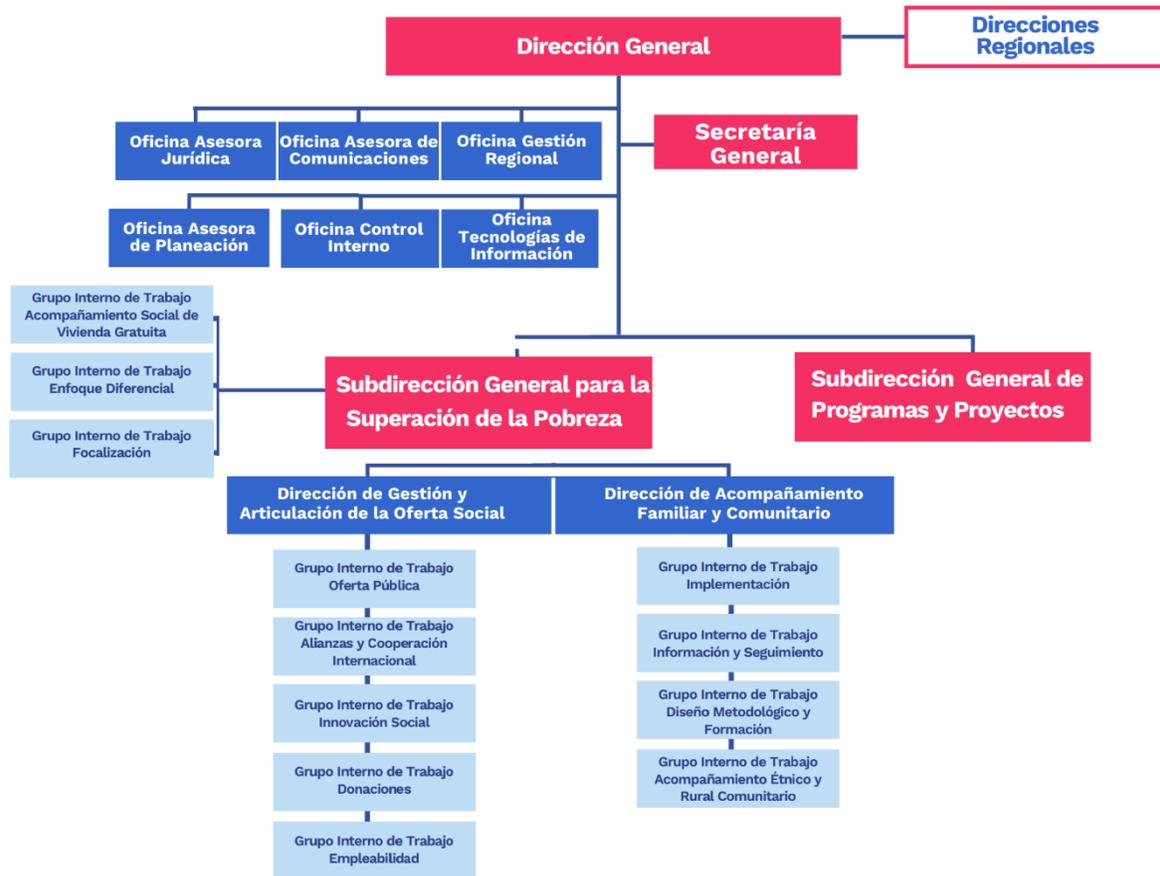
Fuente: (Tassara, Ibarra, & Vargas, 2015, pág. 16) con base en (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010) y (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010b).

Anexo 3 Tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina 2001-2018 (en porcentajes)

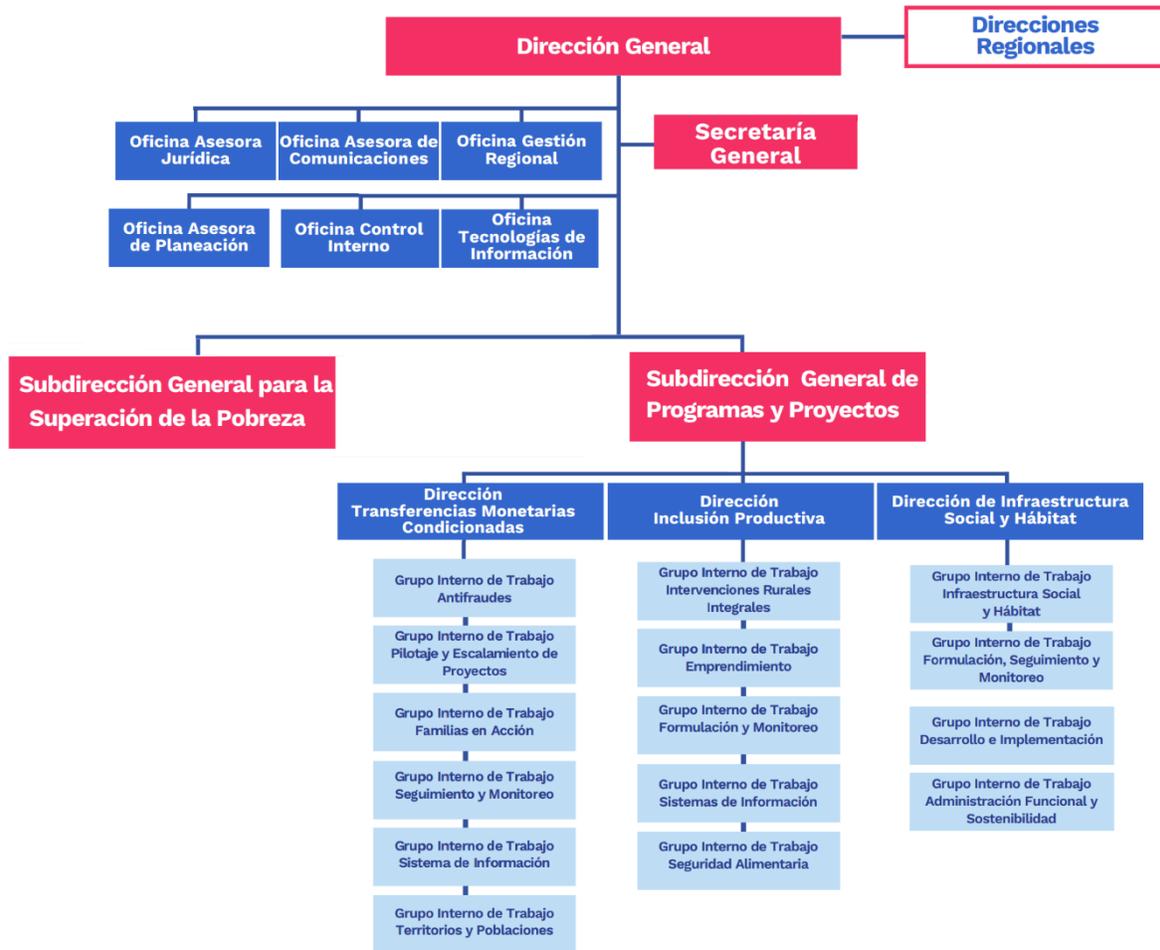


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2019c) del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Anexo 4 Organigrama Departamento de Prosperidad Social (Subdirección General para la Superación de la Pobreza)



Anexo 5 Organigrama Departamento de Prosperidad Social (Subdirección General de Programas y Proyectos)



## BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Acosta, O., Forero, N., & Pardo, R. (2015). *Sistema de Protección Social de Colombia. Avances y desafíos*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Acuña, C., & Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades. Obtenido de <https://home.udes.a.edu.ar/files/humanidades/DT44-Acu%C3%B1a-Repetto.pdf>
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 679-701. doi:<https://doi.org/10.1093/jopart/mup045>
- Angulo, R., Azevedo, J., Gaviria, A., & Páez, G. (2012). *Movilidad Social en Colombia*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Báez, J. (2014). *El método cualitativo de investigación desde la perspectiva de marketing: el caso de las universidades públicas de Madrid*. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Atención Integral a la Primera Infancia en Colombia: estrategia del país 2011-2014*. División de Protección Social y Salud.

Obtenido de

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atenci%C3%B3n\\_integral\\_a\\_la\\_primera\\_infancia\\_en\\_Colombia\\_Estrategia\\_de\\_pa%C3%ADs\\_2011-2014\\_Nota\\_sectorial\\_para\\_su\\_discusi%C3%B3n\\_con\\_las\\_nuevas\\_autoridades\\_y\\_actores\\_del\\_sector.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atenci%C3%B3n_integral_a_la_primera_infancia_en_Colombia_Estrategia_de_pa%C3%ADs_2011-2014_Nota_sectorial_para_su_discusi%C3%B3n_con_las_nuevas_autoridades_y_actores_del_sector.pdf)

Banco Mundial. (2020). Tasa de incidencia de la pobreza sobre la base de \$1.90 por día.

Obtenido de

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.DDAY?end=2018&start=1960>

Barrientos, A. (2009). Understanding Conditions in Income Transfer Programmes. *Global Social Policy*, 9(2), 165-167.

Barrientos, A. (2010). Social Protection and Poverty. *Social Policy and Development*(42).

Barrientos, A. (2019). Social Protection in Latin America. En G. Cruz-Martínez (Ed.), *Welfare and social protection in contemporary Latin America* (págs. 59-71). Londres: Routledge.

Barrientos, A., & Shepherd, A. (2003). Chronic Poverty and Social Protection. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/233136267\\_Chronic\\_Poverty\\_and\\_Social\\_Protection\\_Introduction/link/00463519b8ace80dc5000000/download](https://www.researchgate.net/publication/233136267_Chronic_Poverty_and_Social_Protection_Introduction/link/00463519b8ace80dc5000000/download)

Beracoechea Hernández, A., Brambila López, L., Orozco Aguirre, M., & Vizcaíno, A. (2002). La Organización "matricial" adoptado para eficientar los procesos

académicos y administrativos de un departamento Universitario., (págs. 1-17).  
Guadalajara.

Bernal, R. (2014). Diagnóstico y Recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*(51). Obtenido de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/148/CDF\\_No\\_51\\_Abril\\_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/148/CDF_No_51_Abril_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Bértola, L., & Ocampo, J. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid, España: Secretaría General Iberoamericana.

Bichir, R. (2010). O Bolsa Família na berlinda? *Novos Estudos*, 87, 115-129.

Bichir, R. (2015). *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Bichir, R. (2016). Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos*(104), 111-136.

Bichir, R., & Canato, P. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersectoriais. En R. Pires (Ed.), *Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (págs. 243-265). Rio de Janeiro, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

- Boardman, A., Greve, C., & Hodge, G. (2015). Comparative Analyses of Infrastructure Public-Private Partnerships. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(5), 441-447.
- Boardman, A., Greve, C., & Hodge, G. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bronzo, C. (2007). Intersectorialidad como principio e práctica nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. *XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 7-45. Caracas, Venezuela.
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*(número especial), 44-55. Obtenido de [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x?casa\\_token=Vqgq8afqCI4AAAAA:0\\_yBLQxbHCCg\\_PX2UuZGnckG5EStECqiztAIyFBjIEgMq99W-40XEBjoQFG0Dq7C2XvJX9NFHVcvrMKxmg](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x?casa_token=Vqgq8afqCI4AAAAA:0_yBLQxbHCCg_PX2UuZGnckG5EStECqiztAIyFBjIEgMq99W-40XEBjoQFG0Dq7C2XvJX9NFHVcvrMKxmg)
- Cadena, P., Rendón, R., Aguilar, J., Salinas, E., De la Cruz, F., & Sangerman, D. (2017). Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 8(7), 1603-1617.

- Camacho, A., Conover, E., Espinosa, F., Flórez , C., & Sánchez , L. (2010). El SISBEN: su diseño y evolución. *Notas de Política*(4). Obtenido de [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/Notas\\_de\\_politica\\_4.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/Notas_de_politica_4.pdf)
- Canales, C. (2019). Una mirada crítica de la Teoría de la Elección Racional (TER): La Imagen de Ser Humano implícita -la Des-historización de la Actividad Política y su Carácter Colonizador. *LIMINALES. Escritos sobre psicología y sociedad*, VIII(16), 9-26.
- Carey, G., & Crammond, B. (2015). What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, 38, 1020-1029. doi:DOI: 10.1080/01900692.2014.982292
- Cecchini , S., Filgueira, F., Martínez , R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. (2017). Sistemas de protección social en América Latina: realizar derechos y promover la inclusión. En E. Durán Strauch , & M. Torrado Pacheco (Edits.), *Políticas de infancia y adolescencia. ¿Camino a la equidad?* (págs. 51-86). Bogotá, Colombia.
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias monetarias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias monetarias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Centro de Memoria Histórica (CMH). (2020). *¿Qué es el Centro Nacional de Memoria Histórica?* Obtenido de <http://centrodememoriahistorica.gov.co/contexto/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010a). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016a). *Panorama Social de América Latina 2015*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016b). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Obtenido de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019a). *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019b). Gasto público según la clasificación por funciones del gobierno. *Cepalstat*. Obtenido de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3126&idioma=e>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019c). *Cepalstat. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica*. Obtenido de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3328&idioma=e>

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá, Colombia.

Obtenido de

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1993a). Ley 60 de 1993. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0060\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0060_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (1993b). Ley 100 de 1993. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 789 de 2002. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0789\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0789_2002.html)

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1444 de 2011. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1444\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html)

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1532 de 2012. Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1532\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1532_2012.html)

Congreso de la República de Colombia. (2016a). Ley 1785 de 2016. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1785\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1785_2016.html)

Congreso de la República de Colombia. (2016b). Ley 1804 de 2016. Colombia. Obtenido de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1804\\_2016.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm)

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1948 de 2019. Colombia. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201948%20DEL%20%20DE%20ENERO%20DE%202019.pdf>

Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia. (2020). *Fondo Nacional "De Cero a Siempre"*. Obtenido de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/FondoNacional.aspx>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2001). *CONPES 3144. Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3144.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2006). *Documento CONPES Social 102*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2007). *CONPES 109*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-177832\\_archivo\\_pdf\\_Conpes\\_109.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2012). *CONPES 150. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Bogotá, Colombia: Departamento de Planeación Nacional (DNP). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>

*Constitución Política de Colombia 1991*. (2010). Consejo Superior de la Judicatura.

Corbett, T., & Noyes, J. (2008). *Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework*. Washington, USA.

Cortina, A. (2009). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. Tecnos.

Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, Chile.

Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.

Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas públicas. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5-46.

Cunill, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Edits.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (págs. 407-444). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011a). Decreto 4155 de 2011. Colombia. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec415503112011.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011b). *Decreto 4156 de 2011*. Obtenido de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_4156\\_2011.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4156_2011.htm)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011c). *Decreto 4158 de 2011*.

Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4158\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4158_2011.html)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011d). *Decreto 4160 de 2011*.

Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4160\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4160_2011.html)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011e). *Decreto 4161 de 2011*.

Obtenido de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4161\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4161_2011.html)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Decreto 1499 de 2017*.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=83433](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=83433)

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2011). Comisión

Intersectorial de Primera Infancia. Obtenido de

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/22/d ec487522122011.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019a). *Pobreza*

*Monetaria en Colombia 2018*. Bogotá, Colombia: DANE. Obtenido de

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019b). *Boletín Técnico*.

*Pobreza multidimensional en Colombia 2018*. Departamento Administrativo

Nacional de Estadística (DANE). Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2013a). Rediseño del programa Familias en Acción. DPS y DNP.

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2013b). *Definición de puntos de corte del SISBEN III para el programa Más Familias en Acción*. DPS.

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2013c). *Información financiera y contable 2013*. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/ifc/Paginas/2013.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2013d). *Problemas y desafíos para la movilidad social de los jóvenes en Colombia*. Departamento de Prosperidad Social (DPS). Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Boleti%CC%81n%20te%CC%81cnico%201%20-%20Problemas%20y%20desafi%CC%81os%20para%20la%20movilidad%20social.pdf>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2015). *Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos*. Bogotá, Colombia: DPS y ANSPE.

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2016). Decreto 2094 de 2016. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Documentos%20compartidos/DECRETO%202094%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2016). *Información financiera y contable 2016*. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/ifc/Paginas/2016.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2017). *Manual del Sistema Integrado de Gestión - SIG*. Bogotá, Colombia: DPS.

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2018). *Guía Operativa Seguimiento y Evaluación. Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: DPS.

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2018). *Resolución 00401 de 2018*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/hum/Documentos%20compartidos/Resolucio%CC%81n%2000401%20de%20febrero%2026%20de%202018.pdf>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2019a). *Manual Operativo Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Departamento de Prosperidad Social (DPS).

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2019b). *Manual Operativo Estrategia Unidos*. Departamento de Prosperidad Social (DPS).

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2019c). *Resolución 01690 de 2019*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/normatividad/Documents/RES.%2001690.pdf>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2020a). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Paginas/inicio.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2020b). *Familias en Acción*. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2020c). *Fondo de Inversión para la Paz -FIP-*. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Paginas/fip.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2020d). *Acompañamiento Familiar y Comunitario*. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Acompa%C3%B1amiento-Familiar-y-Comunitario.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2020e). *¿Qué es jóvenes en Acción?* Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Que-es-jovenes-en-accion.aspx>

Departamento de Prosperidad Social (DPS) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. DPS y DNP. Obtenido de <https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/35%202012%20-%20IMPACTOS%20LARGO%20PLAZO%20FAMILIAS%20EN%20ACCIO%C3%81N.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Evaluación del Programa Familias en Acción. Pilotos Centros Urbanos*. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio - costo del Programa.*

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos.* Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.* Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Proyecto de resolución de 2018. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/PROYECTO%20RESOLUCI%C3%93N%20TRANSICI%C3%93N%20SISB%C3%89N%20IV.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.* Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020a). *El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/paginas/conpes.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020b). *¿Qué es el SISBEN?* Obtenido de <https://www.sisben.gov.co/sisben/paginas/que-es.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020c). *Misión, visión y origen*. Obtenido de <https://www2.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/misi%C3%B3n-visi%C3%B3n-origen>

Draibe, S. (2006). Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia. En E. Cohen, & R. Franco (Edits.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (págs. 137-178). México, D.F, México: FLACSO México.

Draibe, S., & Riesco, M. (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Fundación Carolina. Madrid, España: Fundación Carolina.

Durán, E. (2017). Integralidad y políticas locales de infancia y adolescencia. En E. Durán, & M. Torrado (Edits.), *Políticas de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad?* (págs. 221-252). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Econometría Consultores; IFS (The Institute for Studies); Fedesarrollo y Sistema Especializado. (2012). *Evaluación de impacto de Unidos - Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema*. Bogotá, Colombia .

Familias en Acción. (2020). *¿Cuánto es el valor del subsidio de Familias en Acción?*

Obtenido de <https://www.familiasenaccion.co/subsidio-mas-familias-en-accion-registro/>

Fondo Colombia en Paz y Save the Children Colombia. (2018). *Guía para la implementación territorial de la Política del Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre"*. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República de Colombia.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. España : Anthropos.

Galindo, M., & Ríos, V. (2015). Pobreza. *Serie de Estudios Económicos, I*. Obtenido de [https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508\\_mexicopoverty.pdf?m=](https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicopoverty.pdf?m=)

Gallo, A. (2006). *Revista Austral de Ciencias Sociales*(11), 35-58. Obtenido de <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n11/art03%20-%20copia.pdf>

Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid, España: Ediciones Morata.

Greve, C., & Hodge, G. (2017). On Public-Private Partnership Performance : A Contemporary View. *Public Works Management & Policy*, 22(1), 55-78.

Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2018). Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism? *Critical Social Policy*, 38(3), 547-566.

- Guzman, C., González, R., & Eversley, F. (2017). Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991. *Historia Caribe*, XII(31), 327-353. doi:DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México, México: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A.
- Home Arias, P. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. *Revista Ciencias Humanas*, 9(1), 97-111.
- Horwath, J., & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child Abuse & Neglect*, 31, 55-69.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2015). *Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. ICBF y PNUD. Obtenido de [https://www.icbf.gov.co/system/files/manual\\_operativo\\_snbfb.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/manual_operativo_snbfb.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2017). *Sistema de información Cuéntame*. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/m3.pp\\_manual\\_sistema\\_de\\_informacion\\_cuentame\\_v2.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/m3.pp_manual_sistema_de_informacion_cuentame_v2.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2020). *Manual Operativo Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia*.

- Jaccoud, L., Bichir, R., & Mesquita, A. (2017). O suas na proteção social brasileira. *Novos Estudos*, 36(2), 37-53.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez, V. (2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Rev. Int. Investig. Cienc. Soc*, 8(1), 141-150.
- Kuklys, W. (2010). *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications*. Springer.
- Llano, J. (2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* , XLIV(1), 77-120. Obtenido de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/711/Co\\_Eco\\_Junio\\_2014\\_Llano.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/711/Co_Eco_Junio_2014_Llano.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Lotta, G., & Santiago, A. (2018). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *BIB*, 1(83).
- Lotta, G., Galvão, M., & Favareto, A. (2016). Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(9), 2761-2772. doi:DOI: 10.1590/1413-81232015219.16042016
- Luna, F., & Flexor, G. (2019). Formación de la Agenda de los Programas de Transferencia de Renta en los países del Cono Sur de América. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 26(3), 584-607.

- Machado, A. (2003). Colombia: la Red de Solidaridad Social. En *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas* (págs. 141-157). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Machado, E. (2017). Acerca del concepto investigación educacional y sus principios en el contexto cubano. *Transformación*, 13(1), 2-16.
- Marín, A., Hernández, E., & Flores, J. (2016). Metodología para el análisis de datos cualitativos en investigaciones orientadas al aprovechamiento de fuentes renovables de energía. *KOINONIA. Revista Arbitrada Interdisciplinaria de Ciencias de la Educación, Turismo, Ciencias Sociales y Económica, Ciencias del Agro y Mar y Ciencias Exactas y aplicadas*, 1(1).
- Mina, L. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Colombia*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Aseguramiento en salud, riesgos laborales y pensiones*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/aseguramiento.aspx>
- MPPN, M. P. (2020a). *¿Qué es pobreza multidimensional?* Obtenido de Multidimensional Poverty Peer Network: <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/que-es-el-ipm/>

- MPPN, M. P. (2020b). *Breve historia de la pobreza multidimensional en América Latina*. Obtenido de Multidimensional Poverty Peer Network: <https://mppn.org/es/brief-history-of-the-measurement-of-multidimensional-poverty-in-latin-america/>
- MPPN, M. P. (2020c). *¿Qué es el Índice de Pobreza Multidimensional?* Obtenido de Multidimensional Poverty Peer Network - MPPN: <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/por-que-el-ipm/>
- MPPN, M. P. (2020d). *Universidad de Oxford lanza una empresa social para ayudar a las empresas a luchar contra la pobreza*. Obtenido de Multidimensional Poverty Peer Network - MPPN: <https://mppn.org/es/oxford-university-launches-social-enterprise-to-help-business-fight-poverty/>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.
- Ocampo, J. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. En J. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, & R. Frenkel (Edits.), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (págs. 19-51). Santiago de Chile, Chile: CEPAL y Banco de Desarrollo de América Latina.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC); UNESCO. (2004). *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia*. Santiago de Chile, Chile: Trineo S.A. .
- Oliveira, M. C. (2018). *Ideias e Políticas Públicas. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile*. São Paulo, Brasil: Universidad de São Paulo (USP).

- Ordóñez, G., & Silva, A. (2019). Progreso-Oportunidades-Prospere: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de Población*(99), 77-101. doi:DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2019.99.04>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2008). *Equidad en salud a través de la acción intersectorial: un análisis de estudios de casos en 18 países*.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS); Organización Mundial para la Salud (OMS). (2017). *Documento conceptual: Intersectorialidad*. Obtenido de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/promocion-salud-intersectorialidad-concurso-2017.pdf>
- Pardo, R. (2003). El desafío de las ciencias sociales. Del naturalismo a la hermenéutica. *Perspectivas Metodológicas*, 3(3).
- Pardo, R. (2005). Verdad e historicidad. El conocimiento científico y sus fracturas. En E. Díaz (Ed.), *La posciencia. El conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad* (págs. 37-62). Editorial Biblos.
- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto 2467 de 2005. Colombia: Ministerio de Justicia. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1453783>

Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema - Juntos. Manual de operaciones. Versión 5.* Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2010). Decreto 4719 de 2010. Colombia. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4719-de-2010.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (2011a). *Comisión Intersectorial para la Primera Infancia.*

Presidencia de la República de Colombia. (2011b). Decreto 1595 de 2011. Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 1416 de 2018. Colombia. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201416%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.* Nueva York, USA: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Human Development Report 2019.* New York, USA: PNUD. Obtenido de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Más allá del ingreso: un perfil de la pobreza*. Obtenido de <https://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU MUJERES y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Combatiendo la desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género*. San José, Costa Rica: PNUD, ONU MUJERES y OIT.

Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi:doi:10.1093/jopart/mum015

Provoste, P. (2012). *Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas*. División de Asuntos de Género. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

Quintero, A. (2010). Ciudadanía y Sistema de Protección Social en Colombia ó nuevamente ¿ciudadanía y clase social?: Análisis de las consecuencias para la ciudadanía en Colombia de la aplicación de La Ley 100 de 1993 ó Ley del Sistema de Seguridad Social Integral. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Reforma y Democracia*(47).

- Repetto, F. (2012). Integralidad de políticas sociales: retos y oportunidades en América Latina. *Politai*, 3(5), 111-124. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14129>
- Robles Aguilar, G., & Sumner, A. (2019). *Who Are the World's Poor? A New Profile of Global Multidimensional Poverty*. Washington, DC, USA: Center for Global Development. Obtenido de <https://www.cgdev.org/sites/default/files/who-are-worlds-poor-new-profile-global-multidimensional-poverty.pdf>
- Rodríguez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina?* CEPAL, División de Asuntos de Género. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf)
- Rodríguez, C., Lorenzo, O., & Herrera, L. (2005). Teoría y práctica del análisis de datos cualitativos. Proceso general y criterios de calidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XV(2), 133-154.
- Rossel, C., & Filgueira, F. (2015). Adolescencia y juventud, Etapa activa y reproductiva, Vejez. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Edits.), *Instrumentos de protección social* (págs. 127-261). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Rossel, C., Nieves, M., & Filgueira, F. (2015). Primera infancia e infancia. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Edits.), *Instrumentos de protección social*

- (págs. 85-125). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.
- Roth, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Santos, J. (2009). Estrategias de nueva gobernanza local en América Latina. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública*, (págs. 1-12). Salvador de Bahía, Brasil.
- Santos, J. (2014). Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México. *Revista de El Colegio de San Luis, IV(7)*, 132-152.
- Sen, A. (2013). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid, España: Ediciones Morata.
- Tassara, C. (2014). Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, 1(1)*, 6-33.
- Tassara, C. (2015a). Políticas Públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Papel Político, 20(2)*, 323-351.
- Tassara, C. (2015b). Pobreza y desigualdad en Colombia: análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En C. Isaza (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015*. (págs. 77-90). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Tassara, C., Ibarra, A., & Vargas, L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid, España: Eurososial. Programa para la cohesión social en América Latina.
- Torrado, M., Gaitán, M., Bejarano, D., & Torrado, M. (2017). La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia. En E. Durán, & M. Torrado (Edits.), *Políticas de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad?* (págs. 87-116). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020). *Reseña de la Unidad*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/la-unidad/resena-de-la-unidad/126>
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 66, 181-208. Obtenido de <https://argumentosojs.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/293/292>