



**CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**  
**N.º 10**

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
Pregrado en Ciencias Políticas

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación

# CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

N.º 10

*Cuadernos de Ciencias Políticas* es una publicación anual del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT-Medellín. Contribuye a la difusión, entre las jóvenes generaciones de estudiantes de Ciencias Políticas y áreas afines, de trabajos inéditos como artículos, ponencias, revisiones de estado del arte, trabajos producto de prácticas profesionales o investigativas, traducciones y reseñas bibliográficas. Los temas de su política editorial son, fundamentalmente, ciencia política, administración pública, políticas públicas y política comparada, así como filosofía, historia, economía y sociología políticas. El propósito de los *Cuadernos* es servir de foro para la discusión y el intercambio académicos de las teorías que sirven de lentes para evaluar y proyectar rumbos deseables de acción de nuestra política.

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
**Pregrado en Ciencias Políticas**

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación



Juan Luis Mejía Arango  
**Rector**

Claudia María Zea Restrepo  
**Vicerrectora de Aprendizaje**

Paula Andrea Arango Gutiérrez  
**Vicerrectora Administrativa y de Proyección Social**

Mauricio Perfetti del Corral  
**Vicerrector de Descubrimiento y Creación**

Hugo Alberto Castaño Zapata  
**Secretario General**

Jorge Alberto Giraldo Ramírez  
**Decano de la Escuela de Humanidades**

Mauricio Uribe López  
**Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo  
**Jefa del Pregrado en Ciencias Políticas**

**ISSN: 2389-9840**

**Portada:**

*Stilleven met een gouden bokaal (Still Life with Golden Goblet)*

Pieter de Ring, 1640 - 1660

Oleo sobre lienzo

Rijksmuseum (Museo Nacional de Ámsterdam)

**Diseño, diagramación e impresión**

Pregón S.A.S.

Medellín,  
Octubre de 2019

**CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**

Universidad EAFIT-Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Pregrado en Ciencias Políticas

Periodicidad anual

Medellín-Colombia

**Coordinador**

**Leonardo García Jaramillo, M.A.**

Universidad EAFIT

**Consejo Editorial**

**María Helena Franco Vargas, M.A.**

Universidad EAFIT

**Julder Gómez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Felipe Piedrahíta, M.A.**

Universidad de Antioquia

**Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**María Fernanda Ramírez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Alejandra Ríos Ramírez, M.A.**

Universidad EAFIT

**Mauricio Uribe, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Mauricio Vélez, M.A.**

Universidad EAFIT

**Corrector de estilo**

Andrés Bustamante Londoño

**Secretaria**

Gloria Elcy Chaverra

# Mucha zanahoria y poco garrote: Análisis de los instrumentos de política pública de Más Familias en Acción (2012-2018)\*

Cristian Camilo Largo Álvarez\*\*

## Resumen

Este artículo analiza la política pública del programa Más Familias en Acción a partir de dos de sus instrumentos de implementación: los subsidios y las cuotas de responsabilidad. Para ello, se presenta un contexto histórico sobre el surgimiento del programa, las diferentes etapas que ha afrontado y los actores políticos que han intervenido en su funcionamiento. Luego, se examinan en profundidad los instrumentos de implementación referidos, con un enfoque crítico respecto al costo-beneficio que este programa representa para el país. Por último, se proponen unas recomendaciones referentes al diseño de este tipo de políticas públicas.

**Palabras clave:** Cuotas de responsabilidad, instrumentos de políticas públicas, política social, programa Más Familias en Acción, subsidios.

## Introducción

En la primera presidencia de Juan Manuel Santos, durante el período 2010-2014, el programa Más Familias en Acción (en adelante MFA) tuvo una reestructuración y un empoderamiento que lo hicieron pasar de un programa de gobierno a una política nacional con cobertura a todo lo largo y ancho del país, y con múltiples enfoques de intervención.

En ese orden de ideas, el presente artículo hace un análisis de dos instrumentos de políticas públicas que el programa MFA contempla en su funcionamiento: el subsidio y

---

\* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final de la asignatura Instrumentos de Políticas Públicas (2019-1), orientada por la profesora María Helena Franco Vargas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

\*\* Estudiante de sexto semestre del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: cclargoa@eafit.edu.co.

las cuotas de responsabilidad. Para ello, se tienen en cuenta las categorías evaluativas de los instrumentos de políticas públicas propuestas por Salamon (2002), específicamente con las variables de los grados de coerción, direccionamiento, automaticidad y visibilidad. A su vez, el artículo se enfoca en las siguientes dimensiones: la eficiencia, eficacia, equidad, implementación, legitimidad y equidad del programa MFA y sus respectivos instrumentos.

## **No hay política pública más permanente que una temporal**

En el marco de una crisis económica, a finales de la década de 1990, Colombia afrontaba uno de sus mayores retos económicos y sociales: facilitar el acceso a bienes y servicios básicos y, de este modo, reducir las cifras de pobreza monetaria. Por lo tanto, el Gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana decidió crear un programa de choque, que otorgara beneficios económicos a las personas más pobres del país: Familias en Acción. La primera fase se focalizó en las poblaciones rurales y en los municipios medianos y pequeños; en concreto, en los municipios con menos de 100 000 habitantes (Medellín y Sánchez, 2015).

En el año 2007, en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, el programa expandió su funcionamiento a centros poblacionales con más de 100 000 habitantes y brindó una atención especial a las comunidades indígenas y a las personas desplazadas (Medellín y Sánchez, 2015). Finalmente, en el año 2012, bajo el mandato de Juan Manuel Santos, el programa fue reestructurado, cuando pasó a llamarse Más Familias en Acción. MFA fue catalogado como política nacional mediante la expedición de la Ley 1532 de 2012. Además, expandió su cobertura y funcionamiento en el territorio nacional.

El artículo 2 de la Ley 1532 de 2012 define el programa de este modo: “Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad” (Ley 1532, 2012, art. 2).

En síntesis, MFA busca corregir una falla del mercado expresada en la falta de provisión de bienes y servicios, en este caso, el acceso a salud y a educación. Tal como lo indican Ballart y Ramió (2000), la política pública busca restablecer una condición que se considera socialmente insatisfactoria, lo que se consigue con instrumentos de naturaleza muy variada. A continuación, se abordarán los diferentes instrumentos con los que cuenta MFA para su funcionamiento.

## **Instrumentos de políticas públicas en MFA**

Tal como lo plantean Linder y Peters (1993), los Gobiernos cuentan con varios instrumentos para resolver problemas sociales. Estos instrumentos pueden ser catalogados en diferentes categorías, formas y grados. En tal sentido, este artículo se fundamenta en los instrumentos reunidos por Leyva y Tabares (2015) a partir de Bruijn y Ten Heuvelhof (1997), Linder y Peters (1993) y Salamon (2002). Además, se tienen en cuenta las divisiones en las categorías de los instrumentos realizada por Ballart y Ramió (2000).

Más Familias en Acción cuenta con diferentes instrumentos que pretenden cumplir los dos objetivos principales que se plantea el programa: la disminución de la pobreza y el fortalecimiento del capital humano. En consecuencia, el programa funciona con instrumentos de políticas públicas como: gobierno directo, información pública, subsidio y cuotas de responsabilidad. En términos de Vedung (1998), estos instrumentos pueden entenderse así: gobierno directo (*zanahoria*), información pública (*sermón*), subsidio (*zanahoria*) y cuotas de responsabilidad (*garrote*). Así mismo, la tipología planteada por Linder y Peters (1993) también permite analizar el funcionamiento de estos instrumentos. De acuerdo con estos autores, los instrumentos se pueden categorizar en: subsidio, autoridad y regulación.

Con el fin de identificar los patrones de cada instrumento, a continuación se examinan dos instrumentos específicos de MFA a los que se les aplican las anteriores categorías de análisis, a partir de la evidencia de su comportamiento en el período comprendido entre 2012 y 2018.

## Análisis del subsidio de MFA.

El primer instrumento para analizar es la columna vertebral del programa MFA. El subsidio es el mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional busca mitigar la mayoría de los impactos económicos negativos relacionados con las problemáticas en los sectores más vulnerables del país. Son estos sectores, precisamente, los beneficiarios del programa.

La metodología del subsidio funciona de la siguiente manera: MFA entrega, cada dos meses, un monto específico a cada familia beneficiada, según el número de hijos, su edad, el grado de escolaridad y la ubicación geográfica de la familia. En este último ítem, el indicativo que distribuye los montos es la encuesta del Sisbén III que considera la ubicación de la familia y su grado de pobreza (tabla 1).

**Tabla 1. Clasificación de los municipios para la encuesta del Sisbén III**

Grupo municipal	Municipios
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.
3	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70 % (datos censo 2005).
4	Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70 % o superior (datos censo 2005). En este grupo se incluye a los corregimientos departamentales.

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social [DPS] (2019, junio). *Manual operativo para el programa Más Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: DPS, p. 19.

Por lo tanto, el subsidio cuenta con una herramienta de focalización geográfica y técnica de necesidades. El subsidio está orientado, en concreto, a dos necesidades: salud y educación. El subsidio de salud se otorga “a las familias con [niños y niñas] menores

de 6 años, con el fin de complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la salud de estos menores durante la etapa crítica de su crecimiento” (DPS, 2019, p. 19).

El subsidio de educación se otorga a las familias con hijos en edad de escolaridad que cursen desde transición hasta el grado undécimo. Este subsidio tiene como fin incentivar la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción (DPS, 2019).

El grado de coerción del subsidio en el programa MFA es medio, pues, a pesar de que está suscrito a unos requisitos de cumplimiento de factores en educación y salud, los beneficiarios pueden gastar este dinero en la forma que deseen. Es decir, el Gobierno no tiene ningún control sobre la forma en que estas personas lo emplean: no sabe si, en verdad, son invertidos en la educación y salud de sus hijos, porque, simplemente, cumple con entregarlos.

El direccionamiento del subsidio cuenta con un nivel alto. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) es la entidad encargada de girar los diferentes montos de transferencias a las familias beneficiadas. Existen tres modalidades con las que el DPS entrega el subsidio a las familias; primero, la bancarización: esta se da mediante unos actores bancarios, específicamente el Banco Agrario y Davivienda; segundo, el giro bancario: para aquellas familias no bancarizadas existe la posibilidad de recibir un giro, el cual puede hacerse efectivo en las entidades bancarias disponibles en cada localidad; tercero, las jornadas: el DPS realiza jornadas masivas de entrega de subsidios, a las cuales las familias deben asistir según la programación (DPS, 2019).

El subsidio cuenta con una automaticidad media. En este sentido, el DPS señala que “según lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 1532 de 2012, Prosperidad Social es la entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco del programa” (DPS, 2019, p. 9). Por su parte, las Gobernaciones y las Administraciones municipales son los acompañantes estratégicos y operacionales del programa en el ámbito regional. Las Alcaldías son las encargadas de brindar una oferta de salud y educación óptimas para el cumplimiento de los objetivos de MFA, además de brindar espacios para la realización de actividades como las jornadas de entregas de subsidios.

El grado de visibilidad del programa es alto, ya que, tal como lo señalan Urrutia y Robles (2018), MFA es el programa social más grande y con mayor presupuesto de Colombia. Es por ello por lo que todas las miradas políticas, económicas y sociales están puestas en él. El Gobierno nacional ha realizado en diversas ocasiones evaluaciones al programa, y entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fedesarrollo también han contribuido al debate sobre MFA, además de un sinnúmero de artículos académicos acerca del programa y sus efectos en diversos ámbitos socioeconómicos nacionales.

MFA se ha consolidado a lo largo de los últimos años como un mecanismo para la disminución de la pobreza, que diferentes presidentes han utilizado en sus planes de gobierno. Inclusive, el Congreso de la República ha intervenido en el programa generando leyes como la Ley 1532, anteriormente citada.

## Evaluación del subsidio de MFA.

Siguiendo los criterios de evaluación de los instrumentos de políticas públicas expuestos por Salamon (2002), a continuación se hace una ponderación del subsidio de MFA.

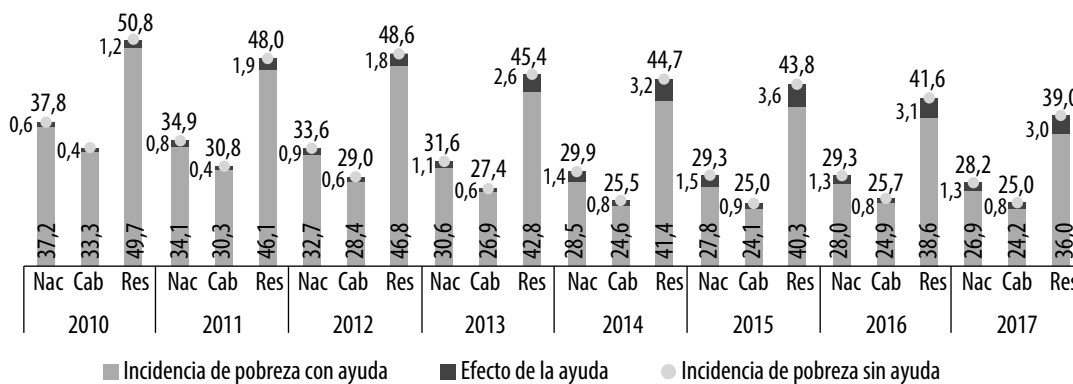
En cuanto a la eficacia, Salamon señala que “es el criterio más básico para medir el éxito de la acción pública. Esencialmente, mide el grado en que una actividad alcanza los objetivos previstos” (2002, p. 23). Los dos principales objetivos de MFA son: la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del capital humano. De acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación (2019), la pobreza monetaria en Colombia ha descendido seis puntos porcentuales desde 2012 (37,7 %) hasta el 2017 (26,9 %).

Por otro lado, “el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida” (ONU, 2019, párr. 1). Es decir, el margen de eficacia del subsidio podría hacerse más visible en este ítem, ya que al medir variables como la salud y la educación se estará enfocando en los objetivos que pretende lograr el subsidio en cuanto al desarrollo del capital humano.

La eficiencia del subsidio implica un juicio del costo-beneficio de entregar estos subsidios por parte del Gobierno nacional. En cifras, MFA atiende alrededor de 2 millones de hogares en Colombia y tiene un costo anual cercano a los 2 billones de pesos (DNP, 2019). El verdadero impacto de este subsidio se mide con la diferencia entre las mediciones de pobreza con ayuda y sin ayuda. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las incidencias de las ayudas son mayores en los territorios rurales del país. En las cifras totales tienen una incidencia de disminución que oscila entre 1 % y 3 %.

En cuanto a las cabeceras municipales, la incidencia es menor ya que de 2012 a 2017 se puede evidenciar un impacto de 0,9 % y 1,5 %. Tal como se puede observar en el gráfico 1, a partir de 2012, año de la reestructuración de MFA, la incidencia de las ayudas ha tomado mayor importancia en la disminución de la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

**Gráfico 1. Incidencia de las ayudas en la disminución de la pobreza, 2010-2017.**

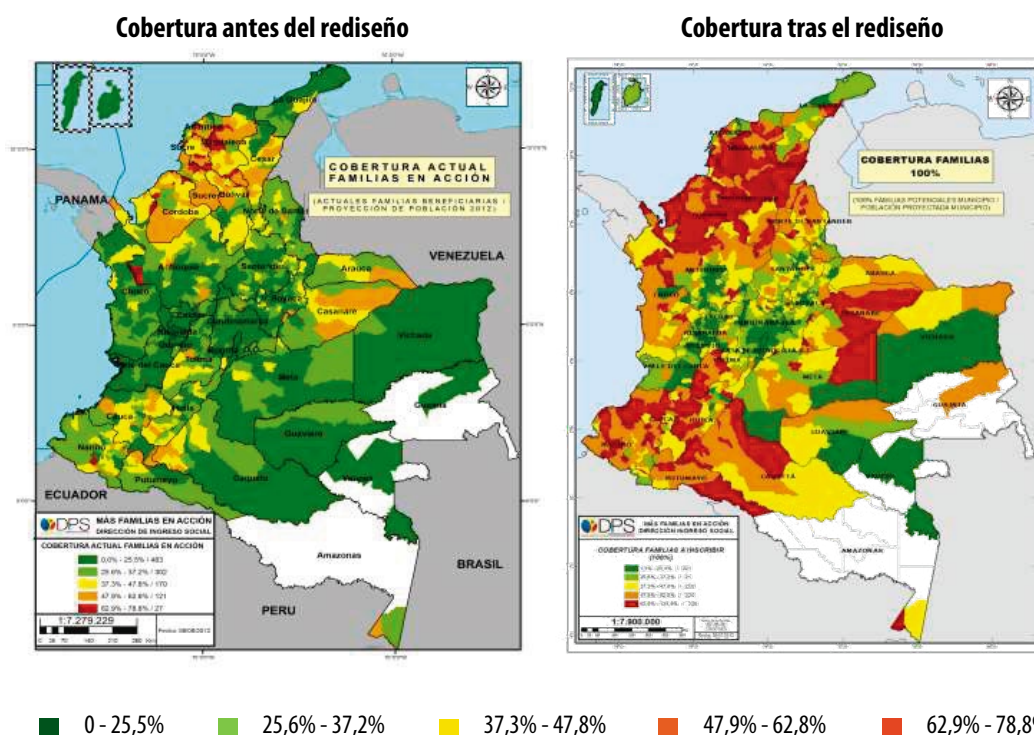


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018b). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2010-2017*. Bogotá, Colombia: DNP, Dirección de Desarrollo Social, p. 33.

La equidad en la entrega del subsidio es de carácter redistributivo. MFA atiende a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto se puede evidenciar en la focalización que realiza el programa mediante diversas entidades, a saber: la encuesta del Sisbén en su versión III –con puntajes entre 29 y 32,2–, el programa Red Unidos, el de Familias en su Tierra (para víctimas del desplazamiento forzado) y el de Familias Indígenas (DPS, 2019). En promedio, MFA atiende 2,6 millones de familias que cumplen los criterios de pobreza específicos planteados por el DPS.

Gracias a la reestructuración del programa, un mayor porcentaje de municipios logró tener cobertura en el número de beneficiarios de MFA. Como lo muestra el gráfico 2, zonas como la costa Caribe y la del Pacífico, el sur del país, además de ciertos municipios de los Llanos Orientales, pudieron alcanzar un mayor número de beneficiarios a consecuencia de las nuevas herramientas de focalización.

**Gráfico 2. Cobertura del programa MFA reestructurado.**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018a, marzo). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias: Más justo, transparente y eficiente* [archivo PDF], p. 25.

En cuanto a la implementabilidad, el subsidio consta de seis transferencias anuales a las familias beneficiadas. Los montos correspondientes a cada familia varían de acuerdo al grado de escolaridad de los menores, como se muestra en la tabla 2, donde se resumen los valores de los subsidios mensuales entregados por cada niño para el año 2018 en el área de salud. Además, en la tabla 3 se muestran los valores correspondientes a los montos girados para el incentivo a la educación.

**Tabla 2. Valor mensual del incentivo de salud en el año 2018**

Grupo municipal.	Valor incentivo salud por familia
1	\$74 750
2	\$74 750
3	\$74 750
4	\$87 175

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (valores para el año 2018).

**Tabla 3. Valor mensual del incentivo de educación<sup>1</sup>**

Grupo municipal	Grado 0	1-5	6-8	9-10	11
1	NA	NA	\$31 150	\$37 425	\$56 075
2	\$24 925	\$12 500	\$31 150	\$37 425	\$56 075
3	\$24 925	\$18 759	\$37 425	\$43 600	\$62 275
4	\$24 925	\$18 750	\$43 600	\$49 825	\$68 525

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (valores para el año 2018).

En cuanto a la legitimidad que ostenta el programa, se puede evidenciar su perduración en el tiempo, su incidencia en la legislación colombiana y el arraigo de los beneficiados con los subsidios. Durante la administración de Juan Manuel Santos se afianzaron los hitos más importantes en cuanto a la legislación, evaluación y reformas al programa. En 2012 se expidió la Ley 1532, que convierte a MFA en una política estatal y le da unas pautas generales al programa. MFA suma ya cinco períodos presidenciales, en los cuales ha sido el programa social emblemático de los tres presidentes que han ejercido el cargo en dicho lapso.

### **Análisis de las cuotas de responsabilidad en MFA.**

El segundo instrumento objeto de estudio son las cuotas de responsabilidad del programa. En la teoría, distintos autores mencionan dicho instrumento en el marco de la regulación social. “La idea central de una regulación social es la de ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizando la infracción” (Ballart y Ramió, 2000, p. 492).

En el caso de MFA, las familias beneficiadas tienen ciertos requisitos en materia de salud y educación para poder recibir el subsidio. A continuación se pondera cada uno

<sup>1</sup> El artículo 6 de la Ley 1532 de 2012 señala que el aumento del valor de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos (DPS, 2018).

de los ítems de acuerdo con lo planteado por Salamon (2002) en materia de análisis y evaluación.

El grado de coerción en las cuotas de responsabilidad es alto. Este instrumento cuenta con diferentes metodologías técnicas de verificación en materia de salud y educación que deben ser cumplidas por los beneficiarios, so pena de ser expulsados del programa. Más adelante se presentarán más detalles sobre las metodologías de verificación.

Como el grado de direccionamiento es medio, las cuotas de responsabilidad cuentan con diversos actores centralizados y descentralizados. En el ámbito municipal y departamental las instituciones educativas y las IPS deben brindar información sobre el cumplimiento de la asistencia a clases, como también de los controles de desarrollo. En el ámbito regional, el DPS cuenta con funcionarios encargados de coordinar y validar los diferentes controles periódicamente (DPS, 2019).

En cuanto a la automatización, que evalúa “la medida en que un instrumento utiliza una estructura administrativa existente para sus operaciones en lugar de crear su propio aparato administrativo especial” (Sallamon, 2002, p. 32), en el caso de MFA su grado es medio. El programa cuenta con instituciones públicas aliadas que le proporcionan información sobre el cumplimiento o no de los objetivos del instrumento; las más importantes son: Bienestar Familiar, las IPS y las instituciones educativas. Además, MFA cuenta con una herramienta de información denominada Sifa (Sistema de Información de Familias en Acción), encargada de recopilar los datos de cumplimiento de las cuotas de responsabilidad.

A diferencia del subsidio, la visibilidad de las cuotas de responsabilidad es más dispersa y particular en cada uno de los territorios. Aquí el direccionamiento está más fragmentado, debido al mayor número de instituciones que entran en juego en la obtención y consolidación de los datos. Es por esto por lo que podría catalogarse como una visibilidad media. Además, las cuotas de responsabilidad se imbrican con servicios básicos como la educación y la salud. Por lo tanto, la cuantificación de dichas responsabilidades se hace más difícil ya que entran en otros campos administrativos y estadísticos concernientes a los municipios del país.

## **Evaluación de las cuotas de responsabilidad en MFA.**

La eficacia de las cuotas de responsabilidad está enmarcada en el cumplimiento de objetivos como los del aumento en el grado de escolaridad de los jóvenes beneficiados y el del fortalecimiento del capital humano mediante los controles de desarrollo pertinentes, entre otros. Los resultados más destacables en materia de salud son los siguientes: primero, “reducción de 6 [puntos porcentuales] en el retraso en crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de [niños, niñas y adolescentes] entre 9 y 15 años, como en el de 9 a 12 años” (DNP, 2019, p. 411); segundo, “una reducción de 23 % en la inseguridad alimentaria para los hogares beneficiarios” (2019, p. 411).

Por otro lado, los avances más significativos en materia educativa han arrojado un aumento de 6,4 puntos porcentuales en la probabilidad de terminar el bachillerato en zona rural. Además de un aumento de 9,37 puntos en el desarrollo cognitivo (prueba TVIP, Test de vocabulario en imágenes Peabody), en los niños de los grados entre 3° y 11° (DNP, 2019).

En cuanto a la eficiencia, las cuotas de responsabilidad han tenido puntos altos y bajos, es decir, en muchos ítems han correspondido a la cantidad de dinero invertido en el programa. Por ejemplo, el DNP ha señalado la importancia de la reducción de cifras en la criminalidad juvenil en algunas zonas del país, lo cual podría expresarse en una externalidad positiva del programa. Por otra parte, la eficiencia no ha sido la mejor en otros aspectos, por ejemplo, el DNP señala que, gracias al programa, se ha logrado un “aumento de 1 por ciento en la probabilidad de que los jóvenes beneficiarios aprueben el grado noveno y asistan a la escuela al año siguiente en grandes centros urbanos” (2019, p. 411). La cual es una cifra muy reducida en relación con la cantidad de recursos que conlleva el programa en materia de inversión.

Las cuotas de responsabilidad presentan una equidad redistributiva, ya que las familias beneficiadas reciben un beneficio económico que mejora sus ingresos y aporta al fortalecimiento del capital humano. Estos incentivos son recibidos por las familias más vulnerables del país, que a su vez han sido beneficiadas con “incentivos en salud entre 2014 y 2018 a 1 279 451 niños y niñas y en educación a 3,2 millones de niños, niñas y adolescentes” (DNP, 2019, p. 160).

La implementación tiene diferentes requisitos en materia de educación y salud. Respecto a la educación, los jóvenes beneficiados tienen que reportar una asistencia a las clases de mínimo un 80 %. Además, el instrumento restringe la pérdida de años escolares a dos (DPS, 2019). En materia de salud, el instrumento concentra sus esfuerzos en poner cuotas de asistencias a los controles de desarrollo en las diferentes IPS municipales a lo largo del territorio nacional. Como lo muestra la tabla 3, la familia debe cumplir con ciertos requisitos de control de acuerdo con la edad del niño.

**Tabla 3. Controles de crecimiento y desarrollo (CCD) según rangos de edad**

Actividad	Edad	Rangos de edad Programación CCD	Total CCD
<b>Inscripción temprana Consulta médica 1.ª vez</b>	0-1 mes	Al nacimiento - hasta el primer mes de vida	1
<b>Consultas de seguimiento por enfermera</b>	1-12 meses	1-3 meses 4-6 meses 7-9 meses 10-12 meses	4
	1-2 años	13-16 meses 17-20 meses 21-24 meses	3

<b>Consultas de seguimiento por enfermera</b>	2-3 años	25-30 meses 31-36 meses	2
	3-4 años	37-48 meses	1
	4-5 años	49-60 meses	1
	5-6 años	61-66 meses 67-72 meses	2

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social (2017, enero). Guía Operativa: Registro Verificación en Salud Más Familias en Acción [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DPS, p. 5.

Finalmente, el análisis de la legitimidad y factibilidad política del instrumento, y en general del programa, tiene distintas aristas. En los órganos Legislativo y Ejecutivo, el programa parece tener asegurada su estabilidad hacia el futuro. En el Plan de Desarrollo del actual presidente de la República, Iván Duque, se puede observar la intención de continuar con el programa, reformándolo en algunos aspectos, como por ejemplo en la actualización de la focalización mediante Sisbén, con la encuesta IV (DNP, 2019). Además, el Congreso de la República aprobó la Ley 1948 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción” (Congreso de Colombia, 2019).

Por otra parte, algunos organismos técnicos como el DNP señalan la necesidad de evolucionar en la entrega de subsidios en el país. Rafael Puyana, subdirector del DNP, indica que es necesaria una actualización de las políticas públicas sociales en el país, ya que en los últimos años se ha avanzado en materia de reducción de cifras de la pobreza y en la consolidación de la clase media (Dinero, 2018).

## Conclusiones

En relación con el análisis presentado en este artículo, y de cara a lo que ha significado MFA desde su reestructuración en el 2012 y hacia el futuro, es pertinente referir que los subsidios “se utilizan a menudo para estimular actividades que ni los mercados ni la acción voluntaria o sin ánimo de lucro parecen producir en cantidad o calidades adecuadas” (Bardach, 2012, p. 143). Es decir, son necesarios para lograr cambios que no se producen por sí solos, y van dirigidos a poblaciones vulnerables que requieren incentivos económicos que les permitan salir de su condición de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, uno de los problemas que han mostrado estos, en el marco del programa MFA, es la poca certeza que se tiene acerca de su correcta utilización.

Una solución es modificar la metodología de focalización con la cual los subsidios son asignados, a fin de hacerla más eficiente, en particular en las condiciones de recepción o elegibilidad. Igualmente, por asuntos logísticos, no es posible que el Estado pueda tener un pleno control sobre la utilización del dinero otorgado, pero sí puede asegurarse de que las familias que lo reciban sean las que lo necesiten y que, con el paso del tiempo, dejen de depender de este.

Asimismo, no se puede desconocer que la transferencia de recursos ha generado un impacto en el mejoramiento de la condición económica de los beneficiarios, especialmente en la medición de la pobreza multidimensional. Sin embargo, cuando se presentan algunos problemas de diseño, como por ejemplo la falta de incentivos laborales para que las personas sean generadoras de recursos propios, se puede generar una dependencia contraproducente con los objetivos de la política pública en el largo plazo.

## Referencias

- Ballart, Xavier y Ramió, Carles (2000). La actuación de la Administración: Las Políticas Públicas. En *Ciencia de la Administración* (pp. 481-525). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Bardach, Eugene (2012). Appendix B: Things Governments Do. En *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 4.ª ed (pp. 141-149). Thousand Oaks, CA.: Sage - CQ Press.
- Congreso de la República de Colombia (2012, junio 7). *Ley 1532. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 48.454. Recuperado de <https://bit.ly/2l0uXc8>.
- Congreso de la República de Colombia (2019, enero 8). *Ley 1948. Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 50.830. Recuperado de <https://bit.ly/2mihOeq>.
- De Bruijn, Hans & Ten Heuvelhof, Ernest (1997). Instruments for Network Management. En Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 119-136). Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018a, marzo). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias: Más justo, transparente y eficiente* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2la0SGR>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018b, julio). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2010-2017* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DNP, Dirección de Desarrollo Social. Recuperado de <https://bit.ly/2LZPx8s>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019). *Bases del Plan nacional de desarrollo 2018 - 2022* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2UWi2Un>.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2017, enero). *Guía Operativa: Registro Verificación en Salud Más Familias en Acción* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: DPS. Recuperado de <https://bit.ly/2maTQC6>.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2019). *Manual operativo para el programa Más Familias en Acción* [archivo PDF]. Recuperado de <https://bit.ly/2mg62kK>.
- La nueva Colombia exige menos asistencialismo y otros retos (2018). *Dinero*. Recuperado de <https://bit.ly/2r2DYka>.

- Leyva, Santiago y Tabares Cifuentes, Juliana (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de política pública. En Santiago Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín; crisis, cambios e innovación* (pp. 270-301). Medellín: Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud - Fondo Editorial Universidad Eafit. Recuperado de <https://bit.ly/2mtpj2u>.
- Linder, Stephen H. y Peters, B. Guy (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 2(1), 5-34. Recuperado de <https://bit.ly/2mfjOzi>.
- Medellín, Nadin y Sánchez Prada, Fernando (2015, noviembre). ¿Cómo funciona Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe [archivo PDF]. S. l.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/2Sp6gVI>.
- ONU, (2019). ¿Qué es el índice de pobreza multidimensional? *United Nations Development Programme* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2O8eTyq>.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Nueva York, NY.: Oxford University Press.
- Urrutia, Miguel y Robles Báez, Christian (2018). *Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2l7fPcP>.
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Marie-Louise Belemans-Videc, Ray C. Rist, & Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.