

**TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA COMUNA 1 DE
MEDELLÍN Y PERCEPCIÓN DE SUS HABITANTES SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA
POBREZA.**

INVESTIGADORA:

Ana María Barrios Guerrero

ESTUDIANTE DE MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

ASESOR:

JUAN ANTONIO ZORNOZA BONILLA

GRUPO DE INVESTIGACIÓN:

GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS
MEDELLÍN, JUNIO 2023

Contenido

1.	Resumen.....	5
2.	Planteamiento del problema	7
3.	Pregunta de investigación.....	12
4.	Justificación.....	12
5.	Objetivos	13
1.1.	Objetivo general.....	13
1.2.	Objetivos específicos.....	13
6.	Marco conceptual.....	13
6.1.	Pobreza	13
6.2.	Superación de la pobreza	16
6.3.	Medición de la pobreza	17
6.4.	Percepción de la pobreza	21
6.5.	Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia	22
6.6.	Familias en Acción.....	23
i.	Verificación en salud:.....	30
ii.	Verificación en educación:.....	31
iii.	Procesos operativos.....	35
iv.	Control de Calidad de la Información.....	36
v.	Cumplimiento de metas.....	37
6.7.	Sobre evaluaciones al programa	37
6.8.	Comuna 1-Popular	39
7.	Estado del arte.....	41
8.	Metodología	53
8.1.	Enfoque metodológico de la Investigación	53
8.2.	Estrategia metodológica	54
8.3.	Muestreo y población	55
8.4.	Estrategias de selección de la muestra	55
8.5.	Selección de los casos.....	55
8.6.	Selección de los grupos	56
8.7.	Categorías iniciales	57

8.8.	Técnicas de recolección de la información	58
8.9.	Proceso de obtención de la información:.....	59
8.10.	Técnicas de procesamiento y análisis de los datos	59
8.11.	Estrategias de validación.....	61
i.	Ponderar la evidencia	61
ii.	Revisar casos marginales	61
iii.	Contrastar explicaciones.....	61
iv.	Buscar evidencias negativas.....	61
9.	Consideraciones éticas	62
10.	Resultados.....	64
10.1.	Concepción de la pobreza	64
ix.	Qué es pobreza	64
ii.	Causas de la pobreza	66
iii.	Consecuencias	68
iv.	Permanencia.....	71
v.	Superación.....	75
10.2.	Familias en Acción.....	77
i.	Definición del programa	77
ii.	Objetivos principales del programa.....	79
iii.	Eficiencia en implementación del programa.....	80
iv.	Inversión de los recursos transferidos	83
v.	Mayor fortaleza del programa	87
vi.	Mayor dificultad del programa	89
vii.	Recomendaciones de mejora al programa	92
10.3.	Aportes del programa y superación de la pobreza.....	93
i.	Salud	94
ii.	Educación	95
iii.	Causas y consecuencias de la pobreza	96
iv.	Cambios generados en la Comuna 1	99
v.	Superación de la pobreza	101
11.	Discusión	106

a.	Pobreza: fenómeno multifactorial	106
i.	Escasez de elementos para sobrevivir	107
ii.	Escasez de espacio público	108
iii.	Falta de empleo	109
iv.	“Pobreza mental”	111
b.	Causas de la pobreza	113
i.	Falta de oportunidades	113
ii.	Dificultades para la permanencia en oportunidades	120
iii.	Desplazamiento por conflictos internos o migración	123
iv.	Corrupción	125
12.	Reflexiones finales	137
	Referencias	139

1. Resumen

El programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción se ha implementado por más de 20 años en Colombia sustentado en su objetivo de contribuir a la prevención y superación de la pobreza; esta investigación se plantea como objetivo principal el comprender cómo la implementación de este programa es percibida en relación con su aporte a la reducción de la pobreza por los habitantes de la Comuna 1 de Medellín. Para esto, se implementó una metodología cualitativa que, a través de la recolección y análisis de información sobre concepciones de la pobreza, la implementación del programa y la relación entre su implementación y la reducción de la pobreza para el caso de la Comuna 1, permitiera identificar los valores que se atribuyen a un valor significativo en relación con su percepción del aporte de la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas a la reducción de la pobreza, partiendo de sus puntos de vista. Esta recolección de información se realizó por medio de grupos focales a mujeres beneficiarias del programa en la Comuna 1-Popular de Medellín y entrevistas a representantes de los líderes sociales de la misma comuna. Así mismo, se realizaron entrevistas a representantes de las entidades estatales encargadas de operativizar el programa en la ciudad. Los resultados muestran que, si bien los habitantes y beneficiarios del programa reconocen aportes desde el programa a asuntos como la nutrición infantil y la permanencia escolar en los niveles de básica y media y significa un alivio económico para quienes no cuentan con ingresos suficientes para cubrir necesidades básicas; esto no ha sido suficiente para la reducción de la pobreza, en la que identifican múltiples factores involucrados.

Palabras Clave: Pobreza, Transferencias Monetarias Condicionadas, reducción de la pobreza, Familias en Acción.

CONDITIONAL MONETARY TRANSFERS IN COMMUNE 1 OF MEDELLÍN AND PERCEPTION OF ITS INHABITANTS ON THE REDUCTION OF POVERTY

2. Abstract

The conditional cash transfer program *Familias en Acción* has been implemented for more than 20 years in Colombia based on its objective of contributing to the prevention and overcoming of poverty; this research aims to understand how the implementation of this program is perceived in relation to its contribution to poverty reduction by the inhabitants of Commune 1 of Medellín. For this, a qualitative methodology was implemented that, through the collection and analysis of information on conceptions of poverty, the implementation of the program and the relationship between its implementation and poverty reduction in the case of Commune 1, allowed to identify the values that are attributed to a significant value in relation to their perception of the contribution of the implementation of cash transfer programs conditional on poverty reduction, starting from their points of view. This information collection was carried out through focus groups with women beneficiaries of the program in the 1-Popular Commune of Medellín and interviews with representatives of the social leaders of the same commune. Likewise, interviews were conducted with representatives of the state entities in charge of operating the program in the city. The results show that, although the inhabitants and beneficiaries of the program recognize contributions from the program to issues such as child nutrition and school retention at the basic and middle levels and means economic relief for those who do not have enough income to cover basic needs, this has not been enough for poverty reduction, in which they identify multiple factors involved.

Keywords: Poverty, Conditional Monetary Transfers, poverty reduction, Familias en Acción.

3. Planteamiento del problema

El interés de las instituciones y los gobiernos sobre la pobreza y su relación con los niveles de calidad de vida es mucho más antiguo que la necesidad de intervención de los Estados en medio de las crisis económicas durante el siglo XX. Boltvinik (2008) menciona cómo los estudios sobre los presupuestos y gastos familiares fueron usados desde el siglo XVII para el “conocimiento y medición del nivel de vida y la pobreza” y cómo, después de procesos de observación sistemática que desde ese entonces devinieron, fueron derivándose en propuestas de política (p.1).

De los estudios iniciales realizados por diversos autores en Gran Bretaña Boltvinik (2008) destaca la relación que ya se evidenciaba entre el nivel de ingresos de una familia u hogar y la capacidad de generación de fuerza de trabajo en términos de las posibilidades de adquirir y consumir alimentos que permitieran el “nivel mínimo de subsistencia”; relación que más tarde sería justificación para las propuestas y reclamos de políticas como las pensiones estatales o un *presupuesto familiar normativo* que pudiera cubrir con lo que dichos autores entendieron como la “canasta de satisfactores mínimos” teniendo en cuenta información y conocimiento sobre los requerimientos nutricionales y “cálculos cuidadosos de gastos necesarios para renta, combustible y ropa” (p. 1).

Sobre esto es importante destacar el hecho de que, aunque se podría decir que solo hasta mediados del siglo XX las ciencias políticas surgen como disciplina en la que sus dinámicas y objetivos se enmarcarían los procesos de políticas públicas y los estudios que las sustentan y de quienes las hacen, también se podría decir que es este un ejemplo del proceso de generación de políticas y su análisis mucho antes de que se entendiera como tal.

Ahora bien, trayendo esta misma discusión a épocas mucho más recientes, durante las últimas décadas la reducción de la pobreza ha sido uno de los principales objetivos tanto de gobiernos como de organismos multilaterales y supranacionales alrededor del mundo. Uno de los ejemplos de esto es el surgimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, aprobados y acordados por los gobiernos de los Estados miembro de las Naciones Unidas en el 2000, son muestra del compromiso y sobre todo el interés de los gobiernos por avanzar en la reducción de la pobreza extrema y los fenómenos como el hambre, las enfermedades y la falta de educación que son consecuencia de esta; con base en esto, se define como el primer objetivo del milenio

“erradicar la pobreza extrema y el hambre”, cuyas metas eran las de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. En 2007, la para entonces vicesecretaria general de las Naciones Unidas Asha-Rose Migiro (2007) afirmaba que,

Si los objetivos de desarrollo del Milenio se cumplen puntualmente en todas las partes del mundo, habrá 500 millones de personas menos viviendo en la pobreza extrema y unos 300 millones menos pasando hambre, mientras que serán 30 millones menos los niños que morirán antes de cumplir cinco años. Además, alrededor de 350 millones de personas más dispondrán de acceso a agua potable y otros 650 millones más tendrán acceso a servicios de saneamiento.

Sin embargo, si bien hubo avances importantes en las metas planteadas, para el 2015 (año que se estableció como el plazo en que los objetivos del milenio debían cumplirse) las cifras evidenciaban que no se alcanzaron en su totalidad; por lo que para el 25 de septiembre de ese mismo año los líderes mundiales se reunirían nuevamente para adoptar los que se denominaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los que se establece como el primer objetivo que para el 2030 se deberá “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

Para la década de los 80s y 90s la búsqueda por dar solución a los retos que la pobreza y sus fenómenos asociados conllevan, sumado a la entrada del libre mercado en diversos países de América Latina, trajo consigo dinámicas en la formulación e implementación de políticas sociales que obedecían a las mismas lógicas del mercado. Se optó por la implementación de políticas en las que los planes de microcrédito fueron las estrategias escogidas para la integración de los pobres cualificados en el mercado sin mucho éxito en la consecución de disminuir el índice de pobreza (Lavinás, 2014). Posterior al cambio de siglo, “y gracias a su reputación de éxito aparente en América Latina” son las transferencias monetarias condicionadas (TMC) la forma de política de reducción de la pobreza escogida por gran parte de los países (Lavinás, 2014, p. 10).

Según el Banco Mundial (2010) las transferencias monetarias condicionadas son sistemas que dan dinero en efectivo a “familias pobres con la condición de que realicen inversiones comprobables para el bienestar actual y futuro de sus hijos, por ejemplo, la asistencia regular a la

escuela o la utilización de los servicios preventivos básicos de salud y nutrición” (p.1). Es decir, un programa que establece la transferencia de recursos a beneficiarios que comprueben corresponsabilidad en su propio bienestar.

En su análisis de la puesta en marcha de este tipo de políticas en América Latina y el Caribe, Paes-Sousa et al. (2013) señalan que dichos programas fueron impulsados por cuatro tendencias: el estancamiento de la economía de la región latinoamericana y el caribe en las dos últimas décadas del siglo XX; el auge desde la academia de un nuevo concepto de pobreza que abarca temas más allá de lo monetario y su relación con el desarrollo humano y este a su vez con el crecimiento económico; la reactivación económica de la región a inicios de los años 2000; y el apoyo recibido por políticos y votantes después de implementadas para su continuidad.

Por su parte, los noventa significaron para Colombia un gran número de cambios en la esfera política, económica y social¹. Esto sumado a un contexto internacional difícil y a una gran crisis económica en la segunda mitad de la década, tuvo como desenlace una crisis en el sector laboral (el desempleo aumentó más de 11 puntos porcentuales entre los años 1995 y 2000) y muchos hogares en situación de pobreza perdieron su única fuente de ingresos. Para hacerle frente a esto, como lo expone Jorge Llano (2014), las familias optaron por tomar dos estrategias que dependían de la edad de los menores que integraban la familia:

Si los hijos estaban en edad escolar, los hogares decidían sacar a los niños y jóvenes del colegio con dos fines: Disminuir costos asociados a la asistencia escolar (uniformes, transporte, útiles, etc.) y ampliar las fuentes de ingreso del hogar con el "trabajo" de los menores. Esta estrategia si bien se encaminaba a ser una solución parcial al problema sufrido, tenía más perjuicios que beneficios, sobre todo si, como efectivamente se evidenció, luego de superada la crisis no había retorno de esos jóvenes al establecimiento educativo. Por su parte si el hogar estaba compuesto por niños menores de 6 años, la estrategia para superar el efecto negativo sobre el ingreso se encaminaba en reducción de costos, por ende, se observó una caída en el consumo, dada la imposibilidad de suavizar

¹ “Una nueva constitución, un sistema político caracterizado por la pérdida de poder de los partidos tradicionales, una apertura económica necesaria para la inclusión en la economía mundial, un sistema financiero poco desarrollado y una pobreza superior al 50% de la población total” (Llano, 2014)

el mismo. Esta caída de los gastos del hogar afectaba directamente la calidad y cantidad de alimentos que se les daba a los menores deteriorando su buena nutrición y posterior desarrollo.

Como respuesta, en el año 2000 y observando algunas experiencias en países que decidían aumentar la inversión en capital humano (como México con el programa *Progresar* que para la época ya llevaba un par de años de haber sido implementado y se tenía conocimiento de algunos de sus resultados), el gobierno colombiano decide aventurarse a intentar desarrollar un programa de transferencias condicionadas que tuviera como compromiso la permanencia de los niños y jóvenes en el colegio y la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo, programa que se denominó *Familias en Acción*.

Aunque en un principio estuvo pensado y se implementó para municipios con menos de 100.000 habitantes, con escuelas, centros de salud y con acceso a una entidad bancaria y se planteó por un período de 3 años; más adelante y con base en sus resultados, se expandiría su temporalidad, sus alcances y sus objetivos hasta llegar a convertirse —12 años más tarde a su formulación— en política de Estado por medio de la sanción de Ley 1532 del 07 de junio de 2012 durante el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos y así lograr que la rotación de gobiernos no atentara contra los logros alcanzados, ni los logros por venir.

Si bien desde el 2007 el programa se expandió a municipios de más de 100.000 habitantes, las personas de Medellín pudieron acceder a la oferta solo desde el 2012 y después de 10 años, es el municipio con más beneficiarios activos en todo el país con 78.476 personas beneficiarias, de las que 69.805 son mujeres.

De ese total, 62.708 se inscribieron el primer año, de los que hoy continúan activos 56.497, lo que representa que el 71,99% del total de beneficiarios activos de la ciudad son beneficiarios inscritos desde el primer año. Así mismo, de los 72.196 beneficiarios activos que recibieron beneficio en 2018, 54.586 fueron beneficiarios inscritos desde el 2012; lo que quiere decir que de los beneficiarios activos que recibieron el beneficio en el último año, el 75,60% fueron beneficiarios que se inscribieron desde el primer año de funcionamiento del programa en la ciudad.

Ahora bien, ubicada en la zona nororiental de la ciudad y con una extensión de 3,10 km² en los que habitan 132.482 personas (69.853 mujeres y 62.629 hombres), aproximadamente el 5,2% del total de la población de Medellín, la Comuna 1-Popular es la comuna con el mayor Índice de Pobreza Multidimensional de la Ciudad y el menor Índice Multidimensional de condiciones de vida; datos con los que se podría afirmar que es la comuna más pobre entre las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad. De este total, a la fecha no se cuenta con un dato preciso de cuántos son beneficiarios del programa de Familias en Acción; sin embargo, por sus condiciones socioeconómicas históricas se podría decir que los resultados de años de implementación del programa podrían hacerse más evidentes en ella.

Ahora, ¿son estas estrategias realmente provechosas para quienes las reciben? Si bien el hecho de incentivar la asistencia y permanencia educativa, comprendiendo la educación como herramienta fundamental en la formación de capital humano, que a su vez fomenta el desarrollo social y económico parece responder a lo planteado en los objetivos del programa, se hace necesario preguntarse si ampliar la cobertura educativa basta para la creación de capital humano necesario para el aprovechamiento de las oportunidades creadas por el crecimiento económico del país.

Colombia, según un estudio realizado por la OCDE en 2018, se encuentra entre los 10 países con peor rendimiento académico en América Latina y en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2015 de la OCDE, los estudiantes rurales en Colombia obtuvieron un puntaje promedio de 38 puntos por debajo de los estudiantes en zonas urbanas del país, lo cual equivale a más de 1 año escolar (Radinger et al., 2018).

La desigualdad marcada, no solo entre zonas rurales y urbanas, sino en cada una por separado, complejiza aún más el cumplimiento de los objetivos del programa por medio de las estrategias establecidas. En un país en el que la mayoría de sus jóvenes no acceden a educación superior y en el que, de quienes logran acceder a la universidad 37% desertan (cifra que, según el Banco Mundial (2017), aumenta a 53% para quienes empiezan ciclos educativos cortos como técnicas o tecnológicos), no podríamos hablar de formación de capital humano solo con aumentar la cobertura de la educación básica y secundaria y, por ende, de reducción de la pobreza.

4. Pregunta de investigación

¿Cómo perciben los habitantes de la comuna 1 de Medellín la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y su aporte a la reducción de la pobreza?

5. Justificación

El estudio y los análisis frente a un fenómeno como la pobreza son y se hacen cada vez más relevantes en la medida en que su presencia no solo significa la materialización de problemáticas o afectaciones en términos la calidad o la dignidad de la vida; sino que se complejiza aún más y a su vez se hace más importante su investigación en tanto está fuertemente relacionada con la existencia de la vida misma.

Cada visión que logra ampliar el espectro sobre lo que se entiende por pobreza y que, a su vez, define sus formas de medición y atención, han significado un beneficio no solo en términos de recolección de información que sea insumo para la comprensión del fenómeno desde una posición externa, sino, incluso, en términos de las condiciones de vida de quienes están desde una posición de inmersión total en él. Sin embargo, y reconociendo los retos en términos financieros y operativos que esto significa para los países, más aún en aquellos en “vía de desarrollo”, se hace necesario reiterar que aún hay incontables factores que se quedan por fuera de las definiciones que alcanzan el carácter de universales y ostentan la responsabilidad de determinar, como menos, las políticas y programas que se han implementado y se siguen implementando para la atención de las causas y consecuencias que devienen de la pobreza.

Una característica de estos factores relacionados a la pobreza y que agudizan las complejidades en términos de su identificación y apropiación en los procesos de definición y medición de la pobreza —característica de la que además gozan cualquier factor o fenómeno social—, es la gran dinámica y la capacidad de mutación a través de los años. No obstante, lo complejo de un fenómeno como la pobreza no es solo las dificultades para su comprensión, sino lo que esa incompreensión del fenómeno significa para las cientos, miles y millones de vidas alrededor del mundo que la han padecido y que, probablemente, aún la padezcan. Por tanto, y aunque este tipo de metodologías han venido tomando fuerza durante los últimos años, es necesario hacer cada vez más partícipes de estas comprensiones y definiciones del fenómeno a quienes lo

viven diariamente y, aún más importante, la generación de estructuras operativas que puedan estar haciendo frente a ese carácter dinámico de los factores identificados, que tenga en cuenta elementos del contexto histórico y social de los territorios y reconozca la alta interrelación entre unos y otros.

6. Objetivos

1.1. Objetivo general

Comprender cómo la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas es percibida en relación con su aporte a la reducción de la pobreza por los habitantes de la comuna 1 de Medellín.

1.2. Objetivos específicos

- Describir las características del programa y la población beneficiaria del programa de transferencias monetarias condicionadas.
- Caracterizar qué se entiende por pobreza y los componentes que aportan a su reducción para los habitantes de la comuna 1 de Medellín.
- Identificar las percepciones de los habitantes de la Comuna 1 de Medellín sobre la implementación del programa.
- Valorar las percepciones de la reducción de la pobreza a partir de la recepción de las transferencias monetarias condicionadas.

7. Marco conceptual

7.1. Pobreza

Las definiciones de pobreza a tener en cuenta en este estudio se darán desde dos miradas que se relacionan directamente con el análisis e implementación de políticas cuyo objetivo es su reducción. En primer lugar, las definiciones producto de procesos académicos y de estudios sobre este fenómeno y en segundo, las determinadas normativamente por el gobierno para definir qué es y quiénes están en pobreza; entendiendo que la primera es insumo para la segunda y que la necesidad de la segunda es motivada por la primera.

Comúnmente, se suelen relacionar al siglo XIX los primeros estudios sobre la pobreza que, teniendo en cuenta variables como los ingresos y los niveles alimenticios y de vida, fueron aliciente del interés de los gobiernos para la generación de políticas en el marco de la revolución industrial. Sin embargo, Boltvinik (2008d) menciona, citando estudios de Christopher Deeming (2008), cómo los estudios sobre los presupuestos y gastos familiares fueron usados desde el siglo XVII para el “conocimiento y medición del nivel de vida y la pobreza” y cómo, después de procesos de observación sistemática que desde ese entonces devinieron, fueron derivándose en propuestas de política durante el siglo XVIII (p.1).

De los estudios iniciales realizados por diversos autores en Gran Bretaña, Boltvinik (2008c) destaca la relación que ya se evidenciaba entre el nivel de ingresos de una familia u hogar y la capacidad de generación de fuerza de trabajo en términos de las posibilidades de adquirir y consumir alimentos que permitieran el “nivel mínimo de subsistencia”; relación que más tarde sería justificación para las propuestas y reclamos de políticas como las pensiones estatales o un *presupuesto familiar normativo* que pudiera cubrir con lo que dichos autores entendieron como la “canasta de satisfactores mínimos” teniendo en cuenta información y conocimiento sobre los requerimientos nutricionales y “cálculos cuidadosos de gastos necesarios para renta, combustible y ropa” (p. 1).

A finales del siglo XIX se definió por primera vez una línea de pobreza bajo la cual se podría establecer cuánto es el mínimo de recursos necesarios de una familia para lograr este “mantenimiento del cuerpo” y nacerían propuestas como las del salario mínimo que, aunque a principios del siglo XX dichos estudios sobre presupuestos familiares evidenciaran que mientras los gastos de renta y combustible eran fijos, los gastos en alimentación disminuían si se disminuían los ingresos, por lo que “basta una baja pequeña en el ingreso para generar hambre”; no fueron aceptadas como propuesta de política inicialmente (p.1).

No sería sino hasta 1946 que durante el proceso de instauración del Estado de Bienestar en Gran Bretaña se definió una norma de ingreso mínimo que usó como parte de su sustento varios de los estudios de presupuestos familiares realizados hasta la fecha y significó avances en la definición de lo que se entendería como nivel de vida mínimo aceptable. De estos, Boltvinik (2008b) menciona también varias particularidades que quienes se dedicaron a esto identificaron

como factores diferenciales en la suficiencia de los recursos de una familia para cubrir los mínimos y destacan particularmente para el tema de esta tesis: a) la cantidad de niños y niñas en las familias y sus necesidades de cuidado y b) las brechas entre las familias residentes de zonas urbanas y rurales.

Con esto, la línea de pobreza, entendida como la cantidad mínima de recursos monetarios necesarios para cubrir los mínimos de vida, fue por muchos años la forma de identificar a las personas pobres y dirigir las políticas para su reducción; por lo que la definición y medición de la pobreza estuvo también atravesada por un enfoque principalmente monetario entendiéndola como escasez de dinero.

Posteriormente, desde la adopción del enfoque de capacidades de Amartya Sen y entendiendo que una persona pobre es “aquella cuyo ingreso no es suficiente para cubrir las necesidades mínimas, definidas de conformidad con el patrón convencional de comportamiento” surge el interés y la intención de medir la pobreza a través de aquellas limitaciones en las capacidades para satisfacer las necesidades mínimas a través de una metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Sen, 1992, p. 9).

Con base en esto, el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas ha sido utilizada para procesos de diagnóstico y la implementación de programas sociales en América Latina desde la década de los 80 (Fresneda, 2007). En el caso específico de Colombia, ha sido utilizada para la medición de la pobreza desde finales de los años 80 que, haciendo uso de los censos de la población y vivienda de 1973 y 1985, produjo información sobre la incidencia de pobreza para todos los municipios del país y una caracterización de las poblaciones en situación de pobreza (Fresneda, 2007).

No obstante, el interés creciente de la academia, los gobiernos y entidades multilaterales por el tema de la pobreza a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, han dado como resultado gran variedad de definiciones del concepto que, si bien desde algunos sectores se ha intentado posicionar una u otra definición como la dominante sin éxito, coinciden en reconocer el fenómeno de la pobreza como un fenómeno multidimensional consecuencia de la suma de más de un factor. Spicker (2009) por su parte, realiza un acercamiento a lo que denomina los “doce significados de la pobreza” en los que enmarca doce sentidos específicos bajo los que las ciencias sociales han

entendido la pobreza: 1) patrón de privaciones, 2) necesidad, 3) limitación de recursos, 4) nivel de vida, 5) desigualdad, 6) posición económica, 7) clase social, 8) dependencia, 9) exclusión, 10) carencia de seguridad básica, 11) ausencia de titularidades y 12) pobreza como juicio moral (privaciones inaceptables). Esto, con la intención de exponer el punto de que “la pobreza tiene que ser vista como un concepto compuesto, que alcanza una variedad de significados” (p. 301).

7.2. Superación de la pobreza

En cuanto a la superación de la pobreza, han sido muchos los académicos que han intentado definir y determinar cuál o cuáles son los factores principales para lograrlo. Giovagnoli et al. (2005) en un análisis realizado al caso chileno entre los años 1990 y 2000 usando como base de análisis las líneas de pobreza y pobreza extrema en el país para ese entonces, atribuyen la reducción de la pobreza que hubo en este período al crecimiento económico de la época. Por otro lado, Chacaltana (2006) al realizar el mismo análisis en el caso de Perú, se plantea como uno de sus interrogantes principales el por qué, pese al gran crecimiento económico en este país, no se logra ver reflejado en una reducción de la pobreza significativa; teniendo como una de sus conclusiones principales que, el crecimiento económico ha sido importante para preservar los equilibrios macroeconómicos, pero “ha sido insuficiente para modificar de manera significativa los patrones de pobreza en el país” (p.7). Por su parte, Mauricio Olavarria (2005) establece que, para reducir la pobreza, el crecimiento económico —aunque necesario— no es suficiente; y la creación de capacidades que permitan el aprovechamiento de las oportunidades que ese crecimiento genera es fundamental.

Son estas capacidades precisamente las directamente relacionadas con el concepto de capital humano. Este concepto, como la gran mayoría en las ciencias sociales, ha sufrido diversos cambios a través de la historia; no obstante, hay coincidencias en cuanto a considerarlo como un elemento que fomenta el desarrollo económico y social. Para su formación “entran en juego diversos elementos, los más importantes son la educación y la capacitación laboral, porque a través de ellos se descubren y desarrollan las capacidades, los talentos, las destrezas y habilidades de los individuos” (Villalobos & Pedroza, 2009, p. 280). Con base en esto, se puede definir como el desarrollo de habilidades y conocimientos que les permitan a los individuos una participación eficiente en el proceso productivo.

Por tanto, si bien son diversos los factores a los que se ha intentado atribuir la superación de la pobreza a través de los años, este no se puede asignar únicamente a un factor y los análisis que tengan como resultado las propuestas de formulación e implementación de políticas que pretendan alcanzar este objetivo, deben responder a las dinámicas de cada caso particular.

7.3. Medición de la pobreza

Ahora bien, en cuanto a la medición de la pobreza en Colombia, proceso necesario para la identificación de las personas pobres y la focalización de la implementación de políticas y programas dirigidos a su reducción, a través del documento CONPES 150 de 2012 a través del cual se establecen las *metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia* se determina que los dos indicadores oficiales para la medición de la pobreza serán el de pobreza monetaria y el índice de pobreza multidimensional y que será el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- quien coordine las estimaciones y oficialice las cifras respecto a ambos indicadores.

La medición de la pobreza monetaria evalúa el bienestar de los hogares en términos de la suficiencia de ingresos y se realiza desde la comparación del ingreso per cápita de la unidad de gasto² y los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema. Dentro de los ingresos de la unidad de gasto se tienen en cuenta los ingresos por concepto de salarios, ganancias u honorarios, los ingresos en especie y otras fuentes de ingreso (MESEP, 2012).

En cuanto a la definición de las líneas de pobreza y pobreza extrema se define que:

El valor de la línea de pobreza extrema (LI) representa el costo mensual per cápita necesario para adquirir la canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales mínimos según los estándares del ICBF y de la FAO. Por su parte, el valor de la línea de pobreza (LP) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir,

² Se considera como tal a la persona que atiende sus propios gastos, o al grupo de personas que comparten la vivienda y tienen arreglos para satisfacer en común sus necesidades esenciales (gastos de alimentación, servicios de la vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar). No hacen parte de la unidad de gasto el pensionista ni los empleados domésticos y sus hijos, a cuyas personas se les considera miembros del hogar, pero no se les toma información de gastos. (DANE, 2009)

además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos (Documento Conpes Social 150, 2012).

El costo asociado a la LI se obtiene al valorar los hábitos de consumo de un segmento de la población denominado población de referencia. Con la selección de la población de referencia se evita construir una LI basada en una pauta de consumo de baja calidad (característica entre la población de los deciles de gasto más bajos) o una que resulte en una dieta ineficiente por los altos precios de adquisición (característica entre la población de los deciles de gasto más altos).

Una vez elegida la población de referencia, se seleccionan los alimentos de mayor consumo entre esta población. Se eligió una lista de alimentos para la zona urbana y otra para la rural. Adicionalmente se ajustan las cantidades consumidas de cada artículo para que la canasta de alimentos cumpla las recomendaciones nutricionales dadas por FAO/OMS/ONU (2001).

Teniendo identificados los alimentos y la cantidad consumida para cada uno de ellos, se procede a la valoración de la canasta. Para ello se utiliza la información de precios de adquisición declarada por las personas en la Encuesta Nacional Integrada de Hogares (ENIG) 2006/2007. El costo de la canasta básica de alimentos, como se indicó anteriormente, corresponde al valor de la LI. Mediante la utilización de un parámetro denominado Coeficiente de Orshansky³ se obtiene el valor de la LP.

Así, con la comparación entre el ingreso per cápita de la unidad de gasto y los valores de la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema, se determina el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema (Documento Conpes Social 150, 2012).

Respecto a la medición del índice de pobreza multidimensional (IPM), es un indicador que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones por lo que permite observar patrones de pobreza distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones.

³ División del gasto total entre el gasto en alimentos.

El IPM está conformado por cinco dimensiones: i) condiciones educativas del hogar; ii) condiciones de la niñez y la juventud; iii) trabajo; iv) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y, v) condiciones de la vivienda, medidas a través de 15 indicadores, donde cada dimensión tiene el mismo peso y cada variable tiene el mismo peso al interior de cada dimensión:

Tabla 1. Dimensiones Índice de Pobreza Multidimensional

Dimensiones	Variables
- Condiciones educativas del hogar	- Bajo logro educativo. - Analfabetismo.
- Condiciones de la niñez y juventud	- Inasistencia escolar. - Rezago escolar. - Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia. - Trabajo infantil.
- Trabajo	- Desempleo de larga duración. - Empleo informal.
- Salud	- Sin aseguramiento en salud. - Barreras de acceso a servicio de salud.
- Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	- Sin acceso a fuente de agua mejorada. - Inadecuada eliminación de excretas. - Pisos inadecuados. - Paredes exteriores inadecuadas. - Hacinamiento crítico.

Fuente: Elaboración propia con información del Documento CONPES 150 de 2012

Sobre este índice es importante precisar que se utiliza al hogar como unidad de análisis. Esto quiere decir que las personas al interior de un hogar experimentan simultáneamente las privaciones y no cada persona de forma aislada (Documento Conpes Social 150, 2012).

El IPM mide las carencias o privaciones que simultáneamente enfrenta un hogar y por tanto exige que la información provenga de una misma fuente. En el caso del IPM de Colombia, la estimación se realizó con datos de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) del DANE para los años 1997, 2003, 2008 y 2010.

Se considera que un hogar, y todas las personas que lo componen, es multidimensionalmente pobre si tiene privaciones en al menos el 33% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada una de ellas.

Por otra parte, en cuanto a la medición del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, aprobados y acordados por los gobiernos de los Estados miembro de las Naciones Unidas en el 2000 como muestra del compromiso y sobre todo el interés de los gobiernos por avanzar en la reducción de la pobreza extrema y los fenómenos como el hambre, las enfermedades y la falta de educación que son consecuencia de esta; el Documento Conpes Social 150, 2012 también define que para monitorear el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria son los indicadores oficialmente utilizados por Colombia. Respecto al cumplimiento de estos objetivos, en 2007, la para entonces vicesecretaria general de las Naciones Unidas Asha-Rose Migiro (2007) afirmaba que,

Si los objetivos de desarrollo del Milenio se cumplen puntualmente en todas las partes del mundo, habrá 500 millones de personas menos viviendo en la pobreza extrema y unos 300 millones menos pasando hambre, mientras que serán 30 millones menos los niños que morirán antes de cumplir cinco años. Además, alrededor de 350 millones de personas más dispondrán de acceso a agua potable y otros 650 millones más tendrán acceso a servicios de saneamiento.

Sin embargo, si bien hubo avances importantes en las metas planteadas, para el 2015 (año que se estableció como el plazo en que los objetivos del milenio debían cumplirse) las cifras

evidenciaban que no se alcanzaron en su totalidad; por lo que para el 25 de septiembre de ese mismo año los líderes mundiales se reunirían nuevamente para adoptar los que se denominaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los que se establece como el primer objetivo que para el 2030 se deberá “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

Así mismo, desde la década de los 80s y 90s la búsqueda por dar solución a los retos que la pobreza y sus fenómenos asociados conllevan, sumado a la entrada del libre mercado en diversos países de América Latina, trajo consigo dinámicas en la formulación e implementación de políticas sociales que obedecían a las mismas lógicas del mercado, por lo que se optó por la implementación de políticas en las que los planes de microcrédito fueron las estrategias escogidas para la integración de los pobres cualificados en el mercado sin mucho éxito en la consecución de disminuir el índice de pobreza (Lavinás, 2014). Posterior al cambio de siglo, “y gracias a su reputación de éxito aparente en América Latina” son las transferencias monetarias condicionadas (TMC) la forma de política de reducción de la pobreza escogida por gran parte de los países (Lavinás, 2014, p. 10).

Según el Banco Mundial (2010) las transferencias monetarias condicionadas son sistemas que dan dinero en efectivo a “familias pobres con la condición de que realicen inversiones comprobables para el bienestar actual y futuro de sus hijos, por ejemplo, la asistencia regular a la escuela o la utilización de los servicios preventivos básicos de salud y nutrición” (p.1).

7.4. Percepción de la pobreza

Por su parte, otro de los elementos que se ha incorporado a los estudios de la pobreza y cobra cada vez más relevancia como intento de contar con una comprensión más precisa del fenómeno y sus efectos en las personas y las comunidades es el análisis de su percepción y, aunque la pobreza se puede medir en términos de ingresos, activos y otros indicadores objetivos como se muestra, la percepción subjetiva de la pobreza también es crucial para comprender desde la experiencia variables que aporten al proceso de diseño de políticas y programas efectivos para reducirla.

Banerjee, A., & Duflo, E. (2012) en su libro *Repensar la Pobreza* señalan que, comúnmente en los estudios sobre la pobreza de los que surgen los esfuerzos por la lucha contra

ella, el rol de las personas pobres raramente es representativo o tiene en cuenta sus esperanzas, dudas, aspiraciones o limitaciones” y no son reconocidos como “una fuente de conocimiento ni como personas a quienes se deba consultar lo que piensan, lo que desean o lo que hacen” (Banerjee, A., & Duflo, E., 2012, p. 12). Sin embargo, durante las últimas décadas la inclusión de estas variables subjetivas se ha posicionado como un complemento a las “objetivas” que tradicionalmente han servido como línea para la proposición de soluciones.

Quintero & Mejía (2006) afirman que indagar por “el sentir de las personas puede resultar un buen indicador de su bienestar, que permite entender que el análisis del fenómeno de la pobreza va más allá de alcanzar un nivel mínimo de ingresos y está afectado por un conjunto de circunstancias particulares que dependen directamente del contexto” y que esta percepción es un importante insumo para la formulación y ejecución de las políticas públicas y la focalización del gasto social (p.39). Esta visión ha desencadenado que, tanto en el mundo como en Colombia, se haya avanzado de una lógica netamente cuantitativa a una que tenga en cuenta elementos cualitativos.

En nuestro país, por ejemplo, los instrumentos diseñados para evaluar la pobreza subjetiva “han incluido preguntas que permitan recopilar información con este enfoque” y se han formulado preguntas sobre la percepción de pobreza y la opinión de las personas frente a su capacidad de cubrir los gastos mínimos (Niño & Morera, 2018, p.26); lo que permitiría ampliar los análisis y profundizar en la relación del fenómeno de la pobreza con otros elementos que se podrían entender como subjetivos como la salud mental o la participación política y elementos que atraviesan la acción estatal como la identificación de las necesidades y el impacto de las políticas y programas que pretenden mitigar e fenómeno.

7.5. Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia

El 28 de junio del 2000 se aprueba por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el documento 3081 que crea —en el marco del Plan Colombia— la Red de Apoyo Social (RAS) como parte de la estrategia de Recuperación Económica y Social, que tenía como objetivo reducir el riesgo y mitigar el impacto de una de las peores crisis económicas que atravesó el país en el siglo XX. Dicha red tenía como base tres programas principales: Manos a la Obra, cuyo propósito era proveer de una ocupación transitoria a la población pobre; Capacitación

Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, enfocada en la población entre 18 y 25 años con miras a mejorar su probabilidad de ingresar al mercado laboral; y Subsidios Condicionados, en el que se harían transferencias a las familias de bajos recursos bajo algunas condiciones.

En este mismo documento se solicita y obtiene la aprobación por parte del Gobierno Nacional para contratar créditos con la banca multilateral hasta por US\$320 millones para llevar a cabo el programa de capacitaciones laborales a jóvenes desempleados de bajos recursos y el de subsidios condicionados recursos que se complementarían con los ya obtenidos por el programa Manos a la obra aprobados en marzo del mismo año (Documento CONPES 3081, 2000).

Este último sería la base principal para el programa Familias en Acción, el primer y principal programa de transferencias condicionadas en Colombia que estuvo orientado tanto a hacerle frente a las consecuencias de la fuerte crisis económica de la época, como a la problemática que, viniendo desde de mucho antes y lejos de ser únicamente resultado de dicha crisis, se evidenciaba en una población en la que más del 50% vivía en condiciones de pobreza y en la que la educación y la correcta nutrición pasaban a un segundo plano.

7.6. Familias en Acción

Inicialmente, el programa Familias en Acción se propuso incentivar y conservar el capital humano de los hogares acotando los esfuerzos a los municipios con menos de 100.000 habitantes que no fueran capital de departamento, que contaran con las suficientes instituciones para llevarlo a cabo (como instituciones educativas y centros de salud); y contaran con una entidad bancaria. El auxilio se focalizaría en familias que pertenecieran al nivel 1 del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) y su núcleo familiar debería estar en parte conformado por menores de 18 años. Los apoyos definidos serían: Subsidio Alimenticio y Subsidio Escolar.

El primer subsidio, se centró en los menores de 7 años y se propuso mejorar sus condiciones alimenticias y nutricionales. Por medio de trasferencias equivalentes a veinte dólares (US\$20)

mensuales⁴ por familia en la que convivieran niños de menos de 7 años, intentando hacerle frente a la problemática de desnutrición condicionando dicho subsidio a la asistencia de los menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo, y a la asistencia de las madres y sus familias a las actividades de capacitación programadas; de no ser así, el programa establecía que:

Una familia beneficiaria dejará de recibir el subsidio alimentario en los siguientes casos: (a) cuando alguno de los miembros de la familia menor de 7 años sea beneficiario de un hogar comunitario o jardín infantil del ICBF; (b) cuando algún miembro de la familia entre 7 y 17 años sea beneficiario de otro tipo de subsidio nacional o local; (c) cuando la madre y su familia deje de asistir a las jornadas de capacitación del programa; o (d) cuando la familia no cumpla la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños.

Por su parte, el Subsidio Escolar se enfocaba en los niños y jóvenes entre 7 y 17 años y tiene como objetivo, mediante la entrega de una beca educativa basada en el número de niños y jóvenes que asistan al colegio, incentivar la permanencia escolar. El valor de la transferencia depende del nivel escolar en el que se encuentre el menor, si éste se encuentra matriculado en primaria, el subsidio equivaldrá a seis dólares (US\$6) por mes⁵, y para aquellos matriculados en secundaria, el subsidio equivaldrá a doce dólares (US\$12) por mes⁶. En este caso, el apoyo se otorga solo por los 10 meses que dura el período escolar y estaba condicionado a la asistencia a las clases. Sobre esto el programa establece: “una familia beneficiaria dejará de percibir el subsidio escolar cuando uno o más de sus miembros que asisten al colegio y por lo cual recibe el subsidio, tenga un 20% de faltas a la escuela en ese mes” (Documento CONPES 3081, 2000).

Además, la familia dejaría de ser beneficiaria del programa si no cumple con uno o más de los compromisos adquiridos por tres meses de manera consecutiva, o si no cumple con uno o más

⁴ El dólar para el año 2000 tuvo un valor promedio de 2.088 pesos colombianos. El subsidio equivaldría, en promedio, a \$41.760 pesos colombianos por mes.

⁵ \$12.528 pesos colombianos por mes.

⁶ \$25.056 pesos colombianos por mes.

de los compromisos adquiridos por cuatro meses de manera no consecutiva en un período de 12 meses.

Un aspecto del programa a destacar, similar al de otros países, es la determinación de entregar dichos subsidios a las mujeres del hogar. Esta característica es, como lo expone Lavinas (2014), una particularidad que pretende presentar a los programas de transferencias condicionadas como un mecanismo para fortalecer el «empoderamiento femenino» y no únicamente para la reducción de la pobreza. Por su parte, la Ley 1532 de 2012 en el parágrafo 2 del artículo 10 lo define como “una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia” (p. 8).

En cuanto a su reglamentación, este programa de transferencias condicionadas ha atravesado por diversos cambios estructurales y de la normativa que lo enmarca y que ha modificado tanto las transferencias como las condiciones desde la primera vez que se implementó en el país en el año 2000. El más reciente es la aprobación de 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*, que modifica varios de los artículos de su antecesora la Ley 1532 de 2012 a través de la cual se le otorgó el carácter de política de Estado; por lo que es importante resaltar algunos de los cambios más representativos entre ambas⁷.

Entre los cambios más significativos entre estas leyes, resalta la modificación del Artículo 2 que define la descripción del programa. La Ley 1532 de 2012 lo definía como:

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**. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.

⁷ Es importante aclarar que, para la descripción del programa en la tesis actual, se tendrá en cuenta la normatividad más reciente; es decir, la Ley 1948 de 2019.

Por su lado, la Ley 1948 de 2019 lo define como:

La entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las **familias en condición de pobreza y pobreza extrema**. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Así mismo, la Ley 1948 de 2019 actualiza el Artículo 3 que define el objetivo del programa antes determinado por la Ley 1532 de 2012 como “contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria”, y anexa otros más, quedando así:

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 beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia (Ley 1948, 2019).

De las modificaciones a los artículos 2 y 3 de la Ley 1532 de 2012 destaca que la nueva normativa pretende ir más allá de contribuir a la reducción de la pobreza y la creación de capital humano; se propone, además, *la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media, superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias y contribuir a la prevención del embarazo adolescente.*

En cuanto a los beneficiarios, el artículo 4 de Ley 1948 de 2019 es mucho más enfático en que las familias que pretendan hacer parte del programa deben vivir en situación de pobreza o pobreza extrema. En este sentido, podrán ser beneficiarios del programa de Familias en Acción⁸:

- Familias en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Familias víctimas de desplazamiento forzado en pobreza o pobreza extrema.
- Familias indígenas en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Familias afrodescendientes en situación de pobreza o pobreza extrema.

Ahora, para la validación de los requisitos de focalización a los que se refiere el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el manual operativo de Familias en Acción versión 6 (2021), se retomaron cuatro sistemas de información para identificar a las familias en pobreza o pobreza extrema, familias víctimas de desplazamiento forzado y familias indígenas que podrán hacer parte del programa.

Para identificar las familias en pobreza o pobreza extrema, define dos sistemas de información. Por una parte, el primer sistema es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN en su versión III, cuyo objetivo principal es el de “ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social” (DNP, 2016, pp. 10-11). Teniendo en cuenta que, según el Decreto 441 de 2017 *por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones*, en su artículo 2.2.8.1.5., se establece que “el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social”.

Este sistema tiene en cuenta componentes y variables en salud, educación, vivienda y vulnerabilidad que, junto con variables sobre condiciones del municipio donde reside la familia,

⁸ Ver Tabla 1. Comparativo Artículo 4 entre la Ley 1532 de 2012 y la Ley 1948 de 2019.

clasifica a las personas con un puntaje de 0 a 100, donde 0 significa el mayor nivel pobreza o vulnerabilidad y 100 el menor.

Entonces, para que una persona esté incluida en este sistema de información el proceso sería: i) la persona debe solicitar la encuesta en la oficina del SISBEN de su municipio; ii) un funcionario de la alcaldía realizar la encuesta en su hogar; iii) las alcaldías consolidan la información y la envían al DNP para su validación; iv) el DNP valida y certifica el puntaje; v) el DNP remite la información a los programas sociales para su inscripción como beneficiario. Surtido este proceso, se asignan los puntajes a las personas y se define así su posibilidad de acceso o no al programa de Familias en Acción.

Ahora bien, los puntajes de corte con base en el SISBEN III para el programa de Familias en Acción fueron establecidos por Prosperidad Social en coordinación con el DNP y para este caso son:

- **Área 1.** Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Santa Marta y Villavicencio. **Puntaje SISBEN III: 0 – 30.56.**
- **Área 2.** Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades. **Puntaje SISBEN III: 0 – 32.20.**
- **Área 3.** Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades. **Puntaje SISBEN III: 0 – 29.03** (Prosperidad Social, 2019, p.21).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁹ por medio del documento CONPES 3877 de 2016 resaltó la importancia estratégica de la consolidación de un SISBEN versión IV, cuya financiación sería a través de recursos de la nación por un valor de 70.343 millones de pesos y una contrapartida de las entidades territoriales por

⁹ A quien corresponde definir los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios cada tres años según el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015.

62.389 millones de pesos y la recolección de información se realizaría entre los años 2017 y 2019 (DNP, 2016, p.4).

Las principales razones para esta actualización según el DNP (2016) fueron,

La divergencia entre el enfoque actual del Sisbén, que se basa en mediciones del estándar de vida, y el enfoque de la política social, que se basa tanto en los estándares de vida como en la capacidad de generación de ingresos [...] y la deficiencia en la información registrada en la base de datos del Sisbén. Asimismo, la ausencia de un sistema que permita el intercambio de información entre entidades para facilitar la verificación de la información registrada en el Sisbén limita la capacidad del Estado para identificar y evitar estas inconsistencias (DNP, 2016, p.9)

Teniendo esto en cuenta es importante resaltar que, acatando el direccionamiento oficial para que a partir de marzo de 2021 se diera inicio al proceso de transición de Sisbén III a Sisbén IV, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (2021) a través del documento de Definición Niveles De Corte Sisbén IV, realizó una proyección del número de hogares con menores de 18 años que podrían ser susceptibles de beneficiarse del programa de Familias en Acción y, teniendo en cuenta la meta establecida por el Plan Nacional de Desarrollo, estableció que el nivel de corte sería hasta el nivel B04. Por tanto, será este el criterio de focalización para próximos años.

Por otra parte, el segundo sistema de información definido para la identificación de familias en situación de pobreza o pobreza extrema es el de la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema– Estrategia UNIDOS- que es

Una iniciativa de carácter nacional, transversal e intersectorial, coordinada por Prosperidad Social, que busca asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en pobreza y pobreza extrema consolidando sus capacidades para el desarrollo y el ejercicio de sus derechos (Prosperidad Social, 2018).

Así, las familias que hicieran parte de esta estrategia pudieron también hacer parte del programa de Familias en Acción independiente a su registro en el SISBEN III y su puntaje de corte.

Para el caso de las familias víctimas de desplazamiento forzado, el sistema de información definido para su identificación es el Registro Único de Víctimas (RUV), en el que se debe encontrar como “incluida” y registrada como víctima de desplazamiento forzado. Además, debe encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema.

En cuanto a las familias indígenas en pobreza y pobreza extrema, el instrumento de focalización poblacional a utilizar es el listado censal indígena de cada pueblo. Este listado debe estar reportado por la autoridad del respectivo cabildo indígena, avalado y reconocido por el Ministerio del Interior, ante la entidad competente.

Ahora, si la persona titular de la familia se encontraba registrada en alguno de estos sistemas de información, había sido seleccionada en el proceso de focalización y su grupo familiar contaba con niños, niñas y adolescentes (NNA) menores de 18 años; podía realizar la inscripción para hacer efectiva su vinculación voluntaria al programa Familias en Acción, quedando así registrados en el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) con el compromiso de cumplir con las condiciones definidas en cuanto a salud y educación para su permanencia en el sistema. Así mismo, la norma establece que los procesos de inscripción o afiliación no se podían llevar a cabo “durante los noventa (90) días previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción” exceptuando las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza o pobreza extrema (Ley 1948 de 2019).

Después de ser incluidos, cada dos meses se debería realizar el proceso operativo de verificación de cumplimiento de los compromisos adquiridos por la familia al momento de la inscripción en el Programa, condición indispensable para las transferencias monetarias. Se realiza verificación en salud y verificación en educación y la Guía Operativa para la Liquidación de Incentivos Programa Familias en Acción (2018) determina que:

i. Verificación en salud:

El incentivo de salud se liquida cada 2 meses, durante los 12 meses del año, para las familias con niños y niñas menores de 6 años que cumplan con la verificación de compromisos. Se liquida un sólo incentivo por familia independientemente del número de niños y niñas que se encuentren en este rango de edad.

La corresponsabilidad que debe cumplir la familia para acceder al incentivo de salud es que todos los niños y niñas menores de 6 años tengan asociada una IPS y asistan a los controles de crecimiento y desarrollo programados por las IPS, según la edad y de conformidad a lo estipulado en la Resolución 412 de 2000 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social-MSPS.

ii. **Verificación en educación:**

El incentivo de educación se liquida cada 2 meses, durante los 10 meses del año calendario escolar, para las familias con niños, niñas y adolescentes con rangos de edad entre 4 y 20 años, que cursen del grado transición a undécimo. Se entrega un incentivo por cada niño, niña y adolescente en edad escolar, con un máximo de 3 niños, niñas y adolescentes beneficiarios por familia. Adicional, se entrega incentivo a todos los niños y niñas de grado transición y a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en condición de discapacidad.

La corresponsabilidad que debe cumplir cada uno de los niños, niñas y adolescentes para el acceso al incentivo es estar matriculado en un establecimiento educativo público o privado registrado en el Directorio Único de Establecimientos Educativos-DUE del Ministerio de Educación Nacional y asistir mínimo al 80% de las clases durante cada bimestre escolar verificado.

Ahora bien, verificado el cumplimiento de estos requisitos, se autoriza la entrega de los incentivos bimestralmente. El valor de dicho incentivo se actualiza cada año y el reajuste no podrá ser menor al Índice de Precios al Consumidor (IPC) de ingresos bajos (artículo 6 de la Ley 1532 de 2012); dependiendo también de la categoría en la que se encuentra el municipio y si la familia beneficiaria es víctima de desplazamiento forzado.

Respecto a las categorías de los municipios, la Guía Operativa para la Focalización Poblacional y Cobertura Territorial (2018), conforme a criterios de urbanización y pobreza y las diferencias en términos de incidencia de la pobreza monetaria y multidimensional de los municipios, establece 4 grupos:

Tabla 2. Clasificación de municipios

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, 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)

Fuente: Departamento de Prosperidad Social, 2018

Sobre esto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2018) explica que:

Del grupo de las 23 principales ciudades se excluyeron Quibdó y Riohacha por tratarse de municipios con incidencias de pobreza monetaria muy diferentes a las del resto del grupo (51.2% y 45.5%, respectivamente). Por su parte, Bogotá se tomó como un grupo independiente por su baja incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria (11.6% y 2%, respectivamente), por contar con una oferta complementaria de TMC en educación y por los resultados de las evaluaciones que sugieren un menor impacto del programa en las grandes ciudades (debido a que en estas ciudades las condiciones de vida son más altas).

Teniendo esto en cuenta, para el caso de Medellín que se encuentra en la categoría 2, en el año 2022 los valores de incentivos se establecieron así:

Tabla 3. Valor de incentivos

2022			
		SISBEN III-Red Unidos	Víctimas de desplazamiento forzado
Salud		\$174.650	\$203.700
Educación	Transición y primero (5-6 años)	\$58.250	\$58.250
	1 – 5 grado	\$29.150	\$43.800
	6, 7, 8 grado	\$72.750	\$101.950
	9 y 10 grado	\$87.400	\$116.400
	11 grado	\$131.050	\$160.050

Fuente: Elaboración propia.

El incentivo de salud se liquida cada dos meses, 6 veces al año, para las familias con NN menores de 6 años que cumplan con la verificación de compromisos. Se liquida un solo incentivo por familia, independientemente del número de NN que se encuentren en este rango de edad.

El incentivo de educación se liquida cada dos meses, 5 veces al año (no se liquida los meses de vacaciones escolares), para las familias con NNA con rangos de edad entre 4 y 20 años que cursen del grado transición a undécimo.

Ahora bien, sobre las modalidades para la entrega de estos incentivos, se puede afirmar que ha tenido variaciones desde el inicio de la política hasta ahora. En principio, los recursos eran transferidos a las familias en efectivo, en oficinas bancarias o puntos autorizados por el programa. En los municipios sin presencia de estas oficinas se establecía una temporal o los beneficiarios debían desplazarse a un municipio vecino que contara con las instalaciones bancarias suficientes para reclamar el dinero. Más tarde, la estrategia se traslada a realizar las transferencias en los tiempos establecidos a una “tarjeta eficaz” que cumplía las veces de tarjeta débito y los beneficiarios podían retirarlo en cajeros autorizados, sin estar asociado a ningún otro tipo de servicio financiero.

Para el 2009, se entró en una etapa de bancarización de la población beneficiaria del programa; entendiendo la bancarización como un proceso de inclusión de sectores de la sociedad (que normalmente no harían uso de servicios financieros) al sector financiero por medio de programas o políticas que motivan u obligan su entrada. La primera acción para esto fue la de abrir a cada una de las familias beneficiarias una cuenta de ahorros de bajo monto en el Banco Agrario con el objetivo, no solo de facilitar la entrega de los recursos a las familias, sino de introducir a la población beneficiaria a otro tipo de servicios financieros con la idea de que los créditos, depósitos, instrumentos de pago, entre otros, permiten a los hogares suavizar el ingreso –con alternativas de bajo costo- ante shocks inesperados, sacar provecho de oportunidades productivas, suavizar el consumo en presencia de flujos inestables o estacionales y manejar el riesgo de una forma más costo efectiva que cuando se debe recurrir a estrategias no formales (Maldonado & Urrea, 2010).

Sobre esto, el Departamento para la Prosperidad Social (2015) enfatiza en que las modalidades de entrega se orientan al cumplimiento de la política nacional de inclusión financiera para las familias pobres del país; política que, entendiendo la inclusión financiera como un factor de correlación directa con la reducción de la pobreza a través del crecimiento y desarrollo económico, propende por la masificación de los servicios financieros tendientes a facilitar el acceso y uso de los servicios financieros en la población y crear las condiciones necesarias para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros de la población de menores ingresos (Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, 2016).

Así, dentro de las modalidades utilizadas por Familias en Acción se encuentran:

- a) Entrega de incentivo por depósitos en efectivo. A las familias inscritas en el Programa se les vincula mediante el producto financiero ofrecido por la entidad financiera, que puedan ser aceptadas en cualquier canal dentro de la red bancaria, de acuerdo con las disposiciones vigentes de las autoridades que regulan la materia. Entre los diferentes canales transaccionales se tienen: red de oficinas bancarias, caja extendida, red de cajeros electrónicos, banca virtual, corresponsales bancarios, almacenes de comercio y los que defina y autorice la Superintendencia Financiera para realizar transacciones.
- b) Entrega de incentivos por giro. Consiste en entregas directas de efectivo a la titular autorizada por el Programa Familias en Acción. No se permiten cobros por terceros. Se

utiliza para familias que no fueron objeto de bancarización. El Programa permite la acumulación de máximo 2 periodos de incentivos no cobrados.

En cuanto a las condiciones para la permanencia o salida del programa, el artículo 14 de la Ley 1532 de 2012 define que,

El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas” En todo caso, hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre: 1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el programa Familias en Acción. 2. Se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2°, artículo 4° y el artículo 7° de esta ley, o 3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

Con base en esto, la Guía Operativa de Condiciones de Salida (2020) establece 3 situaciones con las tipologías en las que se definen los criterios de retiro de una familia beneficiaria del programa: procesos operativos, control de calidad de la información y cumplimiento de metas.

iii. Procesos operativos

Incumplimiento de criterios de permanencia en el programa: Familias donde todos los NNA se encuentran graduados de bachiller o solo cuentan con personas con edad igual o superior a 22 años; personas inscritas con edad igual o superior a 22 años y que no sean titulares; los NNA del núcleo familiar que ya se encuentran graduados de bachiller.

Cambio de custodia o medida transitoria de protección del NNA: La Providencia parcial o final del Proceso Administrativo de Derechos establece el cambio de custodia del NNA con vulneración de derechos; si pasados (6) seis meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida.

Incumplimiento en el cobro de los incentivos: El no cobro de los incentivos entregados por modalidad de giro durante cuatro (4) entregas consecutivas. La familia se retira si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia que: las causales de no cobro son imputables a la familia; si pasados (6) meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida; si reincide en el no cobro de incentivos por modalidad de giro, durante cuatro (4) entregas consecutivas.

Rechazo abono a cuenta: El rechazo a abono a cuenta de los incentivos, para las familias bancarizadas, durante cuatro (4) entregas consecutivas. La familia se retira si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia que: las causales de la imposibilidad del abono a cuenta son imputables a la familia; si pasados (6) meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida; si reincide en el rechazo abono a cuenta, durante cuatro (4) entregas consecutivas.

Beneficiario(a) simultáneo(a) en los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción: el retiro del programa se dará si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia que las causales de retiro son imputables a la familia; si pasados (6) meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida.

iv. Control de Calidad de la Información

Para este caso, las tipologías de los criterios de retiro son: Inconsistencias en el registro del SIFA, en las bases de focalización o en el documento de identidad presentado; indicios de falsedad en la información o por solicitud de otros actores. En todos estos casos, el retiro del programa se dará si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia que las causales de retiro son imputables a la familia y si pasados (6) meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida.

v. Cumplimiento de metas

En cuanto a esta situación, se retirará una familia por el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la familia. El retiro del programa se dará si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia pasados (9) meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión no presenta información para el levantamiento de la medida.

7.7. Sobre evaluaciones al programa

Por otra parte, en cuanto al seguimiento y evaluación del programa el artículo 11 de la Ley 1532 de 2012 establece que “el programa establecerá un esquema de seguimiento y monitoreo tendiente a identificar fallas en el diseño y la implementación. Adicionalmente se contará con mecanismos de evaluación de impacto para establecer la efectividad de los subsidios”. Así mismo, al este programa haber sido desarrollado con apoyo e inyección de recursos por parte de la banca multilateral, debe también cumplir con algunas condiciones. Una de estas es la obligación de realizar evaluaciones de impacto que den testimonio de su incidencia en los indicadores relacionados con el capital humano (indicadores que se propusieron intervenir) de los beneficiarios.

Después de la primera evaluación realizada al programa cuyos resultados se publicaron en marzo de 2004, el 27 de junio de 2005 se presenta ante el CONPES el documento 3359 como una nueva solicitud de aprobación de un préstamo a la Banca Multilateral para darle continuación al programa justificando que:

Los resultados de la evaluación de Familias en Acción evidencian efectos positivos en las tasas de asistencia escolar tanto en zonas rurales como urbanas, principalmente en los jóvenes de 14 a 17 años, reflejándose en una disminución importante del trabajo infantil y en un uso del tiempo con mayor dedicación al estudio. Adicionalmente, muestra incremento del consumo y la frecuencia de proteína animal y verduras en la semana, con su respectiva consecuencia que es el aumento de peso en los niños, principalmente en la zona rural. Finalmente, la asistencia al control de crecimiento y desarrollo de los niños

beneficiarios ha aumentado, con un efecto positivo en el mejoramiento de sus condiciones generales de salud.

El documento no solo proponía la consolidación del programa en los 627 municipios en los que se venía llevando a cabo, sino su ampliación a zonas urbano-marginales, algunas capitales de los nuevos departamentos y a los municipios de las zonas prioritarias establecidas por el Gobierno Nacional. Esto es nuevamente aprobado.

Sobre las evaluaciones de esta segunda fase, el profesor Jorge Llano (2014, pp. 106-113), interventor técnico desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de las evaluaciones de impacto al programa Familias en Acción del año 2011-2012, presenta en su artículo “Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos” los resultados de las evaluaciones contratadas por el Departamento para la Prosperidad Social en convenio técnico con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, se centran en elementos claves en la formación de capital humano como: educación, salud, nutrición (dividido en consumo de alimentos y medidas antropométricas) y las dinámicas demográficas de los hogares. También la evaluación de otros aspectos derivados de una buena formación de capital humano como mercado laboral, calidad de la educación y pobreza; además se evaluó también los resultados en aspectos indirectos como bancarización, empoderamiento de la mujer y embarazo adolescente (Llano, 2014, pp. 106-107). Sobre esto concluye:

La principal conclusión de este estudio es que a diferencia de cómo se afirmaba antes de la expansión del programa a grandes centros urbanos, este si tiene grandes impactos en estas zonas [...] En el componente de educación y su relación con el mercado laboral hay resultados tanto positivos como negativos, el programa tiene efectos directos sobre la asistencia escolar y sobre los años promedio de educación, lo cual es bastante positivo, esto a su vez disminuye la participación en la fuerza laboral en edad escolar, sin embargo luego de cumplir 18 años, teniendo más años de educación, los jóvenes tienen poco acceso a la educación superior, así como nula relación con el mercado laboral razón por la cual su tasa de inactividad se está aumentando en esas edades. [...] Gracias al programa y más puntualmente a las condicionalidades de este se ha logrado un cierre de la brecha entre la

oferta y la demanda por servicios de salud, mejorando altamente las condiciones de los beneficiarios del programa.

Por otro lado, para el cumplimiento de este objetivo de seguimiento y evaluación del programa Prosperidad Social también cuenta con una Guía Sobre el Seguimiento y Evaluación, cuya última versión (5) es la de 2018, en la que se establecen los mecanismos y metodologías a través de las cuales se realiza este proceso. En ella, contemplan las metodologías cualitativas y cuantitativas a implementar y definen los indicadores a medir en los diferentes niveles: operativo, táctico y estratégico.

Para este análisis se escogieron dos elementos de la política. Primero, el método y herramientas por las que las estrategias de la política se llevan a cabo y segundo (operativo), la relación de dichas estrategias con el objetivo principal de la política que espera que, al fortalecer el capital humano y las condiciones de vida de las familias participantes del programa, se contribuya en el mediano y largo plazo a la superación de la transmisión intergeneracional de la pobreza (estratégico) (Departamento para la Prosperidad Social, 2015).

Para el primer asunto es imprescindible hacer el recuento de algunas claridades técnicas. Primero, el programa está focalizado en población vulnerable, tanto familias con bajos recursos como familias víctimas de desplazamiento forzado y familias indígenas y, para identificarlas usa como herramienta el SISBEN, el Registro Único de Víctimas (RUV) y el listado censal indígena de cada pueblo construido y avalado por la autoridad indígena competente, respectivamente. Ahora, aquellas familias que cumplan con las condiciones establecidas podrán reclamar, cada dos meses, el incentivo monetario por parte de las entidades financieras autorizadas por el nivel nacional para hacerlo. En el caso colombiano, como en la mayoría de TMC en América Latina, dicho incentivo es entregado a las titulares de las familias participantes.

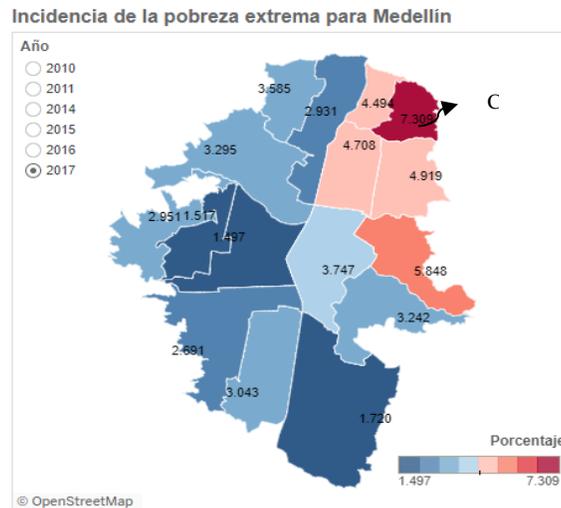
7.8. Comuna 1-Popular

Ahora bien, para la intención de esta investigación se define la Comuna 1 como el espacio territorial donde, teniendo en cuenta sus condiciones sociales y económicas como ejemplo de lo que este programa pretende atender, se podrían identificar de manera más precisa los aportes que se han hecho a la superación de la pobreza y la formación de capital humano.

Ubicada en la zona nororiental de la ciudad y con una extensión de 3,10 km² en los que habitan 132.482 personas (69.853 mujeres y 62.629 hombres), aproximadamente el 5,2% del total de la población de Medellín; la Comuna 1-Popular es la comuna con el mayor Índice de Pobreza Multidimensional de la ciudad y el menor Índice Multidimensional de Condiciones de Vida; datos con los que se podría afirmar que es la comuna más pobre entre las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad (DANE, 2022).

En cuanto al Índice de Pobreza Multidimensional, la Comuna 1 ocupó el primer puesto con un índice de 25,24; 22,27 puntos por encima de la Comuna 14-Poblado que ocupa el último lugar con 2,97 y 12,51 puntos por encima del promedio del área urbana que cuenta con un índice de 12,73 (DANE, 2022).

Respecto a la línea de pobreza y pobreza extrema, desde el DAP (2017) se identifica que la Comuna 1-Popular es la comuna con más incidencia en la pobreza extrema de la ciudad con un porcentaje de 7,309.



Fuente: DANE, 2022

El 38,3% de viviendas son de estrato bajo y el 61,7% de estrato medio. Además, en 2019 obtuvo un índice multidimensional de calidad de vida de 33,9; un puntaje inferior al de la Ciudad (49,00), ubicándose como la comuna con menores condiciones de vida, entre las que destacan como las dimensiones con menor avance el capital físico en el hogar, el trabajo y la salud.

Así mismo, para el 2019 contaba con una tasa de desempleo del 17,9%, cifra mayor a la tasa de la ciudad (12,2%), siendo así la comuna con mayor índice de desempleo de la ciudad.

Otras de las cifras en las que destaca esta comuna son:

Tabla 4. Dimensiones Comuna 1 - Popular

Dimensión	Comuna 1- Popular	Ciudad
Mortalidad infantil (menores de un año por cada mil nacidos vivos)	11,9	7,27
Mortalidad en menores de cinco años por cada mil nacidos vivos	13,4	8,8
Número de embarazos en adolescentes de 10 a 19 años	46,4	27,8
Hogares con inseguridad alimentaria	61,66%	41,24%

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Administrativo de Planeación (2021)

8. Estado del arte

Como ya se ha mencionado, la pobreza y las estrategias para su reducción han sido de interés de los gobiernos y de la academia durante siglos —mucho más en las décadas recientes—; y América Latina, no ha sido la excepción. A continuación, se presentan una serie de estudios realizados respecto al tema que, además de profundizar en la pobreza, los factores que tienen incidencia en su generación y los efectos de las políticas y programas de transferencias monetarias condicionadas en este fenómeno para América Latina, Colombia y Medellín; presentan elementos diferentes al momento de abordar e intentar comprender el tema.

Para empezar, Marco S., et al. (2015) en un estudio realizado para la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hacen análisis de un factor que,

además de las ya estudiadas causas y consecuencias del fenómeno de la pobreza, agrega un objeto de estudio que debe ser tenido en cuenta al momento de la generación de políticas y programas enfocados a su reducción: la duración y frecuencia con que las familias ingresan y salen de ella.

Este análisis de la dinámica de la pobreza fue realizado con base en los datos de encuestas a hogares de las Bases de Datos Armonizadas de Encuestas a Hogares de América Latina y el Caribe del BID realizadas en 18 países¹⁰ que, aplicando la metodología de paneles sintéticos de Hai-Anh Dang y Peter Lanjouw (2013) para estimar la movilidad de la pobreza analizando las transiciones de entrada y salida de la misma, tiene como objetivo “investigar la duración de la pobreza o, más específicamente, cuántos años ha sido pobre una familia durante una década”, haciendo recomendaciones a quienes diseñan políticas y las redes de protección social en países de América Latina, enfatizando en los procesos de recertificación y focalización de los beneficiarios (p.30).

En el informe, los autores implementaron la metodología para estimar los movimientos anuales dentro y fuera de la pobreza desde 2003 hasta 2013 para una amplia muestra de países Latinoamericanos y presentan una clasificación de los hogares basada en la duración de la pobreza: pobres crónicos, pobres transitorios, pobres futuros y nunca pobres¹¹; con base en una clasificación por ingresos diarios per cápita¹².

Entre sus conclusiones, Paes-Sousa et al., (2013) destacan que,

¹⁰ Argentina (solamente zonas urbanas), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay (solamente zonas urbanas) y Venezuela.

¹¹ “(i) los pobres crónicos, que son pobres (extremos o moderados) el primer año de análisis, y luego durante cinco años o más en el siguiente decenio; (ii) los pobres transitorios, que son pobres el primer año, y luego nuevamente en un período de cuatro años o menos en el siguiente decenio; (iii) los futuros pobres, quienes pertenecen a la clase vulnerable, media o de ingresos altos el primer año de análisis, pero experimentan pobreza en al menos uno de los diez años que siguen; (iv) aquellos que nunca experimentan la pobreza, quienes están siempre por encima de la línea de pobreza de US\$4” (Paes-Sousa et al., 2013)

¹² “(i) los pobres extremos, cuyo ingreso es menor a US\$2,5; (ii) los pobres moderados, con un ingreso de entre US\$2,5 y US\$4; (iii) la clase vulnerable, que percibe entre US\$4 y US\$10; (iv) la clase media, cuyo ingreso es de entre US\$10 y US\$50, y (v) la clase de altos ingresos, con un ingreso mayor a US\$50” (Paes-Sousa et al., 2013).

- La pobreza crónica se caracteriza por su larga duración. Representa el 91% de la pobreza extrema y el 50% de la pobreza moderada. Lo que quiere decir que, en casi todos los países con datos disponibles, alrededor del 90% o más de los pobres extremos en 2003 seguía siendo pobre durante por lo menos cinco de los diez años siguientes.
- Las áreas urbanas, que en la actualidad concentran la mayoría de las personas vulnerables y en situación de pobreza moderada, se caracterizan por una mayor movilidad del ingreso, en especial ascendente.
- El 14% de las personas que pertenecían a la clase media en 2003 experimentó por lo menos un episodio de pobreza durante el decenio siguiente, por lo que la clase media también sigue expuesta a un riesgo considerable de caer nuevamente en la pobreza.
- Los pobres crónicos tienen niveles extremadamente bajos de capital humano y viven en áreas rurales que ofrecen oportunidades limitadas de empleo asalariado.

Con base en estas conclusiones sugieren, entre otras, que,

- Las intervenciones que se dirijan a la pobreza rural y a la pobreza extrema urbana deben adoptar una perspectiva de largo plazo, por lo que es posible que no sea necesaria la recertificación de los beneficiarios y que esta práctica signifique una pérdida de recursos administrativos y financieros.
- Las estrategias de graduación dirigidas a aumentar la capacidad de generación del ingreso para los pobres crónicos tienen bajas probabilidades de ser exitosas por los bajos niveles de capital humano y las oportunidades limitadas de empleo asalariado.
- Las redes de protección social son relevantes incluso para muchos que en la actualidad se encuentran fuera de la pobreza, como la clase vulnerable y la clase media.

Para el caso específico de Colombia, Jairo N. y Juan Carlos R., (2002) en su estudio *Determinantes de la Pobreza en Colombia. Años recientes* para la CEPAL que tiene como objetivo identificar características de la evolución de la pobreza y los efectos de algunas variables sobre la probabilidad de encontrarse en condiciones de pobreza en Colombia entre los años 1991 y 2000 a través de una revisión de las variables macroeconómicas sobre el nivel de pobreza y a través de micro simulaciones sobre la información de encuestas de hogares, estimaron el grado de pobreza

que habría habido en el país en cada momento del tiempo de haberse presentado las condiciones de la economía prevalecientes en otros momentos. Algunas de las conclusiones del estudio son,

- El incremento de la pobreza entre 1995 y 2000 se debió totalmente al incremento en el desempleo –variable macroeconómica que consideran de mayor importancia sobre la pobreza– y de no ser por el incremento en el nivel de la educación de los hogares y la reducción en el tamaño del hogar, la situación hubiera sido más crítica: un aumento de 10% en el nivel educativo de los hogares reduce la pobreza total en 9%; un aumento de la tasa de ocupación de 10%, reduce la pobreza 30%. Así mismo, afirman que el aumento en el nivel del desempleo trajo como consecuencia directa un fuerte incremento en el nivel de pobreza de 2000. Por esto, hacen énfasis en la necesidad de implementar programas que contribuyan a estimular la creación de empleos.
- En 15 años se podría reducir la pobreza a la mitad, si el PIB per cápita aumenta a un nivel promedio del 4% anual y si, al mismo tiempo, la distribución del ingreso mejora en promedio 0.5% por año. Expresan que las mejoras en la distribución del ingreso tienen un efecto notable en la disminución de la pobreza. Mientras la inflación aumenta la pobreza, variables como la devaluación, el incremento del salario mínimo real y las mejoras en la productividad tienen un efecto benéfico.
- La principal causa de la disminución de la pobreza entre 1991 y 1995 se encuentra en las dotaciones de los hogares¹³. Ello también evitó que la situación en el 2000 hubiese sido peor. Lo que, según Núñez y Ramírez (2002),
Reafirma la prioridad de seguir ampliando las coberturas educativas y de fortalecer los programas de información y planificación familiar, pues aumentar el nivel educativo y reducir el número de personas en el hogar disminuye la probabilidad de que un hogar se encuentre en condiciones de pobreza.
- El tamaño del hogar aparece como un determinante clave en la reducción de la pobreza. Resalta igualmente la altísima proporción de niños menores de 10 años que se encuentran en condiciones de pobreza, así como el rezago de aproximadamente dos años de educación

¹³ Como dotaciones de los hogares se consideraron el nivel educativo y el tamaño del hogar. (Núñez y Ramírez, 2002)

en promedio entre los hogares pobres y los no pobres. Una persona más en el hogar no cambió la probabilidad de ser pobre entre 1991 y 1995, pero en 2000 representó una probabilidad 0.6% mayor de ser pobre.

- Un año más de educación promedio de los miembros del hogar en edad de trabajar redujo la probabilidad de ser pobre en 7.8% en 1991 y en 8.2% en 1995 y 8.8% en 2000. Un año más en la edad promedio del hogar disminuye la probabilidad de ser pobre en aproximadamente 1.2%, efecto que no cambió sustancialmente a lo largo de la década. La tasa de ocupación tiene un efecto marginal de reducción de la pobreza relativamente constante en aproximadamente 31%.

De la misma forma, se presentan dos estudios del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República de Colombia que añaden a la discusión sobre la pobreza un factor que hasta ahora no se ha mencionado como determinante: el espacial.

Por una parte, Gerson Javier Pérez (2005) en su estudio *Dimensión espacial de la pobreza en Colombia*, realiza un análisis con base en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de calidad de vida (ICV) y, a través del cálculo del estadístico I de Moran a nivel global y local, pretendió establecer si existen evidencias acerca de dependencia espacial en las medidas de la pobreza en los departamentos y municipios del país durante el período de 1985 y 1993, intentando a su vez detectar si existió algún proceso de difusión de la pobreza. Con esto aspira, además, que al “ofrecer una visión clara y específica de los problemas de cada espacio geográfico” (p.237), los formuladores de política ejecuten en forma eficiente los proyectos de desarrollo y el gobernante tome decisiones sobre focalizar o no la inversión de recursos en zonas específicas del territorio.

De este estudio, Pérez (2005) concluye que

Los resultados muestran evidencias significativas de dependencia espacial tanto a nivel departamental como municipal, e indican que la ubicación geográfica es importante como determinante de la pobreza en el país. Es decir, que el hecho de que cada municipio tenga los vecinos que tiene es determinante fundamental para explicar la pobreza.

Además, destaca que “en la mayoría de los casos los municipios pobres están rodeados de otros municipios pobres, y los municipios ricos están rodeados de ricos” (p.236). Esto no solo a nivel de los vecinos inmediatos, sino a nivel de los vecinos de los vecinos inmediatos.

Otro de los resultados que destaca es la identificación de los procesos de difusión en las medidas de pobreza y lo define como “el contagio, a través del tiempo, de la situación de pobreza de un municipio sobre sus vecinos, o viceversa” la posibilidad de que municipios cambien su situación con respecto a las de los demás municipios del departamento, por lo que afirma que “un municipio pobre rodeado de otros municipios pobres requiere un esfuerzo adicional para superar su situación, algo que no ocurriría si sus vecinos fueran municipios ricos” (Pérez, 2005, p. 280-281).

Por otra parte, José R. Gamarra Vergara (2006) en el estudio sobre *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano* agrega la corrupción y la participación política al análisis espacial de la pobreza. En este ejercicio se analizó en el contexto colombiano algunos de los interrogantes alrededor de la corrupción que se encuentra en la literatura internacional y se construyó un índice de riesgo de corrupción a nivel departamental. Además, como segunda parte del análisis se revisaron los determinantes de las variables relacionadas con corrupción: tamaño del Estado, Ingreso/Pobreza, participación política y minería.

De este proceso, el autor afirma que “al revisar las cifras se aprecian dos aspectos importantes, el primero que los resultados no están distribuidos aleatoriamente en la geografía colombiana y el segundo es su fuerte relación con los indicadores de pobreza” (Gamarra, 2006, p. 36). Así mismo, expresa que las regresiones mostraron que, a mayor riesgo de corrupción, se asocian problemas de pobreza, el tamaño del Estado y una menor participación política.

En este estudio también se hizo revisión de los efectos de los riesgos de corrupción sobre las tasas de crecimiento del PIB e ingresos personales departamentales; sobre esto, el autor concluye que, paradójicamente, los departamentos con mayor crecimiento del PIB a su vez cuentan con mayor riesgo de corrupción.

Ahora bien, después de exponer algunos estudios que presentan factores necesarios para comprender la pobreza a nivel latinoamericano y colombiano, se hace necesario compartir algunos

de estos para en nivel local. Por su parte, Guberney M., et al., (2019) se propusieron la generación de un índice de pobreza multidimensional para la ciudad de Medellín, compuesto por 6 dimensiones y 18 indicadores¹⁴ que sirviera “como instrumento para la toma decisiones de política pública y aportar al monitoreo de los objetivos de desarrollo sostenible 2030” (p. 114).

Aplicando la metodología de Alkire Foster y usando los datos generados por la administración de Medellín para el año 2014, algunas de sus conclusiones nos sirven para ilustrar el fenómeno de la pobreza en Medellín en relación, incluso, a las conclusiones de los estudios ya presentados. Entre estas, Muñetón et al. (2019) concluyen que,

- En Medellín, un 20% de la población es pobre multidimensionalmente lo que, respecto a una población de alrededor de 2,5 millones de habitantes; evidencia un reto alto para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- En promedio, las personas pobres multidimensionalmente están privadas en el 40% de los 18 indicadores ponderados, cifra que refleja la profundidad de la pobreza.
- La distribución espacial de los resultados del porcentaje de población pobre y su profundidad, muestran diferencias que evidencian segregación socioespacial. Por ejemplo, el porcentaje de población pobre multidimensionalmente en la comuna 1 (Popular) ubicada en la zona nororiental de la ciudad es de 48%, mientras que en la comuna 14 (El Poblado) ubicada en la zona sur de la ciudad, es de 0,3%.
- La dimensión que contribuye en mayor proporción al total de la pobreza es escolarización¹⁵, con un porcentaje de 32,2%, seguida por estándar de vida con un porcentaje de 24,1%.

¹⁴ **Entorno y calidad de vivienda:** estrato de la vivienda, calidad de la vivienda, hacinamiento. **Acceso a servicios públicos:** número de servicios públicos, número de servicios públicos suspendidos. **Escolaridad:** escolaridad del jefe, escolaridad del cónyuge. **Desescolarización:** desescolarización de menores de 3 a 12 años, desescolarización de jóvenes entre 13 y 18 años. **Estándar de vida:** número de vehículos, número de electrodomésticos, tenencia de vivienda por estrato, ingresos medidos por los gastos per cápita en el hogar. **Salud:** alimentación de los niños, alimentación adultos, proporción de personas en el hogar con sistema de salud contributiva, mortalidad, percepción sobre la seguridad (Muñetón et al., 2019).

¹⁵ Escolaridad del jefe del hogar no supera la secundaria. Escolaridad del cónyuge del hogar no supera la secundaria (Muñetón et al., 2019).

- La escolaridad del jefe del hogar¹⁶ concentra el mayor porcentaje de privación, seguido por los hogares que no tienen vehículo particular, mientras que es bajo el porcentaje de hogares que se encuentran privados por tenencia de vivienda y número de servicios públicos.

Además de estas conclusiones, los autores presentan unas recomendaciones en torno a la medición y generación de políticas en la ciudad que incluyen, entre otras: hacer comparaciones relativas en el tiempo para observar la sensibilidad de las medidas entre periodos y evaluar los comportamientos inter temporales; institucionalizar una mediada multidimensional de pobreza con los datos que produce la ciudad y revisar las prioridades de los programas sociales en función de las necesidades más acuciantes de la población.

Ahora bien, después de haber expuesto un estudio respecto a la medición de la pobreza desde indicadores previamente establecidos, vale la pena presentar uno enfocado en la visión de la pobreza desde las personas pobres: Guberney M. y Alderid G., (2017) realizaron un análisis cuyo objetivo fue, precisamente, el de evidenciar los aspectos que valoran como importantes las personas que hacen parte del programa de superación de pobreza extrema Medellín Solidaria partiendo de un enfoque de capacidades y desarrollo humano.

Para esto, realizaron entrevistas a profundidad y grupos focales con los responsables de los hogares participantes del programa y presentan así lo que consideran “las principales privaciones a la libertad de llevar una vida digna, las cuales configuran la pobreza que buscan evitar” (Muñetón & Gutiérrez, 2017, p. 69). Entre las valoraciones más importantes de las personas entrevistadas se encuentran: estar protegido, saludable, educado, contar con una familia y el trabajo.

De estas valoraciones en primer lugar, se puede recalcar la percepción de la vivienda como seguridad, no solo en términos económicos en lo referente a pagos recurrentes como el arriendo, sino la importancia que se da a características como sus buenas condiciones físicas y localización en lugares donde el riesgo de violencia y las formas de control territorial sean menores. Asimismo, respecto al estar saludables, se destaca su relevancia por su conexión con otras capacidades en el sentido en el que las promueve o las limita; esto, en tanto “estar enfermos les genera una pérdida

¹⁶ Escolaridad del jefe del hogar no supera la secundaria (Muñetón et al., 2019).

de ingresos que es difícil recuperar” situación que se agrava con las dificultades de acceso al sistema de salud que, además, la población considera que no es confiable (p. 69). Como esta, la educación se valora por su conexión estrecha con el empleo y la posibilidad de mejorar la vida en el largo plazo y es aquella que se destina a sus hijos; “no obstante, las coyunturas de las necesidades obligan a naturalizar la falta de educación por el costo de oportunidad con el empleo” y en cuanto al tema particular del trabajo, se percibe como el recurso más valorado para lograr acceder a funcionamientos como estar educado, tener salud o dignidad; a su vez que es garante de los alimentos, por lo que se está ante empleos para sobrevivir; sin embargo, “muchas veces solo trabaja un miembro de la familia, con suerte por el mínimo” (Muñetón & Gutiérrez, 2017, p. 69).

Igualmente, del estudio de Muñetón y Gutiérrez (2017) podríamos resaltar un funcionamiento valorado por los responsables de los hogares del programa “Medellín Solidaria”: el compartir en familia y contar con lazos familiares; entendiendo que el estar tranquilo y mejorar los resultados del hogar en el futuro, depende de una sana convivencia en el hogar, lo que “también opera en forma inversa” (p. 69).

Es esta última valoración presentada del estudio de Muñetón y Gutiérrez (2017), la antesala de la presentación de los resultados del estudio que tuvo como objetivo analizar el coeficiente intelectual y los factores asociados en niños escolarizados de 6 a 8 años en las comunas Nororiental y Noroccidental de la ciudad de Medellín¹⁷ realizado por Maryoris Z., et al., (2012).

Mediante un muestreo aleatorio simple y una muestra constituida por 423 niños de ambos sexos, los autores concluyen que los factores de riesgo en el bajo rendimiento cognitivo de los niños y niñas de estas comunas están relacionados con “historia de problemas académicos de la madre y padre e historia de problemas de comportamiento de los hermanos, alcoholismo de la madre durante el embarazo y conductas agresivas en el hogar” (Zapata et al., 2012, p. 543).

Además de las conductas agresivas en el hogar, los autores presentan información sobre la relación de los niños clasificados en los niveles inferiores y muy bajos con serias dificultades

¹⁷ 20 instituciones educativas de la zona Nororiental de Medellín, distribuidas en las cuatro comunas que la conforman: Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez y en 21 instituciones educativas de la zona Noroccidental, distribuidas en las tres comunas que la integran: Castilla, Doce de Octubre y Robledo (Zapata et al.)

cognitivas y las bajas condiciones socioeconómicas en los hogares de los niños estudiados y exponen literatura que “reporta que la pobreza persistente tiene efectos dañinos sobre las puntuaciones de la prueba de inteligencia de los niños y su aprovechamiento escolar” lo que está relacionado a su vez con temas como el acceso reducido a recursos que promueven la salud y la nutrición inadecuada; además de otros estudios que concluyen que de los factores ambientales relacionados con coeficientes intelectuales bajos, los de más alta relación son la desnutrición y la pobreza (p. 541).

Así mismo, de este estudio cabe resaltar la conclusión de que “los factores de riesgo que más explican las dificultades cognitivas de los niños son los antecedentes de problemas académicos de la madre” que, referenciando otros estudios, expone que “el nivel de escolaridad de la madre es una de las variables que más contribuye a explicar la varianza del CI del niño” y que la baja escolaridad de los padres se constituye en un factor de riesgo, lo que está relacionado entre otros, con la pobreza (Zapata et al., 2012, p. 542). Con esto, Zapata et al. (2012) concluyen que “los niños de Medellín de padres con problemas académicos presentaron mayor riesgo de tener deficiencia en la Comprensión Verbal y el Coeficiente Intelectual Total” (p. 542).

Para concluir, se presentarán algunos estudios referentes a la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas tanto a nivel latinoamericano como colombiano; entendiéndolos como una de las estrategias que más se ha priorizado para hacer frente a lo anteriormente mencionado.

En el análisis *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina* realizado por Pablo Villatoro (2005) para la CEPAL, se revisan cuatro casos¹⁸ en el marco de sus objetivos, componentes, mecanismos de focalización, impactos y eficiencia; identificándolos como programas innovadores que “pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

De los programas, Villatoro (2005) afirma que “surgen de un enfoque que privilegia la acción sobre las causas de la pobreza para lograr su superación en el largo plazo” (p. 98). Sin

¹⁸ Programa Bolsa Escola y Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil); Familias en Acción (Colombia); Red de Protección Social (Nicaragua), y Programa Oportunidades (México) (Villatoro, 2005).

embargo, expone que este tipo de programas en algunos casos logran reducir la brecha de pobreza que afecta a las familias pobres, pero “no está clara su potencia para lograr que los beneficiarios superen la línea de la pobreza”, lo que también dependerá del monto de la transferencia, la focalización y la ausencia de contracciones económicas (Villatoro, 2005, p. 99).

Así mismo, una de sus primeras conclusiones resalta que “la evidencia muestra que los programas de transferencias condicionadas son efectivos para incrementar la matrícula y la asistencia escolar en el corto plazo. No obstante, sus efectos en la reducción del trabajo infantil no son tan claros” (p. 98). Además, otra de sus conclusiones respecto a los procesos educativos promovidos por estos programas es que “los aprendizajes no mejoran a partir de la participación de los niños en los programas” (Villatoro, 2005). Es decir, si bien la escolaridad es una variable relevante, es necesario “aplicar medidas para mejorar la calidad de la educación que vayan más allá de una mera compensación ante el crecimiento de la demanda” (p. 99).

Por último, Villatoro (2005) se refiere a lo que para él en “definitiva marca una diferencia de estos programas de transferencias condicionadas con otras experiencias desarrolladas en América Latina” y es la implementación de sistemas de evaluación de impacto como parte del diseño de los programas, lo que ha permitido establecer los efectos de las intervenciones y han facilitado la comparación de las hipótesis que se encuentran en la base de este tipo de programas (p. 100).

Por su parte, Virginia Inés Corbella y Yhelin Cristina Calle Espinosa (2017) de la Universidad Nacional del Sur de Argentina, presentan el estudio comparativo de los casos de transferencias condicionadas de Argentina (Asignación Universal por Hijo) y Colombia (Más Familias en Acción) que se diferencian por el criterio de asignación, el primero como ejemplo de transferencias condicionadas universales y el segundo como transferencias condicionadas selectivas.

Entre otras conclusiones, destaco la referente a la comparación de los montos máximos asignados por los programas su impacto en la reducción de pobreza. Sobre esto, el hecho de que para el caso argentino el valor máximo otorgado se encuentra por encima de la línea de pobreza, “haría pensar que las familias beneficiadas pueden superar su condición de pobreza”; en cambio, para el programa Más Familias en Acción, “el mayor monto del subsidio no logra cubrir la línea

de pobreza, lo que estaría significando que esta transferencia busca solo complementar otros ingresos, y tiene una capacidad reducida a la hora de sacar los hogares de la situación de pobreza” (Corbella & Calle, 2017, p. 160).

Sin embargo, el programa en Colombia también ha demostrado tener resultados positivos en términos de asistencia escolar y a seguimientos médicos. En el estudio *How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia*, Orazio Attanasio et al. (2005) evidencian que el programa ha aumentado considerablemente el consumo de los hogares —particularmente de alimentos ricos en proteínas, ropa y calzado para niños—, la asistencia escolar de jóvenes de 12 a 17 años, el porcentaje de niños que hacen visitas de salud preventiva y que, si bien el estado nutricional de los niños más pequeños ha mejorado gracias al programa, no parece haber afectado el estado nutricional de los niños mayores.

Así mismo, Barrero et al. (2004) concluyen como parte de su evaluación de los efectos de los subsidios por educación del Programa Familias en Acción, a través del enfoque de la teoría del capital humano y relacionando de forma directa los niveles de educación de los individuos y sus niveles de productividad, que “el programa tuvo un efecto positivo en la disminución de la tasa de deserción escolar, pasando de 16.5% en el 2002 al 11% el año 2003” y que “el programa debería garantizar su permanencia hasta que los niños que se encuentran actualmente beneficiados lleguen a grado once, obteniendo así, un mayor retorno de la inversión social” (p. 27).

Por último y como ejemplo de una de las evaluaciones realizadas al programa a través del Banco Interamericano de Desarrollo, Walter Mauricio Aguilar y Oscar Javier Siza realizan en el año 2010 la evaluación de impacto de un programa piloto de Familias en Acción en la ciudad de Medellín que, después de la evaluación de impacto realizada entre 2002 y 2006 con base en la cual se tomara la decisión de ampliar el programa a grandes centros urbanos y ciudades, determinara los impactos del Programa FA en Medellín en los componentes de educación, salud, nutrición y consumo. Para esto, se definió la Comuna 1-Popular como el grupo de tratamiento y la Comuna 2-Santa Cruz como el grupo de control.

De esta evaluación, nuevamente resaltan los resultados positivos en aspectos como la permanencia educativa y la asistencia a controles en salud:

En el tema educativo se observan impactos claramente definidos. La tasa de asistencia escolar sigue siendo la variable de mayor cambio en el corto plazo, la cual se ve afectada por la entrega de subsidios condicionados. Esta tasa aumenta 3,9 puntos porcentuales para el total de la población en edad escolar 8 a 17 años de edad. En los jóvenes de entre 12 y 17 años se tiene un impacto de 5,2 puntos porcentuales a la situación sin programa. Además, el Programa presenta efectos para la población femenina de 4.4 puntos porcentuales. No se registran efectos para los niños de entre 8 y 11 años.

Como era de esperar, en salud se encuentran impactos en la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo, en la prevalencia de Insuficiencia Renal Aguda (IRA) y en las prácticas en salud, pero al igual que educación su magnitud es inferior a las anteriores evaluaciones del Programa. En los indicadores de nutrición no se hallan impactos importantes en lactancia e índices de nutrición, pero sí se detecta un impacto positivo en el número y la variedad de alimentos consumidos por los niños. Por último, la transferencia del subsidio genera un impacto positivo de \$63.000 en el consumo total, sustentado en un mayor consumo de alimentos (en especial los de alto contenido proteico) y en mayor vestuario para niños y jóvenes.

De este estudio, también destaca una reflexión respecto a la articulación de la implementación de este tipo de programas con las ofertas estatales en el territorio, afirmando que,

Lo anterior también coincide con las reflexiones hechas por el Banco Mundial respecto a las transferencias monetarias condicionadas en otros países, donde en ciertos programas se ha ampliado y se han mejorado los resultados cuando hay coordinación entre el programa y los proyectos que proveen a las familias servicios sociales del Estado (Aguilar & Siza, 2010).

9. Metodología

9.1. Enfoque metodológico de la Investigación

Esta investigación toma los datos de la realidad a estudiar de las narraciones de los sujetos participantes, en las cuales surgirán referencias a las que ellos mismos atribuirán un valor significativo en relación con su percepción de la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y su aporte a la reducción de la pobreza, en la medida en que se partirá

de sus puntos de vista, se tendrá en cuenta su subjetividad y se rescatará una forma de conocimiento que tiene como fuente la vida cotidiana, estas tres características corresponden a lo que se ha definido como paradigma interpretativo.

Este paradigma prioriza la comunicación con el otro como escenario para reconocer su experiencia y su interpretación, de modo que se logren comprensiones de un fenómeno complejo, como la implementación de programas para la reducción de la pobreza; por tanto, se fundamenta en la recolección de datos verbales, en los cuales se expresa el conocimiento y la visión que han construido sobre el tema los participantes. Este tipo de información compromete un enfoque cualitativo, desde el cual la realidad y el sujeto del conocimiento son interdependientes, y pone en juego el análisis, comprensión y definición que hacen los sujetos de investigación desde sus percepciones, juicios y emociones.

La interpretación de los datos recolectados durante el proceso seguirá los planteamientos metodológicos del interaccionismo simbólico, teniendo en cuenta tres elementos en los que éste se basa: el reconocimiento de la influencia de los significados y los símbolos sobre la acción y la interacción humana, la concepción del vínculo entre el actor y el mundo como procesos dinámicos y la asignación al sujeto de una gran capacidad para interpretar el mundo social.

9.2. Estrategia metodológica

La estrategia de investigación elegida es la teoría fundada introducida por los sociólogos Glaser y Strauss en 1967 definida como una práctica investigativa que parte del punto de vista de los participantes, como datos básicos para construir una comprensión de los fenómenos sociales, en la cual el investigador tiene como función reconocer los significados particulares que dan los individuos a su experiencia y al proceso de cambio surgido durante ella, para finalizar en una producción teórica que recoja de manera abstracta las formas como dan cuenta de su realidad (Strauss & Corbin, 1998, p. 18).

Desde esta concepción se plantea el objetivo del estudio en términos de la percepción de los habitantes de la Comuna 1-Popular sobre la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y su aporte a la reducción de la pobreza, en la acepción que tiene esta

palabra de hacer claridad sobre la significación que adquieren las categorías en las narraciones de los participantes y en las valoraciones que hacen de estas.

9.3. Muestreo y población

En investigación cualitativa desde la teoría fundada se proponen estrategias de selección de los informantes que suponen una elección deliberada e intencional. Las personas o grupos no se seleccionan al azar, se eligen uno a uno de acuerdo con los criterios o características establecidas en el protocolo a seguir en la investigación.

9.4. Estrategias de selección de la muestra

La selección de los informantes o interlocutores en un proceso de investigación cualitativa tiene un carácter dinámico y continúa a lo largo de toda la investigación, valiéndose de estrategias diferentes. Dos estrategias de la investigación cualitativa serán tenidas a la hora de seleccionar las personas que conformarán los distintos grupos que se utilizarán para la generación de la información:

Muestreo Bola de Nieve es una técnica que se puede utilizar al iniciar el proceso de selección de las personas. Identificados los coordinadores de grupos u organizaciones es a través de estos que podrán surgir nuevos contactos sean de permitiendo el acceso a otros interlocutores válidos en el desarrollo de la investigación. Es un modo de involucrar actores sociales en red.

Muestreo intencional o razonado se elige una serie de criterios que se consideran necesarios o altamente convenientes para tener una unidad de análisis con mayores ventajas para los fines que persigue la investigación. Se suelen dejar de lado los casos atípicos o muy particulares y calibrar muy bien la influencia de todo lo que tiene carácter excepcional; sin embargo, se procura que la muestra represente lo mejor posible los subgrupos naturales y que éstos se complementen y equilibren recíprocamente (Delgado & Gutiérrez, 1995).

9.5. Selección de los casos

En la teoría fundada, la selección de interlocutores y casos se hace de manera intencional y deliberada, es decir, que la muestra no se elige al azar de acuerdo con las características del

estudio, y se va modificando y delimitando a lo largo de toda la investigación, valiéndose en dado caso de estrategias diferentes. En este sentido, teniendo como referencia los objetivos de la investigación, se analizarán la pluralidad de actores sociales contemplados como universo de población según el principio de cobertura máxima y saturación de información.

De igual forma, los grupos y casos de interés para estudiar serán identificados de acuerdo con criterios de experticia en el campo aplicado (diseño, ejecución y evaluación del programa en la ciudad) y para el caso de los beneficiarios, estos participaran en organizaciones y/o grupos en los que cuentan con un alto nivel de reconocimiento por pares, las instituciones o la comunidad.

9.6. Selección de los grupos

Se conformarán tres (3) grupos de máximo 5 integrantes cada uno, con las siguientes características:

El primero estará conformado por habitantes de la comuna 1-Popular que participen en grupos de liderazgo comunal. Para su selección se hará un mapeo con los líderes de diferentes organizaciones de representantes en la comuna para identificar los grupos de personas que compartan las características antes descritas y a los cuales se pueda tener acceso, esto será posible gracias a las consultas en la Secretaría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del distrito de Medellín. Una vez identificados dichos líderes, serán contactados de modo escrito y telefónico, se presentará el proyecto y se solicitará su aval para hacer parte de la investigación.

El segundo grupo estará conformado por funcionarios de la Unidad de Familia de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del distrito de Medellín, entidad encargada de la operativización de este programa a nivel territorial para Medellín. Se realizará un directorio de las personas encargadas de cada uno de los momentos de la implementación del programa en la ciudad con el fin de identificar al menos una por proceso. Una vez identificados se contactarán vía escrita y telefónica, se presentará el proyecto y se solicitará su aval para hacer parte de la investigación.

El tercer grupo lo integrarán habitantes de la comuna 1-popular que sean o hayan sido beneficiarios del programa de Familias en Acción por más de 3 años sin ningún tipo de vínculo

directo con instituciones responsables de la implementación del programa o procesos de liderazgo de su comuna. Una vez identificados se contactarán, se presentará el proyecto y se solicitará su aval para hacer parte de la investigación.

9.7. Categorías iniciales

A continuación, se presentan las categorías iniciales que operan como conceptos orientadores de la fase de generación de la información.

Categoría	Subcategorías	Observable
Concepción de pobreza	<p>Qué es</p> <p>Causas</p> <p>Consecuencias</p> <p>Factores de permanencia en pobreza</p> <p>Factores de superación de pobreza</p>	<p>Cómo entienden las personas entrevistadas la pobreza, cuales consideran que son sus causas, cuáles sus consecuencias, qué factores hacen que se permanezca en pobreza y, aún más importante, qué factores consideran fundamentales para su superación.</p>
Implementación del programa Familias en Acción	<p>Definición del programa</p> <p>Objetivos</p> <p>Eficiencia</p> <p>Fortalezas</p> <p>Debilidades</p> <p>Inversión de los recursos</p> <p>Recomendaciones para su mejoramiento</p>	<p>Respecto al programa objeto de esta investigación, cómo lo definen, cuáles consideran son sus objetivos principales, percepciones sobre su eficiencia, fortalezas, debilidades, la relación con los recursos transferidos y propuestas de mejora.</p>
Transferencias Monetarias Condicionadas y reducción de pobreza	<p>Aportes del programa a la salud</p> <p>Aportes del programa a la educación</p> <p>Aportes al desarrollo comunitario</p>	<p>Relación entre la implementación del programa y las percepciones sobre los resultados sobre las consideraciones y concepciones de pobreza previamente manifestadas</p>

	Cambios generados Implementación del programa y superación de la pobreza	
--	---	--

Fuente: elaboración propia

9.8. Técnicas de recolección de la información

Teniendo presente las preguntas de investigación se opta por trabajar la generación de información desde un énfasis marcado por estrategias dialógicas e interactivas; las primeras, entendida como toda aquella acción regulada que tiende a favorecer la acción comunicativa y a generar conversaciones en un ambiente de seguridad lo que implica un diálogo creciente y gradual configurado como una de las fuentes principales de producción de información.

Las segundas, interactivas se concibe como dispositivos contextualizados que posibilitan visibilizar sentimientos, vivencias, formas de ser, creer, pensar, actuar, sentir y relacionar, que se manifiestan en la interacción de los sujetos con el investigador.

Estas estrategias favorecerán la relación intersubjetiva, la mirada desde el interior de los habitantes de la comuna 1-Popular que viven y producen su propia realidad subjetiva, además de facilitar en el investigador la comprensión de creencias, mentalidades, mitos, prejuicios, modos de vida, entre otros.

Las técnicas por utilizar son:

Grupo focal. Como entrevista aplicada a un grupo pequeño, que busca profundizar en aspectos cualitativos de un problema, se realizarán dos (2) grupos focales con diferentes actores representativos en el proceso de implementación del programa de Familias en Acción, cada grupo tendrá una duración de tres horas y busca poder profundizar en la percepción de los habitantes de la comuna 1-Popular sobre la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y su aporte a la reducción de la pobreza.

Entrevista semiestructurada. Entendiendo la entrevista semiestructurada como una técnica de recolección de información oral y personalizada en la que, definido un tema previamente, se establece un guion de preguntas de forma abierta que permita respuestas amplias e incluso añadir nuevas; se realizarán (4) entrevistas semiestructuradas a personas encargada de la implementación del programa para Medellín cuyo objetivo será el comprender cómo se implementa el programa para la ciudad y a líderes sociales del territorio que socialicen sus perspectivas sobre las implicaciones del programa en el territorio.

9.9. Proceso de obtención de la información:

La obtención de la información se realizará bajo una lógica inductiva en la que se atravesarán los siguientes pasos:

Paso 1. Se identifican las personas a entrevistar y se construye una base de datos.

Paso 2. Cada uno de los sujetos se contacta telefónicamente y se envía posteriormente invitación personalizada a participar como informantes claves en la investigación.

Paso 3. Aceptada la invitación se envía formato de entrevista centrada sobre la implementación del programa Familias en Acción en la Comuna 1-Popular.

Paso 4. Se programa la realización de tres grupos focales de dos (2) horas de duración con un máximo de 5 personas. La selección de las personas se hará de modo que queden representados los diferentes sectores de beneficiarios del programa y de funcionarios involucrados en el proceso de implementación del programa en la ciudad.

9.10. Técnicas de procesamiento y análisis de los datos

Este momento se caracteriza por la recolección y organización de fuentes primarias, las cuales han sido generadas mediante el diálogo y el intercambio de las percepciones y conocimientos que tienen los habitantes de la comuna 1-Popular, sus líderes y los representantes de entidades encargadas de operativizar el programa en la ciudad.

Las percepciones y conocimientos que se generen en el trabajo de campo serán compiladas o llevadas a textos narrativos, descriptivos y explicativos (transcripciones de entrevistas, trabajos

grupales y observaciones de campo) pasando por una serie de procedimientos sistemáticos donde se realizarán tablas que permitirán presentar la información de forma ordenada temáticamente, y facilitarán los procesos comparativos y de generalización.

La utilización de estas tablas en esta etapa permite trascender del ejercicio descriptivo al análisis de los datos cualitativos, al tener por sentido organizar de manera secuencial y simultánea los contenidos, ideas, valoraciones y percepciones en torno a las categorías analíticas que ordenan y focalizan el estudio.

Al respecto, parece lógica argumentar que se transcurre al nivel descriptivo y se identifica lo que está pasando con los actores sociales. Dentro de esta identificación se hace una construcción conceptual y se estructuran categorías de acuerdo con diferentes categorías.

Por su parte, la Teoría Fundamentada se presenta como una estrategia que permite comparar permanentemente los segmentos de datos para identificar relaciones y patrones que puedan dar lugar a organizaciones conceptuales y teorizaciones para la explicación de un fenómeno o situación.

El proceso de análisis de datos en la Teoría Fundamentada se realiza en tres momentos: un momento descriptivo, un momento analítico y un momento interpretativo. Cada uno de estos momentos se caracteriza por un proceso particular de codificación. Si bien el proceso de análisis es iterativo y difícilmente puede representarse de manera lineal - secuencial, resulta útil –con fines heurísticos, presentar una ruta del proceso de análisis que permita identificar los niveles de este. Estos niveles indican la manera de sistematizar el conjunto de datos emergente, pero no debe confundirse con “pasos” del análisis.

El proceso de análisis se desarrolla en seis niveles:

- Nivel 1: Análisis por categoría por grupo.
- Nivel 2. Análisis por categoría por caso.
- Nivel 3. Análisis global categoría.
- Nivel 4. Análisis global por grupo.

- Nivel 5. Análisis global por caso.

- Nivel 6. Análisis global.

9.11. Estrategias de validación

i. Ponderar la evidencia

Es necesario sopesar la calidad de la información, para lo cual debe tenerse en cuenta:

Los informantes; los datos provenientes de informantes que conocen el tema garantizan la calidad de la información que se recoge.

La circunstancia en que se recoge la información; los datos que se recogen a partir de contactos repetidos son más “fieles; esfuerzos de validación. Los mejores datos son aquellos que han sido sometidos a algún criterio de validación durante la recolección.

ii. Revisar casos marginales

Esta estrategia busca incrementar la validez de los resultados obtenidos, mediante la revisión de casos que no “encajan” con la línea analítica o interpretativa.

Estos “casos marginales” es importante analizarlos para verificar si representan realmente casos atípicos, ya que pueden dar indicios de dimensiones del problema no consideradas en los análisis previos.

iii. Contrastar explicaciones

Búsqueda de explicaciones y temas alternativos a los derivados del análisis inicial. Se puede hacer mediante dos procedimientos. Inductivamente, explorando otras formas de organizar los datos que conduzcan a hallazgos distintos, o lógicamente, generando nuevas categorías conceptuales y determinando la posibilidad de que los datos puedan sustentarlas.

iv. Buscar evidencias negativas

Consiste en identificar datos que contradigan una conclusión dada o que sean inconsistentes con dicha conclusión. Se trata de buscar evidencia que refute lo dado por cierto.

Si se encuentra esta evidencia debe formularse una conclusión alternativa que contemple la nueva información. Aunque la ausencia de evidencia negativa no es una prueba irrefutable, si constituye un medio para aumentar la validez de las conclusiones.

10. Consideraciones éticas

Las consideraciones éticas del presente estudio están formuladas a partir de la declaración de Helsinki y las pautas éticas para la investigación biomédica preparadas por el Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas –CIOMS- y la Resolución 8430/93 del Ministerio de Salud (Colombia). La presente se clasifica dentro de la categoría de investigación “**con riesgo mínimo**”, ya que los participantes no serán expuestos a procedimientos invasivos o de diagnóstico ni tampoco se manipulará la conducta del sujeto.

En el momento en que se utilizarán técnicas interactivas, grupos focales y entrevistas tampoco se solicita información personal o íntima, ni se abordan temas sensibles; no obstante, se les solicitará por escrito a los integrantes el asentimiento para la participación en la investigación y se informará acerca de las formas de registro de la información (fotografías, grabaciones de audio), los fines de dichas formas de registro, su custodia y su uso.

A continuación, se exponen las consideraciones éticas del estudio, de acuerdo con la declaración de Helsinki, a las pautas éticas para la investigación biomédica preparadas por el Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas –CIOMS- y a la Resolución 8430/93.

- i. **Derecho a la información:** se brindará a los participantes y a sus representantes legales información detallada con relación a los propósitos, procedimientos, instrumentos de recolección y análisis de los datos, en el momento que lo estimen conveniente.
- ii. **Derecho a la no-participación:** los participantes (o sus representantes legales), al estar informados de la investigación y de sus procedimientos, tienen plena libertad para abstenerse de responder total o parcialmente las preguntas que le sean formuladas o de participar en las actividades propuestas y a prescindir de su colaboración cuando a bien lo consideren.

- iii. **Secreto Profesional:** la investigación garantiza el anonimato de los participantes debido a la importancia y respeto a la dignidad y valor del individuo, además el respeto por el derecho a la privacidad. El investigador se compromete a no informar en sus publicaciones o actividades de divulgación, ninguno de los nombres de los participantes o las instituciones, ni otra información que permitiera su identificación.
- iv. **Compromiso de proporcionar información actualizada obtenida durante el estudio:** el investigador se compromete a socializar los resultados de la investigación con los participantes y con las comunidades. Para tal fin se desarrollarán las estrategias que permitan la apropiación social del conocimiento generado.
- v. **Remuneración:** los fines de la presente investigación son eminentemente académicos y profesionales y no tienen ninguna pretensión económica. Por tal motivo, la colaboración de los participantes es totalmente voluntaria y no tiene ningún tipo de contraprestación económica ni de otra índole.
- vi. **Divulgación:** los resultados de la investigación podrán ser divulgados mediante su presentación en eventos académicos nacionales e internacionales, y a través de artículos publicados en revistas académicas. No obstante, en estos procesos de divulgación el secreto profesional se mantendrá sin que se pudiera dar lugar al reconocimiento de la identidad de los participantes.
- vii. **Disponibilidad de tratamiento:** Dado que la investigación no contempla ningún tipo de diagnóstico o intervención y que no se modificará la conducta de los participantes ni se abordarán temas relacionados con la intimidad que puedan afectar emocionalmente a los participantes, la investigación no contempla la disponibilidad de ningún tipo de tratamiento.
- viii. **Molestias o riesgos esperados:** La investigación no contempla ningún tipo de riesgo físico, psicológico o de otra índole para los participantes. Es posible que, durante el desarrollo de las actividades de recolección de datos, los participantes experimenten algunas molestias relacionadas con el cansancio o con la dinámica grupal, pero estas molestias no implican ningún riesgo para la seguridad e integridad de los participantes y tienen un carácter transitorio.

11. Resultados

Para acercarnos al objetivo de esta investigación en cuanto a la valoración de las percepciones de los habitantes de la Comuna 1 en la implementación de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su relación con la reducción de la pobreza, el ejercicio de recolección de la información se definió en tres ejes principales: la concepción de la pobreza, el programa Familias en Acción y la relación entre la implementación de este programa y la reducción de la pobreza.

El primer eje pretende tener un acercamiento con el cómo entienden las personas entrevistadas la pobreza, cuáles consideran que son sus causas, cuáles sus consecuencias, qué factores hacen que se permanezca en pobreza y, aún más importante, qué factores consideran fundamentales para su superación. En segundo lugar, se consideró indispensable recolectar información sobre las comprensiones respecto al programa de Transferencias Monetarias Condicionadas objeto de esta investigación en términos de cómo lo definen, cuáles consideran son sus objetivos principales, percepciones sobre su eficiencia, fortalezas, debilidades, la relación con los recursos transferidos y propuestas de mejora. Y, por último, la relación entre la implementación del programa y las percepciones sobre los resultados sobre las consideraciones y concepciones de pobreza previamente manifestadas.

11.1. Concepción de la pobreza

ix. Qué es pobreza

Sobre el concepto de pobreza, en un primer momento, las personas presentaron ideas no muy alejadas de las que han sido las definiciones del fenómeno por la academia y las utilizadas por los gobiernos para los procesos de medición y formulación de políticas. Lo referencian como las carencias de elementos para la satisfacción de las necesidades en relación con la subsistencia o sobrevivencia de las personas, familias o sociedades; esto, relacionado, a su vez, con la pobreza monetaria y la incapacidad para percibir ingresos. Entendiendo así a la pobreza como un fenómeno que, aunque económico, está directamente relacionado con las condiciones y la existencia de la vida misma.

Digamos que la pobreza son todas esas privaciones que las familias tienen por las condiciones del no acceso a la satisfacción de las necesidades básicas que cualquier persona debe tener para poder sobrevivir entonces la pobreza está concebida como esa ausencia para acceder o esa incapacidad, más bien, de percibir unos ingresos que le permitan a las familias, para el caso pues a los adultos a las personas económicamente activas, garantizar las necesidades básicas de todo el grupo familiar (comunicación personal).

No obstante, a medida que se profundizaba sobre el cuestionamiento surgían elementos que complementaban esa definición inicial con componentes tanto individuales como sociales. Surge así la relación a una “pobreza psicológica” o “pobreza educativa” referente a la carencia de capacidades de las personas en términos de conocimientos que, relacionadas estrechamente con factores como la educación y la salud, permitan el aprovechamiento de los elementos físicos o las oportunidades presentadas.

En lo físico, pues es del tema económico, la falta de accesibilidad a las tecnologías de la información; pero también en lo psicológico es el tema educativo, quizás la falta de conocimiento frente a un tema es también pobreza educativa, entonces ahí serían como 2 ejemplos: uno económico que es esa falta de acceder a un computador y la otra es esa educativa que ya sería como el tema del conocimiento (Comunicación personal).

Habitante de la Comuna 1

Así mismo, en términos de lo social y comunitario, surge la “pobreza de espacios” como un tipo de pobreza referente a la escasez de espacio público en los territorios que permita la dispersión de las personas y familias, “un ejemplo de esto es la falta de espacios donde los niños, jóvenes puedan dispersarse; [...] no tenemos muchos espacios y, quizás, aunque ahorita hablamos de la pobreza monetaria, una pobreza material, hay una pobreza de espacios, pobreza donde no hay lugares de disfrute”.

Por otra parte, desde los aportes de las beneficiarias del programa al ejercicio, además de concebir la pobreza como falta de recursos que permitan tener lo suficiente para sostenerse y suplir lo indispensable, se hace énfasis en que uno de los agravantes de esa pobreza es el no contar con empleo o no tener oportunidades para personas mayores a cargo del hogar, en su mayoría, mujeres.

Uno que pasa de 60 años y tenga todavía niños menores de edad, eso uno vive prácticamente que ya no trabaja es pobreza. [...] porque hay muchos hogares, no nos digamos mentiras, hay muchos hogares, entre esos hogares yo me cuento en él, que uno se levanta y muchas veces si usted arregla su desayuno no puede arreglar su almuerzo y si arregla su almuerzo, no puede arreglar la comida; máximo usted se come dos comidas al día, no se alcanza a comer las tres; porque nos suele pasar. ¿Por qué? porque mi hogar se compone ya de todos mayores (comunicación personal).

Mujer Comuna 1

Una definición de pobreza adicional presentada por las personas entrevistadas es la de “pobreza de pensamiento” o “pobreza de mente”, entendiéndola como las condiciones mentales que tienen como resultado la falta de deseo o motivación por salir adelante; “pobre de no querer salir adelante”.

Ese es mi concepto de alguien pobre. Porque es que económicamente todos tenemos necesidades, todos necesitamos recursos; pero si uno trabaja, se esmera por salir adelante, por qué uno tiene que decir: “no, es que yo soy tan pobre que no puedo tener esto”. Eso, uno es pobre de mente.

Mujer Comuna 1

ii. Causas de la pobreza

Ahora bien, al preguntar por las causas de la pobreza, aunque hubo diversidad en las respuestas, dos de los factores que más se repitieron fueron la falta de empleo y la falta de oportunidades; ambos relacionados con la capacidad de las personas y los hogares para la generación de ingresos económicos que permita resolver las necesidades planteadas desde las concepciones de pobreza expuestas anteriormente, “porque si yo tengo un empleo no tengo pobreza. Porque tengo un salario con qué comer, con qué sobrevivir y con qué educar bien a mis hijos...”

Así mismo, en cuanto a las oportunidades laborales se mencionan también otros elementos limitantes para acceder a ellas como el nivel educativo, ya que “a la hora de conseguir empleo

limita mucho que las personas puedan acceder a un a un empleo que les garantice percibir unos ingresos para poder garantizar las condiciones básicas para poder subsistir”; la edad, en tanto “ya uno con la edad no le dan un trabajo, un empleo digno que verdaderamente valga la pena” y la falta de experiencia, porque “de pronto hay personas que pueden decir «no, yo quiero trabajar» o «yo estudié tal cosa y no estoy trabajando»; pero sí terminó la carrera y no le dieron las oportunidades de empezar en esa carrera que porque no tenía experiencia. Entonces, ¿qué hace?”.

En lo referente a falta de oportunidades, resaltan que “muchas veces uno quiere salir adelante, conseguir un trabajo, pero no es que uno no quiera, a veces no puede porque no hay oportunidades donde a uno puedan como brindarle esa capacidad de uno salir adelante”. Y que, además de la existencia de oportunidades, destaca la importancia de contar con garantías de acceso y permanencia en dichas oportunidades, es decir, se identifica como una causa de la pobreza no únicamente la falta de oportunidades, sino la falta de condiciones propicias que aseguren la sostenibilidad de las personas en los procesos ofertados, identificando en esto necesidades de igualdad en términos de las posibilidades de acceso y de equidad, en tanto se reconozcan los “elementos que no permitan que unas personas accedan a ciertos beneficios”. Para el caso de la oferta de educación postsecundaria, por ejemplo, significa un reto no solo en términos de asegurar recursos mínimos necesarios como la alimentación o el transporte para que las personas puedan acceder y permanecer, sino también en justificar a las familias en pobreza la dedicación del tiempo de jóvenes en edad de trabajar a un proceso que no genera ingresos —y que los requiere—, en lugar de una actividad que sí lo haga.

la Comuna 1 maneja mucho el tema de educación superior, dónde fue la comuna que dejó, por primera vez a nivel nacional, recursos públicos para que los jóvenes pudieran acceder a educación superior en el 2014; sin embargo, muchos de nuestros jóvenes no podían acceder porque tenían que responder por la casa (comunicación personal).

Habitante Comuna 1

Para el caso particular de un país como Colombia y una ciudad como Medellín, además de los factores anteriormente expuestos, las dinámicas sociales y el contexto histórico tienen altas implicaciones en la generación de pobreza. Así, surgieron también temas como el desplazamiento forzado y las condiciones de llegada al territorio como otro de los factores identificados como

causantes de pobreza que incluye principalmente víctimas de conflicto armado interno y migrantes; tanto por las características de vulnerabilidad de la situación en sí misma, como por temas culturales y su relación con los procesos de adaptación.

Podríamos hablar también de las condiciones en las que llegan de pronto las familias a Medellín, el desplazamiento forzado también es una condición que limita las familias, porque son personas de que vienen de otras culturas, que tienen otras costumbres, que de pronto no saben trabajar en la ciudad y que vienen del campo (comunicación personal).

Representante instituciones

Por último, las personas entrevistadas también relacionan causas desde el nivel político y administrativo, resaltando temas como la corrupción y los malos gobiernos como generadores de pobreza en los territorios: “[...] allá se vive mucho la pobreza porque llegan los recursos y los gobernantes se lo roban. Entonces, ¿cómo alguien sale adelante así?”. Esto, relacionado a su vez con la generación de políticas que atiendan las problemáticas asociadas a la pobreza.

La corrupción. Si bien hay ciertas características de las personas por satisfacer sus necesidades básicas, un elemento que impide que el Estado, por ejemplo, ayude en ese propósito que es desde el punto de vista constitucional, es la corrupción. Y ahora, obviamente la falta de políticas que ayuden a disminuir esas necesidades, es decir, mejorar los ingresos de las familias (comunicación personal).

Representante instituciones

iii. Consecuencias

Respecto a las consecuencias de la pobreza, también se contó con gran variedad de elementos asociados a niveles físicos y mentales; desde dimensiones individuales, familiares y sociales; en las que resalta, además, la interrelación entre las diversas consecuencias mencionadas.

Unas de las consecuencias que presentaron las personas entrevistadas y que, se podría decir, son de fácil identificación son las relacionadas a las afectaciones a la salud. Se hace mención a estas principalmente en términos de hambre y mala alimentación que se relaciona con problemáticas como la desnutrición y desnutrición infantil y, a su vez, a otros problemas como

falta de concentración a la hora de estudiar o bajo rendimiento académico y todo esto, con el bajo bienestar y baja calidad de vida de las personas y familias.

¿Qué vive una persona pobre día a día? bueno, yo tengo familias que se levantan a las 10 de la mañana para almorzar tarde y no desayunar; entonces, ¿qué implica esto? desnutrición, implica desnutrición, mala alimentación, falta de concentración a la hora de estudiar. Entonces, ahí empieza la pobreza, por falta de alimentación, por falta de oportunidades (comunicación personal).

Habitante Comuna 1

Por otra parte, además de las afectaciones a la salud física, también se hizo alusión a consecuencias en términos de salud mental y relaciones interpersonales, en tanto la escasez de recursos significa para las personas y familias, no solo preocupaciones constantes en la cobertura de elementos para la sobrevivencia, sino también limitaciones para participar en actividades de recreación y dispersión; lo que, a su vez, para los entrevistados repercute en el deterioro de las relaciones familiares e interpersonales, llegando a generar situaciones como la expulsión de miembros de los hogares e incluso, el suicidio.

[...] la falta de accesibilidad a tiempos de dispersión no es lo mismo que usted en este momento gane \$1'000.000, que es el mínimo actualmente, que con eso usted paga un arriendo y unos servicios, pero no tenga la oportunidad de salir con su familia, o sea un tema de convivencia, un tema de Salud Mental que no permite que las familias evolucionen y que tengan quizás esa estabilidad emocional que es necesaria para la convivencia. [...] yo creo que se destaca es el tema familiar... muy importante la salud mental de las familias, muy importante es el tema de la salud mental de esos jóvenes que... ayer veía un video de un joven que le iban a quitar la moto porque no contaba con el SOAT o con la Tecno y era el desespero de saber que, o sea, otro problema más, otro problema más porque no puedo acceder a pagar en este momento esto porque tengo que pagar otras cosas. Entonces yo creería que uno de los grandes problemas y afectaciones es el tema de la Salud Mental (comunicación personal).

Habitante Comuna 1

¿a qué lo lleva uno la pobreza? tomar cosas de no hacer. Muchas veces *matasen* porque yo me he dado cuenta de padres de familia que se han matado porque no ven cómo salir adelante con sus hijos y eso es muy triste, que una familia pierda a alguien de la familia simplemente por falta de empleo, por falta de oportunidades, por falta de tener una forma de subsistir con la familia... horrible, mami (comunicación personal).

Habitante Comuna 1

También, y estrechamente relacionada a los temas de salud mental, se presenta como una de las consecuencias de la pobreza las limitaciones en los procesos de auto realización y búsqueda de la felicidad.

Digamos que la pobreza hace que las personas simplemente se limiten a pensar en cómo van a vivir el día a día y no hay sueños, no hay expectativas, no hay como esa situación que tiene que ver con el bienestar y con la calidad de vida a la que se supone que todas las personas debemos tener derecho. Entonces se ven truncadas una cantidad de situaciones y las personas, para el caso las familias, no cuentan con eso mínimo que debería tener cualquier ser humano para poder ser feliz, para poder estar en condiciones mínimas de bienestar, por decirlo de alguna manera (comunicación personal).

Representante instituciones

Por otra parte, y muy de la mano con las causas de la pobreza relacionadas previamente, se identifica también como una de sus consecuencias la dificultad para aprovechar las oportunidades que se presentan. Para las personas entrevistadas, por ejemplo, la pobreza implica un impedimento para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo; incluyendo la educación básica, media y postsecundaria. Lo que agudiza, a su vez, las dificultades de acceso a oportunidades laborales.

¿Qué consecuencias trae la pobreza o la falta de empleo? la falta de un estudio para los muchachos de universidad. Muchos no tenemos la capacidad de darla y si se la damos, el muchacho no quiere estudiar porque no va a estudiar con hambre, para unos pasajes, que papelería; porque una universidad pide demasiados papeles y un muchacho, un joven de estos, no tiene la oportunidad de trabajar, no tiene la oportunidad de estudiar, ¿a dónde se

va? a las calles; ¿a dónde se va? a volverse drogadicto; ¿a dónde se van? de pronto algunos a tirarse en algún subsidio o en alguna cosa...” (comunicación personal).

Habitante Comuna 1

Como resultado de la falta de oportunidades o de las garantías para acceder a ellas y la necesidad imperante de percibir recursos para suplir necesidades, las personas entrevistadas reconocen como otras de las consecuencias de la pobreza la violencia, la delincuencia y la drogadicción.

¿cuántos niños no quieren...? se van, empiezan a estudiar y cuando ven bajos recursos les toca... los sacan del colegio, ya no pueden ir y ahí es donde empiezan en las calles, cogen los malos vicios, ahí es donde se vuelven unos malandros ¿y qué? y los matan por ahí. ¿Todo por qué? porque no tuvieron la oportunidad, no les dieron la oportunidad, no tuvieron un apoyo, un subsidio, nada que, pues, una entrada por otro lado entonces, esas son cosas que pasan también se involucran con las bandas. Porque ellos empiezan “ah, no, no tengo para comprar esto... ah, me van a mandar a hacer tal cosa y por tanto...” Entonces también se ven involucrados con la delincuencia (comunicación personal).

iv. Permanencia

Entendiendo la permanencia como la continuidad prolongada en el tiempo de las situaciones asociadas a la pobreza, las respuestas evidenciaron, nuevamente, coincidencia con elementos presentados en los temas anteriores. Sin embargo, para este caso hubo un punto diferenciador entre las personas entrevistadas beneficiarias y quienes no lo eran.

Para las personas que no son beneficiarias del programa, las respuestas iniciales al preguntarse por los factores de la permanencia en pobreza fueron los relacionados a lo “cultural” o asociados a la “estructura mental de las personas que puede limitar el moverse e ir adelante” y esperar que el Estado supla lo que “ellos por sí solos o por sí mismos no han podido garantizar” por la falta de iniciativa propia en la búsqueda de condiciones diferentes y el acceso a oportunidades.

hay imaginarios; imaginarios colectivos que tienen que ver con que como las generaciones anteriores fueron pobres, pues todos van a seguir siendo pobres y no salen de ese círculo. Aunque sí hay familias que logran salir del círculo de la pobreza y que logran, digamos que, no quedarse pensando en eso, en que son pobres y van a seguir siendo pobres; sino que buscan otras condiciones, otras alternativas, acceden a oportunidades... Hay familias que buscan oportunidades, que no solo están esperando a que el Estado llegue a garantizar una cantidad de cosas que ellos por sí solos o por sí mismos no han podido garantizar (comunicación personal).

Representante X

También relacionado al tema cultural, hubo quienes asociaron la existencia de programas de transferencias monetarias a las personas en pobreza como parte de los factores implicados en que estas personas permanezcan en pobreza por un estado de “acomodo”.

Los subsidios que entrega el gobierno. Yo voy a ser así de franco, yo pienso que entre más subsidios *haya*, la gente va a querer trabajar menos; ese es uno de los problemas que la gente está esperando que el gobierno entregue subsidios para poder recibirlos y trabajar menos (comunicación personal).

Representante X

eso es un tema cultural también, hay un tema cultural muy ligado y pues vamos a hablar un poco ahorita del tema de Familias en Acción y hay una concepción general respecto a que “ay bueno, vamos a tener más hijos para que Familias en Acción nos los mantenga”, ¿cierto? [...] pero hay quizás un porcentaje de ese 100%, un pequeño porcentaje que las personas se queden es por temas culturales, ¿cierto? A veces porque no le han encontrado el gusto a estudiar, no le han encontrado el gusto a trabajar porque están recibiendo esas transferencias económicas que vienen del Estado y no lo digo en su generalidad, pero sí hay muchos casos en los cuales las personas no encuentran la salida, se acomodan (comunicación personal).

Representante X

Así mismo, además de lo cultural y profundizando en el cuestionamiento, reconocen también en el papel del Estado y su deber en la protección de los derechos de las personas, un rol fundamental en la permanencia de la pobreza. Esto, tanto en la generación de políticas e inversiones para su atención, como en la garantía de que estas políticas e inversiones permanezcan en el tiempo.

a veces es la estructura mental la que también puede limitar el moverse e ir adelante y dos, obviamente al Estado, el Estado está en todo el deber constitucional de garantizar la vida, honra y bienes de sus administrados o de su gente y creo que en ese orden de ideas le cabe o tiene un papel importante en generar políticas que ayuden a disminuir los niveles de pobreza o los niveles de concentración de los recursos para que sea, digamos, más equitativos y puedan sus administrados, en términos del gobierno, o sus habitantes poder tener el mismo disfrute y goce (comunicación personal).

Representante X

no quiero desligarme de que muchas de las cosas de porque se sigue en la pobreza es porque el Estado tiene que garantizar mejorar la calidad de vida de las personas [...] que se permanezca también en la pobreza es la falta de garantías estatales en los territorios. [...] al cerrar las puertas del Estado y no garantizar tampoco procesos que fomenten al joven a trabajar, al adulto, quizás, a tener sus puestico de ventas o no saber cómo emprender, esto también hace que se queden en la pobreza y vuelvan a esos lugares que les garantiza mucha más estabilidad, lastimosamente, económica (comunicación personal).

Representante X

Ahora bien, por parte de las personas beneficiarias, si bien también se hace relación a la necesidad de las iniciativas por parte de las personas y las familias para no permanecer en pobreza y acceder a las oportunidades, reconocen en los apoyos de programas de transferencias monetarias condicionadas un punto de partida para generarlo.

Y si uno se consigue un peso, mayoría de los hogares, también hay que decirlo, que mayoría de los hogares se consiguen un peso y en vez de poner un fortalecimiento, se lo beben. Porque todo hay que decirlo, porque así pasa... se lo beben. Pero si uno se consigue un

pesito y lo pone en fortalecimiento, pues todos los días tiene un granito de arena (comunicación personal).

Habitante X

Y así, se reconoce en esta posibilidad de contar con recursos que permitan empezar iniciativas propias para generar ingresos la capacidad de salir de la pobreza y en su inexistencia, la continuidad en la pobreza.

Porque si uno vive de un diario, de un diario va a vivir toda la vida, viviendo de un diario; porque si no tiene un básico o un fortalecimiento, un apoyo económico que le den cada mes, cada dos meses, nunca vamos a salir de ahí; siempre vamos a estar con el mismo estanbar [stand by] (comunicación personal).

Por otra parte, las personas beneficiarias también identifican la falta de acceso a educación y empleo como otros de los factores para la permanencia en pobreza.

la otra es que si no estudiamos vamos a seguir siendo pobres, porque si no estudiamos vamos a seguir siendo pobres; estadísticamente está que la persona, la familia que no tiene estudiantes y que se dedican a un mínimo pues son pobres, porque el mismo contexto lo obligó a ser así (comunicación personal).

Representante X

como digo yo, por ejemplo, yo que no puedo trabajar, yo que no puedo salir a buscar empleo ni nada, porque hace muchos años sufro de estas manos, ¿a mí qué me toca? quedarme en la casa, esperar a ver mi hija que sale a conseguir, si la llaman a trabajar, si no la llaman, porque yo no me puedo mover para ningún lado... a mí sí me toca seguir en la pobreza y esperar a ver qué resulta por ahí a ver quién se apiada de una entrada por otro lado (comunicación personal).

Habitante X

v. Superación

En cuanto a la superación de la pobreza, se presentan también elementos relacionados a las posibilidades de generación de ingresos que permitan pasar de un estado en el que se cubre lo necesario para sobrevivir a uno en el que las preocupaciones por esto estén cubiertas. La generación de oportunidades sobre todo en lo relacionado a educación y empleo y la garantía de acceso a ellas, reconociendo entre ambos elementos una estrecha interrelación y a su vez una implicación directa en la posibilidad de aumentar los recursos económicos de las personas y familias.

Generar oportunidades. Yo creo que es muy importante entender que a veces uno está ligado a esos hechos de vida de nuestras familias y a veces tenemos esa concepción de que como venimos de una montañita la cual fue habitada por personas desplazadas no vamos a salir adelante, por eso nuestra comuna le apostó al tema educación superior, porque reconocemos que la educación es la puerta para salir de la pobreza (comunicación personal).

Se identifican también, los cambios en las concepciones sobre la imposibilidad de salir de la pobreza como un factor necesario para que las personas y familias accedan efectivamente a las ofertas y oportunidades presentadas.

Entonces qué tenemos que hacer para superar esto: primero, es cambiar una concepción de que sí podemos salir de la pobreza, ¿haciendo qué? un trabajo disciplinado, juicioso y a través de las oportunidades.

Es una forma también de decirle a los niños que al estudiar van a salir de la pobreza, porque es que la pobreza se sale es con educación, porque la educación es lo que permite tener unos mejores empleos y tener buenos ingresos; eso está probado, en cualquier lugar del mundo: de la pobreza se sale es con educación y con condiciones de empleo, obviamente (comunicación personal).

Si bien se identifica en el estudio la posibilidad de acceso a mejores empleos, también se reconoce que no es condición de posibilidad para el trabajo y generar ingresos, como lo expresa una de las personas entrevistadas: “trabajar. Para poder salir adelante, porque es que así uno no estudie hay muchas formas de trabajo, desde que uno tenga ganas y quiera salir adelante, hay

mucho que trabajar. Uno puede trabajar”. No obstante, en cuanto al empleo como catalizador de salida de la pobreza, se identifican otros aspectos necesarios para su función potenciadora de estos procesos como,

La garantía de acceso con enfoques diferenciales,

Lo primero, empleo. Oportunidades, pero oportunidades reales, que no te pongan muchas trabas para poder estudiar, para ingresar a trabajar. Creo que es injusto que no le den trabajo a una persona mayor por ser mayor si es la que tiene la experiencia, parta de ahí (comunicación personal).

La motivación y el amor con el que se estudie o trabaje,

Las ganas, ponerle berraquera, amor a lo que uno hace, aprovechar al máximo el colegio, la universidad. Lo que uno esté estudiando, ponerle ese amor; porque si uno hace las cosas sin ganas, si yo voy a trabajar como desalentado, obvio que voy a trabajar mal. Entonces, ¿qué voy a decir? “ay no, voy a ir a trabajar solamente porque me van a pagar un sueldo y no lo estoy haciendo con amor”; entonces lo voy a hacer mal. Entonces, como colocarle ese amor, esa emoción a las cosas que uno hace en la vida para uno poder surgir de la pobreza (comunicación personal).

Y para los casos en los que se dificulte el acceso a oportunidades laborales tradicionales, el fortalecimiento de oferta encaminada a la promoción de los procesos de iniciativas propias para la generación de ingresos,

El programa en esencia es bonito y tiene una buena intencionalidad, ¿qué es lo que pasa? qué se queda corto a la hora de decirle a las familias: venga que es que usted también tiene corresponsabilidad y venga que vamos a generar otros espacios para que se empoderen, para que hagan emprendimientos, para que puedan aumentar los ingresos; porque es que la pobreza se sale es aumentando ingresos, no hay otra forma, porque es eso, es pobreza monetaria (comunicación personal).

Por último, se identificaron también como respuesta a la pregunta sobre qué factores aportan a la superación de la pobreza, la creación de políticas y programas sociales y las garantías de acceso a ellos.

Los programas sociales, las políticas sociales; el Estado debe garantizar que haya mínimos de acceso. Yo pienso que Colombia tiene políticas sociales que, desde la teoría y desde la concepción, aportan muchísimo a que el Estado garantice el acceso a muchas cosas, a muchos derechos (comunicación personal).

Y además de esto, que estos programas tengan la capacidad de responder a la magnitud de las necesidades en términos de pobreza.

¿Qué es lo que pasa? que a la hora de implementar, digamos que, las políticas se quedan cortas porque las necesidades son muchas, las personas que necesitan son muchas y que no se alcanza a llegar al grueso de la población; porque estamos hablando que en Colombia El 70% de la población está en condiciones de pobreza y un programa social alcanza a llegar más o menos al 20% de ese 100% de la población que está en condiciones de pobreza; porque los recursos son limitados y porque no se alcanza, digamos que, a materializar en la práctica la concepción como tal de las políticas sociales; digamos que, nos quedamos cortos a la hora de satisfacer las necesidades de tantas personas que están necesitando beneficiarse de los programas sociales y de las políticas (comunicación personal).

11.2. Familias en Acción

i. Definición del programa

En cuanto a la definición del programa, se evidencian semejanzas en las respuestas en temas como su población objetivo y acercamientos a lo que busca. Por ejemplo,

Es un programa que está directamente para la población más vulnerable del país con el objetivo de saciar esas necesidades básicas insatisfechas en los hogares, sobre todo para los menores de edad, para garantizar en ellos también un tema, más que económico, garantizar como el tema alimentario que es el objetivo [...] un programa social que va dirigido a las familias más vulnerables para garantizar a los jóvenes y a los pequeños que están estudiando.

Familias en Acción es un programa que está tratando de solucionar el hambre en Colombia por medio de unos resultados académicos y unos compromisos que las familias tienen que tener para poder suplirse de esto.

Para el caso de quienes representan las instituciones estatales, como era de esperarse, se da mucha más precisión.

Es un programa de transferencias monetarias condicionadas donde las familias tienen corresponsabilidad para que los niños y las niñas puedan recibir el complemento al ingreso. Es un programa dirigido a familias que están en condiciones de pobreza extrema que están focalizadas por Sisbén que, hasta ahora, hasta que no entre en vigencia el Sisbén IV; hay tres focalizadores que son las Red Unidos que se traía desde antes, que es como la herencia del programa; las familias que entraron por Sisbén III y las familias que tienen una condición de desplazamiento. Eso es en esencia Familias en Acción.

Para el caso de las personas beneficiarias, por su parte, resalta la identificación del programa como una “ayuda” o “apoyo”, como se evidencia:

Familias en Acción es una ayuda que le llega a los niños, para los que en realidad la puedan aprovechar, porque hay muchos niños que en realidad no aprovechan ese subsidio, pero [...] hay otros que uno dice “ay, le llegó, qué bendición”, porque uno ve que le faltó chanclas o que comida o que esto, que el bolso para el colegio; o sea, muchas cosas que en realidad valen la pena los que tienen esa oportunidad de estar en Familias en Acción.

Familias en Acción es algo, es una ayuda muy buena, muy chévere para toda la gente, las personas que le llegaron, le han llegado y de pronto les van a llegar...

Bueno, para mí Familias en Acción fue un programa muy bueno que sacó el gobierno con eso de Familias en Acción. ¿Para qué? ¿por qué? yo soy una persona que no tuve los hijos en Familias en Acción, pero me tocó los nietos.

Familias en Acción lo aprecio mucho, en este momento estoy

muy triste porque no me ha llegado mensaje de Familias en Acción y son \$40.000 que me llegan, pero son \$40.000 que yo apporto otros \$10.000 y le compro las zapatillas a mi niña para el colegio porque está careciendo de las zapatillas. [...] Entonces mire que es una ayuda muy grande para los niños...

Un programa para los niños que estudien, que salgan adelante con eso.

Es una ayuda económica muy buena que nos dan a las familias para poder sacar los niños adelante en nutrición o en estudio.

Familias en Acción donde tenemos apoyo económico para hacerle, digamos, un desquite a las necesidades que las familias tenemos.

ii. Objetivos principales del programa

En cuanto a los objetivos del programa también se evidencian coincidencias, sobre todo en relacionarlos con el mejoramiento de la calidad de vida de familias vulnerables desde la garantía de mínimos de alimentación y el derecho de los niños a la salud y a la educación.

Los objetivos principales es mejorar la calidad de vida de las familias más vulnerables de Colombia.

Bueno, el primero, principal es garantizar un poco de comida a los más chiquitos, al menos a los que están estudiando desde la casa. Garantizar ese mínimo de alimentación.

Mejorar la educación y el bienestar de los niños que están en crecimiento y desarrollo.

Por su parte, desde los representantes de las instituciones se agrega a estos objetivos lo relacionado a la superación de la pobreza y se afirma, además, que el programa tiene como uno de sus objetivos principales el posibilitar que las familias se puedan formar en habilidades para la vida, competencias ciudadanas, emprendimiento y alternativas para aumentar sus ingresos.

superar la pobreza, garantizar el derecho de los niños a la salud y a la educación que son los derechos fundamentales a los que debería tener cualquier niño o niña en Colombia; que no haya deserción escolar, es muy importante, lo que te decía ahora de los chicos cuando van creciendo que tienen ganas de salir también a aportar a la casa, a aportar, más bien, para la casa entonces quieren trabajar; y yo creo que uno de los más importantes es empoderar a las familias y decirles que de la pobreza se puede salir y que el programa está para apoyar esas condiciones y que con el componente de bienestar comunitario, pues, el programa no entrega un dinero así de manera fría, sino que el programa entrega un dinero como un complemento al ingreso pero también para que las familias puedan formarse en habilidades para la vida, en competencias ciudadanas, en emprendimiento, en que busquen otras alternativas para poder aumentar sus ingresos.

iii. Eficiencia en implementación del programa

En cuanto a las percepciones sobre la implementación del programa, una amplia mayoría de las personas entrevistadas consideró que es eficiente en los procesos que hacen operativos los diferentes componentes del programa en la ciudad, destacando los procesos de corresponsabilidad como uno de los elementos más eficientes.

El programa está muy bien concebido. El programa ha sufrido transformaciones, el programa está muy bien documentado, está muy bien sistematizado, y digamos que, de los programas sociales que han sido bien concebidos en Colombia es este programa; porque se ha consolidado en el tiempo, porque es una política de Estado, es una política Social, es la Ley 1532 de 2012 y que fue modificada en algunos artículos por la 1948 del 2019, que hizo que el programa fuera una política social; porque el programa es política social, es política de Estado y todos los municipios, todas las entidades territoriales están obligadas a recibir el programa, a implementarlo en sus municipios. Porque de todas maneras uno sí ve que los municipios son agradecidos al tener, digamos que, un incentivo que reciben sus familias porque no todos los municipios de Colombia tienen con qué brindar transferencias monetarias a los habitantes de su municipio, valga la redundancia.

Uno de los elementos que se destacan por parte de los representantes de las instituciones encargadas de operativizar el programa en la ciudad, es la estructura consolidada que tiene el programa para su funcionamiento en las entidades territoriales de nivel regional y municipal y la articulación con las diferentes dependencias tanto del nivel nacional y municipal encargadas de procesos como el de verificación.

El programa está muy bien estructurado y, digamos que, el sector, por ejemplo, educativo tiene muy claro que ellos son los que nos ayudan a que el incentivo sí se entregue, porque cada colegio en cabeza de cada rector tiene que reportar le al DPS, a través de la plataforma SIFA que es el sistema de Familias en Acción, de reportarle la asistencia a mínimo el 80% de las clases de cada niño que hace parte del programa y el niño que no asiste a mínimo el 80% de las clases el rector sabe que no lo puede reportar, porque estaría incumpliendo la corresponsabilidad del programa y se estarían diciendo mentiras. [...] porque el programa tiene un ciclo operativo, para que el incentivo cada dos meses pueda llegar a cada familia. Entonces empieza con la verificación, se empieza con decirle a los colegios: bueno, vamos a abrir la verificación en educación y usted nos va a decir si los niños sí están asistiendo y usted señor salud, usted Secretaría de Salud, nos va a decir de los niños que tenemos en el programa cuántos han ido a citas de valoración integral, cuántos han ido a crecimiento y desarrollo.

Esta articulación y buen manejo de los procesos de verificación y atención en lo relacionado a la permanencia escolar y la asistencia a los seguimientos de crecimiento y desarrollo como condición de posibilidad para la transferencia de los recursos fueron también reconocidas desde las experiencias de las personas beneficiarias entrevistadas.

Considero que dan un buen servicio. Porque, incluso, yo llevo a mi niña a crecimiento y desarrollo y me preguntan: ¿ella está en Familias en Acción? Sí. De una, directamente de allá me hacen el control a las entidades que la llevan a crecimiento, o sea, ya no me toca a mí llevar... desplazarme que a llevar papelería, sino que directamente de la cita me le mandan el reporte. O sea, que me parece que es súper bueno, me ahorran a mí el tiempo de desplazarme... entonces es bueno. [...] Los

colegios también pasan la información; las transferencias, pues, hasta el momento los pagos me han llegado en fechas que son las estipuladas, no he tenido atrasos... Bien.

A mí me ha ido muy bien con el programa; muy puntual con el incentivo cuando llega cada dos meses. Y, por ejemplo, el niño mío en el colegio no tengo que estar llevando papelería porque eso mismo va pasando cuando él pasa de grado, eso mismo ahí en el sistema aparece entonces no tiene uno que estar pendiente de llevar papelería cada año, sino que, pues, me ha parecido muy bien... excelente.

No obstante, se identificó también el caso de una de las beneficiarias que, aunque reconoce la efectividad en los procesos de verificación, expresa dificultades en términos de la puntualidad de las transferencias:

Muy impuntual. Vea, en estos momentos ya llevamos desde enero, desde febrero no recibimos modificación, ¿por qué? que por el nuevo presidente que ya se iba, que por el nuevo que llegaba y en este momento, pues ahí he escuchado mis rumores y me han contado que ya empezó a llegar [...] O sea que sí, como le estoy diciendo a las compañeras, me siento triste porque no me han llegado mis \$40.000. Pero es muy eficiente el servicio para muchas familias, los que lo sepan valorar, una bendición, una bendición. Para mí es una bendición y espero que me siga llegando. Ojalá, Dios quiera.

Por otra parte, y siempre desde el reconocimiento de la eficiencia de la implementación del programa, algunas de las personas expresaron otros aspectos a tener en cuenta para el fortalecimiento de la misma implementación, como lo son la cobertura y la verificación de la inversión de los recursos transferidos.

El programa está muy bien implementado y está muy bien concebido, digamos que, se queda corto es en otras cosas. Se queda corto en la cobertura, porque son muchísimas las familias que están en condiciones de pobreza extrema, la ampliación de cupos digamos que no varía.

El programa es eficiente, sin embargo, siento que le hace falta seguimientos para mirar si las familias están haciendo lo que en realidad se debe hacer con el dinero,

que es alimentación para los chiquitos. Alimentación, vestimentas, inclusive vitaminas.

iv. Inversión de los recursos transferidos

Cuando se propuso el interrogante referente a la inversión de los recursos se hizo desde dos perspectivas. La primera, con el objetivo de identificar en qué consideran las personas entrevistadas que se deben invertir los recursos y la segunda, en qué consideran que se invierte o en qué se invierte efectivamente el incentivo transferido.

Respecto a la primera, se identificó gran convergencia en concluir que el dinero girado debería ser invertido en lo referente a temas de alimentación, salud, vestido, educación de los niños y niñas del hogar y, en caso de ser posible, en “darles gusto”; en tanto reconocen que el recurso es para su atención y llega a las familias gracias a ellos.

Pues con los niños menores, obviamente, a mejorar la nutrición, debería invertirse en alimentos; y el dinero de los niños que son mayores de 6 años, en útiles escolares, en pasajes, pues, en transporte para para desplazarse a la institución educativa, en uniformes, en zapatos; en todo eso que los niños necesitan para poder estudiar, para poder tener derecho a la educación.

Primeramente, yo opino que esa plata debe ser invertida en alimentación de los niños. La alimentación o si ellos cuentan con una alimentación por medio de los padres, porque hay muchos que los papás trabajan y tienen una forma de darle una alimentación; entonces la pueden invertir en un estudio, en algo que los niños quieran aprender, [...] algo que se metan y les puedan pagar como un estudio o que necesitan algo para el colegio, algo para ellos mismos... darles gusto... si, es que la plata es para los niños, lo que ellos requieran de esa plata, hacer uno de ella en eso que ellos quieran y necesiten.

Ahora bien, además de estos elementos también se reconocen otras necesidades o posibilidades de inversión en actividades de dispersión y recreación que fortalezcan las relaciones intrafamiliares y la salud mental de sus integrantes.

el tema de bienestar Familiar; [...] hablo de usted como familia, ¿qué tiempo está compartiendo con sus hijos? para qué usted querer tener miles de cosas cuando su hijo se está criando solo [...] Y yo creo que es muy importante volver a ese concepto de familia, no tan conservadores, pero sí tener un concepto claro que es papá y mamá y que ese niño que está criando va a crecer y que es un niño que debe ser una persona con facultades para ayudar a la sociedad. Entonces, elemental, tema alimentario y el tema de salud mental de las familias.

Asimismo, se identifica y se reconoce como positivo la inversión de los recursos transferidos en la posibilidad de fortalecimiento de las iniciativas propias para generación de recursos en las familias.

Pero es que por eso es, lo que le estoy diciendo, es que hay que saber hacer fortalecimiento. Cuando uno llama pobreza, entonces hay una ayuda que entra, tratar de sacar esa pobreza afuera. Y, ¿cómo la saca uno? poniendo un fortalecimiento. Y si yo no me hubiera metido en eso en la pandemia, ¿qué estuviera haciendo yo hoy? los huevos que están a \$700.

Pues, yo personalmente, cuando me llega, dependiendo de cómo estemos en la casa lo invertimos en alimentación, otras veces en libros, en ropa para los mismos niños, a veces mis hijos, por ejemplo, en mi caso que estoy con lo de mi negocio, me dice: “bueno, yo le voy a prestar lo mío para invertirlo, pero yo necesito ver ganancias”. Por ejemplo, el mayor me dice: “bueno, yo voy a invertir, voy a ayudarle con el trabajo, le voy a invertir lo mío y... ¿cuánto me toca después?” Entonces, la verdad es que sí, a veces lo invertimos en la casa, otras veces lo invierto todo en ellos y, como te digo, en otros momentos en ayudar al negocio.

Por otro lado, respecto a la cuestión de la inversión real de los recursos, las personas entrevistadas por parte de las instituciones estatales consideraron que los recursos se invierten en elementos como alimentación, educación y salud y, en caso de requerirse, en temas de pago de deudas o arriendo. Como lo expresa:

Son tantas las necesidades de la familia o de las familias que; básicamente, lo utilizan en temas, considero yo, en temas de alimentación, incluso hasta de pronto en temas de arriendo. Pero, básicamente, en temas de alimentación. Si bien, o cómo lo decíamos anteriormente, el programa busca tres acciones claras que es educación, salud y nutrición, ¿cierto?, busca ese componente. Entonces, en esos dos temas antes expuestos, considero yo, que es el principal elemento en que las familias, una vez reciben las transferencias, lo invierten o lo gastan.

Sin embargo, estas afirmaciones contrastan con las expresadas por los habitantes de la comuna, en las que se afirma que existen casos en los que el dinero es empleado en elementos como licor, fiestas, electrodomésticos o ropa y zapatos para los padres. Como lo dicen:

Pero es que uno ve tantas injusticias con los niños, que la plata... yo que soy testiga cuando voy al cajero a retirar, “que yo voy a comprar esto... ay no, yo me voy a comprar estos zapatos”... hombre, los niños andando en chanclas y para las mamás comprando zapatos; por Dios, ¿dónde estamos?

Muchas amigas que reciben la plata de Familias en Acción y tienen hijos y yo he visto, [...] que no les compran nada, pero es nada y ellas se la gastan con el marido en otras partes, comprando muchas cosas y los niños descalzos, aguantando hambre y les piden

siquiera para un mecato, alguna cosa y se lo niegan.

No le dan un peso a los niños. Uno ve los niños por ahí sin nada, sin chanclas, sin ropa o con hambre y los papás cogen esa plata y se la gastan, se la beben, compran para la casa, he visto otras que no se la *cachonean* sino a los maridos; es que he visto muchas, muchas cosas. Y yo digo: “qué triste” y la gente que de verdad la necesita no tiene una ayuda de Familias en Acción ni de nada, ninguna entrada por ningún lado y eso, pues, me parece muy mal hecho.

En trago, en arreglo de uñas... Sí, yo soy así de honesto. De 100

familias que conozco, 30 lo invierten bien, las demás esperan para comprar ropa, salir a rumbear con lo que se les transfiere; así, yo soy honesto.

Entonces mire que es una ayuda muy grande para los niños y, como dicen las compañeras, es verdad; muchas veces lo compran en electrodomésticos, lo compran en guaro, lo compran en cosas que no sirven para los niños. Eso sí estoy de acuerdo que lo investiguen muy bien porque es verdad.

No estamos sino ansiosos “ay, ¿cuándo llega la plata?, ¿cuándo llega la plata? y con eso se van a parrandear, se van a bebérsela, por Dios.

La verdad, pues, yo tengo una vecina... cada dos meses se emborracha con el paguito de Familias en Acción. Literal, se emborracha borrachita con lo que le llega de la plata.

Respecto a esto, se hizo reiterada solicitud a generar procesos de verificación de la inversión de los recursos por parte de las familias beneficiarias y exponen que durante algún tiempo se hacía el requerimiento de información y evidencias al respecto.

hagamos lo que hacíamos hace 14-15 años, que nosotros comprábamos el mercado para los niños y teníamos que enviar las evidencias de en qué se invertía la factura del pago que nos daban. Nos pagaban era con hojitas, teníamos que ir a una UAO a reclamar una hoja, luego venir al éxito, cambiarlo y luego enviar eso. Vea, aquí está el WhatsApp para que me envíen lo que le compraron a su niño. Hombre, desde que eso se acabó, esto se lo llevó el *verriondo*; esto hace mucho tiempo que ya la gente compra lo que les da la gana, hacen con la plata de los niños lo que les da la gana. En estos momentos, debería de ser así, ojalá que esto lo vuelvan a organizar.

v. Mayor fortaleza del programa

Sobre las fortalezas identificadas por las personas entrevistadas, se encuentran las relacionadas a los procesos operativos del programa como el alcance del programa en los territorios o la eficiencia en los procesos de verificación y transferencia de recursos; por ejemplo:

La mayor fortaleza es poder... quizás, llegar a tantas familias que no cuentan con recursos económicos actualmente. Pues, es quizás la mayor fortaleza, el poder llegar a los territorios.

Pues, en mi caso, la mayor fortaleza es la puntualidad con los pagos. Que son muy puntuales, hasta el momento en mi caso han sido muy puntuales. [...] Hacen la verificación, año tras año hacen la verificación de que uno sí esté en el domicilio, pues, que todavía viva en la vivienda que están inscritos. A mí eso me ha parecido chévere, porque a mí periódicamente me llaman, que si todavía estoy en la misma vivienda, que qué tal están los pelados...

Así mismo, algunas se desprenden de la implementación del programa en lo relacionado al cumplimiento de sus objetivos; como el alivio financiero que representa y la generación de corresponsabilidad en las familias en la garantía de los derechos de los niños y las niñas; “buscando que, de un lado los lleven a esas citas de valoración y de crecimiento y buscando, además, que estén escolarizados”

la mayor fortaleza del programa es que genera corresponsabilidad. Es decirle a las familias que el Estado les apoya con una transferencia monetaria condicionada pero que ellos deben responsabilizarse también y asumir la garantía de los derechos de los niños. Porque lo que hace el programa es apoyar, pero quién debe asumir toda la responsabilidad de la garantía de los derechos de los niños pues son los papás. Solo que este dinero lo que hace es que la carga económica pues no sea tan alta para las familias, no sea tan pesado, sino que esto venga como a alivianar esa situación de los ingresos en la familia para poder garantizar los derechos de los niños y las niñas.

por ejemplo, hay personas que decían “no, yo no llevo al niño a crecimiento y desarrollo porque no tengo como llevarlo; me queda muy lejos, no me da para tenerlo en el centro de salud, entonces me toca muy lejos”; con esto, yo conozco a muchas personas que dicen “no, debido a que lo tengo en Familias en Acción, cuando me llega la plática yo dejo para tener el transporte, para tal cosa... ah, lo tengo en un programa X porque tiene una capacidad especial”. Entonces, debido a eso, han tenido una ayuda más en su hogar.

También, las personas beneficiarias reconocen como su fortaleza, además de lo anteriormente expuesto, el alivio financiero que el aporte económico logra hacer a través del programa, y las posibilidades que abre para fortalecer las iniciativas propias de generación de recursos.

Vea, la fortaleza del programa es una fortaleza muy bonita y vuelvo y lo digo, es una fortaleza que puso el gobierno muy hermosa para tantos niños que anteriormente lo necesitaban tanto que ya hoy para los papás, los niños como que no necesitan; y tanto niño que uno ve en la calle. Pero esto es un fortalecimiento demasiado, demasiado lindo [...] muy buen servicio el subsidio de mis niños y le doy gracias a Dios por haber puesto ese subsidio para los niños porque es un beneficio muy lindo. Debido al subsidio de los niños que yo tenía, mis nietos, yo tengo un fortalecimiento como lo estoy diciendo y ya llevo más de 12 años trabajando con ese fortalecimiento.

vi. Mayor dificultad del programa

En cuanto a las dificultades identificadas, hubo gran diversidad de respuestas relacionadas tanto con la operación e implementación específica del programa, como con temáticas que parten desde la misma determinación de quién es o no es pobre en el país y los recursos que se invierten para la atención de esto.

En cuanto los temas operativos del programa, una de las dificultades evidenciada fue relacionada a los procesos de bancarización, como lo expresa un habitante de la Comuna 1:

La mayor dificultad... es que estamos en un país donde todo el mundo no tiene tecnología a la mano, entonces ahorita están organizando un tema en los bancos donde el que no tenga celular, se queda sin la ayuda. Bancarizaron por medio de los celulares, entonces a la persona que se le roben el celular, que se le pierda, ¿qué va a pasar con ellos?

Por su parte, desde las entidades que hacen operativo el programa también se identifican dificultades con relación a la oferta dirigida a generar empoderamiento en las familias que tenga como resultado la generación de ingresos.

Se queda corto a la hora de decirle a las familias: venga que es que usted también tiene corresponsabilidad y venga que vamos a generar otros espacios para que se empoderen, para que hagan emprendimientos, para que puedan aumentar los ingresos; porque es que la pobreza se sale es aumentando ingresos, no hay otra forma.

Procesos que, si bien se adelantan intentos desde componentes como el de bienestar comunitario, algunas beneficiarias afirman que han dejado de hacerse:

Yo estuve asistiendo, por medio de Familias en Acción, a charlas de superación personal en la Biblioteca España cuando existía; eran muy buenas las charlas. Tenía también talleres para los niños que ya no los volvieron a dar. [...] desde que se desapareció la Biblioteca España. [...] la atención la trasladaron para la casa de justicia y allá el espacio es ya mucho más pequeño. No tienen la capacidad para tener a tantos niños.

También referente a componentes operativos e implementación del programa específicamente, se identifican algunas dificultades referentes a las transferencias monetarias, tales

como el monto, la periodicidad y la verificación de la inversión de los recursos transferidos por parte de las familias beneficiarias.

Pues, yo pienso que la entrega de la transferencia monetaria como tal es buena, pero el dinero sigue siendo muy poco y la intencionalidad del programa, digamos que, no alcanza a tener la materialización suficiente para que las familias se empoderen y entiendan que es algo transitorio, que en algún momento en el tiempo va a parar y que ese ingreso, o más bien, que ese complemento a los ingresos son eso, un complemento; no van a alcanzar para subsistir.

Para mí, qué es lo que yo veo ahí, que los recursos de Familias en Acción llegan muy, muy lentos. Y eso viene desde la organización de Bogotá de Familias en Acción, porque yo digo: hombre, señores, yo necesitaría, me gustaría que Familias en Acción llegara cada mes.

¿Qué dificultad tiene el programa? no tanto el programa, sino quien coge los recursos que llegan y cómo los manejan. Por eso, como ya se ha hablado mucho del manejo de eso, de la plata; entonces es como la novedad más grande. Los que de verdad lo saben aprovechar, que bueno, porque es una gran ayuda; pero los que no, ahí es donde viene la dificultad. Porque qué tristeza que cojan una plata que debe ser tan bien invertida en los hijos, que es tan importante para uno los hijos y que ellos la cojan y hagan otra cosa que no deben de hacer.

Ahora bien, respecto a las dificultades relacionadas a un nivel más amplio y de definiciones de carácter general sobre el abordaje de la atención a temas como la pobreza en Colombia, destacan elementos como los recursos destinados a políticas sociales y su relación con la cobertura de estos y los procesos de definición de quién es susceptible de ser beneficiario partiendo desde las determinaciones de quién es considerado pobre y quien no pobre en el país.

Es la cobertura porque las familias que están en condiciones de pobreza extrema en Colombia son, digamos que, 4 veces las que están hoy en el programa. El programa llega a 2,5 millones de familias en Colombia y tendría que llegar a muchas más, tendríamos que

llegar siquiera a 10 a 12 millones de familias en el país, pero los recursos, pues, son limitados y no alcanza para que más familias estén en el programa.

Desde representantes de las entidades que operativizan el programa se expresan las dificultades en términos de la herramienta que, para el caso de Colombia, es la que define los beneficiarios de programas sociales.

Siento que hay una gran dificultad y es la focalización. El programa tiene serios problemas de focalización, hay serios problemas de... digamos que, técnicamente no se han resuelto y que cada versión del Sisbén trae sus propios problemas, trae sus propias particularidades y que cuando uno cree que ahora sí van a hacer bien la medición de la pobreza, no la hacen bien; en algo se quedan cortos. Pero bueno, pues ahí vamos, ahí vamos con eso.

Elemento que se complejiza en el contexto actual de transición de Sisbén III a Sisbén IV y es corroborado por los habitantes de las comunas cuando afirman:

El Sisbén, están sacando muchas familias de Familias en Acción porque el Sisbén hizo un mal trabajo, hizo un mal proceso y quedaron entonces unos puntajes súper altos. Están saliendo familias que han sido beneficiarias por el puntaje tan alto en el Sisbén.

Y por las familias beneficiarias desde su experiencia:

Por ejemplo, en mi caso, la dificultad es que ahorita con lo del Sisbén, con lo del cambio del Sisbén, ya no tengo puntuación baja en el Sisbén. Y tengo entendido que los que nos cambió la puntuación del Sisbén, nos van a sacar del programa. Y pues no me parece...

Si, lo mismo. Dificultad, lo del puntaje del Sisbén. Porque también con eso de la nueva encuesta, con eso también a mí me cambiaron el puntaje, ya no me llegó tan bajito el puntaje que tenía y también vivo en la misma casa, no, la casa mía es sencilla y me subió también el puntaje.

Sobre esta dificultad en las definiciones de quién es o no beneficiario del programa, se agrega un elemento referente a los procesos de medición de impacto del programa que determinen el momento en que una familia efectivamente debe dejar de ser beneficiaria del programa que

aglutina dificultades presentadas anteriormente y que evidencia, además, que la atención ha estado dirigida a las mismas familias durante los años de implementación en la ciudad.

el programa lleva casi 12 años con las mismas familias. El programa en sus inicios empezó con unas familias, esos hijos, esos hijitos de esas familias han venido creciendo y digamos que, dejan de recibir el incentivo porque cumplen 18 años, máximo 20; que es la edad máxima que se acepta en el programa cuando un chico está en 11 [...] Pero entonces uno dice, nunca se ha hecho una medición de impacto, no se han tenido los suficientes esfuerzos o no se han concentrados los esfuerzos para hacer una medición de impacto y decir, listo, llevamos 12 años entregándole de unos incentivos, unas transferencias monetarias condicionadas a unas familias y, ¿qué ha pasado? porque uno se va al día a día con las familias y las familias dicen: muchas gracias, estoy muy agradecida, muy agradecido con el programa; pero se quedan cortos como en ¿qué han hecho? que han hecho con el incentivo.

vii. Recomendaciones de mejora al programa

Por último, en cuanto a las recomendaciones que las personas hacen al programa el tema más reiterado fue el de los procesos de determinación de beneficiarios y de focalización. Enfocando la atención a la necesidad de revisar herramientas como el Sisbén para que quienes accedan al programa, realmente lo requieran.

Revisar el Sisbén. Lo primero es el Sisbén, ¿quién es pobre en Colombia? Es que aquí en Colombia es rico, entre comillas, o no es pobre, si tienen una persona trabajando en la familia, ¿quién dijo eso? O sea, y hay números que lo indican así. Entonces por eso el Sisbén se está basando... o que una persona es profesional pues, yo conozco profesionales que manejan taxis y venden en las chazas; entonces, hay que saber medir y ser más autónomos en los seguimientos.

Esta percepción, al igual que para el punto anterior, es corroborada y solicitada por parte de algunas beneficiarias entrevistadas:

Lo que estábamos diciendo del Sisbén. Si, para mí, mejorar lo del puntaje del Sisbén. Que no le suban a uno el puntaje, eso es lo que yo digo que se debería mejorar.

Yo sigo con lo mismo, lo del Sisbén porque a la mayoría nos perjudicó el puntaje. De resto, para mí está bien.

Acompañado de esto, también se menciona el aumento de la cobertura del programa como una recomendación de mejora: “Yo pienso que ese asunto de la cobertura y el asunto de la focalización de las familias se podría mejorar”; “nuevamente, la cobertura. Y dos, el proceso de focalización, de identificación y de focalización”. Y, además, la necesidad de adelantar procesos de medición de impacto del programa que fortalezcan los procesos de focalización y la toma de decisiones respecto a la implementación del programa.

Digamos que sí sería muy bueno que en algún momento el programa dedicara esfuerzos a hacer una medición de impacto porque si, las familias son las mismas. Entonces, por eso yo te decía, hay serios problemas con la focalización porque las familias siguen siendo las mismas. Ahora que ya entra en vigencia el Sisbén 4, se espera que haya muchas familias que salgan, ¿cierto? porque se supone que estas familias ya debieron haber superado las condiciones de pobreza, porque llevan 10 años recibiendo el incentivo.

En menor medida, pero igualmente relevante, también se presentan recomendaciones de mejora en relación al monto de la transferencia: “me encantaría que a mí el fortalecimiento de la niña ya no fuera de 40, que lo menos le dieran siquiera 60-70 mil pesos; para ayudar al fortalecimiento que yo tengo para darle más gusto a mi niña”; y la verificación de en qué se invierten los recursos transferidos, como lo expresa:

El manejo de la plata, a quién le llega y qué en realidad hacen con esas platas. Porque si hay comprobantes de lo que en realidad están haciendo con esas platas sería muy importante. Yo creo que ahí sí muchos niños, de verdad, pueden gozar de verdad el subsidio de Familias en Acción, no como muchos que en realidad no lo disfrutaban ellos sino los padres.

11.3. Aportes del programa y superación de la pobreza

Teniendo en cuenta que el programa tiene un enfoque directo al impacto en la salud, educación y reducción de pobreza de sus beneficiarios, se pretendió indagar por estos aspectos de

forma que pudiera dar cuenta de las percepciones respecto a los aportes a cada uno de ellos conforme a su experiencia y conforme a las ideas presentadas y cuestionadas anteriormente.

i. Salud

Respecto al tema de salud, las personas entrevistadas coinciden en que el programa ha tenido aportes en este sentido, sobre todo en lo referido a la identificación y atención de las problemáticas asociadas a la desnutrición infantil.

Pues, ha aportado ostensiblemente. Porque, digamos que, las familias han venido haciendo conscientes esa responsabilidad de garantizarle a los niños el derecho a la salud, a esos pequeños. Yo pienso que se han reducido los índices de muerte en los más pequeños, se han reducido los niveles de desnutrición.

Además de reconocer los aportes del programa a este asunto, para el caso de Medellín se identifica como un valor agregado la existencia y articulación con otros programas de nivel local y nacional encaminadas al mismo objetivo. Como se menciona:

[...]tenemos Buen Comienzo, tenemos los hogares comunitarios del ICBF, tenemos los otros que atienden en salas cunas y los que están... esta modalidad de atención familiar también está. Entonces, digamos que, hay oferta en el municipio y hay cómo garantizar que los niños puedan, no solo tener ese acceso a la salud, sino que en la medida en que van creciendo también tengan garantizado el derecho a la educación.

Así mismo, otra característica evidenciada por las personas entrevistadas es el aporte en el fomento del compromiso por parte de las familias en la asistencia a las citas de crecimiento y desarrollo, que devienen en la capacidad de identificar los posibles riesgos de desnutrición y el reconocerlo como fundamental para el proceso de desarrollo de los niños y niñas de las familias beneficiarias.

Sí. Sí ha aportado mucho porque, como dije anteriormente en una respuesta, habían personas que decían “no, es que no puedo llevar al niño a crecimiento y desarrollo”; entonces eso era un descuido, estaban los niños con bajo de peso, malnutrido y no se daban

cuenta. Entonces, debido a lo del programa las personas están más pendientes de las citas de los pelados.

ii. Educación

Para el tema de educación, si bien también hay consenso en los aportes del programa en términos de la permanencia estudiantil, surgen otros elementos a resaltar. Por ejemplo, al igual que en el componente de salud, para la permanencia educativa la articulación con las entidades municipales y la oferta de niveles locales y nacionales significan posibilidades de potenciar, desde la operación del programa, el alcance de los objetivos en este tema y otros correlacionados como el trabajo infantil.

El programa es un programa de permanencia educativa y de cobertura educativa también, porque hacemos un gran esfuerzo, siempre nos articulamos con la Secretaría de Educación; en Medellín lo hacemos de una forma muy bonita, trabajamos con ellos de la mano y también con salud. Pero para el caso de Educación, digamos que el programa, así como el PAE, que garantiza que por lo menos los niños tengan una comida en el día mientras están en el colegio, mientras están en la institución educativa; Familias en Acción lo que hace es decirle a los papás: no se lo lleve a ejercer la mendicidad, no se lo lleve a trabajar con usted, enséñele otros valores pero mientras está en la escuela, mientras está en el colegio... tenga este dinero y hágase más responsable de su hijo pero, no lo lleve a la calle, no se lo lleve a la calle a aprender otras cosas que no tienen que aprender los niños; porque los niños en la calle pues aprenden cosas de vida de adultos que no tienen por qué aprender.

Las personas beneficiarias evidencian que estos resultados en cuanto a la permanencia estudiantil también son consecuencia de ejercicios rigurosos, no solo de verificación de asistencia durante el período impactado, sino de respuestas inmediatas a alertas frente al tema.

A ver, en cuestión de educación el programa se mantiene muy alerta en eso. Porque para eso sí se mantienen alertas, si el niño sí estudia, si el niño no estudia; porque si el niño no estudia entonces ahí sí le mandan el mensajito a uno al celular: padre de familia se le informa que el estudiante fulanito de tal, ¿por qué no está estudiando? [...] Pero el niño no estudia, se queda una semana por una incapacidad porque está enfermo y ahí sí Familias

en Acción, muy rapiditamento, llegó el informe: padre, madre, acudiente del niño fulanito de tal, ¿por qué no está acudiendo esta semana al colegio? Ah, se queda uno en estanbar [stand by], ahí mismo hay que correr con la tarjeta de identidad, con el registro civil a decirles: señores Familias en Acción, es que el niño está incapacitado, vea, aquí tiene el papelito.

Al igual que en el componente de salud, reconocen que las transferencias condicionadas a la asistencia escolar han sido útiles en la motivación o, mejor, en la decisión de los jóvenes de asistir al colegio por continuar accediendo al beneficio.

En la cuestión de educación también ha mejorado, porque para qué, yo conozco algunos pelados que dicen “ay, no, qué pereza ir a estudiar” y le dice la mamá: “ay, no, pero no vaya al colegio y verá que no le llega la *platica* de Familias en Acción”. Y eso los motiva, porque “ay, si, con eso me van a comprar unos tenis nuevos o con eso me van a dar tal cosa”. Entonces, sí ha ayudado.

Sin embargo, hay quienes consideran que aún se deben generar estrategias para que esta motivación no sea producto del condicionamiento para la recepción de una transferencia: “yo creería que hay que hacer un ejercicio interno en familia para para identificar de que no lo tienen que hacer [...] para seguir recibiendo la plata, sino porque es algo que necesita el joven para salir de esa pobreza”. Y, por tanto, hubo quienes consideraron que no aporta a la educación “porque la educación debe ser innata desde la familia, no obligada por un subsidio”.

iii. Causas y consecuencias de la pobreza

Para el momento de recolectar información acerca de las percepciones de las personas entrevistadas sobre los aportes del programa a las causas y consecuencias de la pobreza, se hizo una recapitulación de lo que ya se había identificado sobre esto en las primeras preguntas; por esto, también lo hago en la presentación de sus respuestas. En cuanto a las primeras, se hizo alusión a falta de empleo, falta de acceso a educación superior, falta de oportunidades y garantías para acceder a ellas; en términos de las segundas, hambre, desnutrición, bajo rendimiento académico, afectaciones a la salud mental y las relaciones interpersonales, violencia y drogadicción.

Teniendo esto en cuenta, se reconocen como aportes del programa un efecto en la mitigación de las desigualdades e inequidades que tienen como resultado beneficios en términos de alimentación y educación. Como lo menciona una de las personas entrevistadas:

quizás aporta a mitigar un poco el tema de la pobreza, [...] entonces este programa aporta, quizás, a disminuir esas brechas entre unos y otros respecto al acceso a la alimentación, al acceso a oportunidades de movilidad, de educación porque tienen que estar estudiando, porque tienen que estar en un programa nutricional; entonces quizás ayude a disminuir esa brecha que hay tan grande en la ciudad más inequitativa de Latinoamérica que es Medellín.

Sin embargo, también se expone la inversión de los recursos en los temas previamente mencionados como condición de posibilidad para que este aporte se haga efectivo y signifique un alivio económico que permita cubrir las necesidades, al menos en lo mínimo, y mejorar así la calidad de vida.

Yo pienso que las familias que en realidad utilizan el subsidio para alimentación y están desempleadas, le apunta demasiado a mejorar la vida. Pero vuelvo y reitero, las personas que en realidad no lo utilizan para eso, para lo que es, para alimentación, educación y deporte [...] claro, uno estando desempleado y que llegue el subsidio, va a ser una salvación; pero si te tomas la mitad en trago, inviertes la mitad pues, no va a ser mucha la ayuda. Es un tema más de seguimientos y de protocolos.

Respecto a elementos como la falta de oportunidades o el acceso a educación y trabajo, también hay quienes exponen en el programa un aporte en tanto cuenta con un componente de bienestar comunitario en el que se ofertan oportunidades y fomenta la permanencia estudiantil. Como lo menciona:

Pues como una estrategia de contención el programa hace eso, decirle a las familias que hay otras oportunidades, que hay otras posibilidades para los niños, otras posibilidades que quizás ellos como papás no tuvieron, que cuando fueron hijos pues sus padres no les garantizaron a ellos. [...] Es una forma también de decirle a los niños que al estudiar van a salir de la pobreza, porque es que la pobreza se sale es con educación, porque la educación es lo que permite tener unos mejores empleos y tener buenos ingresos; eso está probado,

en cualquier lugar del mundo: de la pobreza se sale es con educación y con condiciones de empleo, obviamente.

Así mismo, se reconoce el programa como una garantía de la garantía de los derechos de los niños y las niñas que permite que “tengan algunas mejores condiciones” y “estén blindados” y que, si bien “con esto no se les va a resolver todo el tema”, es un apoyo para “atender las necesidades más prioritarias o básicas de sus niños y de sus niñas” y plantear a las familias “mejores formas de obtener recursos”.

No obstante, esta visión contrasta con algunas de las beneficiarias que, aunque reconocen aportes, no los identifican en la atención a dichas causas y consecuencias; en tanto consideran la necesidad de ofertas más allá de las que se encargan de mínimos de nutrición y educación y vayan encaminadas a ocupar su tiempo libre en la generación de capacidades y promover el acceso a educación superior o empleo que, además, durante un tiempo se realizó, pero que, según exponen, hace aproximadamente 8 años no se volvió a presentar.

¿qué ha aportado el programa para superar todos estos conflictos? nada. Para mí el programa nunca ha aportado nada. Nunca se ve una recreación de, por decir, de Jóvenes en Acción o Familias en Acción. Que esto viene por parte del Estado para incentivar los muchachos, los jóvenes, los niños, jóvenes y adolescentes; nada, nada, de eso no se ve. Entonces nunca vamos a sostener unos jóvenes sanos o unos jóvenes con unas discapacidades para salir a estudiar o buscar empleo, no. Porque eso nunca se ve en las comunas, ni en los barrios ni en ninguna parte.

Hubo un momento que si, que respondía... como en... digamos, ¿tu niño estudia en la mañana? Ah, bueno, en la tarde tráelo acá para que haga x o y actividades para que esté entretenido, para que tenga la mente ocupada en otras cosas y no esté pendiente, de lo que hablábamos ahorita, de que meterse a drogas o a bandas. [...] el programa estaba dividido en niños menores de edad, en adolescentes y también estaba para las madres. Pero hace mucho que no lo hacen, eso ya... como que digamos... el programa está como que enfocado: verifiquemos que esté en el programa, démosle el pago y ya. Se olvidaron de que necesitábamos también ese tipo de apoyos.

iv. Cambios generados en la Comuna 1

Al momento de preguntar por los cambios generados por la implementación del programa a nivel territorial, las personas entrevistadas coinciden en que se han generado en los temas específicos a los que apunta el programa, es decir, nutrición infantil y permanencia estudiantil en los niveles de básica y media. Esto, gracias al alivio financiero que significa la transferencia de los recursos y los elementos de corresponsabilidad asociados a ella. Por tanto, no se reconocen tanto como cambios, sino como “un avance en términos de esos elementos y [...] buscar la garantía de esos derechos a los niños y a las niñas”.

Bueno, yo pienso que ha cambiado el tema de escolarizar los chicos a más temprana edad, así sea por este beneficio. Ha cambiado el tema de desnutrición, así sea desde los colegios, en algo tiene que estar aportando Familias en Acción. No todas las familias se lo gastan mal gastado, hay que reconocerlo.

Nuevamente, se reconoce el aporte de las estrategias de articulación de programas como el PAE, que al asegurar la alimentación desde la Institución Educativa Oficial, apunta a los dos elementos previamente identificados: nutrición y educación.

Cambios, muchos. ¿Qué más que los niños tengan garantizado el derecho a la educación? o que por lo menos las familias no encuentren una excusa más para decir: “es que no hay con qué llevar el niño a la escuela”. [...] Entonces, yo pienso que esa estrategia de permanencia educativa ha sido ganadora en el programa y hoy podemos decir que los niveles de deserción escolar, que las cifras que hoy tiene la Secretaría de Educación de deserción escolar, han bajado por dos condiciones: por tener el PAE, porque de alguna manera los niños tienen una comida garantizada en el día al estar estudiando; y tienen garantizado una transferencia monetaria condicionada al estar estudiando también, al estar vinculados al sistema educativo. Yo pienso que eso ha sido ganador en el programa.

Durante el ejercicio de recolección de información se presentaron las razones de definir la Comuna 1 como el espacio territorial para esta investigación basadas en las cifras de ciudad en términos de pobreza y calidad de vida. Sobre esto, surgieron otros elementos de análisis que se añaden a la cuestión de los cambios en este territorio conforme a la implementación de programas

sociales. En cuanto a esto, representantes de las instituciones estatales hacen énfasis en que la Comuna 1 es la comuna en que más inversión por programas sociales hay e, incluso, se afirma que es la comuna con mayor número de familias beneficiarias de Familias en Acción.

La Comuna 1 es la comuna con los mayores índices de pobreza en la ciudad, pero también es la comuna que más inversión social tiene en toda la ciudad. En la Comuna 1 se concentran todos los programas sociales de la alcaldía, toda la oferta institucional está en la Comuna 1 [...] no en vano, pues, es la comuna dónde más familias de Familias en Acción tenemos. [...] yo diría que por ahí el 30% de las familias están concentradas en la Comuna 1. Lo que pasa que no tenemos una cifra exacta porque prosperidad social no tiene georreferenciación por comunas.

Así mismo, se menciona que esta comuna no solo es receptora de oferta institucional en términos sociales, sino que también es una de las comunas en las que se asigna mayor presupuesto de procesos como los de Presupuesto Participativo para la definición de la inversión de dichos recursos por parte de los habitantes de la comuna:

Es la comuna que más recursos recibe, que más proyectos prioriza, perdón, con los recursos de Presupuesto Participativo; en términos del techo presupuestal es la que más va a tener, ¿cierto? Entonces, articulado al tema de Familias en Acción es una comuna que gana en términos de lo que es el programa para mí, que es garantía derechos.

En contraste, algunas de las beneficiarias, si bien reconocen los aportes en términos de sus propias familias o casos personales, no identifican cambios a nivel de la comuna.

¿cambios? yo no he visto cambios, aquí no hay nada. Aquí no hay nada, mi amor, qué pena. Muy bueno que nos entraron, pero en estos momentos estamos fritos, no sabemos qué es eso.

Pues, en la comuna como tal, pues no. Yo no sé, no los he visto. Pero, yo hablo en mis casos personales, en mi caso personal sí, sí ha tenido mucha mejoría gracias al programa mi familia [...] Porque como te decía ahorita, debido a lo de Familias en Acción yo pude tener un medio de trabajo en mi casa, seguir estando pendiente de mis hijos. Ya hay como qué investigar qué tanto se ha beneficiado la comuna.

Yo supongo, pues, que sí. Porque si la mayoría de las familias tenemos el programa, si no se ve reflejado en las calles, lo verán reflejado cada familia en su hogar.

No, pues, yo digo que en cada familia. Porque es que uno, así como en el barrio o la comuna no se da cuenta, pero yo digo que eso ya es como en cada familia. Por ejemplo, en el caso mío a mí sí me ha ayudado mucho lo de Familias en Acción, demasiado.

Así mismo, también se identificó un cambio en lo que la persona entrevistada catalogó como “negativo” en términos de la incidencia que puede tener el programa en el aumento de los índices de natalidad en el territorio: “en términos negativos hay que reconocer que hay personas que se acostumbran a la situación y [...] suelen tener muchos más hijos para garantizar que siga llegando mucho más ingreso”.

Por último, si bien no se identificó como un cambio en sentido estricto, se presentó un fenómeno que ocurre en la comuna en el que se identifican dos elementos que complejizan el logro de estos cambios. Primero, la salida del territorio de quienes logran salir de la pobreza y segundo, la ocupación de esos lugares con personas que llegan a él con las condiciones difíciles que implica el desplazamiento o la migración.

[...] yo ahorita te lo mencionaba... o sea, llegan, empiezan a profesionalizarse, a salir de la parte de pobreza y salen del territorio, ¿cierto? entonces van llegando otras personas que suelen tener también condiciones de vida muy difíciles, entonces no va a llegar un momento en que la comuna esté bien porque siempre va a ser como ese círculo vicioso, receptora de desplazamiento. Y yo considero que lo que no ha logrado hacer es realmente cambiar esos índices. O sea, yo quiero ver cuáles son esos índices de mejoramiento de calidad de vida que ha generado Familias en Acción en la comuna 1. O sea, que uno diga: bueno, usted recibió Familias en Acción, salió, agradece el programa, ¿realmente esto ayudó a estabilizarse?

v. Superación de la pobreza

Respecto a la pregunta sobre superación de la pobreza, nuevamente se solicitó recordar los elementos que se habían mencionado en momentos previos sobre qué se considera necesario para superar la pobreza que, repitiendo el ejercicio de puntos anteriores, traigo a colación. Para

este caso se podría resumir en: generación de oportunidades y ofertas relacionadas al estudio y al trabajo, las garantías para acceder a ellas, cambios de imaginarios sobre la posibilidad de salir de ella y la formulación de políticas e implementación de programas sociales que la atiendan.

En este punto, nuevamente hay consensos en los aportes del programa a los elementos relacionados con permanencia educativa y nutrición infantil y, reconociendo ambos como puntos a evaluar en las mediciones de pobreza, se reconoce avance en las condiciones de las familias.

Lo que pasa es que si definimos o continuamos con la definición de que pobreza es la condición que puede tener una persona por no satisfacer sus necesidades básicas en términos de vestido, de alimentos, de lecho (no de techo inicialmente), acceso agua potable, al mínimo vital y demás; digamos que lo que presupone este programa es apuntarle a dos de ellos que es salud y es educación entonces, bajo esos dos elementos, ayuda a que se generen condiciones distintas en términos de esa precariedad en las personas. Entonces ahí habría un gana-gana, porque le está apuntando a dos de los tantos elementos que pueden definir o caracterizar a una persona como pobre. Entonces, en esos elementos, el programa ayuda bastante. No resuelve, pero sí ayuda.

Así mismo, y como se ha evidenciado en otros puntos, se destaca un aporte del programa en términos del alivio económico que significa para las personas que lo reciben, en especial, para aquellas familias en pobreza extrema o en las que sus miembros tienen dificultades para acceder al mundo laboral.

A ver, yo pienso que el incentivo ha aportado y sigue aportando a estas familias que definitivamente [...] no reciben nada más. [...] tenemos muchas abuelitas que no pueden trabajar por sus condiciones de salud y porque no les dan empleo y que están a cargo de los nietos; porque se tramitan bastantes novedades de mamás fallecidas, quién lo creyera. Muchos niños se quedan huérfanos y son las abuelas las que asumen ese cuidado de los niños y esas abuelas no reciben nada más solo reciben eso y [...] como son familias en condiciones de extrema pobreza, son familias que viven del recorrido y salen una o dos veces por semana a hacer el recorrido por los supermercados del centro de Medellín y recogen, digamos que, lo que les dan en los supermercados, en las carnicerías, en las *revuelterías* o hasta recogen de la basura lo que queda. Entonces uno dice que... o uno

diría, que el aporte del programa es grande para todas aquellas familias que no tienen nada más, que no perciben ningún otro ingreso. Que debería ser mayor el incentivo como tal monetariamente hablando, pero los recursos no alcanzan.

La última idea de la cita anterior abre la puerta para otra de las posiciones expuestas por las personas beneficiarias sobre las contribuciones del programa a la superación de la pobreza, enfocándose en el monto de los recursos transferidos que, por sus cantidad y periodicidad, podría considerarse insuficiente para lograr este objetivo y que contrasta con las realidades vividas por las familias en el territorio.

Uy, carajo, ¿apoyo a superar la pobreza? oí, mijo, nada. Porque si no le dan nada a uno qué va a hacer. Vea, yo vuelvo y hablo, yo soy la que más hablo y estoy diciendo las cosas; yo soy ---, tengo 61 años y no he recibido absolutamente nada siendo desplazada desde el 2005 y el 2001. Una hijuemadre indemnización que me tienen, como dice el cuento me van a perdonar la palabra, *mamando gallo*. “Venga mañana, venga pasado mañana, que está priorizada, tengo una niña con discapacidad, está priorizada” ¿para qué? para miércoles, porque no, nada, nada. [...] Ahora, dígame usted, ¿será que yo sí supero una pobreza, yo de 61 años ya con una pata aquí y otra allí, voy a superar pobreza para poder sacar mis nietos que son los jóvenes adelante? carajo, no señora. Aquí de eso no se ve nada. Por el Estado estamos abandonados, antes en vez de darnos, nos quitan. Bendito, gloria a Dios, ¿no ven los servicios como están? [...] no, eso no aporta, eso cada dos meses \$40.000, por Dios bendito, ¿quién cree? yo pregunto, es que mi pregunta es qué queda para que me la respondan, ojalá; si quieren doy mi celular para que me la respondan y me digan, ¿usted con \$40.000 vive? y me diga y me mande una lista si usted come con \$40.000 cada dos meses, yo quiero conocer esa lista para yo comprar la mía. Si, porque es que \$40.000 cada dos meses, por Dios. [...] Pero si les pregunto y yo vuelvo y les digo, mándenme, si quieren yo dejo el número del celular y me mandan a decir el *alistadito*, ¿cuánto compran ustedes con \$40.000 para dos meses? para superar una pobreza que se cree que en las comunas, porque ganamos subsidio de Familias en Acción, vamos a superar la pobreza. Bendito, antes estamos más pelados, mijo.

Ahora bien, aunque se presentaron posiciones respecto al programa afirmando, por ejemplo, que: “no supera la pobreza eso, pero al menos sí es una ayuda que los niños reciben y si la invierten en ellos es bueno... no los saca de la pobreza, pero sí es una ayuda que ellos”; también se evidenciaron casos en los que gracias al programa reconocen una mejora a la calidad de vida y aporte a la generación de recursos desde la socialización de ofertas laborales que se realizaban a través del programa.

Sí, sí ha aportado. Porque debido al programa, uno ha mejorado un poquito su calidad de vida, ya uno está más enfocado, digamos que, bueno, con esto voy a hacer esta actividad, pero entonces como me va a llegar Familias, yo hago... suplo esta necesidad en mi hogar, pero con lo que me llegó de Familias estoy supliendo otras. Entonces, uno sí tiene un... una... por ejemplo, en mi caso sí tuvo una mejoría para hacer ciertas cosas [...] hasta el momento me ha aportado mucho, porque gracias a eso yo empecé, bueno, en este momento tengo esta ayuda, pero cuando no la tenga entonces debido a esa ayuda yo empecé con lo del negocio.

Sin embargo, y si bien las mejoras de las condiciones son resultado de una iniciativa propia de generación de recursos promovida por oferta desde el programa, también se afirmó que los espacios en los que se socializaba esta oferta desde hace años no se han vuelto a presentar.

el programa tuvo que ver porque la que me invitó al taller fue la que era mi madre líder. Entonces, debido a ella, conocí pues de que podía haber hecho ese curso gratuito, después me fui como gustando la actividad, trabajé un tiempo con eso, empecé a sufrir de la vista, lo dejé; entonces ya yo “bueno, pero yo ya estoy como más acostumbrada a no esperar a lo que me de mi esposo” sino a tener entradas mías, libres; entonces yo “ay, así sea poquito, pero vamos a empezar con esto” [...] en el 2008 [...] No, yo no he visto. Es que, como te decía, anteriormente, antes convocaban “ay, mira, a través de Familias en Acción tenemos tal cosa”; ya no, eso no se ve ya. En ese caso sí han desmejorado mucho el programa, porque es que, como te dije, vivían pendientes de tener a los jóvenes en actividades, de darle capacitaciones a las madres, eso no se ve hace muchísimo tiempo.

Por último, y nuevamente reconociendo los aportes en términos de permanencia estudiantil y en nutrición, se expresa que “esto es un programa que se ve en 10-15 años los resultados”, por

lo que resaltan la importancia de analizar “cómo ha sido el resultado de esos jóvenes que recibieron en su momento Familias en Acción, cómo siguen en su proceso educativo y qué sigue después de esto”.

¿realmente ellos cumplieron con la tarea? ¿realmente la idea era que ellos tuvieran un tema nutricional, una garantía educativa y después salir al tema profesional para salir de la pobreza? Es eso lo que tenemos que hacer, identificar desde que inició el programa si esa evolución sí ha sido efectiva y realmente cuántos de los que recibieron Familias en Acción están estudiando, siguen estudiando o salieron de la pobreza.

De esta misma intervención se desprenden otros componentes de análisis en términos de la solicitud de seguimiento y articulación de oferta en procesos adicionales a los de nutrición y educación básica y media:

Si hay una familia que está en extrema pobreza y recibieron Familias en Acción, yo creería que esa familia debe estar en cobertura de todos los procesos que haga el Estado. Entonces deben de garantizarles [...] seguimiento nutricional, el seguimiento académico, después el seguimiento educativo pregrado y ya a partir de eso yo creería que abrir la oferta a oportunidades que da el Estado y así yo creería que se garantizaría.

Así mismo, se desprende una reflexión sobre el tipo de oportunidades que se presentan:

Porque, oportunidades... a nosotros nos dicen: “oportunidades hay muchas”, pero a veces... sobre todo a los jóvenes, [...] pues, yo no es desmeritar el trabajo que se está haciendo, pero yo veo muchas personas que han crecido conmigo que les ha tocado muy difícil y que quizás nunca quisieron barrer y ya están barriendo, y no es desmeritar el trabajo, sino que todos soñamos una mejor calidad de vida y quizás para muchas personas eso sea calidad de vida, pero para ese con el cual yo crecí y ahora lo veo barriendo una calle, “no, me tocó; no, me tocó hacer esto, no daba para más... mi familia, el arriendo”. Entonces, hay oportunidades laborales pero, ¿en qué?

Y finaliza,

es que lo más difícil de salir es encontrar trabajo, eso es lo más duro. [...] pero es peor, porque ya esto es una vida adulta, donde a usted, por ejemplo, acceder hoy en día a una vivienda es durísimo; o sea, el metro cuadrado en Medellín supera los \$10'000.000 de pesos en un buen lugar, en un lugar donde usted quisiera estar diferente. Lastimosamente... a mí me encanta mi comuna, me encanta mi territorio, pero si el Estado no llega a hacer procesos, a ampliar oportunidades; regresa nuevamente venta de vicios, quitarle a la educación esos jóvenes para entregárselos a una esquina... Entonces, yo creería que las oportunidades tienen que estar ligadas a esas ofertas que da el Estado. Si usted va a ofertar y va a garantizar que ese joven va a tener Familias en Acción, es porque usted sabe que a futuro usted le va a seguir garantizando la educación y ya él le va a servir al Estado, le va a servir a la comunidad.

12. Discusión

a. Pobreza: fenómeno multifactorial

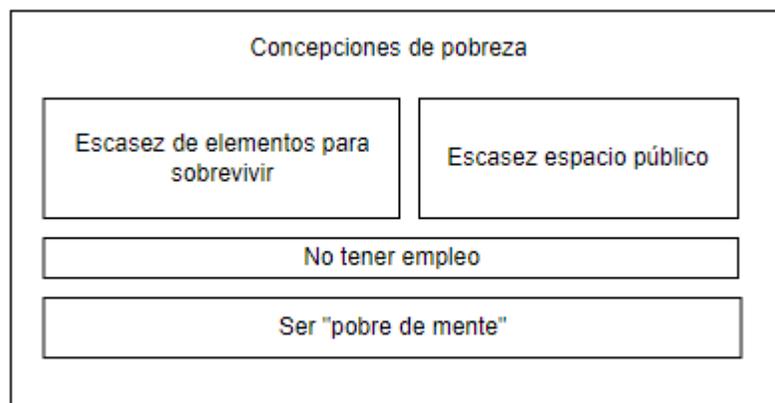
Los esfuerzos por comprender de manera profunda y multifactorial el fenómeno de la pobreza han logrado que se transite a definiciones que van más allá de la escasez de recursos para suplir las cantidades calóricas requeridas por el cuerpo humano para seguir funcionando en términos universales. Ejercicios como la definición de la línea de pobreza con características culturales, es decir, que tienen en cuenta las costumbres alimenticias del territorio objetivo para determinar qué alimentos son los que deberían seleccionarse para hacer el cálculo que definirá la cifra de corte; propuesto por Amartya Sen (1992), materializan la importancia de establecer elementos contextuales diferenciadores que permitan una comprensión más profunda y precisa de la pobreza en los territorios.

Estas comprensiones cada vez más amplias del fenómeno de la pobreza inciden directamente en los mecanismos de recolección de información, caracterización y focalización de quien consideran pobre y definitivamente en el diseño de oferta institucional para su atención. Sin embargo, se debe advertir que se continúa ignorando múltiples factores que podrían determinar causas y correlaciones con la pobreza en las definiciones que han conquistado un papel protagónico en la política social y por lo tanto, los programas y proyectos que se diseñan para su atención carecen de instrumentos de políticas que atiendan aquello que no se ha logrado identificar.

El gran reto de la identificación de factores claves en la comprensión de la pobreza se agudiza toda vez que el fenómeno, como fenómeno social, tiene una dinámica compleja y una amplia capacidad de mutación a través de los años. No obstante, lo complejo de un fenómeno como la pobreza no es solo las dificultades para su comprensión, sino lo que esa incompreensión del fenómeno significa para las cientos, miles y millones de vidas alrededor del mundo que la padecen. En consideración de estas implicaciones las personas pobres y la pobreza no debe ser estudiadas desde la visión del investigador, funcionario o académico. Las personas pobres deben ser partícipes tanto en los ejercicios de comprensión del fenómeno como en el diseño de iniciativas institucionales que pretendan beneficiarlos.

Así, reconociendo la importancia de la definición de la pobreza en tanto de ello dependerán las formas en las que se determine quién es y quién no es pobre, se defina su medición y con base en esto, se propongan las políticas para su atención, esta investigación indagó sobre las percepciones y lecturas sobre la pobreza y sus significados.

Figura 1. Concepciones de pobreza



Fuente: Elaboración propia

i. Escasez de elementos para sobrevivir

En primer lugar, existe un consenso en definir la pobreza como la escasez de elementos para la sobrevivencia. Es decir, a pesar de la existencia de una política social en el país que le ha apostado a ofrecer unas condiciones mínimas dignas para vivir, las personas siguen considerando que su lucha es por la supervivencia. Los entrevistados, luego, se acercan a una concepción

tradicional y básica de la pobreza determinada por la ausencia de recursos económicos. Esto contrasta con el avance que se ha tenido sobre el concepto de pobreza, representadas en propuestas como las de Sen. Las definiciones de pobreza viraron hacia un enfoque de capacidades y de desarrollo humano, presentando elementos que se acercan más a su comprensión como la privación de las capacidades en la que la falta de ingresos económicos no se identifica como la única razón de esta privación y que, además, reconoce que esto puede variar de familias a otras y de individuos a otros por factores asociados como la edad, el territorio, el sexo y los roles de género tanto en lo relacionado a la falta de renta, como en las dificultades para convertir la renta en funciones de capacidades (Sen, 1999, p. 114-115).

ii. Escasez de espacio público

En segundo lugar, destaca una reflexión sobre la escasez de espacio público para el esparcimiento y el disfrute de las familias, componente que ha sido comúnmente relacionado con la salud y calidad de vida de las personas.

Hace parte de ese grupo de elementos que, aunque parecieran no tener implicaciones directas con la pobreza, están fuertemente relacionados como condición de posibilidad de factores que sí lo están e incluso como catalizadores de estos. Así, se ha llegado a considerar el espacio público como facilitador del bienestar y la salud mental y la inversión oportuna de recursos en la recuperación de la infraestructura y las facilidades del espacio público, como aporte a “la promoción de actividades saludables y sustentabilidad del sistema de salud a largo plazo” (Rojas, M., 2014). Respecto a esto, Medellín se planteó una meta de 15 m² de espacio público efectivo de carácter permanente por habitante (parques, zonas verdes recreacionales, parques cívicos, plazas y miradores panorámicos destinados al disfrute colectivo de la población); sin embargo, ha pasado de 4,06 en 2012 a 4,84 en 2021, aumentando únicamente 0,78 m² durante ese período y continuando 10,16 m²/Hab por debajo de la meta planteada. Igualmente, para el caso de la Comuna 1 se ha tenido únicamente un aumento de 0,29 puntos, pasando de 2,61 m²/Hab en 2012 a 2,9 m²/Hab en 2021; índice que continúa estando muy por debajo, no solo de la meta planteada por el

municipio de 7 m²/Hab por cada comuna y corregimiento, sino también 1,94 puntos por debajo del índice actual de ciudad (4,84 m²/Hab) (Alcaldía de Medellín, 2022)¹⁹.

iii. Falta de empleo

En tercer lugar, se destacó el factor del empleo, ya sea por tenerlo o no tenerlo; este componente surge además como causa, factor de permanencia y factor de superación de la pobreza en tanto se reconoce como uno de los elementos principales para la generación de recursos que signifiquen suplir necesidades básicas; evidencia de esa alta interrelación entre factores y que desde las cifras se puede contrastar con las realidades de la comuna. Según datos del DANE, para 2021 la Comuna 1-Popular es la segunda comuna de Medellín con la tasa de desempleo más alta de la ciudad con 20,59%, 14,76 puntos porcentuales por encima de Poblado que es la comuna con la tasa de desempleo más baja de la ciudad con 5,83% y tan solo 0,35 puntos porcentuales por debajo de Manrique que para ese año ocupó el primer lugar con una tasa del 20,94%.

Si bien las cifras sobre el desempleo en territorios como la Comuna 1- Popular podrían significar la urgencia del direccionamiento de esfuerzos en materia de oferta laboral a este territorio, es necesario que estos esfuerzos contemplen los contextos sociodemográficos y de capacidades de acceso de las personas que lo habitan.

Así, se debería tener en cuenta también datos como que para el 2021 de los 145.235 habitantes de la Comuna 1, el 16,04% eran personas mayores de 50 años y que, de las 69.907 personas identificadas como pobres (pobreza monetaria) en la Comuna 1 para el mismo año, el 53,08% eran mujeres (37.107), de las que 19.738 estaban desempleadas o inactivas y 8.417 eran menores de 12 años²⁰. De estas, 9.999 eran mujeres jefe de hogar identificadas como pobres, de las que 4.923 estaban desempleadas o inactivas; 3,6 veces más que el número de mujeres jefe de hogar pobres desempleadas o inactivas de comunas como la 14-Poblado (1.364).

¹⁹ Recuperado de Departamento Administrativo de Planeación, 2022.: <https://m-medellin.maps.arcgis.com/apps/dashboards/5540c1f97a5445928aa4e345ea240d1d>

²⁰ Proyección DANE Censo 2018

Asimismo, que en 2021 para el caso de la Comuna 1-Popular el nivel educativo de la población identificada como pobre fue: ninguno, 3,22%; primaria, 25,23%; secundaria: 58,7% y universitario: 12,85%. Datos que contrastan con los de la Comuna 14-Poblado, en la que el nivel educativo alcanzado por las personas identificadas como pobres fueron: ninguno, 0%; primaria, 7,21%; secundaria, 23,93% y universitario, 68,86% (GEIH, 2021). Por lo que, además de la existencia de oportunidades laborales, estas deberían contemplar enfoques etarios y de capacidades.

Surgen elementos como la edad, en términos de dificultades para las personas mayores de acceder y para los jóvenes de obtener oportunidades para trabajar sin experiencia laboral; lo que nuevamente va en concordancia con lo expuesto por Amartya Sen cuando afirma que “la relación entre la renta y la capacidad depende de manera extraordinaria de la edad de la persona (por ejemplo, de las necesidades específicas de las personas de edad avanzada y de las que son muy jóvenes)” (1999, p.115).

Sen (1999) resalta también el nivel educativo como un elemento que facilita o dificulta el acceder a oportunidades laborales, pero para este punto, se destaca su carácter de habilitante y decisorio para la percepción de mayores o menores ingresos, por lo que podría significar un factor diferenciador entre acceder a trabajos que suplan lo básico y trabajos que, además de subsanar lo necesario para vivir, fomente la generación de capacidades. El Banco Mundial (2018) expone que “un año adicional de escolarización de las personas suele generarles mayores ingresos”, no obstante, reitera que “lo que los niños aprenden es más importante que el tiempo que permanecen en la escuela”, por lo que no bastaría con asegurarnos de que el niño o niña alcance un grado de escolaridad mayor, sino preguntarnos también por el qué está aprendiendo y cómo esto tiene incidencia en la cantidad de recursos que percibe (p.14). “En Vietnam, por ejemplo, los trabajadores que son capaces de realizar labores analíticas no rutinarias ganan casi un 25 % más que quienes no pueden hacerlo” (Banco Mundial, 2018, p.2).

Además de la falta de empleo, las respuestas de las personas entrevistadas también aseguran la falta de oportunidades y se expresa que, aunque existe la intención de trabajar o acceder a oportunidades, no se presentan.

iv. “Pobreza mental”

Finalmente, se identificaron comprensiones de la pobreza asociadas a la “pobreza mental” o “pobreza de pensamiento”. Esta definición le asigna un peso considerable a los elementos relacionados al individuo y a su falta de motivación por “salir adelante”. Dentro de la ecuación que contempla los diversos factores que podrían generar y hacer que se permanezca en pobreza, se vuelve relevante en tanto no surge solamente dentro del cuestionamiento sobre qué es pobreza, sino también como respuesta reiterada de varios de los y las entrevistadas ante la pregunta por determinantes de la permanencia y superación de la pobreza.

En un estudio realizado por Consuelo Undurraga y Cecilia Avendaño (1997) de la Universidad Católica de Chile, cuyo objetivo fue el de distinguir factores psicológicos individuales que participan en la pobreza y que formó parte de un proyecto del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (CNSP) del mismo país, se presentan algunos resultados para tener en cuenta en esta discusión. Antes de hacer referencia a los resultados, es importante mencionar que la motivación por realizar el estudio surge de la necesidad del CNSP por “identificar disposiciones psicológicas asociadas a la situación de pobreza” y proponer indicadores relevantes para caracterizarla y proveer instrumentos para políticas sociales. Desde esta entidad estatal se habían identificado factores asociados a la condición de pobreza desde el que se definieron diferentes agentes para su superación y se clasificaron en dos grupos: oportunidades y disposiciones; definición de la que, entendiendo la segunda como “las características subjetivas que facilitan o dificultan la superación de la pobreza: expectativas, percepciones y actitudes”, surge la “necesidad de subrayar la capacidad de los pobres para mejorar su situación a través de sus propias acciones” (Undurraga & Avendaño, 1997, p.1).

El estudio se realizó definiendo los “bienes no materiales, ya sean cognitivos, afectivos y de relación con otros que influyen la manera en que los individuos se relacionan consigo mismos, con otros y con su entorno” que tienen que ver con la posibilidad de “reconocer, acceder y apropiarse de oportunidades ofrecidas por la sociedad, así como de generar posibilidades de desarrollo personal y colectivo”; después de definidos, se consolidó, probó y aplicó el cuestionario definitivo a 435 hogares pobres y 187 capas medias como grupo de control (Undurraga &

Avendaño, 1997, p.3). De las conclusiones y resultados que las mismas investigadoras catalogan como “para muchos inesperados”, rescato cuatro (4):

Los resultados muestran que los ingresos no marcan diferencias sustantivas entre los grupos, es decir, si estos resultados no se debieran a características del instrumento que pudieran haber inducido sesgos de deseabilidad social en las respuestas, el ingreso explicaría solo marginalmente estas diferencias. [...] De todas maneras, para los objetivos de este estudio, aún si este sesgo estuviera presente, la imagen que las personas tienen de sí mismas y desean proyectar se relaciona con una alta energía para el desarrollo y el cambio.

Al mismo tiempo, se puede hipotetizar que existiendo oportunidades y disposiciones, faltan en las personas pobres ciertas competencias socialmente valoradas que dificultan el acceso y utilización de dichas oportunidades y el desarrollo de estrategias eficaces de superación de la pobreza (Revista de Trabajo Social, 1995).

En síntesis, los resultados indican que los pobres poseen recursos psicológicos, por lo tanto, en términos de las políticas públicas no parece indicado el eje recursos psicológicos per se si no se establece la relación de estos con las oportunidades y con ciertas competencias que favorezcan el acceso y utilización de dichas oportunidades.

Por último, estos resultados dejan varias preguntas abiertas para futuras investigaciones, entre estas: ¿por qué con similares recursos psicológicos algunos surgen y otros no?, ¿por qué tienen oportunidades objetivamente distintas o por qué perciben las oportunidades de manera diferente?

Ahora, si bien aún es un tema que podría considerarse inexplorado y se dificulta determinar su aporte o no a la superación de la pobreza, vale la pena preguntarse el porqué de su posicionamiento en el imaginario y el discurso que comúnmente se evidencia por parte de personas tanto pobres como no pobres y alimenta ideas como las que han hecho popular frases como “el pobre es pobre porque quiere”, generando una mayor responsabilidad en las personas en salir de su propia condición adversa y restando importancia o invisibilizando factores que cuentan con

mucha más información sobre su aporte y relación directa con la permanencia y superación de la pobreza.

Estas ideas sobre qué significa la pobreza están íntimamente ligadas a las concepciones sobre las causas.

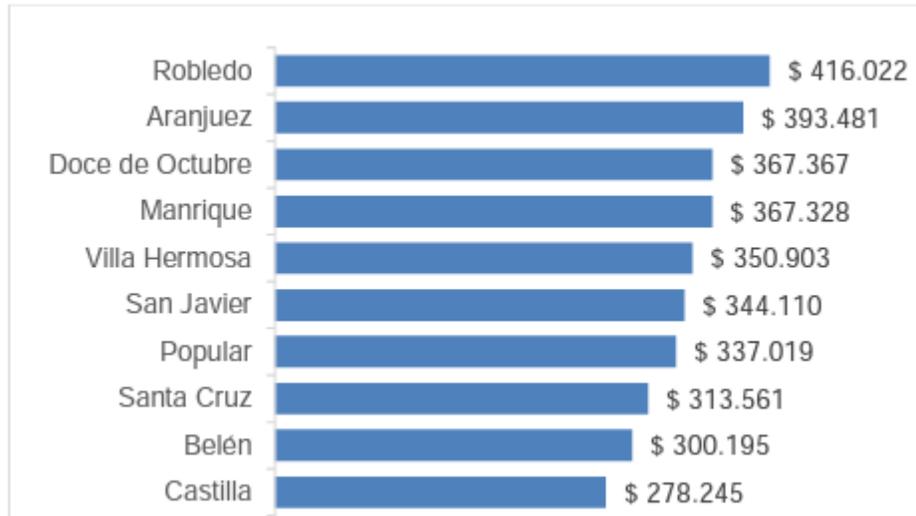
b. Causas de la pobreza

i. Falta de oportunidades

La presencia de la “falta de oportunidades” como un elemento clave en la condición de pobreza es reiterativa. Dadas las características del territorio, un factor asociado a las oportunidades es la inversión estatal y el efecto que tiene en la dinamización de la economía local. Reconociendo este factor protagónico me permito extenderme en presentar datos y cifras del informe de la inversión por Comunas y Corregimientos a corte del 31 de diciembre de 2021 realizado por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (2022). El informe expone que,

La inversión pública durante el año 2021 en el sector urbano en total ascendió a \$4.539.739 (cuatro billones quinientos treinta y nueve mil setecientos treinta y nueve millones) que representan un 85.78% de la inversión, siendo las comunas de mayor representación de la inversión, la Comuna 7 (Robledo) con una participación del 7,86% por valor de \$416.022 (Cuatrocientos dieciséis mil veintidós millones), la comuna 4 (Aranjuez) con un 7.43% equivalente a una inversión de \$393.481 (Trescientos noventa y tres mil cuatrocientos ochenta y un millones) y la comuna 6 (Doce de Octubre) con un monto de \$367.367 (Trescientos sesenta y siete mil trescientos sesenta y siete millones) que representa el 6.94% de la inversión pública del año 2021.

Figura 2. Inversión por comunas

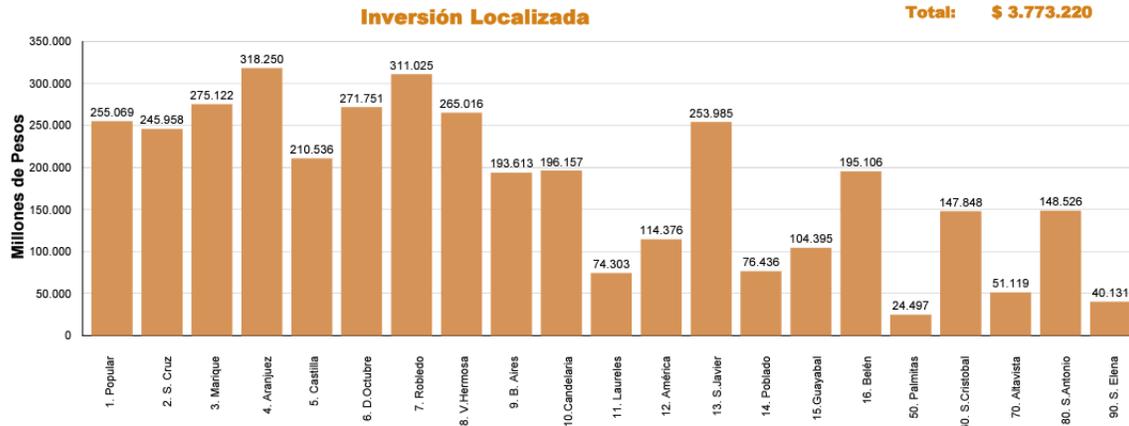


Fuente: Infor de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

Estas cifras incluyen datos de: inversión localizada, que “se refiere a las inversiones que tienen una ubicación específica en la comuna o corregimiento”; la inversión de ciudad, que “representa una ponderación de la inversión de los proyectos con enfoque de ciudad, no ubicables específicamente en una comuna o corregimiento”, la inversión por Presupuesto Participativo que es “mínimo el 5% anual del presupuesto municipal se destina como recursos de inversión, priorizados y decididos por los habitantes de cada comuna y corregimiento”.

La Comuna 1-Popular, aunque las cifras sobre sus condiciones la ubiquen en el punto más bajo del índice de calidad de vida y el punto más alto del índice de pobreza multidimensional en la ciudad, se ubica en la posición 7 de la inversión total para el 2021. Para el caso de la inversión localizada, se encuentra en el puesto 6, por debajo de las comunas 4-Aranjuez, 7-Robledo, 3-Manrique, 6-Doce de Octubre y 8-Villa Hermosa.

Figura 3. Inversión por comunas



Fuente: Informe de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

Por otra parte, dentro de la inversión de ciudad se encuentra hasta la posición 8:

Tabla 5. Inversión ciudad de Medellín

Posición	Comuna	Inversión de ciudad 2021 (Miles de millones)
1	16-Belén	\$94.947
2	7-Robledo	\$90.111
3	6-Doce de Octubre	\$81.401
4	3-Manrique	\$78.062
5	13-San Javier	\$75.362
6	9-Buenos Aires	\$75.009
7	8-Villa Hermosa	\$73.758
8	1-Popular	\$64.899
9	4-Aranjuez	\$64.711
10	60-San Cristóbal	\$61.343

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

En cuanto a la inversión por presupuesto participativo, la Comuna 1-Popular destaca en la primera posición de asignación presupuestal. Sin embargo, es importante mencionar que, a diferencia de los tipos de inversión mencionadas previamente, la asignación de los techos de los

recursos por presupuesto participativo está reglamentada y se definen bajo un criterio de equidad, como lo establece el Artículo 36 del Decreto 0146 de 2022 que reglamenta el proceso y establece que,

En cumplimiento del criterio de equidad, se asignarán anualmente los techos presupuestales, mediante acto administrativo, de acuerdo con la población y la calidad de vida de cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad; que serán establecidas a partir de las fuentes de información oficiales que permitan su medición.

Así, la comuna como menor índice de condiciones de vida, recibirá mayores recursos de presupuesto participativo. Por tanto, y según la Circular número 202060000233 de 2020 del Departamento Administrativo de Planeación, parte de los \$233,912,523,494 definidos como recurso de presupuesto participativo se distribuyeron así:

Tabla 6. Asignación presupuestal por comuna

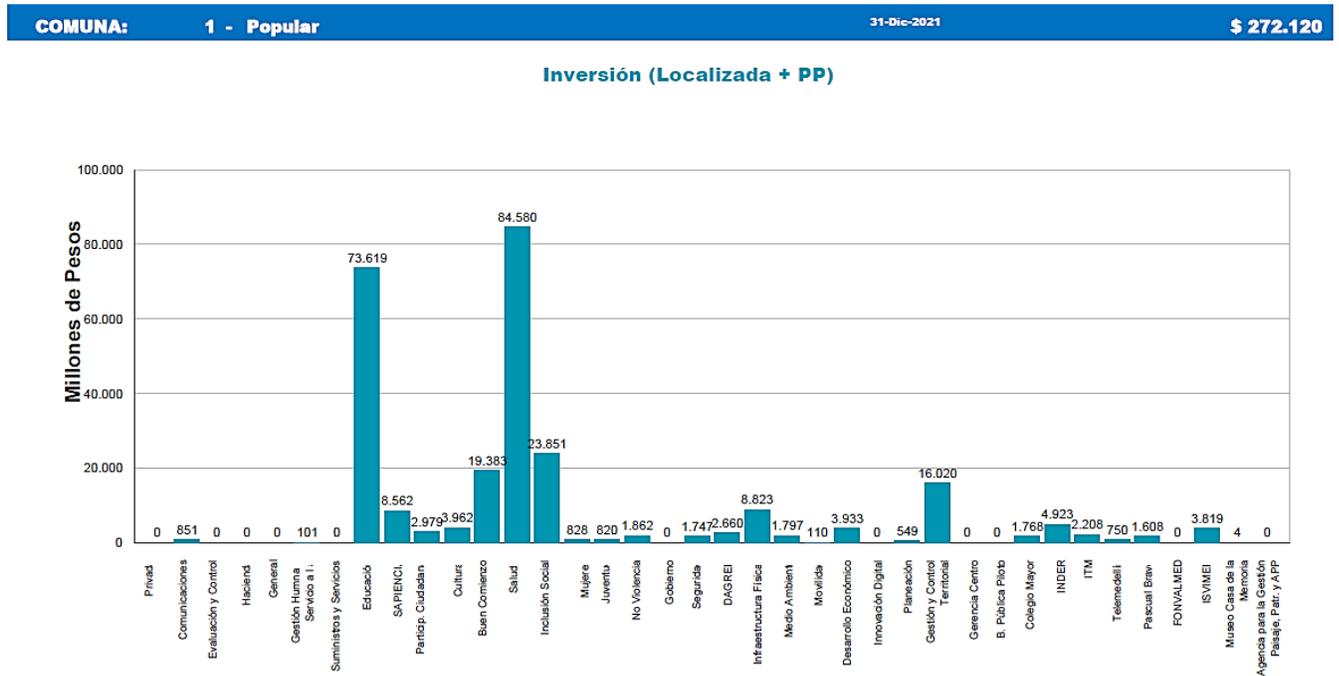
Posición	Comuna	Asignación presupuestal 2021
1	1-Popular	16,402,386,231
2	6-Doce de Octubre	15,171,540,890
3	3-Manrique	15,075,572,033
4	7-Robledo	14,677,658,584
5	2-Santa Cruz	14,535,960,057
6	13-San Javier	14,134,777,166
7	8-Villa Hermosa	13,949,218,516
8	4-Aranjuez	13,692,616,536
9	5-Castilla	12,046,810,208
10	9-Buenos Aires	11,801,561,317
11	16-Belén	11,275,070,316
12	80-San Antonio de Prado	10,731,927,228
13	15-Guayabal	9,708,333,318
14	60-San Cristóbal	9,196,731,975

15	10-La Candelaria	8,879,166,098
16	12-La América	8,797,552,560
17	50-San Sebastián de Palmitas	7,363,186,331
18	11-Laureles Estadio	7,011,083,952
19	70-Altavista	6,931,022,457
20	14-El Poblado	6,558,955,919
21	90-Santa Elena	5,971,391,804
	Total	233,912,523,494

Fuente: elaboración propia con datos de la Circular 202060000233 de 2020 del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

Así mismo, de este informe surge información interesante sobre la inversión social que puede verse representada en la presentación de oportunidades en territorios como la Comuna 1 por temática de inversión. En cuanto a la inversión por dependencia, destaca que la mayor inversión (localizada y presupuesto participativo) en la comuna corresponde a Salud y Educación, seguido por Inclusión social y Buen Comienzo.

Figura 4. Inversión localizada



Fuente: Informe de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

No obstante, al detenerme a revisar la inversión por proyectos específicos por cada una de esas dependencias en la comuna, destaca que la mayoría del recurso se invierte en proyectos cuyo objetivo es el mantenimiento y funcionamiento básico de los sistemas en cuestión. Por ejemplo, en elementos como el de educación, destaca que, de los 255.069 millones de inversión localizada, 72.481 fueron desde la Secretaría de Educación; sin embargo, esta fue la distribución de esa inversión por algunos de los proyectos de inversión que representan los mayores valores:

Tabla 6. Proyectos de inversión

Proyecto de inversión	Recursos invertidos 2021 (Millones)
Administración del pago de la nómina de docentes adscritos al sgp	\$ 44.392,7
Administración del pago de aportes patronales de docentes de instituciones educativas oficiales	\$ 7.246,5
Asistencia administrativa y operativa de las instituciones educativas oficiales	\$ 5.923,8
Prestación del servicio educativo por cobertura	\$ 5.812,9
Fortalecimiento institucional para la gestión educativa	\$ 1.592,6
Administración a la gratuidad educativa	\$ 1.582,5
Administración al pago de nómina del personal docente municipales	\$ 1.143,8
Total	\$ 67.694,8

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

Lo que significa que, si bien destaca la inversión educación como de las más altas en la comuna, cerca del 93,39% de esa inversión corresponde a procesos de funcionamiento de las Instituciones Educativas en el territorio y, si bien esto también demuestra el interés de la ciudad por mantener unos estándares dignos del sistema educativo, sin embargo, contrasta con la inversión en proyectos que podrían considerarse direccionados a temas como la calidad o formación en capacidades:

Tabla 7. Proyectos de inversión

Proyecto de inversión	Recursos invertidos 2021 (Millones)
Desarrollo de la media técnica universal	\$ 242,9
Formación cualificada de maestros, directivos y agentes educativos	\$ 95,5
Mejoramiento de la calidad a través de la operación y formación de maestros, maestras y agentes educativos sujetos del saber -MOVA	\$ 18,1
Fortalecimiento en lenguas extranjeras	\$ 6,6
Total	\$ 363,1

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Georreferenciación de la Inversión por Comunas y Corregimientos Medellín 2021

Destaca también, la baja inversión (comparada con otras dependencias) de entidades como la Secretaría de Desarrollo Económico, en la que la inversión en proyectos dirigidos a la empleabilidad alcanza los 846,8 millones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2022)²¹.

En cuanto a la inversión por presupuesto participativo, resalta que los habitantes de la Comuna 1 priorizaron la mayor inversión en proyectos relacionados al INDER (2.089 millones), Sapiencia (1.864 millones), Infraestructura (1.853 millones), Participación (1.536 millones) y DAGRD (1.365); por lo que se podría decir, al menos para el 2021, que las prioridades de los habitantes se encuentran en temas como deporte y recreación, educación postsecundaria, fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias y la atención y mitigación de los riesgos por desastres. No obstante, la inversión localizada en estas comunas para estas dependencias

²¹Formación para la inserción laboral en sectores relacionados con la cuarta revolución industrial \$ 387,3

Habilitación para la inserción laboral \$ 284,4

Fortalecimiento de la estrategia acceso a mercados \$ 97,6

Formación en un segundo idioma para el trabajo \$ 77,5

alcanzó los 18.840 millones de pesos, lo que representa tan solo el 7,38% del total de la inversión localizada en la comuna.

En síntesis, de estas cifras podría resaltar el hecho de que aunque la Comuna 1 ha sido históricamente reconocida como uno de los territorios en la ciudad con las situaciones sociales y económicas más complejas, reconocimiento que ha sido avalado por cifras y mediciones desde hace décadas, al menos para el 2021 no significó una variable de peso para la ejecución de proyectos que estuvieran dirigidos a la generación de oportunidades o la atención de estas problemáticas en el territorio y que la inversión realizada apenas responde a las prioridades que sus habitantes han evidenciado en ejercicio como el proceso de Presupuesto Participativo. Además, es evidente la ausencia de políticas de atención directa, clara y específica para la atención a la superación de la pobreza.

ii. Dificultades para la permanencia en oportunidades

Ahora bien, los entrevistados no solo mencionan el acceso a las oportunidades sino la capacidad que tienen las personas pobres de aprovechar y sostener el acceso a las posibilidades que se le presenta. Para el caso de la educación, específicamente significa un reto en tanto “incluso cuando es gratuita, la educación se vuelve prohibitivamente cara debido al costo del transporte y de los útiles escolares, sumado a los ingresos que se dejan de percibir mientras un niño asiste a la escuela en lugar de salir a trabajar” (Banco Mundial, 2018, p. 16). Sobre la deserción en la educación secundaria, Medellín Cómo Vamos (2020), expone:

La alta tasa de deserción persistente en secundaria, como es el caso de la ciudad de Medellín con niveles superiores al 3,5%, puede estar asociada a condiciones familiares como la asignación de valor de la familia a la educación, problemas económicos, nivel educativo de los padres y trabajo infantil; a condiciones individuales, como el ingreso tardío a la educación, bajo rendimiento académico, baja autoestima y limitadas expectativas de formación postsecundaria; o a características de la institución educativa, por un lado las relacionadas con las condiciones físicas como la infraestructura, la distancia y la falta de continuidad en la oferta educativa, y por otro lado, temas relacionados con el ambiente escolar como la falta de aceptación de los maestros o los compañeros, las

metodologías de enseñanza poco estimulantes y la convivencia escolar (Fedesarrollo, 2021; Gómez-Restrepo et al., 2016).

El mismo informe agrega,

En el año 2019, las comunas de Santa Cruz (4,93%), Popular (4,6%), Laureles-Estadio (4,5%), San Javier (4,43%) y Manrique (4,0%) registraron niveles de deserción escolar por encima del total (Mapa 1). Estas comunas a su vez fueron aquellas con los mayores Índices de Pobreza Multidimensional de la ciudad para ese año, encabezada por Santa Cruz (55,95), Manrique (36,98) y Popular (26,02), mientras que las comunas de Laureles-Estadio y San Javier tuvieron niveles por debajo de 14. Lo anterior, refuerza la relación que existe entre los niveles de ingresos de los hogares y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

Por otra parte, en cuanto a educación postsecundaria el mismo informe presenta que en la ciudad se han tenido grandes avances en términos de tasas de cobertura, asistencia y de tránsito inmediato; lo que puede deberse al aumento de los recursos asignados para este tema que viene en ascenso desde hace poco más de una década. No obstante, la Agencia para la Educación Postsecundaria-Sapiencia (2022) presenta las cifras sobre a tasa de asistencia a la educación postsecundaria en Medellín para el 2021, donde las razones para no estar estudiando que continúan predominando son: falta de recursos (28,37%), trabaja (26,98%), otro (23,37%), busca trabajo (5,35 %) y bajos resultados en el examen o entrevistas de admisión (2,56%). De estos, podríamos decir que tres (3) de las cinco (5) razones para no estar estudiando, responden a temas de recursos o la generación de ingresos.

Aquí, cabe resaltar que la visión de pobreza basada en la privación de capacidades no excluye la visión de pobreza monetaria, en tanto “las dos perspectivas están de manera inevitable relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades” (Sen, 1999, p.117). Ahora, si bien “un aumento de las capacidades de una persona para vivir tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productiva y percibir una renta más alta”, para Sen (1999) esto debería significar también que ese aumento de capacidades aumente la posibilidad de generar ingresos y no que solo los ingresos posibiliten la generación de capacidades. Para el caso de

muchos habitantes de la Comuna 1 y de la ciudad en general, los ingresos continúan siendo una barrera para generar ingresos, aunque la oferta para generar capacidades vaya en aumento.

Ahora bien, para la presentación de los siguientes puntos en los que se relacionan elementos ya mencionados y se desdibujan los límites presentados desde el instrumento de recolección en términos de causas y consecuencias de la pobreza, me parece imprescindible presentar la visión enfocada en el desarrollo como libertades de Amartya Sen (1999).

Para el autor, la riqueza se presenta como deseable en tanto significa medios de uso para poder tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar; sin embargo, no es lo único que influye en las libertades individuales que nos ayuda a conseguir y de hecho, considera esta influencia de la riqueza en las condiciones y calidad de vida como “limitada y eventual”. Por tanto, afirma que una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir más allá de la acumulación de riqueza y variables relacionadas con la renta y se debe ocupar de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos, en tanto “la expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no solo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas que ejercen su propia voluntad e interactúan con el mundo en el que viven” (Sen, 1999, p.30-31).

Así mismo, la concepción de libertad que Sen (1999) adopta tiene en cuenta: procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión y las oportunidades reales que tienen los individuos. Y afirma que la falta de libertad puede ser consecuencia tanto de procesos inadecuados, como la violación de derechos políticos y humanos; como de la insuficiencia de oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir, como la capacidad de escapar de una muerte prematura, la morbilidad evitable o la inanición involuntaria (Sen, 1999).

Así, la concepción del desarrollo basado en las libertades de los individuos, desde el punto de vista de la evaluación, “implica la necesidad de evaluar los requisitos del desarrollo desde la perspectiva de la eliminación de la falta de libertades que sufren los miembros de la sociedad” y, por tanto,

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 1999, p.19).

iii. Desplazamiento por conflictos internos o migración

Ahora bien, teniendo esto en cuenta se abre la puerta para referirnos a varios fenómenos que surgen como resultado de las preguntas por la concepción de pobreza desde las causas, consecuencias e incluso permanencia, que complejizan aún más los procesos de superación de pobreza y que podrían entenderse como una combinación varios factores de lo que Sen menciona como principales fuentes de privación de libertad y afecta el desarrollo como proceso de expansión de estas.

En primer lugar, el contexto histórico y las dinámicas sociales de un país como Colombia y una ciudad como Medellín obliga a que se deban tener en cuenta fenómenos como el desplazamiento forzado, la migración y la violencia como factores que influyen en la pobreza en los territorios.

De las 9'342.426 víctimas del conflicto armado en el país según el Registro Único de Víctimas a corte de agosto de 2022, 8'317.718 han sido víctimas de desplazamiento forzado, de las que 1'586.947 han sido en el Departamento de Antioquia y 139.484 en Medellín²²; además, según datos de la Personería de Medellín (2021, p.38) Medellín en la segunda ciudad de Colombia con el mayor índice de víctimas del conflicto armado y “se calcula que, entre el año 1985 y noviembre 30 de 2020 hubo 698.289 víctimas del conflicto que han hecho su declaración en la ciudad, al menos 227.577 personas fueron víctimas reconocidas del conflicto armado”, de las que se posee registro de 496.826 víctimas que han declarado desplazamiento forzado. Así mismo, el desplazamiento intraurbano en Medellín aumentó alrededor del 15% en el año 2021 con respecto al año 2020, con aproximadamente 1.940 personas expulsadas del territorio a causa de la presencia de Grupos Armados Organizados, Grupos Delincuencia Organizada y Grupos Delincuencia

²² Informe Registro Único de Víctimas Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Común Organizada; agudizado por “la problemática de la negación a comprar los bienes ofertados bajo esta guía o los que denuncien o intenten hacerlo (Personería de Medellín, 2022).²³

En este periodo el 63% de los desplazamientos se concentró en las comunas; 1 - Popular; Comuna 13 - San Javier; Comuna 8 - Villa Hermosa; Comuna 7 - Robledo; Comuna 3 - Manrique; Comuna 16 - Belén y en el corregimiento de San Cristóbal, solo entre ellos se suman 420 declaraciones (es decir el 59% del total) con 1.141 personas expulsadas (Personería de Medellín, 2022).

De estas víctimas, la Personería (2022) afirma que “las comunas más receptoras de personas expulsadas por las modalidades citadas son la Comuna 13, San Javier; la Comuna 1, Popular; la Comuna 2, Santa Cruz; la Comuna 7, Robledo y el corregimiento de San Cristóbal. Así, la Comuna 1-Popular destaca como territorio en el que se generan víctimas de desplazamiento intraurbano, al tiempo que es receptora de víctimas de la misma problemática.

En cuanto al fenómeno migratorio de personas venezolanas, aunque no se cuenta con datos específicos de distribución de migrantes por comunas y corregimientos, cabe resaltar que, según datos de Migración Colombia (2022), Medellín pasó del cuarto al segundo lugar como la ciudad con mayor número de ciudadanos venezolanos, incluso por encima de ciudades fronterizas como Cúcuta y solo por debajo del Distrito Capital Bogotá, por lo que es importante resaltar el aumento significativo que ha tenido la ciudad en la recepción de migrantes del vecino país en cortos períodos de tiempo.

Tabla 8. Niveles de migración

	Enero 2021	Febrero 2022	Aumento (%)
Medellín	90.100	190.854	111,82%
Antioquia	157.949	344.223	117,93%

²³ Personería de Medellín, 2022. Recuperado de: <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/listanoticias/46-boletines-y-comunicados-2022/604-el-desplazamiento-forzado-intraurbano-en-medellin-aumento-alrededor-del-15-en-2021-con-respecto-al-2020#:~:text=La%20Personer%C3%ADa%20de%20Medell%C3%ADn%20registr%C3%B3,1.694%20correspondientes%20a%20748%20declaraciones.>

Colombia	1'742.927	2'477.588	42,15%
----------	-----------	-----------	--------

Fuente: elaboración propia con datos de Migración Colombia 2021-2022.

Tener en cuenta este tipo de dinámicas adquiere más relevancia en tanto no solo implican falta de libertades desde la violación de derechos humanos, sino que se convierten a su vez en factores que agudizan la pobreza, que se entiende también como otro factor para la privación de libertades. Por lo que desconocer esta interrelación en la medición e implementación de políticas de atención a fenómenos como el conflicto y la migración invisibiliza su aporte a la generación y permanencia de la pobreza y viceversa. Para este caso, por ejemplo, ni siquiera se cuenta con información acerca de cantidades de personas migrantes o víctimas por comunas y aún menos, un cruce de datos de personas migrantes o víctimas de desplazamiento forzado con bajas condiciones de vida y pobreza.

iv. Corrupción

Así mismo, otro factor particular para Colombia que se relacionó a la pobreza es el de corrupción. Sobre esto, Transparencia por Colombia (2022) con base en el índice de percepción de la corrupción realizado por Transparencia Internacional para 2021, expone que “Colombia obtuvo una calificación de 39 puntos sobre 100, y ocupa la posición número 87 entre 180 países evaluados”, afirmando también que “después de una década de medición del IPC, Colombia permanece estancada en su calificación que se mantiene entre los 36 y los 39 puntos” y reconoce que “la pandemia ha abierto las puertas para que los gobiernos amplíen aún más su poder, oculten información al público y afecten los derechos ciudadanos”²⁴. No obstante, aunque se han logrado avances en el interés y la medición por fenómenos como el de la corrupción en Colombia y hay estudios que afirman que la corrupción está altamente relacionada a los indicadores de pobreza (Gamarra, 2006). Para el caso de Medellín no tenemos aún las suficientes herramientas para determinar la incidencia de los índices de corrupción en los índices de pobreza de la ciudad.

Consecuencias de la pobreza

²⁴ Recuperado de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

Sobre las consecuencias de la pobreza, se presentaron elementos relacionados como sus efectos en términos físicos y psicológicos. Para los primeros se relacionan temas de desnutrición infantil y mortalidad por desnutrición y para los segundos, afectaciones en términos de salud mental y visiones de autorrealización. Además, consecuencias complejas que derivan de la interrelación de efectos físicos, psicológicos, históricos y sociales como la criminalidad y delincuencia.

Efectos de la pobreza en términos físicos

Sobre esto, según el informe sobre primera infancia de Medellín Cómo Vamos (2022), “las comunas Robledo, Manrique, San Javier, Doce de Octubre, Villa Hermosa y Popular coinciden en tener la mayor proporción de niños y niñas menores de cinco años en 2021 y las peores condiciones de vida para la primera infancia”; de estas, la Comuna 1-Popular aumentó de 14,8 a 15,4 el Índice de Pobreza Multidimensional por el componente de barreras de acceso a la primera infancia entre el 2019 y el 2021, lo que tiene implicaciones en términos de “más probabilidades de repetir, abandonar y tener bajo rendimiento académico”, dificultades en “desarrollar su cerebro y aprender” y “consecuencias para el desarrollo mental e intelectual con efectos a largo plazo en las capacidades físicas y productivas” (Medellín Cómo Vamos, 2022, p. 3).

Efectos de la pobreza en términos psicológicos

Así mismo, en informe realizado por la Secretaría de Salud de Medellín (2020) en una profundización del Análisis de Situación de la Salud específicamente sobre la situación de salud mental de la ciudad durante el año 2018, se expone que, de los casos notificados de intento de suicidio, “se encontró que en el 45% las personas mencionaron que los principales factores desencadenantes fueron en su orden, los conflictos de pareja y los problemas económicos”. En cuanto a muertes por suicidio, “se identifica que las comunas con mayor tasa de suicidio en el año 2018 y que son superiores a la tasa municipal de 4,9 por cada 100 mil son: Popular con una tasa de 8,3 por cada 100 mil, seguida de Buenos Aires con una tasa de 8 por cada mil, en tercer lugar, Castilla con 7,3 por cada 100 mil y en cuarto lugar El poblado con una tasa de 6,8 por cada 100 mil” (p.68).

Efectos complejos

Ahora bien, podríamos decir que otro de los elementos mencionados como consecuencia de la pobreza es efecto de varios de los factores que ya se han expuesto en este apartado. La falta de oportunidades y falta de capacidad para acceder a ellas, el reconocimiento en la generación de ingresos como habilitante de poder tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar (Sen, 1999) combinados con el complejo contexto histórico y social de una ciudad como Medellín devienen en elementos más complejos aún como lo son la criminalidad y la delincuencia.

Según la Personería de Medellín (2020, p.10), “no existe un consenso sobre la cantidad de organizaciones que existen y las cifras difieren por amplio margen”, afirma:

Según la Defensoría del Pueblo (2020), hay 140 organizaciones de distinta capacidad criminal; Blattman et al. (2020) señalan que hay cerca de 350 combos y entre 15 y 20 bandas; la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y la Fiscalía General de la Nación referencian 83 grupos de delincuencia común organizada (GDCO o, como se les conoce coloquialmente, combos) y 10 grupos delictivos organizados (GDO o, en lenguaje coloquial, bandas) en toda el área metropolitana.

Si bien no hay un dato exacto, las cantidades estimadas de organizaciones en la ciudad son considerables y son un reflejo de la complejidad de este fenómeno en la ciudad. Así mismo, tampoco se encuentran datos abiertos o estimaciones del número de jóvenes o personas que las conforman y, si bien comúnmente se relacionan las motivaciones a hacer parte de estas organizaciones criminales con temas asociados a la pobreza, las limitaciones para acceder a información sobre esto hacen que no se cuente con datos precisos que permita tener información sobre la incidencia de la pobreza en él.

Factores de permanencia y superación de la pobreza

Para cerrar, en términos de lo que se presentó como factores que hacen que se permanezca o se supere la pobreza, podríamos decir que sintetiza todo lo abordado hasta ahora en la discusión. Entre estas dos dimensiones hay una alta interrelación entre los componentes mencionados en tanto la inexistencia hace que se permanezca en pobreza y la existencia hace que se supere, según los entrevistados.

Factores psicológicos

El peso y la responsabilidad en la participación activa del individuo en la permanencia y superación de la pobreza se manifiestan en elementos como la “mentalidad”, relacionadas a las definiciones de “pobreza mental” presentadas. Se destaca como uno de los factores que más se menciona para la permanencia en pobreza y se identifica la necesidad de cambio de este aspecto para su superación; sin embargo, al no contar con estudios o datos que confirmen esta interrelación entre disposiciones psicológicas y superación de la pobreza para el caso de Medellín o al menos en Colombia, retomo una de las conclusiones del estudio presentado anteriormente al considerar que “los resultados indican que los pobres poseen recursos psicológicos, por lo tanto, en términos de las políticas públicas no parece indicado el eje recursos psicológicos per se si no se establece la relación de estos con las oportunidades” (Undurraga & Avendaño, 1997, p.7).

Oferta institucional y programas de atención

Nuevamente, destacan elementos enfocados a una participación activa del Estado en la formulación de políticas y programas enfocados a la atención de todas las dimensiones de la pobreza, destacando la relevancia de las estrategias dirigidas a la generación de oportunidades tanto laborales y de estudio y aquellas dedicadas a asegurar los mínimos de acceso y permanencia en estas ofertas teniendo en cuenta enfoques etarios, poblacionales y socioeconómicos.

A esto, se agrega la necesidad de que estos programas tengan la capacidad de responder ante los requerimientos en términos de pobreza. Para el caso de Colombia, por ejemplo, según el DANE en el 2021 el total nacional la pobreza monetaria fue 39,3% y la pobreza monetaria extrema fue 12,2%²⁵. Por lo que idealmente estas estrategias deberían tener la capacidad para atender 18’965.588 personas en pobreza y 5’887.536 personas en pobreza extrema o al menos, a las segundas²⁶.

²⁵ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria> 20 sept 2022

²⁶ Calculo con base en estimaciones de la población total para Colombia según resultados del Censo 2018 del DANE.

En razón a la importancia de la oferta institucional y dado el objetivo de este trabajo académico, a continuación, se presenta la discusión entre las percepciones y valoraciones de los y las entrevistadas, las reflexiones académicas y los datos de Familias en Acción y su rol en la concepción, permanencia y superación de la pobreza.

¿Tenemos claro qué es Familias en Acción?

Familias en Acción surge como un programa para la atención a las consecuencias de la crisis económica en los años 90 y aunque inicialmente se planteó desarrollarlo por tres (3) años, ya lleva más de dos (2) décadas implementándose en el país. El hecho de que, para el caso de Medellín, el 71,99% de los beneficiarios activos sean beneficiarios desde el primer año de implementación del programa en la ciudad (2012) hace relevante para esta investigación el valorar percepciones y formas de reconocimiento de los y las beneficiarias respecto al programa.

Respondiendo a esto, este apartado tiene como objetivo el presentar los resultados evidenciados en las respuestas de las personas entrevistadas en relación con diferentes puntos de análisis que de estas surjan en términos de: comprensión del programa, percepciones sobre su implementación y recomendaciones al programa.

i. Cómo se entiende

La Ley 1948 de 2019 en su artículo 2 define el programa de la siguiente forma,

El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Las respuestas de las personas entrevistadas en su amplia mayoría reconocen el tipo de población al que va dirigido el programa y parte de los objetivos que pretende alcanzar a través de las transferencias monetarias condicionadas. No obstante, un elemento a resaltar es el constante reconocimiento del programa por parte de las personas beneficiarias como una “ayuda muy buena”

en términos económicos que aliviana las cargas respecto al gasto de los niños y niñas del hogar y a las necesidades de las familias. Este reconocimiento del programa como ayuda y el sentimiento de agradecimiento que despierta en sus beneficiarios podría asociarse más al carácter “políticamente gratificable” de los programas de transferencias monetarias condicionadas que aumenta el riesgo de su politización, y menos al reconocimiento de estos programas en función de garantías de derechos por parte del Estado colombiano en cumplimiento de los primeros artículos de su propia constitución (Lavinias, 2014, p. 45).

Así mismo, aunque la misma ley establece en el artículo 3 que sus objetivos son,

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 beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.

El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Ninguna de las personas entrevistadas identificó como objetivos del programa la superación de la pobreza, más sí se mencionaron objetivos relacionados a la atención y mejoramiento de las condiciones de los niños y niñas en términos de educación, nutrición y calidad de vida por parte de todos.

ii. Sobre su eficiencia y fortalezas

Sobre la eficiencia de los procesos operativos del programa no hay divergencia en las respuestas, tanto desde las personas representantes de las instituciones como de las personas beneficiarias se reconoce gran eficiencia en procesos como la verificación del cumplimiento de la corresponsabilidad y el pago de los incentivos, lo que también se recalca como una de las mayores fortalezas del programa.

La evaluación de operaciones del programa realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 2019 en el que se realizaron 59 sesiones experimentales en las que participaron 1.096 personas tanto actores institucionales como titulares y beneficiarios del programa, expone que esto ha sido gracias a la rutinización de los procesos que fomenta la percepción de que son sencillos:

En la medida que la persona deba tener un contacto directo con la entidad encargada del proceso va a ser mayor la probabilidad de generar una narrativa en la que se enfatizan los puntos de dolor (emociones como rabia, aburrimiento y frustración) y de insatisfacción con los procesos. Está claro, por ejemplo, que las percepciones positivas de los procesos que están relacionadas con una idea de algo automático e impersonal (la verificación de compromisos por parte de los establecimientos educativos, las consignaciones del incentivo) implican, precisamente, que el participante (o el personal de otra entidad) no tenga que tener contacto con personas o entidades (a menos, claro está, que tengan que realizar un trámite, como en el caso de las novedades) y se puedan enfocar en su papel de madres o padres de familia (p. 63).

Una de las fortalezas mencionadas respecto al programa es la referida a la generación de corresponsabilidad en las familias en la garantía de derechos de los niños y niñas que, si bien puede tener beneficios en términos del compromiso con la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo y la permanencia en el sistema educativo. Lavinas (2014) por su parte, afirma que este tipo de modelos tienen una motivación más cercana a la tranquilidad de los no pobres porque los pobres no estén recibiendo algo a cambio de nada y que “los argumentos a favor de la imposición condicional descansan no sólo en su supuesta eficacia, sino también en una lógica de control sobre los grupos vulnerables” (p. 47).

Ahora, aunque por parte de los entrevistados también se destaca como fortaleza del programa el alivio financiero que significa para las familias la recepción del incentivo, no se hace relación a elementos centrales de los objetivos planteados desde el proyecto en términos de movilidad social, generación de capital humano, prevención de embarazo adolescente y mucho menos, superación de pobreza.

iii. Usos de las transferencias monetarias condicionadas

El programa desde su definición afirma que la transferencia de los recursos tiene como objetivo ser un complemento al ingreso de las familias en pobreza y pobreza extrema para “la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia” (Ley 1948, 2019, art. 2). Sin embargo, al preguntarse por en qué deberían invertirse los recursos transferidos se siguen asociando como ideales los temas fundamentales y operativos de la implementación del programa: mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los niños y niñas menores de 6 años e incentivar la permanencia estudiantil de niños, niñas y adolescentes.

Como segunda prioridad de inversión, además, se presentan elementos relacionados a un alivio financiero como: pago de deudas, arriendo o fortalecimiento de iniciativas propias de generación de ingresos. Sin embargo, por parte de los entrevistados se reiteró constantemente la inconformidad por la evidencia de familias o personas beneficiarias que invierten los recursos en temas diferentes a lo que consideraron debería invertirse.

Esta solicitud también resalta como una de las conclusiones de la evaluación de operaciones del DNP (2019)

Por una parte, se encuentran las percepciones de las entidades (sobre todo de las Direcciones Regionales y los Enlaces) relacionadas con los imaginarios anteriores, cuya temática principal es el deseo de encontrar una solución técnica para el problema del oportunismo y las desviaciones morales del uso del incentivo. Para darse una idea, fueron comunes las recomendaciones de tener esquemas que permitieran hacerle seguimiento al uso del incentivo (en qué se gastan la plata las familias), acorde con el imaginario, los rumores y las historias de que muchas personas acerca del uso indebido de los incentivos para poder tomar medidas correctivas (2019, p. 57).

Así, tanto beneficiarios como entidades han reconocido la necesidad de ajustes operativos en relación con el seguimiento al uso y disposición del incentivo. Si se decidiera hacer este ajuste,

implicaría incurrir en mayores gastos en la operación del programa que no estarían directamente asociados al cumplimiento de los objetivos esenciales del programa.

iv. Dificultades y oportunidades de mejora

Para las personas entrevistadas, existen varios elementos que se considera podrían mejorar relacionados al alcance del programa en cuatro (4) aspectos: cobertura, monto del incentivo, focalización y evaluaciones de impacto. De lo mencionado por las personas a nivel municipal se considera relevante, sin embargo, quien define cada uno de estos puntos es el nivel nacional.

En cuanto a la cobertura, se considera que el número de beneficiarios y familias debería ser mayor teniendo en cuenta las necesidades en términos de pobreza del país, de las 24'853.124 personas en pobreza o pobreza extrema²⁷, el programa tiene 3'605.364 beneficiarios activos²⁸, lo que representa una atención al 14,5% del total de la población pobre o pobre extrema en el país. Para el caso de Medellín, de las 996.891 personas pobres o pobres extremos, el número de beneficiarios activos es de 78.476; es decir, el 7,87% del total de las personas en pobreza o pobreza extrema de la ciudad.

Por otra parte, también se hace reiterada alusión al valor del monto del incentivo. Para e 2022 la definición de valores por componentes fue:

²⁷ Calculo con base en estimaciones de la población total para Colombia según resultados del Censo 2018 del DANE.

²⁸ Base de datos beneficiarios. Datos abiertos DNP recuperado julio 2022

Tabla 9. Valor de incentivos

2022			
		SISBEN III-Red Unidos	Víctimas de desplazamiento forzado
Salud		\$174.650	\$203.700
Educación	Transición y primero (5-6 años)	\$58.250	\$58.250
	1 – 5 grado	\$29.150	\$43.800
	6, 7, 8 grado	\$72.750	\$101.950
	9 y 10 grado	\$87.400	\$116.400
	11 grado	\$131.050	\$160.050

Fuente: Elaboración propia

Ahora, teniendo en cuenta que las líneas de pobreza definidas para Medellín para el 2021 son \$438.592 mensuales per cápita para línea de pobreza y \$164.075 mensuales per cápita para línea de pobreza extrema. El DANE (2021) resalta que ninguno de los valores en el componente de educación supera el valor de la línea de pobreza extrema y los del componente de salud apenas lo hacen. Aclarando también que para el caso del cálculo de la línea de pobreza se establece este valor como el mínimo mensual requerido por persona del hogar y que los incentivos del programa son para la totalidad del hogar y con una periodicidad bimestral.

Sobre la focalización y la medición de impacto ambas solicitudes por parte de los entrevistados tienen la misma motivación: que el programa llegue a quienes consideran sí lo necesitan. La focalización del gasto social inició en el país desde 1994 y desde 1997 se definió el Sisbén como el instrumento de focalización que debería usarse para todos los programas que impliquen gasto social cuya metodología de cálculo del puntaje se basaba en un enfoque de pobreza monetaria a través de información sobre el ingreso de los hogares. Desde este momento, el Sisbén ha atravesado por múltiples actualizaciones que esperan hacer más precisa la medición de la pobreza en Colombia ampliando o acotando la visión que la determina y buscando disminuir los riesgos de manipulación de la información; además de esto, se establece la necesidad de que

las instituciones definieran instrumentos de entrada y salida de los programas sociales (Documento CONPES 3877, 2016).

Ahora, ambos elementos se interrelacionan en tanto “la identificación de la pobreza y la medición de su intensidad deben irse actualizando periódicamente para conocer la evolución de la pobreza y evaluar el cumplimiento de las metas de política” (Boltvinik, 2020, p.182). Sin embargo, conforme a la revisión de las evaluaciones al programa realizadas, se podría afirmar que la medición del impacto se ha realizado en términos de aporte a los cumplimientos de los ejes de corresponsabilidad y verificación del programa en términos de permanencia escolar y asistencia a citas de crecimiento y desarrollo, que un enfoque en medir la superación de la pobreza en sí mismo.

Para los componentes sobre la pobreza, la medición se realiza conforme a los estándares definidos para esto en Colombia, a saber, línea de pobreza e Índice de Pobreza Multidimensional. No obstante, según Boltvinik (2020) la definición de medición de pobreza a través de estos estándares reúne varias de las malas prácticas mencionadas por en sus recomendaciones para la medición de la pobreza en América Latina, como: evitar mediciones que no toman en cuenta todas las fuentes de bienestar²⁹, reconocer como carencias únicamente las que el Estado puede atender, métodos cuyo grado de arbitrariedad para definiciones es central o la definición de umbrales por debajo de la dignidad humana.

¿Se aporta a la superación de la pobreza?

Como bien se ha reiterado, la contribución a la prevención y superación de la pobreza es el objetivo de la política de Estado que soporta este programa y, ha sido en nombre de la necesidad de que las personas consideradas pobres superen su situación de pobreza, la forma en la que se ha consolidado como una de las políticas sociales más longevas del país y por la que se han solicitado a la banca multilateral recursos por al menos 1.836 millones de dólares entre el 2000 y el 2007³⁰.

²⁹ 1) ingresos, 2) activos básicos, 3) activos no básicos, 4) acceso a ByS (bienes y servicios) gratuitos, 5) conocimientos y habilidades, 6) tiempo disponible/libre. (Boltvinik, 2020, p. 182)

³⁰ Documento CONPES 3081 de 2000 y Documento CONPES 3472 de 2007.

Respecto a los aportes al cumplimiento de este objetivo, nuevamente las percepciones de las personas entrevistadas se enfocan en lo que ha sido mencionado y entendido como su mayor fortaleza y objetivo principal: la permanencia estudiantil y la nutrición infantil. Sin embargo, incluso para estos asuntos que entienden como una garantía de derechos a los niños y las niñas, las conclusiones de la última evaluación de impacto a la fase III del programa realizada por el DNP en 2018 (p. 196) presenta los siguientes resultados:

En cuanto a deserción, hay una disminución de 0,8 p.p. en la probabilidad de desertar del colegio en la cabecera de municipios **excluyendo las ciudades principales**, y para desertar dos años consecutivos un impacto de reducción en área 1 y área 2 del Sisbén en el resto de las desagregaciones no se encuentran diferencias estadísticamente significativas.

Tal vez el aspecto más exitoso del programa es todo lo relacionado con salud pues reduce las posibilidades de embarazo adolescente, incrementa la vacunación, la asistencia a controles de crecimiento, desarrollo y médicos. Sin embargo, **los miembros del programa tienen una mayor posibilidad de padecer de inseguridad alimentaria.**

Ahora bien, sobre los factores que las personas entrevistadas expresaron reiteradamente que se relacionan con la superación de la pobreza y que durante todo el apartado de discusión hemos contrastado con teoría e información, la evaluación desde el programa concluye:

Al analizar los efectos del programa en los resultados de la prueba saber 11 se encuentra que **no es posible hablar de causalidad para los resultados del área 2** pues hay evidencia estadística para concluir que se incumple el supuesto de no manipulación en la variable de focalización y tampoco para el área [...] Por lo tanto, **la única relación causal del programa en los resultados de la prueba saber 11 es un impacto negativo y significativo para los beneficiarios focalizados tanto por los cuatro focalizadores como por Sisbén de los priorizados en el área 1.**

Para la variable acceso a la educación superior, el programa presenta efectos diferenciados, pues, por un lado, incrementa en cerca de 12 p.p. la posibilidad de que las personas que pertenecen al área 1 accedan a educación superior. Por el otro lado, **disminuye en cerca de 4 p.p. la posibilidad de acceso a la educación superior de una persona perteneciente**

al área 2. Por último, no presenta efectos significativos para las personas que pertenecen al área 3.

Para mercado laboral se encuentra que Familias en Acción disminuye en 2 puntos porcentuales la probabilidad de trabajo infantil para los Niños, Niñas y Adolescentes-NNA, entre 12 y 17 años, al desagregar por zona de residencia **no se encuentran impactos en la zona urbana** y una disminución 4 p.p. en la probabilidad para la zona rural.

En términos de las variables de acceso a oferta el programa muestra efectos positivos, sin embargo, **en variables de calidad de educación los resultados no concluyen sobre los efectos del programa y tienden a mostrar resultados negativos o no significativos.**

Por su parte, la única conclusión referida a la medición de la superación de la pobreza según se entiende desde el DNP; se afirma que “reduce en 4 puntos porcentuales (p.p.) la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza monetaria”, “en 2 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza extrema” y en “1 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza multidimensional”. Haciendo la salvedad que “para pobreza multidimensional solo se encuentran efectos significativos en el año 2018, lo que indica que obtener impactos en esta definición de pobreza requiere de un número mayor de años de intervención para modificar su estado en las privaciones del índice” (2018, p.195).

Ahora, si el aporte a la superación de la pobreza se mide por la probabilidad de un hogar de ser identificado como pobre según los estándares definidos, cabe preguntarnos entonces, ¿a partir de cuánto se considera que se está superando la pobreza?

13. Reflexiones finales

Es necesario realizar evaluaciones de impacto en entornos urbanos de alta complejidad, como el territorio abordado en la presente investigación, de manera que se pueda determinar si efectivamente los efectos percibidos por los participantes son atribuibles al programa. El encuentro entre ejercicios académicos con cortes más cuantitativos y estudios de percepciones y valoraciones territoriales podrían aportar en profundizar la comprensión sobre cómo se vive, permanece, supera

y afecta la pobreza a las personas en Medellín de cara al diseño de intervenciones públicas pertinentes y eficaces.

Por tanto, esta investigación propendió por aunarse a los esfuerzos de quienes implementan este tipo de metodologías y han tomado fuerza durante los últimos años, buscando hacer cada vez más partícipes de estas comprensiones y definiciones del fenómeno a quienes lo viven diariamente para el caso de Medellín y, aún más importante, que aporte a la generación de estructuras operativas que puedan estar haciendo frente a ese carácter dinámico de los factores identificados, que tenga en cuenta elementos del contexto histórico y social de los territorios y reconozca la alta interrelación entre unos y otros.

Dicha comprensión profunda del fenómeno debería permitir el diseño de instrumentos de identificación, selección y asignación más robustos, integrales, completos y dinámicos. Es decir, el seguimiento y monitoreo de las condiciones de vida de las personas pobres no debería estar supeditado específicamente a la demanda de la caracterización (Sisbén) sino a un mecanismo proactivo de parte del Estado para en razón a los datos del seguimiento adaptar y ajustar la oferta institucional dispuesta.

Para las personas entrevistadas de la Comuna 1 de Medellín, la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas ha significado aportes en términos de lo que se ha utilizado para sustentar la permanencia del programa en el tiempo: indicadores de permanencia estudiantil e indicadores de nutrición infantil; sin embargo, ni su percepción ni los datos permiten evidenciar la relación directa de esos aportes a la superación de la pobreza por parte de las familias.

Aunque la transferencia de recursos significa alivios financieros para quienes lo reciben, este cumple funciones de complemento al ingreso (que para poder acceder al programa debe estar por debajo de la línea de pobreza o pobreza extrema) y suple necesidades que van más relacionadas con la idea basada en la sobrevivencia de las familias y no tanto con aquellas referidas a la generación de condiciones para la superación de su pobreza que desde las personas entrevistadas y la teoría reciente se expresa que se requiere.

Sobre esto queda la pregunta, ¿se ha justificado la prolongada inversión presupuestal y operativa en acciones focalizadas dirigidas a una pequeña parte de la población en pobreza que ha tenido como resultados aportes en elementos que por bienestar social se debería garantizar indistintamente? o más bien ¿se podría analizar la propuesta de invertir los recursos y esfuerzos en procesos de políticas de universalización de bienestar social que respondan a esto de forma indiscriminada al tiempo que se fortalecen procesos de generación de capacidades dirigidas a la superación de la pobreza?

Referencias

- Aguilar, W. M., & Siza, J. (2010). *Familias en Acción: evaluación de impacto de un programa piloto en Medellín, Colombia*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/familias-en-accion-evaluacion-de-impacto-de-un-programa-piloto-en-medellin-colombia>
- Alcaldía de Medellín (2020). *Profundización del análisis de la situación de salud, Medellín 2005-2018*
- Banco Mundial (2018). *Proyecto de Capital Humano*.
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Santillana Ediciones, 1-35.
- Barrero, R., Velez, C., Castro, I., Rosales, R., Mogollón, D. (2004). Evaluación económica del componente educativo del programa familias en acción del plan Colombia. CEDE
- Boltvinik, J. (2008a). Economía Moral. *La Jornada*, 1–2. <https://www.jornada.com.mx/2008/08/08/index.php?section=opinion&article=024o1eco>
- Boltvinik, J. (2008b, July 18). Economía Moral. *La Jornada*, 1–2. <https://www.jornada.com.mx/2008/07/18/index.php?section=opinion&article=027o1eco>
- Boltvinik, J. (2008c, August 1). Economía Moral. *La Jornada*, 1–2. <https://www.jornada.com.mx/2008/08/01/index.php?section=economia&article=030o1eco>

- Boltvinik, J. (2008d, August 8). Economía Moral. *La Jornada*, 1–2.
<https://www.jornada.com.mx/2008/08/08/index.php?section=opinion&article=024o1eco>
- Boltvinik, J., & Damián, A., (2020). *Medición de la pobreza de México: análisis crítico comparativo de los diferentes métodos aplicados*. CEPAL
- Chacaltana, J. (2006). *¿Se puede prevenir la pobreza?*
- Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera. (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia*.
- Corbella, V. & Espinosa, Y. (2017). Políticas de transferencias monetarias condicionadas: caso Argentina y Colombia. *Investigación & Desarrollo*, Vol. 25 No. 1
- DANE (2021). *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012*.
- DANE. (2022). *Pobreza Monetaria 2021*.
- Delgado, J. M., & Gutiérrez, J. (Eds.). (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales (Vol. 300)*. Madrid: Síntesis.
- Departamento para la Prosperidad Social. (2015). *Manual operativo más familias en acción*.
- Documento Conpes Social 150, METODOLOGÍAS OFICIALES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA 1 (2012).
- Documento CONPES 3877, 1 (2016).
- Fresneda, Oscar. (2007). *La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas.: Vol. No. 18*. CEPAL.
- Gamarra, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación: una revisión para el caso colombiano. No. 70

- Giovagnoli, P., Pizzolitto, G., & Trías, J. (2005). *Monitoring the Socio-Economic Conditions in Chile* [Documento de Trabajo No. 19, Universidad Nacional de La Plata]. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas.htm
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, 84, 1–48.
- Llano, J (2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura Económica*. Vol. XLIV, No. 1. 77-120. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia
- Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarán, P., Medellín, N. (2015). Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina. IDB
- Maldonado, J., & Urrea, M. A. (2010). Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción. *Documentos Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico*, 41, 1–46. <http://economia.uniandes.edu.co>
- Mardones, J. M. (2007). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales: materiales para una fundamentación científica*. Filosofía de las ciencias humanas y sociales, 1-416.
- Medellín Cómo Vamos (2020). *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2020*.
- Muñetón, G. & Gutiérrez, A. (2017). Pobreza y enfoque de capacidades: un caso de estudio en el programa de superación de la pobreza extrema en Medellín, Colombia. *Entramado*, Vol, 13 No. 2. 60-70
- Muñetón, G., Pineda, L., Keep, J. (2019). Medición de la pobreza multidimensional para la ciudad de Medellín, Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXV. No. 3. 114-129
- Muñoz, D. N., & Ubaque, N. M. (2018). *Percepción de la pobreza en Colombia en los años 2003 y 2016*. Clío América, 12(23), 25-38.
- Núñez, J., & Ramírez, J. (2002). *Determinantes de la Pobreza en Colombia*. CEPAL
- Olavarria, M. (2006). Superación de la pobreza: ¿crecimiento económico vs. Políticas sociales? *Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. 1-9

- Paes-Sousa, R., Regalia, F., & Stampini, M. (2013). *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*. <http://www.iadb.org>
- Páramo Morales, D. (2015). *La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica*. *Pensamiento & gestión*, (39), 1-7.
- Pradhan, M., & Ravallion, M. (1998). *Measuring poverty using qualitative perceptions of welfare (No. 2011)*. Banco Mundial, Development Research Group, Poverty and Human Resources
- Peréz, J. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. *Banco de la República, Vol. No 48*. 234-293
- Personería de Medellín (2022). *Informe Anual de Derechos Humanos. Vigencia 2021*.
- Quintero, L. F. A., & Mejía, A. M. O. (2006). *Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza*. *Reflexión política*, 8(15).
- Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G., & Valenzuela, J. P. (2018). *OECD Revisión de Recursos Escolares: COLOMBIA*. www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htmwww.oecd-ilibrary.org
- Sen, A. K. (1992). Sobre Conceptos y medidas de Pobreza. *Comercio Exterior, Vol. 42 No. 4*, 1–13.
- Sen, A. K. (2000). Desarrollo y Libertad. *Planeta*, 1-220
- Spicker, P. (2009). Definiciones de Pobreza: doce grupos de significados. In *Pobreza: un glosario internacional* (pp. 291–306).
- Spiers, J., Morse, J. M., Olson, K., Mayan, M., & Barrett, M. (2018). *Reflection/Commentary on a Past Article: "Verification Strategies for Establishing Reliability and Validity in Qualitative Research"* <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/160940690200100202>. *International Journal of Qualitative Methods*, 17(1), 1609406918788237.

- Strauss, A., & Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Undurraga, C., & Avendaño, C., (1997). Dimensión Psicológica de la Pobreza, *PSYKHE Vol. 6 No. 1*, 57-63
- Villalobos, G., & Pedroza, R., (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de Educar, No. 10*, 273-306
- Villatoro, P. (2005). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. CEPAL No. 86
- Zapata, M., Álvarez, M., Aguirre, D. & Cadavid. M., (2012). Coeficiente intelectual y factores asociados en niños escolarizados en la ciudad de Medellín, Colombia. *Revista Salud Pública, No. 14*. 543-557