

Pobreza y transferencias condicionadas: una perspectiva de valoración desde el programa Medellín Solidaria¹

*Poverty and Conditional Transfers: a
Valuation Perspective from Medellín
Solidaria's Program*

*Pobreza e transferência condicional: uma
perspectiva de valoração do programa
Medellín Solidaria.*

Guberney Muñetón Santa

Docente e investigador del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia,
Medellín- Colombia
guberney@iner.udea.edu.co

John Fredy Bedoya Marulanda

Coordinador de la línea de investigación "Sistemas Políticos locales y estudios de opinión pública",
Grupo Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia,
Medellín- Colombia
jfbedoya13@gmail.com

Mauricio Giovanni Valencia Amaya

Docente e investigador de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia
mauriciog.valencia@gmail.com

Juan Gabriel Vanegas López

Docente e investigador del Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria, Medellín-Colombia
jg.tecnologico@gmail.com

Recibido: 16.10.12
Aprobado: 30.10.13

1 Este artículo es derivado de la investigación "Análisis de los costos económicos asociados a los beneficios entregados a las familias que participan en el Programa Medellín Solidaria", la cual fue desarrollada por el Instituto de Estudios Regionales-INER de la Universidad de Antioquia para el Programa Medellín Solidaria de la Alcaldía de Medellín. El artículo es un ejercicio académico fuera del ámbito institucional del programa.



Resumen

Este artículo busca identificar el precio de mercado de varios programas locales a los que han accedido las familias pertenecientes al programa para la superación de la pobreza extrema “Medellín Solidaria”. Mediante las metodologías de valor de reposición y costo de oportunidad, el estudio calcula el valor directo de 141 ofertas institucionales, además del costo de acceder a la información que provee el programa. Los resultados muestran que el valor medio anual de los beneficios a los cuales han accedido las familias del programa equivale a \$507.678 y a \$650.000, cuando se incluye el acceso a la información. Así, un hogar promedio estaría evitando gastar hasta un 13% de sus ingresos anuales (valor de 2011) en bienes y servicios.

Palabras clave: Programas de Transferencias Condicionadas, Transferencias Condicionadas no Monetarias, Pobreza Extrema, Valoración, Costos.

Abstract

This paper seeks to identify the market prices of the different programs to which families belonging to the governmental program “Medellín Solidaria” have accessed. Through the methodologies of replacement value and opportunity cost, the study measures the direct value of 141 institutional programs, as well as the information-access cost of the goods and services provided. The results show that the median annual value of the goods and services accessed by the families is COP \$507,678, but including the access to information, this figure raises to COP \$650,000 annually. According to the results, an average household would be saving up to 13% of its annual income (at 2011 prices) thanks to its access to Medellín Solidaria.

Keywords: Conditional Transfer Programs, Extreme Poverty, Valuation, Costs, Non Monetary Conditional Transfer.

Resumo

Este artigo procura identificar o preço de vários programas locais aos quais acessaram as famílias pertencentes ao programa para a erradicação da pobreza extrema *Medellín Solidaria*. Usando metodologias valor de substituição e custo de oportunidade, o estudo calcula o valor direto de 141 ofertas institucionais, mais o custo de acesso à informação fornecida pelo programa. Os resultados mostram que o valor médio anual dos benefícios obtidos pelas famílias equivale a 507.678 pesos, e 650.000 pesos, quando o acesso à informação é incluído. Assim, a família média evitaria gastos até 13% de sua renda anual (valor de 2011) em bens e serviços.

Palavras-chave: Programas de Transferências Condicionadas, Transferências Condicionais de Renda, Pobreza Extrema, Avaliação de Custos.

Introducción

El diseño de programas de prestación de servicios sociales ha transitado hacia nuevos enfoques en busca de reorientar y articular las estrategias de intervención desde la oferta y la demanda. En este acervo de programas aparecen las transferencias condicionadas, monetarias y no-monetarias, las cuales se han configurado en algunos países en vía de desarrollo como un instrumento para combatir las problemáticas identificadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La esencia de este tipo de intervenciones radica en la provisión de bienes, servicios o dinero a las familias pobres, condicionada a la adopción de comportamientos que les permita ampliar el conjunto de posibilidades y capacidades en un horizonte de mediano y largo plazo y, de esta forma, superar los niveles de pobreza actuales.

Particularmente, las estrategias de superación de la pobreza del gobierno colombiano se enfocan en hacer que las familias clasificadas como pobres alcancen niveles de ingresos mínimos para vivir y, además, mejoren su calidad de vida en diferentes dimensiones de su existencia. Una de esas políticas trata de las transferencias monetarias condicionadas que se otorgan por medio del programa “Más Familias en Acción”, elevado a política de Estado desde el 2011, por el cual se brinda un dinero a las familias en extrema pobreza con menores de edad por demostrar la asistencia a los controles de salud y la regularidad en la educación; por sus resultados positivos en las evaluaciones de impacto (Attanasio y Mesnard 2006), este programa ha sido considerado como una estrategia permanente en la lucha contra la pobreza extrema del país.

Por otro lado, bajo otra estrategia ‘Red Unidos’, liderada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, Colombia promueve acciones para reducir la pobreza extrema en el país. Este programa acompaña a las familias, por medio de un técnico o profesional de las ciencias sociales (llamado cogestor social), en el proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida; para ello utiliza las ofertas institucionales vigentes (Red Unidos agrega 24 instituciones del Estado que priorizan la atención de las familias en extrema pobreza); es decir, acerca los programas del Estado a las familias en extrema pobreza, a los cuales, en muchas ocasiones, las familias tienen restricciones de acceso. Por ejemplo, el programa aproxima información sobre pautas de crianza de los hijos, sobre la ruta para adquirir una identificación o sobre cómo acceder al sistema de salud, entre otros. En general, el plan familiar —que construye cada familia en coordinación con los cogestores sociales— se enfoca en 45 logros básicos que deben ser alcanzados; así, la estrategia centra su atención en acercar ofertas pertinentes y oportunas para que las familias puedan eliminar sus estados de privación y, por tanto, salir de la pobreza extrema. No obstante, en muchas ocasiones aquellos elementos que las familias valoran como adecuados para sus vidas, no tienen una correspondencia directa en las ofertas del Estado. Ahora bien, para considerar una familia no pobre, ésta debe terminar su plan familiar con la ayuda del cogestor social (condición necesaria para la promoción) y luego validar su resultado con la medida de ingresos (pobreza monetaria) y con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que se enfoca en cinco dimensiones de la vida: vivienda y servicios públicos, educación, niñez y juventud, trabajo y salud.



A nivel local —y como objeto de estudio de este artículo—, el municipio de Medellín (Colombia) tiene el programa Medellín Solidaria como estrategia para la superación de la pobreza extrema de la ciudad. Este es un programa de la Alcaldía de Medellín creado en el periodo de gobierno de 2008-2012 con el fin de aportar a los Objetivos del Milenio, principalmente a la erradicación de la pobreza extrema. Su objetivo, como aparece en el plan de desarrollo del período mencionado es:

Garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales orientados a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social (Alcaldía de Medellín 2008, 1-9).

Entonces, la estrategia local mantiene la coherencia de la propuesta nacional. En este caso, los dos procesos con mayor relevancia tienen que ver con la articulación entre la oferta institucional y la promoción que coordina los esfuerzos del acompañamiento familiar: el primero identifica los programas, proyectos o servicios disponibles en el medio y los transmite a las familias a través del cogestor social; el segundo coordina la estrategia metodológica de trabajo de campo y el acompañamiento de las familias, teniendo como la principal función de los cogestores el acercar la oferta institucional a las familias. De esta forma, el programa entrega información al hogar para mejorar sus condiciones de vida; además, les asigna un cogestor social para realizar un acompañamiento personalizado con el fin de mejorar la calidad de los resultados obtenidos por la familia. No obstante, las tensiones entre los dos procesos se presentan cuando los profesionales de campo no tienen información valiosa para acercar a las familias quienes solicitan mayor pertinencia con los programas, proyectos y servicios ofertados por el Estado.

Ahora bien, para permitir que las familias alcancen los resultados que tienen razones de valorar, se genera una serie de transferencias direccionadas por la política pública social. En este sentido, es importante valorar tanto la información como el acompañamiento que reciben las familias, dado que se trata de *transferencias condicionadas no monetarias* para superar la pobreza. Es decir, el Estado transfiere información y niveles de preferencia en programas, proyectos y servicios localizados en el sector público y privado; inicialmente, se trata de una transferencia de servicios (información) y acompañamiento, pero cuando el hogar accede al proyecto, programa o servicio, se convierte en otra transferencia no monetaria por parte del Estado.

El objetivo de este trabajo es presentar los resultados de la valoración de las transferencias monetarias y no monetarias a las que accedieron los hogares participantes del programa Medellín Solidaria entre 2009 y 2011. Para esto, se expone la metodología utilizada y se presenta el ejercicio realizado de valoración de las ofertas institucionales a las que accedieron las familias, las cuales apuntaban a alcanzar los logros requeridos para superar los estados de pobreza definidos previamente por el programa Medellín Solidaria. Partiendo de la información prevista por el sistema de información del programa, la investigación se enfocó

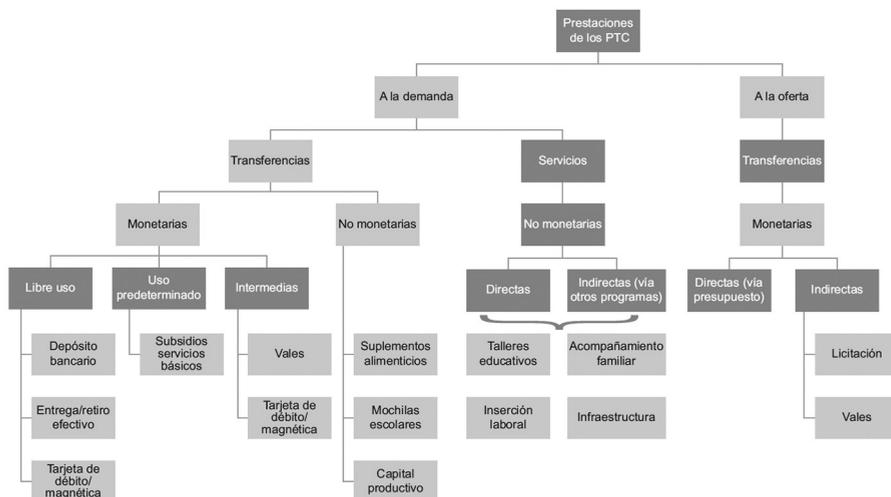
en evaluar los programas reportados por éste y compararlos con la cantidad de accesos que los hogares tuvieron. La investigación no pretende realizar un ejercicio de validación de la efectividad de los programas llevados a las familias, tampoco evaluar la percepción o satisfacción de los hogares con los servicios recibidos; por el contrario, el foco del artículo se centra en aproximar a un valor de mercado las transferencias del Estado canalizadas por medio de la implementación del programa en mención.

El artículo está organizado de la siguiente manera: la primera sección presenta los enfoques de las transferencias condicionadas; la segunda sección hace énfasis en la metodología de valoración y los datos usados; en la tercera sección se muestran los principales resultados; y en la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. Enfoque de transferencias condicionadas

Uno de los elementos que componen los programas de asistencia social en América Latina y el Caribe corresponde a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Cecchini y Madariaga (2011) brindan una clasificación conceptual y metodológica para este tipo de programas (Figura 1), a los cuales dividen en dos grandes clases: beneficios asociados a las familias (demanda) y beneficios asociados a los proveedores de servicios (oferta). En el primer ramo se distinguen tres tipos de prestaciones: transferencias monetarias, no-monetarias y servicios; y en el segundo predominan las transferencias de tipo monetario. En las siguientes subsecciones se expondrán brevemente estas prestaciones. Es necesario tener presente que Colombia usa programas de transferencias condicionadas del lado de la demanda.

Figura 1. América Latina y el Caribe: prestaciones ofrecidas por los programas de transferencias condicionadas



Fuente: Cecchini y Madariaga (2011, 44).



1.1 Transferencias monetarias condicionadas

Una de las estrategias usadas para combatir la pobreza por parte de los gobiernos de países en vía de desarrollo, entre ellos Colombia, ha sido la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). De acuerdo con Rawlings (2004), este tipo de transferencias actúa bajo una doble temporalidad: en el corto plazo generan ingresos adicionales para satisfacer necesidades básicas, y en el largo plazo promueven la acumulación de capital humano al servir como un complemento a la demanda de servicios educativos y de salud. En este sentido, se alejan de los tradicionales programas asistencialistas al condicionar el dinero que se entrega a las familias pobres a que éstas adopten determinados compromisos que permitan una compatibilidad entre la inmediatez del consumo de las familias y un horizonte futuro con nuevas condiciones para superar la pobreza.

La operación de PTMC consiste en el otorgamiento de subsidios en dinero a familias beneficiarias. Estas transferencias pueden ser de libre uso, para lo cual se utilizan depósitos en cuentas bancarias (entrega de tarjetas débito, por ejemplo) o de uso predeterminado, donde se utilizan descuentos al pago de distintos servicios básicos (alimentos, agua potable, electricidad). Este tipo de consideraciones en el plano normativo plantea la capacidad que tienen las familias para tomar decisiones de gasto con trayectorias futuras de inversión en capacidades humanas (Cecchini y Madariaga 2011). Luego, los PTMC tienen el propósito de inducir respuestas de comportamiento entre los beneficiarios y, en la mayoría de los casos, el grado de estas respuestas es fundamental para que los principales objetivos del programa se cumplan. A su vez, las respuestas de comportamiento también crean una amplia gama de efectos indirectos que pueden contribuir significativamente a los impactos en el bienestar general (Subbarao *et al.* 1997). Según Britto (2005), estas transferencias en la práctica intentan asegurar la asistencia escolar de niños, el consumo mínimo de alimentos y las visitas periódicas a centros de salud, por lo que tratan de responder a dos tipos de problemas relacionados entre sí: el fracaso de las políticas sociales universales en llegar hasta los pobres y el fallo de los sistemas de protección social en el establecimiento de mecanismos efectivos durante las crisis.

Si bien varios trabajos muestran que los PTMC en América Latina y el Caribe han sido relativamente exitosos en diversos ámbitos (Rawlings y Rubio 2003; Levy y Rodríguez 2005; Soares *et al.* 2009), cuestiones como la replicabilidad bajo diferentes condiciones, su papel dentro de un sistema amplio de protección social y su efectividad en el largo plazo en la prevención de la transmisión de la pobreza intergeneracional, plantean grandes retos para los hacedores de política (Rawlings 2004).

1.2 Transferencias condicionadas no monetarias

Otro componente importante dentro de los programas de transferencias condicionadas corresponde a las transferencias no monetarias. Dentro de este tipo de transferencias, la información juega un papel esencial como estrategia gubernamental para la superación de la pobreza. Esta sección introduce entonces el concepto de pobreza de información y destaca la importancia de la información

en el desarrollo del nivel mínimo de capacidades de las personas. Esta área de investigación identifica tres enfoques fundamentales: (1) información de conectividad, (2) información de contenido e (3) información de conocimiento o enfoque humano (Britz 2004).

El primer enfoque apunta a la falta de acceso a las tecnologías modernas de información y comunicación. En este sentido, la falta de educación y el costo monetario de acceder a estas tecnologías les impide a los pobres el acceso a información económica importante y los excluye de un mundo globalizado y digital. El segundo enfoque va más allá de una división digital y se orienta en la falta de información de calidad y en las condiciones sub-óptimas de acceso; en particular, se resalta la asequibilidad, la disponibilidad y la pertinencia de la información misma. Por último, el tercer enfoque concibe la información como una construcción humana que permite tanto la solución de problemas como la toma de decisiones. Así, la disponibilidad de tecnologías y el acceso a la información *per se* no son suficientes, dado que se requiere además que las personas estén en la capacidad de beneficiarse de ello; es decir, es necesario que las personas cuenten con un nivel mínimo de habilidades y experiencias que les permitan aprovechar la información disponible.

Britz (2004) define, entonces, el concepto de pobreza de información bajo dos perspectivas: por un lado, la falta tanto de información básica como de una infraestructura comunicativa pertinente; y, por otro lado, la falta de habilidades materiales para acceder, interpretar y utilizar la información de forma conveniente. Por su parte, Marker, McNamar y Wallace (2002) sostienen que los pobres carecen de información de diverso tipo, como, por ejemplo, información relacionada con oportunidades generadoras de ingresos, precios de mercado de los bienes que producen o acceso al mercado; información sobre los servicios de las instituciones públicas en términos de salud, educación y empleo; o información sobre sus derechos y posibilidades de participación política. Igualmente, carecen de acceso al conocimiento que les permita el desarrollo de habilidades importantes para el uso de la información.

Así, dadas sus carencias de información, comunicación y conocimiento, los pobres se verían beneficiados con las transferencias no monetarias, debido al acceso que éstas brindan al flujo de información disponible en el medio, el cual mejoraría la efectividad con la que el gobierno y otras instituciones públicas y privadas acercan las ofertas diseñadas para atender las necesidades de esta población (Marker, McNamar y Wallace 2002). De igual forma, la remoción de las barreras de acceso a la información y al conocimiento permitiría a los pobres ganar un mayor empoderamiento (Sen 1997), en especial cuando esa información es utilizada para mejorar sus condiciones económicas y sociales (UNESCAP 2000). Sin embargo, para tener un efecto realmente significativo en la reducción de la pobreza, la mejora en la cantidad de información debe ir aunada a la mejora en su calidad, diversidad y relevancia (Marker, McNamar y Wallace 2002), así como a una presentación comprensible de la misma (Narayan-Parker 2002).

De esta forma, el acceso a la información no es solo una condición fundamental para el desarrollo económico de una región, sino, además, una fuente de progreso para las libertades políticas, sociales, económicas y culturales de



la misma. Es en este sentido que Barja y Gigler (2007) enmarcan el concepto de pobreza de información y comunicación; para ellos, el avance en las libertades de una determinada localización viene dado por la diferencia entre la demanda deseada y el logro actual de esas libertades: $\Delta L^i = L_1^i - L_0^i$ donde,

ΔL^i : Avance en las libertades.

L_1^i : Demanda deseada de libertades.

L_0^i : Logro actual en libertades.

Según este enfoque, L_0^i representa lo que una determinada sociedad, en el agregado, ha alcanzado en términos de libertades y, de esta forma, se convierte en el referente mínimo requerido para todas sus diferentes divisiones geográficas. Así, las localidades que no hayan alcanzado este nivel estarían sufriendo de una falta de libertades PL^i , denotada de la siguiente manera:

$$j: PL^i = L_0^i - L_j^i$$

Donde $L_0^i < L_j^i$, para cada localidad j .

Ahora bien, los autores afirman que para alcanzar un determinado nivel de libertad, el acceso a la información se convierte en un requisito fundamental; es decir, debe existir un nivel mínimo de información y comunicación, denotado por IC_0^i , compatible con el logro actual de libertades, y, a su vez, un nivel mínimo de capacidades necesario para participar en una sociedad, denotado por CAP_0^i , compatible con el nivel mínimo informacional y comunicacional (IC_0^i). A partir de estos conceptos, Barja y Gigler (2007) construyen la definición de pobreza de información y comunicaciones (ICP^j) para la localidad j como:

$$ICP^j = CAP_0^i - CAP_j^j$$

De acuerdo con lo anterior, el ICP^j será la distancia entre el nivel mínimo de capacidades necesario para participar en una sociedad y el nivel observado de capacidades de cada localidad j . Los autores argumentan que el CAP_0^i está compuesto por tres componentes fundamentales: (1) los activos, relacionados con la propiedad y capacidad para usar tecnologías de información y comunicación; (2) información y (3) las comunicaciones; donde la primera indica la capacidad para intercambiar información y la segunda la capacidad para analizar e intercambiar ideas. Un resumen de estos componentes se encuentra en la Tabla 1.

Así, para medir la línea de pobreza es necesario incluir, no solo el nivel de activos de una persona, sino también su capacidad para acceder e intercambiar información e ideas. En últimas, los autores resumen el costo económico de la localidad j (EC^j) para alcanzar la línea de pobreza como una función que depende de las capacidades mínimas que definen dicha línea (CAP_0^i) y de una serie de restricciones de la localidad j , a saber: restricciones locales (LC^j), restricciones tecnológicas (TC^j) y restricciones en el uso de las tecnologías de información y comunicación (UC^j):

$$EC^j = F(CAP_0^i, LC^j, TC^j, UC^j)$$

Tabla 1. Componentes del nivel mínimo de capacidades (CAP_0^i)

Activos	Información	Comunicación
Propiedad y capacidad para usar TIC	Capacidad para intercambiar información transparente sobre:	Capacidad para analizar e intercambiar ideas sobre:
<ul style="list-style-type: none"> • Activos físicos. • Activos humanos: salud y educación básica para las TIC. • Activos sociales: Redes sociales para las TIC. • Activos económicos: Usos productivos de las TIC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos políticos y sus resultados. • Procesos institucionales y sus resultados. • Mecanismos de protección social y sus resultados. • Tecnología y procesos de administración de información para el mejoramiento de la producción, la comercialización y una distribución del ingreso más transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos políticos. • Diseño organizacional e institucional. • Control y evaluación de la transparencia. • Mecanismos de protección social. • Tecnología, procesos productivos e intercambio y distribución.

Fuente: Barja y Gigler (2007, 18).

2. Metodología para la valoración de la oferta acercada por Medellín Solidaria

2.1 Valoración de ofertas institucionales

Como se vio anteriormente, para estudiar el impacto de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza es necesario, además de valorar los servicios o bienes que estos programas ofrecen a sus beneficiarios, valorar la información a la cuál acceden mediante los mismos. Sin embargo, en el caso del programa Medellín Solidaria muchos de estos bienes y servicios son difíciles de valorar debido a su variabilidad y complejidad, y aún más difícil es obtener un valor de mercado para la información que obtienen las familias. Esto lleva a usar el enfoque de *proxy* de mercado observado, el cual es parte de los métodos relacionados con las preferencias reveladas que se refieren al uso de información sobre las decisiones reales de los agentes; es decir, las preferencias de los agentes son deducidas de sus decisiones en el mercado del bien o servicio en cuestión o de sus decisiones en el mercado de sustitutos cercanos (Van den Berg, Brouwer y Koopmanschap 2004). Dentro de los métodos relacionados con las preferencias reveladas y que fueron utilizados en la valoración de las ofertas destacan: (1) el método del costo de oportunidad y (2) el método del valor de reposición. A continuación se hace una breve descripción de cada método, siguiendo el artículo de Van den Berg, Brouwer y Koopmanschap (2004).

El método del costo de oportunidad valora con la tasa salarial vigente los beneficios que deja de percibir una persona por prestar un servicio no remunerado. En particular, se calcula como el número de horas dedicadas a la actividad no remunerada multiplicado por el valor salarial por hora en el mercado. Ahora, si la persona está dedicada a labores por fuera del mercado, el método del costo de oportunidad propone diferentes formas de valoración de su actividad. Por



un lado, es posible valorar la prestación del servicio del individuo a la tasa salarial de personas con las que comparta ciertas características, como edad, sexo, ubicación geográfica o educación. Por otra parte, es factible utilizar también su salario de reserva, es decir, la tasa salarial a la que el individuo estaría dispuesto a suministrar al menos una hora de trabajo en el mercado laboral. Un problema de este método, sin embargo, es que puede asignar diferentes valores a un mismo servicio, dependiendo de las características de la persona que lo brinde; además, la valoración se hace sólo sobre el tiempo dedicado, pero no valora la importancia que el prestador del servicio asigne a la actividad.

El método del valor de reposición o *proxy* del mercado tiene en cuenta el valor de un sustituto de mercado cuasi-perfecto para valorar la actividad o el bien que no cuenta con un precio directo en el mercado. Su enfoque se orienta a encontrar un valor de reposición social del bien o servicio en cuestión. El método asume tanto la existencia de al menos un sustituto del bien o servicio que se está valorando en el mercado, así como que el grado de sustitución entre ambos bienes es casi perfecto. El problema de este método surge, entonces, en situaciones donde el grado de sustitución no es tan alto o cuando el mercado del bien sustituto presenta algún tipo de falla que pueda distorsionar su valor verdadero.

De esta forma, en el proceso de valoración de las ofertas se identificaron las instituciones que ofrecen los diversos bienes o servicios que Medellín Solidaria acerca a las familias; cabe recordar que el programa Medellín Solidaria se comporta como una especie de servicio de intermediación entre las ofertas públicas y las demandas de las familias pobres. La perspectiva del análisis es la del usuario final o demandante del bien o servicio que ofertan las diferentes instituciones o secretarías de la administración municipal, y que se difunden o diseminan a través de este programa. En este sentido, se capturan dos tipos de costos: (1) un costo hipotético que asumirían las familias o sus integrantes si la Alcaldía de Medellín hubiera priorizado su presupuesto en programas que no cobijaran a la población en condiciones de vulnerabilidad, y (2) un costo de acceso a la información que se origina por el accionar del programa Medellín Solidaria al servir como puente para que un conjunto de familias conozcan las distintas ofertas institucionales y, en algunos casos, accedan directamente a éstas.

Ahora bien, la valoración propuesta describe la oferta y ubica el objeto a valorar de manera directa. Es decir, la atención se centró en el bien o servicio transado de forma directa con quien recibe el beneficio y no se incluyeron los costos indirectos de su prestación. Por ejemplo, en el programa de complemento alimentario se valoraron sólo los productos que recibieron los usuarios y se dejó de lado el costo de operación logístico de la empresa para entregar dicho complemento. Dicha postura supone que el valor final del bien o servicio incorpora el valor de las actividades económicas involucradas en el proceso. También supone que el valor de los bienes y servicios se forma por la interacción social; es decir, éste es una construcción de mercado donde hay varios oferentes y varios demandantes y no es el resultado de la imposición de una organización con sus propios costos al estilo de un monopolio.

Por su parte, cuando la institución prestadora del bien o servicio no precisaba el valor del mismo, éste se obtuvo a partir de la valoración en el mercado de un bien o servicio sustituto o cuasi-sustituto. Ahora, cuando la institución



desconocía cuál era el valor de mercado que deberían pagar sus usuarios y, además, no existía un sustituto cuasi-perfecto o existían problemas de asociación entre el servicio ofertado y la representación 'correcta' del mercado, se utilizó un valor aproximado; es decir, se identificó el tipo de profesional que prestaba el servicio y se valoró su salario a precios del mercado. Es de aclarar que la identificación del profesional se hizo con la organización prestadora y que para la valoración se tuvo en cuenta la capacidad logística del servicio en cuestión (es decir, cuántos usuarios podían atender simultáneamente sin afectar la calidad del servicio), esto con el fin de aproximar su costo al costo marginal.

2.2 Metodología para la valoración de la información

Se debe tener en cuenta que el programa Medellín Solidaria sirve como intermediario entre la oferta de los bienes y servicios valorados y las familias que acceden a ellos; esto tiene sentido dado que la información es incompleta y las familias no conocen todo sobre la misma o las instituciones que las prestan; por lo tanto, es necesario valorar también esta información que intermedia como un bien intangible que es dado a las familias. La valoración de este bien, denominado costo de la información, sería más acertada si se realizara a través de la valoración misma de la familia; esto es, indagar sobre cuánto estarían dispuestos a pagar por obtener dicha información para acceder a los programas; sin embargo, por la capacidad logística de la investigación se optó por usar el valor del levantamiento de información hecho por los profesionales de Medellín Solidaria; es decir, el proceso de acceder a la información en las diferentes instituciones del Estado que prioriza población en condición de pobreza, como la descripción del bien o servicio, tiempos de apertura o cierre de la oferta, requisitos para acceder, contactos y operación en general de la oferta pública, se valoró con una aproximación al costo en que incurre el programa Medellín Solidaria para levantar dicha información.

De este modo, en entrevista con el director del proceso de oferta del programa² se estipuló que dicho levantamiento de información le toma a un profesional de Medellín Solidaria, en promedio, cuatro horas de trabajo. Cabe advertir que el costo del acceso a la información por un profesional no es semejante al costo de acceso a la información de una familia, puesto que hay una diferencia que está mediada por el conocimiento. Igualmente, si se llevan las horas a salario, la diferencia se reduce, puesto que el salario del profesional es más alto que el salario medio de un integrante del hogar; entonces el valor más alto compensa el tiempo de más que gastaría este integrante en acceder a la información. Así pues, en la investigación se asumió un valor constante de acceso a la información igual a las cuatro horas promedio, multiplicadas por \$12.500 (valor hora a precios de 2011 de un profesional pagado por el programa). En total, el costo de acceso a la información se asumió igual a \$50.000 y se dejó constante

2 El programa Medellín Solidaria se estructura administrativamente a través de procesos, entre los cuales se encuentra el proceso de articulación de la oferta institucional, el cual se encarga, por medio de profesionales de diferentes áreas, de gestionar las diferentes ofertas disponibles en la localidad.



para todas ofertas³. La fijación del costo es un juicio normativo al cual llegó la investigación luego de analizar los salarios, los tiempos y los aportes de los directores del programa.

Es importante considerar que la valoración de Medellín Solidaria como programa se expone como un beneficio institucional que recibe la familia. Es decir, el acompañamiento del cogestor y los materiales didácticos que reciben se valoran como una oferta pública que provee el Estado para las familias en extrema pobreza. Se valora el programa en la misma medida que se valoraron los otros 141 programas que apuntan a los logros requeridos para superar la pobreza inicial con la que ingresa el hogar. Esta decisión es una estrategia para cuantificar en su totalidad los valores que reciben las familias, toda vez que Medellín Solidaria acerca una multiplicidad de programas, pero en sí mismo es un programa más.

2.3 Programas valorados según dimensiones del desarrollo humano

El programa Medellín Solidaria se enfoca en nueve dimensiones de la vida de las personas y, en consecuencia, de las familias, a saber: identificación, educación y capacitación, nutrición, ingresos y trabajo, justicia, salud, dinámica familiar, habitabilidad, y bancarización y ahorro. Las dimensiones son el marco donde descansan las ofertas concertadas con la familia a través del acompañamiento que brinda Medellín Solidaria con su equipo de cogestores. Cada una de las dimensiones tiene programas asociados, los cuales se ofrecen a las familias con el fin de mejorar su condición de pobreza extrema. Así, éstas, al seguir su plan familiar de acompañamiento, buscan alcanzar unos objetivos que señalan la superación de un aspecto particular de su condición de pobre; por eso, las ofertas institucionales apuntan a obtener los logros requeridos para salir de la pobreza.

En este trabajo se valoraron 141 programas u ofertas que apuntan a esos logros. Sin embargo, no se desprende de la investigación la evaluación de la calidad de los programas para mejorar las condiciones reales de los hogares, sino que se parte del supuesto de que acceder al servicio ya se configura como una transferencia no monetaria del Estado. Aun así, existe un debate, además de ser una demanda constante del personal social que trabaja con las familias, sobre si los programas ofertados son o no suficientes y, en algunos casos, pertinentes, para superar las trampas de pobreza en las que se encuentran gran parte de las familias del programa, para lo cual debe indagarse sobre la correspondencia entre las dimensiones fijadas por la política y las dimensiones valoradas por las familias que no aparecen en la política pública. A lo anterior se le conoce como las

3 Tanto para la información de algunos bienes que ofrece el programa como para la información que reciben las familias no existe un mercado específico que permita obtener información sobre su precio; para situaciones como esta la literatura ha usado diferentes estrategias para la simulación de mercados que permitan obtener información mucho más precisa sobre dichos precios como el de la valoración contingente (Múnica y Restrepo 2009). Sin embargo, debido a los alcances de la investigación y teniendo en cuenta la subjetividad de la valoración intrínseca hacia dicha información y los programas –no se sabría la verdadera valoración que cada familia le da a estos elementos-, se usó este salario de los profesionales como una variable *proxy*.

dimensiones perdidas, en tanto son consideradas como altamente importantes para superar la pobreza, pero no aparecen como estrategias de la política. Este punto se deja al debate porque la investigación no centra su atención en ello.

2.3.1 Identificación

Muchos de los programas dentro de esta dimensión suministran información al beneficiario sobre cómo realizar el trámite para obtener un documento de identificación (cédula, tarjeta de identidad, registro civil o libreta militar) para menores de edad, población en situación de desplazamiento y adultos mayores, entre otros. En estos casos, la valoración utilizó como *proxy* el valor que el beneficiario se ahorraría por no tener que desplazarse hasta el sitio donde se encuentra disponible la información de su interés. Sin embargo, en el caso concreto de las jornadas de identificación (actividades que se realizan en los territorios para proveer el servicio de identificación), el usuario recibe no sólo la información sobre el procedimiento, sino que también se le proporciona el bien o servicio completo de forma gratuita; aspectos que se tuvieron en cuenta para la valoración. En esta dimensión se estimaron seis servicios.

2.3.2 Ingresos y trabajo

Los programas dentro de esta dimensión tienen como objetivo ayudar a que la población logre generar ingresos mediante la vinculación laboral o la creación de su propia empresa; así, los programas buscan proporcionar a la población atendida herramientas que les permitan identificar sus fortalezas y definir sus perfiles ocupacionales. De esta manera se les facilita información, capacitación en emprendimiento, intermediación laboral, enseñanza en artes y oficios, subsidios, entre otros. Los programas, proyectos o servicios focalizan diferentes sectores de la población: mujeres, población en riesgo, discapacitados, adultos y jóvenes. En esta dimensión se valoraron 24 programas, proyectos o servicios.

2.3.3 Educación y capacitación

La dimensión de educación y capacitación tiene como objetivo facilitar programas dirigidos a aumentar el capital humano de sus usuarios en distintas modalidades. Se destacan: cupos escolares, aceleración del aprendizaje de los niños menores de 17 años, alfabetización del adulto, atención y estímulo a los niños menores de cinco años, formación ciudadana de mujeres, acceso a transporte estudiantil, entre otros. La mayor parte de la información para la valoración de los programas de esta dimensión se obtuvo directamente con las entidades encargadas de ofrecerlos. En algunos casos, como en el programa “Servicio a la atención a población con necesidades educativas especiales, discapacidad y talentos excepcionales”, la institución no contaba con una valoración anual por usuario, pero sí con un estimativo del sobre costo que representan sus servicios; por tanto, se utilizó como *proxy* el valor de los servicios educativos del programa “Cupos escolares” ajustado por el porcentaje de sobre costo. En esta dimensión se valoraron once programas, proyectos o servicios.



2.3.4 Salud

La dimensión de salud consta de diferentes programas enfocados en las necesidades básicas insatisfechas en salud de los usuarios de Medellín Solidaria. El principal objetivo de esta dimensión es ofrecer una mayor cobertura, sobre todo a aquellas personas que no gozan de capacidad de pago; entre otros aspectos, los programas de esta dimensión se orientan a la prevención y tratamiento de enfermedades y al desarrollo de la natalidad sana y responsable, y se cubren todos los grupos poblacionales, desde niños hasta adultos mayores. La cuantificación de los servicios de salud se ciñe a la normatividad nacional y considera lo planteado en la Resolución 412 de 2000 (manual tarifario en salud). Asimismo, considera los servicios materializados en exámenes clínicos y de laboratorio señalados en las Guías de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad del Plan Obligatorio de Salud. En esta dimensión se valoraron 21 programas y servicios.

2.3.5 Nutrición

La dimensión de nutrición está encaminada a mejorar las condiciones nutricionales y la calidad de vida de los usuarios, a partir de la etapa de gestación hasta la adolescencia. Esta dimensión ofrece programas que van desde la evaluación nutricional hasta la intervención de casos críticos de desnutrición, pasando por programas que complementan la alimentación diaria de los grupos poblacionales a los que va dirigido (madres gestantes, neonatos, niños, adolescentes, entre otros). De este modo, la valoración de los programas fue hecha a través del mercado, recurriendo, en primer lugar, al Manual tarifario 2011 de salud con el fin de identificar procedimientos médicos; en segundo lugar, se recurrió al Observatorio laboral del Ministerio de Educación para hallar los salarios promedio de algunos profesionales que intervienen en la prestación de las ofertas de esta dimensión; y en tercera instancia, se buscaron los precios de algunos alimentos en mercados de cadena. En esta categoría se valoraron siete programas.

2.3.6 Habitabilidad

Esta dimensión tiene como objetivo ayudar a la población a alcanzar una vivienda digna, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, y para ello enfoca sus programas en el acceso a los servicios públicos, el cuidado del entorno, subsidios de mejoramiento y de adquisición de vivienda. Para la valoración de los beneficios ofertados dentro de la dimensión de habitabilidad se utilizaron tanto fuentes directas como indirectas. En el caso específico del programa “Proyecto del mínimo vital del agua potable -MVAP” se utilizó como referencia el estudio “SWITCH Mínimo vital del agua potable en el municipio de Medellín” de abril de 2011. En esta categoría se valoraron seis programas, proyectos y servicios.

2.3.7 Dinámica familiar

La dimensión de dinámica familiar tiene como objetivo mejorar la convivencia dentro del núcleo familiar, evitar situaciones de violencia que puedan romper con la armonía necesaria para el bienestar de sus miembros y ofrecer

espacios para el fortalecimiento de los lazos afectivos. Para esto se encarga de ofrecer servicios con diferentes profesionales, como asesorías u orientaciones individuales y colectivas, con el fin de identificar los problemas de la familia y de sus miembros. Dado que la mayoría de las instituciones no contaban con una valoración del servicio por usuario, entonces para la valoración de los programas de esta dimensión se utilizó el costo promedio de los profesionales contratados para prestar el servicio específico, que participaron en la oferta. En la mayoría de los casos, para la agregación del beneficio se multiplicó el valor de la hora de los profesionales por la duración del servicio, y, en el caso de capacitaciones o talleres, se dividió por la asistencia promedio para obtener su costo marginal. Esta categoría tuvo la mayor cantidad de programas valorados, en total se valoraron 47 programas, proyectos y servicios.

2.3.8 Bancarización y ahorro

De acuerdo con la Superintendencia Financiera, el término bancarización se usa para referirse a la incorporación al sistema financiero de poblaciones tradicionalmente desatendidas por el sistema bancario, ya sea por el lado del crédito o del ahorro. De esta manera, Medellín Solidaria ayuda a las personas a ingresar al sistema financiero, a través de los programas de subsidios y ayudas, los cuales se entregan mediante cuentas bancarias. Para su elaboración se buscaron los costos de los servicios ofrecidos mediante la Superintendencia Financiera. En esta dimensión se valoraron cinco programas, proyectos y servicios.

2.3.9 Acceso a la justicia

El programa Acceso a la justicia de Medellín Solidaria busca dotar a sus usuarios de herramientas legales que les permitan solucionar conflictos pacíficamente y conocer y reclamar sus derechos desde muy temprana edad. De esta forma, el programa brinda información a los usuarios sobre la existencia de instituciones públicas y privadas a las que pueden recurrir en cada caso concreto. En la dimensión de acceso a la justicia se valoraron once programas, proyectos y servicios.

3. Análisis empírico: el caso de las familias del programa Medellín Solidaria

Una vez estimado el valor de mercado para cada oferta, se procedió a determinar el valor social agregado en unidades monetarias. Por ello, el ejercicio de agregación para los bienes y servicios utilizó las ofertas sobre las cuales el programa Medellín Solidaria poseía registros de acceso, es decir, se contabilizaron los accesos por familias e integrantes para generar resultados agregados en los hogares. En este punto es necesario hacer las siguientes aclaraciones metodológicas: primero, la agregación se realizó para los registros de accesos de las personas y familias pertenecientes al programa Medellín Solidaria. Segundo, existía una dificultad inherente en la disponibilidad de los registros de acceso a las distintas ofertas institucionales, lo que significa que no se tenía un registro completo de todos los accesos y en algunos casos la oferta no estaba adecuadamente identificada por lo que no se sabía con certeza qué valor



asignar al bien o servicio, lo cual conllevaría a subestimar el valor de la misma. Tercero, el programa tenía registros para tres cohortes diferentes de familias que ingresaron en diferentes periodos de tiempo, lo que significa que muchas familias accedieron a varias ofertas y se graduaron del programa, mientras que otras no habían culminado aún el proceso y habían accedido sólo a unas pocas ofertas. Finalmente, en aras de mantener la consistencia del ejercicio, los datos agregados corresponden a 81 de las 141 ofertas valoradas, para las cuales se tienen 114.644 registros de acceso⁴.

3.1 Valor de las ofertas según dimensiones del programa

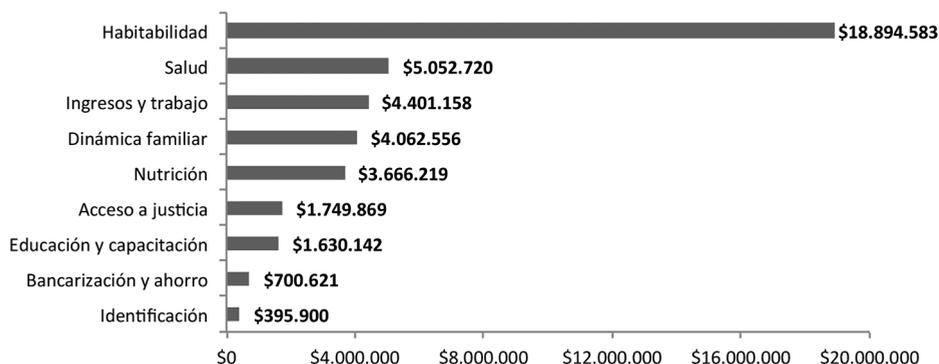
A través de los logros requeridos, los programas valorados se pueden asociar a las nueve dimensiones del desarrollo señaladas anteriormente. La peculiaridad de este conjunto de información es la diversidad de ofertas, aunque cada una de éstas fue expresada en bienes y servicios concretos para ser representada, posteriormente, en precios de mercado. Entonces, se identificaba la transacción de mercado que en muchos programas estatales se mantenía oculta tras objetivos políticamente correctos.

En suma, luego de la recolección de la información se halló que el programa con mayores beneficios monetarios otorgados a las familias (contando el acceso a información a cada oferta) es el de habitabilidad; esto es que si un hogar lograra acceder a todas las ofertas de este programa obtendría un beneficio promedio de \$18.894.583. Resulta que la dimensión de habitabilidad es la más demandada por las familias, pero con las mayores limitaciones de alcanzarla tanto por cupos como por la política de acceso al beneficio; para acceder, por ejemplo, al mejoramiento de vivienda, entre otros, la familia debe contar con derechos de propiedad legalmente aceptados, estar a paz y salvo con entidades estatales y no estar ubicado en zona de riesgos; la probabilidad de que una familia pobre cuente simultáneamente con las tres características es muy baja. Por consiguiente, el acceso de los hogares pobres al total de las ofertas en esta categoría es cercano a cero.

A la dimensión de habitabilidad le siguen las ofertas de salud con \$5.052.720, ingresos y trabajo con \$4.062.556, nutrición con \$3.666.219, acceso a justicia \$1.749.869, educación y capacitación con \$1.630.142, bancarización y ahorro con \$700.621 y, finalmente, la de Identificación con \$395.900 (ver Figura 2).

4 Al tomar el total de ofertas valoradas, los registros de acceso sumarían 235.379.

Figura 2. Valor por dimensión de los beneficios monetarios otorgados a las familias de Medellín Solidaria, valor por acceso al programa



Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

Según la Figura 2, la valoración de las dimensiones no se asocia a la cantidad de programas, proyectos y servicios. Por ejemplo, en dinámica familiar se valoraron 47 programas, la dimensión con mayores ofertas, sin embargo, se encuentra en el puesto 4 del valor monetario; mientras habitabilidad que tiene seis programas valorados tiene la valoración más alta de las dimensiones. Tampoco existe una correlación con los accesos dentro de las dimensiones. El caso lo puede ejemplificar bancarización pues aunque tiene uno de los menores costos o valoración, la población tiene una demanda incipiente de dichos servicios porque no los consideran como importantes para mejorar su calidad de vida.

3.2 Valoración de ofertas: análisis descriptivo

En la Tabla 2 se reportan las estadísticas descriptivas de las ofertas valoradas para los datos agregados de las familias pertenecientes al programa Medellín Solidaria, según cohortes de ingreso al programa. Los datos muestran que 37.023 familias accedieron efectivamente a 81 ofertas, que si se sumaran linealmente representarían cerca de 52 billones de pesos en un año. En promedio, por familia el valor de los bienes y servicios percibidos fue de \$1.403.471 anuales, aunque los datos de la desviación estándar sugieren emplear la mediana en lugar del promedio como agregado de los beneficios medios. Los beneficios medios fueron mayores para las primeras familias que ingresaron al programa: \$708.906 para la primera cohorte, \$631.714 y \$243.632, para la segunda y tercera, respectivamente en un año. En términos globales, el valor para la muestra de familias analizadas fue de \$507.678. Este último valor también se puede visualizar según la ubicación de la familia por zonas, urbana y rural, donde para la primera el valor estimado ascendió a \$517.230, en tanto que para la segunda fue de \$394.447.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de las ofertas valoradas sin incluir acceso a la información (valor en pesos anuales)

Estadístico	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Total
Suma	19.865.846.613	17.148.499.708	14.946.362.208	51.960.708.530
Promedio	1.711.393	1.425.241	1.116.817	1.403.471
Máximo	26.572.706	29.437.839	16.022.962	29.437.839
Mínimo	1.071	1.071	1.071	1.071
Desviación estándar	2.921.229	2.452.583	2.293.011	2.567.256
Mediana	708.906	631.714	243.632	507.678

Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

Cuando se incluye el acceso a la información como un componente adicional al valor del bien y servicio en consideración, claramente, el valor medio se incrementa (Tabla 3). En términos globales, el valor medio aumentó en un 28%, en comparación con la valoración de la oferta sin tener en cuenta el valor agregado del programa Medellín Solidaria. Por zonas, el beneficio medio fue de \$654.243 anual en la zona urbana, en tanto que en la zona rural se ubicó en \$594.376 anual; en términos globales, el valor de la mediana fue de \$650.000 anual.

Tabla 3. Estadísticas descriptivas de las ofertas valoradas incluyendo acceso a la información (valor en pesos anuales)

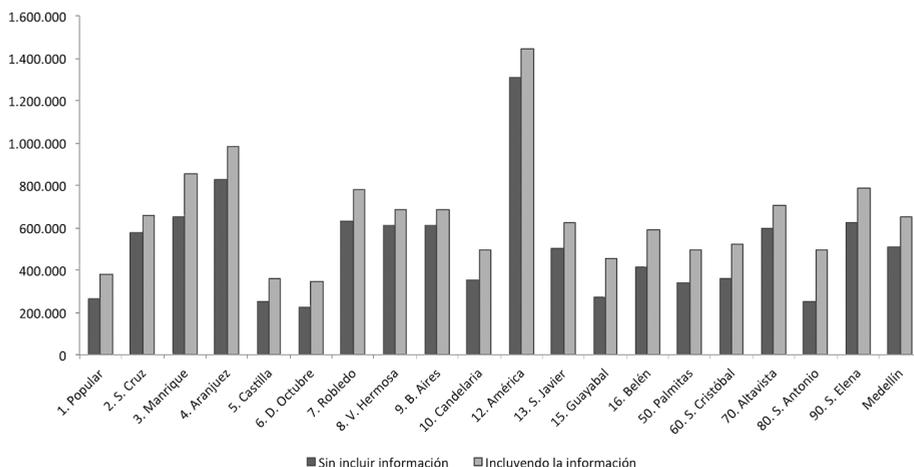
Estadístico	Cohorte 1	Cohorte 2	Cohorte 3	Total
Suma	22.012.507.411	19.128.141.014	16.380.773.908	57.521.422.334
Promedio	1.829.041	1.521.004	1.123.972	1.467.945
Máximo	27.056.976	29.975.546	17.158.913	29.975.546
Mínimo	44.807	44.807	44.807	44.807
Desviación estándar	2.940.152	2.465.521	2.243.422	2.561.793
Mediana	827.542	706.015	291.876	650.000

Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

Si se discrimina el valor de las ofertas a nivel de comuna, también aparecen marcadas diferencias (Figura 3)⁵. Sin incluir el acceso a la información, anualmente ocho comunas, entre ellas dos rurales, presentan valores medios superiores al salario mínimo mensual legal vigente en 2011 (\$535.600). Cuando se incluye el valor de acceso a la información, se eleva a diez el número de comunas que superan el umbral mínimo de salarios; es decir, aparte de Aranjuez \$986.223, Manrique \$851.530, Santa Elena \$783.642, Robledo \$777.095, Altavista \$706.212, Buenos Aires \$681.714, Villa Hermosa \$681.714 y Santa Cruz \$657.771, aparecen por encima de dicho umbral San Javier \$627.171 y Belén \$591.785.

⁵ Sobresalen un valor atípicamente alto: la Comuna 12 (La América) por la gran frecuencia de aparición del beneficio de subsidio municipal de vivienda. La base de datos presenta discriminada la Ciudadela Nuevo Occidente, con un valor medio muy alto por la misma razón anterior, aunque esta ciudadela no hace parte de la división administrativa de la ciudad.

Figura 3. Mediana de las ofertas valoradas según comuna de residencia de la familia

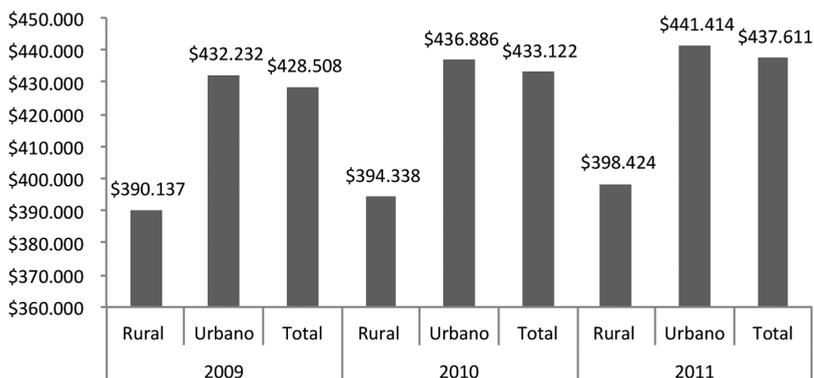


Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

3.3 Relación entre las ofertas valoradas y los ingresos de una familia típica del programa Medellín Solidaria

Para entender de mejor manera la magnitud de los beneficios que el hogar típico recibe como beneficiario del programa Medellín Solidaria, es necesario realizar una comparación con sus ingresos. De esta manera, los ingresos que se calcularon para el hogar típico se llevaron a precios de 2009 y 2010 usando como deflactor el incremento en el salario mínimo. Este procedimiento permite conocer a cuánto equivalen, a precios de estos años, los ingresos salariales de estas familias y además permite hacer una mejor aproximación al valor que obtuvieron las familias por medio de las ofertas valoradas. De este modo, la Figura 4 muestra la evolución de estos ingresos salariales entre 2009 y 2011.

Figura 4. Evolución de los ingresos salariales mensuales de una familia típica, 2009-2011

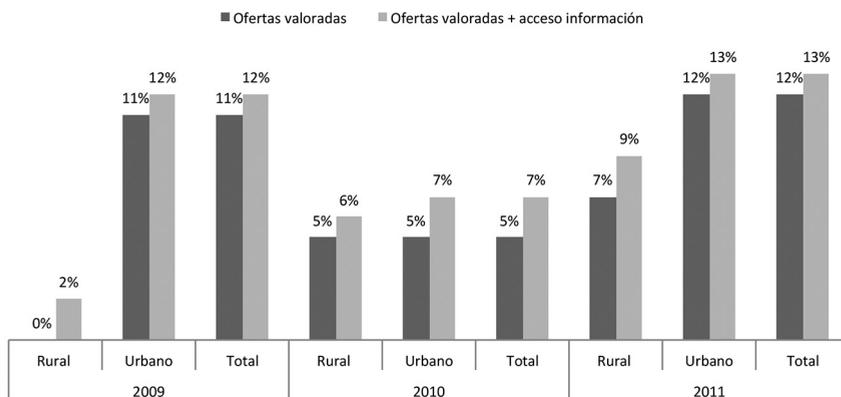


Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

Con estos resultados, se calcularon los beneficios recibidos como incremento porcentual del ingreso de las familias. Dado que los beneficios corresponden a valores anuales, la comparación se realizó con los ingresos anuales. Así, para el año 2009, con el acceso a los programas, los ingresos de las familias del área rural no sufrieron modificación alguna con respecto a los \$390.137 registrados para ese año; sin embargo, si se tiene en cuenta el acceso a la información, estos se incrementan⁶ en un 2%. Por su parte, las familias del área urbana tuvieron un acceso mucho mayor a los programas y, por lo tanto, un mayor incremento en los ingresos salariales con respecto a los \$432.232 de 2009; de esta manera, sus ingresos se incrementan en un 11% con los beneficios netos, y cuando se tiene en cuenta el acceso a la información, estos aumentan en un 12%. En términos generales, el hogar típico del programa tuvo un incremento del 11%, contando únicamente el acceso a los programas, y del 12% teniendo en cuenta el acceso a la información.

En 2010, tanto las familias rurales como urbanas de Medellín Solidaria lograron incrementar sus ingresos en 5%. Sin embargo, si se tiene en cuenta el acceso a la información, el incremento para los primeros fue del 6%, mientras que para los segundos fue del 7%. En general, gracias al acceso a los programas que promueve Medellín Solidaria, el hogar típico en Medellín (tanto urbano como rural) aumentó sus ingresos en un 5%, sin contar el acceso a la información, y en un 7%, teniendo en cuenta dicho acceso. Para el año 2011, las familias rurales, sin acceso a la información, incrementaron sus ingresos en un 7%, mientras que con acceso a la información este porcentaje fue del 9%. Por su parte, las familias urbanas aumentaron sus ingresos en un 12% para el primer caso y en un 13% para el segundo. En términos totales, el hogar típico de Medellín, sin acceso y con acceso a información, logró aumentar sus ingresos en un 12% y 13%, respectivamente.

Figura 5. Proporción de los beneficios sobre los ingresos anuales de una familia típica



Fuente: elaboración propia con información suministrada por Medellín Solidaria.

6 El incremento es indirecto, realmente las familias que acceden a los programas obtienen un ahorro y pueden usar ese dinero ahorrado para otros gastos.



4. Conclusiones

El artículo presenta una valoración monetaria de los programas, proyectos y servicios sociales a los que acceden las familias pobres de la ciudad de Medellín por intermediación del programa Medellín Solidaria, establecido por la administración municipal para erradicar la pobreza extrema; sin embargo, al agotar la valoración económica surgen una serie de preguntas que quedan abiertas a futuras investigaciones y deben retomarse al realizar un análisis de impacto de este tipo de programas. Primero, ¿son las transferencias no monetarias más efectivas para reducir la pobreza que las transferencias monetarias condicionadas?; segundo, ¿la oferta de programas sociales está acorde con las necesidades reales que tienen los hogares pobres de la ciudad de Medellín?; tercero, ¿el hecho de acceder a los programas ofertados por el Estado es condición suficiente para mejorar las condiciones de vida?; y cuarto, ¿cuáles son las privaciones que tienen las familias pobres que condicionan el acceso a muchos de los programas que ofrece el Estado?; en otras palabras, ¿por qué las familias pobres no usan gran parte de los programas que oferta el Estado?

La metodología del valor de reposición, seguida por esta investigación, permite deducir el valor de los bienes o servicios que recibe un hogar por medio de la valoración de sustitutos imperfectos de éstos. El método empleado también deja abierta la posibilidad de la indagación directa de los costos a las instituciones que proveen directamente el bien o servicio; ambas formas de aproximación al dato estuvieron presentes en el trabajo. La valoración económica es un ejercicio preliminar de cuantificar los beneficios institucionales que recibe la población con mayores privaciones sociales del municipio de Medellín. Se dice que es un ejercicio preliminar porque la valoración debe profundizar en la identificación de la disponibilidad de pago de las familias por dichos bienes o servicios recibidos, no solo para complementar la postura presentada en la investigación sino para evidenciar que las familias en su realidad económica y social tienden a jerarquizar los objetos de valoración de formas muy diferentes a lo que supone la política pública.

Ahora bien, en el proceso de valoración por reposición se estima directamente el bien o servicio recibido, sin entrar en detalle en los costos de acceder con prontitud y privilegio a la información. Entonces, para solucionar el problema en la valoración de la información, se calculó el costo de acceder a la misma por medio del cálculo salarial de los profesionales de oferta del programa Medellín Solidaria que se encargan de recogerla y tenerla disponible para usar. El valor del acceso a la información, independiente de la oferta o beneficio fue de \$50.000, resultado de multiplicar el valor de la hora del salario básico de un coordinador de dimensión por el tiempo promedio que le demora levantar la información (cuatro horas, según el director del proceso de oferta). Entonces, a cada programa valorado se le suma el costo de acceso a la información que ejemplifica los costos de oportunidad, pues recoge el valor que les implica a las familias obtener la información para acceder al beneficio. Dado que la investigación no contempló trabajo de campo, dicha aproximación resulta ser la más adecuada para valorar el acceso a la información.



Tanto el análisis de ingresos como el de composición del hogar evidencia el estado de pobreza en que están sumergidas las familias que se presentan en la línea base del programa Medellín Solidaria, puesto que sus ingresos *per cápita* no superan la línea de pobreza extrema del cálculo de la Misión para el Empleo de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). De esta manera, según los cálculos de línea de pobreza provistos por esta misión, se puede considerar pobre a una persona cuyos ingresos estén por debajo de los \$214.539 y en pobreza extrema a quienes poseen ingresos inferiores a \$90.582 (ambas cifras a precios de 2011 para cabeceras urbanas), mientras que el ingreso por persona del hogar típico no supera los \$87.522. Esto llama la atención sobre la pertinencia del programa mismo como paliativo de la pobreza, puesto que brinda la oportunidad de que estas familias puedan acceder a servicios que de otra manera les sería difícil obtener; no obstante, como el programa no cuenta con análisis de impacto, poco se puede inferir sobre su pertinencia para la superación de la pobreza extrema.

Los registros disponibles de accesos a ofertas evidenciaron un problema de datos atípicos que sugiere que el uso del promedio como forma de agregación puede conducir a resultados erróneos. De esta forma, se optó por utilizar la mediana como la forma de representar los beneficios monetarios medios. Así, cuando se toman las ofertas valoradas sin incluir el acceso a la información, las familias participantes, en términos globales, han recibido por concepto de bienes y servicios el equivalente a \$507.678, \$517.230 para la zona urbana, y \$394.447 para la zona rural. Cuando se incluye el acceso a la información, es decir, cuando entra Medellín Solidaria a operar, dichas sumas monetarias se elevan a \$650.000 en el global, \$654.243 en la zona urbana, y \$594.376 en la zona rural. Los hogares de las zonas rurales, en promedio, han recibido menos transferencias no monetarias que sus contrapartes urbanas.

Lo anterior significa que cuando se llevan a términos monetarios los beneficios a los que acceden las familias mediante la oferta que promueve Medellín Solidaria, se notan los impactos que este programa tiene sobre los ingresos. Así, un hogar promedio puede estar aumentando sus ingresos anuales hasta en un 13% (valor de 2011); aunque se debe matizar el significado del término aumentar, puesto que no se recibe directamente en forma monetaria, sino a través de servicios. En términos numéricos, con el acceso a los beneficios esto podría ser comparable con las siguientes cifras (bajo la salvedad anterior): el ingreso por persona en estas familias puede estar pasando de los \$87.522 a los \$98.884. Cabe anotar que el “aumento” del ingreso no está directamente relacionado con la reducción de la pobreza, puesto que desde una perspectiva multidimensional el ingreso por sí mismo es sólo un recurso que no necesariamente indica qué tan pobres son los pobres ni identifica las capacidades de las personas para transformar ese ingreso en mayor bienestar.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. *Plan de desarrollo 2008-2011: Medellín es solidaria y competitiva*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2008.

- Attanasio, Orazio y Alice Mesnard. «The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia». *Fiscal Studies*, Vol. 27, No. 4, 2006: 421-442. doi: 10.1111/j.1475-5890.2006.00041.x.
- Barja, Gover y Björn-Sören Gígler. «The Concept of Information Poverty and How to Measure it in the Latin American Context». En *Digital Poverty: Latin America and Caribbean Perspectives*, Practical Action Publishing, de Hernan Galperin y Mariscal Judith, 11-28. Lima: Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información, Canada's International Development Research Centre (IDRC-CRDI), 2007.
- Britto, Tatiana. *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Brasil: Ministerio de Desarrollo Social, 2005. Último acceso 18 de marzo de 2012, <http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Britto.pdf>
- Britz, Johannes. «To Know or not to Know: A Moral Reflection on Information Poverty». *Journal of Information Science*, Vol. 30, No. 3, 2004: 192-204.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 95. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez. *Sin Herencia de pobreza. El programa Progres-Oportunidades de México*. Washington, D.C.: Planeta, 2005.
- Marker, Phil, Kerry McNamara y Lindsay Wallace. *The significance of information and communication technologies for reducing poverty*. Londres: Department for International Development (DFID), 2002.
- Múnera, Juan y Francisco Correa. «Un análisis de la aplicación empírica del método de valoración contingente». *Semestre Económico*, Vol. 12, No. 25, 2009: 11-30.
- Narayan-Parker, Deepa. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank, 2002. Último acceso 10 de noviembre de 2012, <http://sitere-sources.worldbank.org/INTEPOWERMENT/Resources/486312-1095094954594/draft.pdf>
- Rawlings, Laura. «A new Approachh to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs». *Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0416. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.
- _____ y Gloria Rubio. «Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America». *Policy Research Working Paper*, No. 3119. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.
- Sen, Gita. «Empowerment as an Approachh to Poverty. Background paper to the Human Development Report 1997». *Working Paper Series*, No. 97.07, 1997. Último acceso 10 de octubre de 2012, http://ieham.org/html/docs/Empowerment_as_an_approach_to_Poverty.pdf
- Soares, Sergei, Rafael Guerreiro, Fabio Veras Soares, Marcelo Madeiros y Eduardo Zepeda. «Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality». *Estudios Económicos*, Número extraordinario, 2009: 207-224.
- Subbarao, Kaandihí, Aniruddha Bonnerjee, Kene Ezemenari, Jeanine Braithwaite, Carol Graham, Soniya Carvalho y Alan Thompson. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experiences*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997.



UNESCAP, United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. «Urban Poverty Allevation in Asia and the Pacific». Papper presented at the Regional High-level Meeting in preparation for Istanbul+5 for Asia and the Pacific, Hangzhou, República Popular de China, Octubre 19 a 23, 2000.

Van den Berg, Bernard, Werner Brouwer y Mar A. Koopmanschap. «Economic Valuation of Informal Care: An Overview of Methods and Applications». *The European Journal of Health Economics*, Vol. 5, No. 1, 2004: 36-45.