

Transferencias monetarias condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y la percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza*

Ana-María Barrios-Guerrero**

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110218>

Resumen

Familias en Acción es un programa estatal implementado por más de 20 años en Colombia, sustentado en el interés por contribuir a la superación de la pobreza; esta investigación se propone comprender cómo la ejecución de este programa es percibida por los habitantes de la Comuna 1 de Medellín en relación con el objetivo. Para esto, se utilizó una metodología cualitativa que incluyó grupos focales con mujeres beneficiarias del programa, entrevistas con líderes sociales y representantes estatales cuyos resultados indican que, si bien se reconoce como un alivio económico y se identifican aportes en la disminución de la desnutrición infantil y aumento de la permanencia escolar; no se considera suficiente para reducir la pobreza, en la que relacionan multiplicidad de factores, como la educación, oportunidades laborales, la violencia; entre otros.

Palabras clave: pobreza, políticas públicas, reducción de la pobreza, Familias en Acción, Medellín.

* **Artículo recibido:** 18 de julio de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 12 de abril de 2024. El artículo procede del trabajo de grado de la Maestría en Estudios Políticos con enfoque en investigación de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y no contó con financiación.

** Politóloga y magister en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo electrónico: anmbarriosgu@unal.edu.co  <https://orcid.org/0009-0002-7904-8199>

Cómo citar

Barrios-Guerrero, A. M. (2024). Transferencias monetarias condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y la percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 156-180. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110218>



Conditional Monetary Transfers in Commune 1 of Medellín and the Perception of its Inhabitants about Poverty Reduction

Abstract

Families in Action It is a state program implemented for more than 20 years in Colombia, based on the interest in contributing to overcoming poverty; This research aims to understand how the execution of this program is perceived by the inhabitants of Commune 1 of Medellín in relation to the objective. For this, a qualitative methodology was used that included focus groups with women beneficiaries of the program, interviews with social leaders and state representatives whose results indicate that, although it is recognized as an economic relief and contributions are identified in the reduction of child malnutrition and increased school permanence; It is not considered sufficient to reduce poverty, in which a multiplicity of factors are related, such as access to post-secondary education, job opportunities, violence; among others.

Keywords: poverty, public policies, Conditional Monetary Transfers, poverty reduction, Families in Action, Medellín.

Transferências monetárias condicionadas na Comuna 1 de Medellín e a percepção de seus habitantes sobre a redução da pobreza

Resumo

Famílias em Ação é um programa estatal implementado há mais de 20 anos na Colômbia, baseada no interesse em contribuir para a superação da pobreza; esta pesquisa se propõe a compreender como a execução deste programa é percebida pelos habitantes da Comuna 1 de Medellín em relação ao objetivo. Para isso, foi utilizada uma metodologia qualitativa que incluiu grupos focais com mulheres beneficiárias do programa, entrevistas com líderes sociais e representantes estaduais cujos resultados indicam que, embora seja reconhecido como um alívio econômico e se identifique contribuições na redução da desnutrição infantil e aumento da permanência escolar; não é considerado suficiente para reduzir a pobreza, em que se relacionam vários fatores, como o acesso à educação de ensino superior, oportunidades de emprego, violência; entre outros.

Palavras-chave: pobreza, políticas públicas, transferências monetárias condicionais, redução da pobreza, Famílias em Ação, Medellín.

Introducción

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 (2008a) menciona cómo los estudios sobre los presupuestos y gastos familiares han sido utilizados desde el siglo XVII para el “conocimiento y medición del nivel de vida y la pobreza” (p.1) y cómo, después de procesos de observación sistemática que desde ese entonces devinieron, fueron derivándose en propuestas de política.

De los estudios iniciales realizados por diversos autores en Gran Bretaña, Boltvinik (2008a) 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” (p.2); 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).

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 miembros de las Naciones Unidas en el 2000, son muestra del compromiso y, sobre todo, del 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.

Para las décadas de 1980 y 1990 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 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 otra parte, si el hogar estaba compuesto por niños menores de

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)

6 años, la estrategia para superar el efecto negativo sobre el ingreso se encaminaba a la reducción de costos, por ende, se observó una caída en el consumo, dada la imposibilidad de suavizar 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 *Progres*a, 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* (Llano, 2014, p.79).

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 (DPS, 2022).

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 (DPS, 2022).

De las 16 comunas y 5 corregimientos 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 de la ciudad. Está ubicada en la zona nororiental y tiene 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 (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2021). 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.

Por otra parte, un elemento 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 ha medido en términos de ingresos, activos y otros indicadores objetivos –como se ha evidenciado–, la percepción subjetiva de la pobreza también es crucial para comprender experiencialmente variables que aporten al proceso de diseño de políticas y programas efectivos para reducirla.

Banerjee, A., y 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., y 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 y 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 y 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; tales 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 el fenómeno.

Metodología

Para esta investigación se planteó una metodología cualitativa desde la teoría fundada que propone una selección deliberada e intencional de los informantes de acuerdo con los criterios o características establecidas en el protocolo a seguir en la investigación. Las estrategias tenidas en cuenta a la hora de seleccionar las personas que conformaron los grupos para la generación de la información fueron muestreo *bola de nieve* y muestreo

intencional y las técnicas fueron grupos focales y entrevistas semiestructuradas. Con base en esto, se realizaron tres (3) ejercicios con grupos de máximo cinco integrantes cada uno, con las siguientes características: el primero fue un grupo focal conformado por habitantes de la comuna 1-Popular que conforman grupos de liderazgo comunal; el segundo se enfocó en entrevistas semiestructuradas a 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 el municipio; y el tercero, un grupo focal integrado por habitantes de la Comuna 1-Popular que sean o hayan sido beneficiarios del programa de Familias en Acción por más de tres años sin ningún tipo de vínculo directo con instituciones responsables de la implementación del programa o procesos de liderazgo de su comuna.

Familias en acción

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 tuvo 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 (CONPES).

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 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 esencial 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 mucho antes y lejos de ser únicamente resultado de dicha crisis, se evidenció en más del 50% de la población que vivía en condiciones de pobreza y en la que la educación y la correcta nutrición pasaban a un segundo plano.

Este programa está compuesto por dos elementos principales: salud y educación. El primero, dirigido a las familias con niños y niñas menores de 6 años que tengan asociada una IPS y asistan a los controles de crecimiento y desarrollo programados por las IPS. El segundo, está dirigido a familias con niños, niñas y adolescentes entre 4 y 20 años, que cursen del grado transición a undécimo que cumplan con estar matriculados en un establecimiento educativo público y asistir mínimo al 80% de las clases durante cada bimestre escolar verificado. Corroborado el cumplimiento de estos requisitos, se autoriza la entrega de los incentivos bimestralmente.

Ahora bien, para identificar las familias en pobreza o pobreza extrema, el programa define varios sistemas de información: el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN en su versión III), el sistema de información de la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS) y el Registro Único de Víctimas. El primero y principal, tiene como objetivo “ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pp. 10-11). Teniendo en cuenta que, según el Decreto 441 de 2017, 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 las cambiantes condiciones del municipio donde reside la familia, clasifica a las personas con un puntaje de 0 a 100, donde 0 significa el mayor nivel pobreza o vulnerabilidad y 100 el menor nivel.

Entonces, para que una persona esté incluida en este sistema de información el proceso se establecía que:

- i) la persona debe solicitar la encuesta en la oficina del SISBEN de su municipio; ii) un funcionario de la alcaldía realiza 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. (Decreto 441, 2017)

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, 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. (Departamento de Prosperidad Social, 2015 p. 14)

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), por medio del documento CONPES 3877 de 2016, resaltó la importancia estratégica de la actualización del SISBEN a su 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 62 389 millones de pesos y la recolección de información se realizaría entre los años 2017 y 2019 (DNP, 2016, p. 4); proceso de transición que se viene adelantando desde el año 2021.

Por otra parte, 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 Lavinias (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).

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.

Concepción de la 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 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 les 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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

No obstante, a medida que se profundizó sobre el cuestionamiento, surgían elementos que complementaron 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, permiten el aprovechamiento de los elementos físicos o las oportunidades presentadas.

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 y 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. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

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 no contar con empleo u oportunidades para personas mayores a cargo del hogar, en su mayoría, mujeres.

Una definición de pobreza adicional presentada por las personas entrevistadas es la de “pobreza de pensamiento” o “pobreza de mente”, entendiéndose 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. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

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 fue la falta de empleo y oportunidades; ambos factores 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 que comer, con que sobrevivir y con que educar bien a mis hijos...” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Así mismo, en cuanto a las oportunidades laborales se mencionan otros elementos limitantes para acceder a ellas, por ejemplo, el nivel educativo, ya que:

“A la hora de conseguir empleo limita mucho que las personas puedan acceder 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?”. (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022)

En lo referente a la 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” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022). 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 los jóvenes —en edad de trabajar— en un proceso que no les 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, donde 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. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022).

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 mismo, surgieron 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 de las condiciones en las que llegan de pronto las familias a Medellín. El desplazamiento forzado es una condición que limita las familias, porque son personas que vienen de otras culturas, que tienen otras costumbres, que de pronto no saben trabajar en la ciudad y que vienen del campo. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Por último, las personas entrevistadas 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?” (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022). Esto, relacionado a su vez con la gestión 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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

La Permanencia en la pobreza

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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

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. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Así mismo, además de lo cultural y profundizando en el cuestionamiento, también reconocen 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 gestión de políticas e inversiones para su atención, como en la garantía de que estas políticas e inversiones permanezcan en el tiempo.

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 puesticos 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. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022).

Dicho esto, por parte de las personas beneficiarias, si bien 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, también reconocen en los apoyos de programas de transferencias monetarias condicionadas un punto de partida para generarlo.

Y así, se reconoce que contar con estos recursos pueden permitir empezar iniciativas propias para generar ingresos, promoviendo la capacidad de salir de la pobreza; y en caso de la ausencia de estos recursos, la permanencia 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 [stand by]. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Por otra parte, las personas beneficiarias también identifican la falta de acceso a educación y empleo como otros de los factores para la continuidad en la 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. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Superación de la pobreza

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 de educación superior, porque reconocemos que la educación es la puerta para salir de la pobreza. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Si bien se identifica en el estudio la posibilidad de acceso a mejores empleos, también se reconoce que no es condición de garantía la obtención de un 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” (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022). 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. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Por último, se identificaron como respuesta a la pregunta ¿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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Y además de esto, que los 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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Aportes del programa a mitigar causas y consecuencias de la pobreza

Para el momento de recolectar la 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 ello, también se hace en la presentación de sus respuestas. En cuanto a las primeras, se hizo alusión a algunas ausencias como son el empleo, acceso a educación superior, 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. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

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, decirles 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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Así mismo, se reconoce el programa como una garantía de respaldo a 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. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Cambios generados en la comuna 1-popular

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. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

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. Referente a ello, 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 Medellín, 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 es que no tenemos una cifra exacta porque prosperidad social no tiene georreferenciación por comunas. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

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” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022).

Por último, si bien no se identificó 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? (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Aportes del programa a la 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 las 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, alimentos, 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: salud y educación; bajo esos dos elementos, ayuda a que se generen condiciones distintas en términos de la 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. En esos elementos, el programa ayuda bastante. No resuelve, pero sí ayuda. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

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. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

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. [...] 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 [...] no, eso no aporta, eso cada dos meses \$40.000, por Dios bendito, ¿quién cree? yo pregunto, [...] ¿usted con \$40.000 vive? [...] Si, porque es que \$40.000 cada dos meses, por dios. [...] ¿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 [...]. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Ahora bien, aunque se presentaron posiciones respecto al programa afirmando, por ejemplo: “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” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022); 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.

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”.

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. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

¿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 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 2007².

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 2019 (p. 196) presenta los siguientes resultados:

En cuanto a deserción, hay una disminución de 0,8 puntos porcentuales (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 (explicadas en el apartado 4. Familias en Acción) 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, ya que ha reducido 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. (DNP, 2019, p. 196)

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,

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

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 (DNP, 2019, p. 196).

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 (DNP, 2019, p. 196). 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” (2019, 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?

Conclusión

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, siendo esta última la justificación utilizada por los gobiernos para perpetuar el programa en el tiempo e, incluso, convertirlo en política de Estado.

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 lo que exponen las personas entrevistadas y la teoría reciente se expresa que se requiere; a saber: acceso a oportunidades de educación en todos los niveles y de calidad, acceso a oferta laboral y garantías para la permanencia, seguridad alimentaria, seguridad física, entre otras.

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

- [1] Banco Mundial. (2010). *Transferencias monetarias condicionadas para familias pobres: una herramienta eficiente para combatir la pobreza e incrementar el capital humano*.
- [2] Banerjee, A., y Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Santillana Ediciones, 1-35.
- [3] Barrero, R., Vélez, C., Castro, I., Rosales, R., Mogollón, D. (2004). *Evaluación económica del componente educativo del programa familias en acción del plan Colombia*. CEDE
- [4] Boltvinik, J. (2008a, agosto 8). *Economía Moral. La Jornada*, 1-2. <https://www.jornada.com.mx/2008/08/08/index.php?section=opinion&article=024o1eco>
- [5] Ley 1532. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. (2012, 7 de junio). Congreso de la República de Colombia. DO.48454. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47730#:~:text=El%20Gobierno%20garantizar%C3%A1%20de%20manera,Instituciones%20Educativas%20del%20Gobierno%20nacional>.
- [6] Decreto 441 de 2017 [Departamento Nacional de Planeación]. 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. 16 de marzo de 2017.
- [7] Departamento Nacional de Planeación (2012, 28 de mayo). *Metodologías oficiales y arreglos instituciones para la medición de la pobreza en Colombia*. (Documento CONPES 150). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- [8] Departamento Nacional de Planeación (2016, 5 de diciembre). *Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBÉN IV)* (Documento CONPES 3877). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- [9] Departamento Nacional de Planeación (2019). *Evaluación de impacto Familias en Acción*.
- [10] Fresneda, Oscar. (2007). *La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas*. CEPAL.
- [11] Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, 84, 1-48.
- [12] Llano, J. (2014). *Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos*. *Coyuntura Económica*. (XLIV) 1, 77-120.
- [13] Niño, D., y Morera, N. (2018). Percepción de la pobreza en Colombia en los años 2003 y 2016. *Clío América*, (12)23, 25-38.
- [14] Paes-Sousa, R., Regalia, F., y 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>

- [15] Quintero, L. F. A., y Mejía, A. M. O. (2006). Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza. *Reflexión política*, (8)15, 26-40.