

No. **90**

agosto del 2022

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Pobreza en contextos de
emergencia: impacto de las ayudas
humanitarias por el COVID-19 en el
bienestar de los hogares y
recomendaciones de política

Santiago Osorio Moreno

Serie Documentos de Trabajo 2022

Edición No. 90

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Agosto del 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autor

Santiago Osorio Moreno

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Pobreza en contextos de emergencia: impacto de las ayudas humanitarias por el COVID-19 en el bienestar de los hogares y recomendaciones de política

Por: Santiago Osorio Moreno¹

Resumen

La pandemia trajo consigo diferentes retos en materia de política social. El programa Medellín me Cuida se diseñó con el objetivo de evitar un aumento en la pobreza. Este consistió en la entrega de un paquete alimentario y una transferencia monetaria no condicionada a hogares vulnerables, y sobre el cual reposa evidencia de fallas en la implementación y focalización. Mediante una investigación cualitativa, cuya pregunta es determinar el posible efecto de estas ayudas humanitarias sobre el bienestar de los hogares, se compararon hogares beneficiarios y no beneficiarios. Se logró constatar que su impacto fue considerablemente bajo y que, en el corto plazo, recayó en la tranquilidad mental y alimentación de los hogares. Finalmente, se establecen recomendaciones de política social y se plantean reflexiones alrededor de la implementación de un ingreso básico garantizado.

Palabras clave: transferencia, ayuda humanitaria, efecto, política social, crisis, ingreso básico.

¹ Abogado de la Universidad EAFIT y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Quisiera expresar mi agradecimiento a la profesora Sandra García Jaramillo, quien con su asesoría y conocimiento dio una impecable línea esencial para esta investigación. También, a las profesoras Ángela Guarín y Yadira Díaz, quienes con sus valiosos comentarios y cuidadosa lectura dieron solidez a la misma. Finalmente, a toda la comunidad de La Avanzada, quienes confiaron su información en esta investigación y a quienes debo todas las acciones que estén a mi alcance para impulsar su desarrollo social. Correos electrónicos de contacto: s.osorio2@uniandes.edu.co / santiagoosoriom@outlook.com.

Poverty in Emergency Contexts: Impact of COVID-19 Humanitarian Aid on Households' Well-Being and Policy Recommendations

Abstract

The COVID-19 pandemic posed various challenges around social policy. Given the main purpose of preventing an increase on poverty, Medellín, Colombia, designed a program named “*Medellín me Cuida*,” based on delivering in-kind food support and an unconditional cash transfer to poor households. Being this the case of study, this program lacked correct implementation and targeting as shown. In order to obtain the possible impact of this humanitarian aid during COVID-19, qualitative comparative research was designed, offering evidence of interviewed recipient and non-recipient households. The findings reveal a significantly low impact on their well-being at the short run, with evidence that this impact was on households' mental wellbeing and hunger, respectively. Finally, policy recommendations around social policy in crisis contexts are exposed, and various debates about universal basic income are proposed as a tool for future solutions.

Keywords: Transfer, Humanitarian Aid, Effect, Social Policy, Shock, Basic Income.

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Marco teórico	6
2.1 Pobreza e intervenciones sociales	7
<i>2.1.1 Trampas de pobreza como problemas de política pública</i>	7
<i>2.1.2 Programas sociales y evidencia empírica</i>	9
2.2 Contexto de emergencia por el COVID	12
<i>2.2.1 La pandemia como problema generador de pobreza</i>	12
<i>2.2.2 Ayudas humanitarias en contextos de emergencia</i>	14
3. Caso de estudio	18
3.1 Revisión del programa Medellín me Cuida	18
<i>3.1.1 La pandemia y sus efectos en Medellín</i>	18
<i>3.1.2 Detalles del programa y problemas de implementación</i>	21
3.2 Metodología de la investigación	24
<i>3.2.1 Diseño metodológico</i>	24
<i>3.2.2 Caracterización de la comunidad</i>	27
3.3. Resultados del trabajo de campo	30
<i>3.3.1 Afectación sobre variables de bienestar</i>	30
<i>3.3.2 Impacto de las ayudas humanitarias</i>	34
<i>3.3.3 Recomendaciones de los hogares</i>	37
4. Discusión y recomendaciones de política pública	39
4.1 Consideraciones sobre el programa	39
<i>4.1.1 Contribución al bienestar</i>	39
<i>4.1.2 Diseño del programa</i>	41
4.2 Discusión sobre la institucionalización de las ayudas	43
5. Conclusiones	45
6. Bibliografía	46

1. Introducción

Según un reciente reporte del Banco Mundial, dados los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, es posible que se genere un incremento en la pobreza a nivel mundial como no se ve desde 1998 (Tufts, 2020). Colombia no es ajena a esta realidad, pues un estudio realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) (2020a) alertó la posibilidad de que la pandemia haga retroceder al país hasta una década en acciones contra la pobreza. Esto plantea un reto de política social que, sin duda, implica un accionar complejo desde diferentes escenarios.

Lo cierto es que, en Colombia, el 2020 trajo consigo una crisis en pobreza sin precedentes, retrocediendo en aproximadamente ocho años los esfuerzos realizados en programas sociales. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para dicho año, la incidencia de la pobreza pasó de 35,7 % a 42,4 %, cuando en el 2012 había sido de 40,8 %. Esto quiere decir que 21 millones de personas, cerca de la mitad del país, es considerada como pobre (DANE, 2021). Si se observa en términos de la incidencia de la pobreza extrema, el reparo es mayor, pues esta pasó de 9,6 % a 15,1 %, dejando en esta situación a 2,8 millones de personas más, mientras que en el 2012 venía recuperándose de un 11,7 % (DANE, 2021). Ante resultados tan pesimistas, el Gobierno nacional y los regionales tomaron medidas extraordinarias que, en un momento de crisis, implicaban la suspensión de actividades económicas con el ánimo de frenar los contagios y dar frente a un *wicked problem*, o problema complejo, de política pública sobre el cual no se tenía experiencia previa de gestión pública (Sanabria, 2020).

Esta suspensión trajo consigo un ánimo de solidaridad y atención humanitaria que se esparció por todo el país, en el cual se gestaron diversos programas como Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria, Medellín me Cuida, Cartagena con Solidaridad, entre otros. A diferencia de los programas gubernamentales en contextos ordinarios, el factor diferenciador de estos últimos fue la inmediatez y agilidad con la que se tuvieron que tomar las decisiones de tipo de ayuda, focalización y entrega a causa de la crisis. Esto, por supuesto, implicó dar prioridad a atender necesidades básicas inmediatas sin mayor análisis de su efectividad, dejando de lado la extensiva planeación y diseño que es usual en un programa social ordinario del Estado.

Ante esta necesidad de premura e inmediatez, existe evidencia de que el programa Medellín me Cuida tuvo varias falencias que denotan la magnitud de los problemas de diseño, implementación y efectividad; entre los cuales está que los criterios de focalización no fueron cumplidos a cabalidad, que la efectividad para la superación de la crisis no fue adecuada y que la distribución pudo obedecer a criterios políticos, entre otros (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020). En ese sentido, conocer la incidencia y efectividad de estas ayudas, teniendo en cuenta sus dificultades y desde una óptica cualitativa que logre capturar información de campo sobre los matices de este programa, es relevante para el estudio de la política social. El propósito final es el de aportar conclusiones para generar recomendaciones de política social para la lucha contra la pobreza en contextos de emergencia.

Para alcanzar este propósito, se seleccionó el caso de Medellín me Cuida, que consistió en un plan de la Alcaldía de Medellín para dar cara a la contingencia. En esta estrategia, por un lado, se entregaron unos paquetes alimentarios a hogares seleccionados bajo criterios de vulnerabilidad y, por otro lado, se elaboró un programa de transferencias no condicionadas cuya intención fue el giro de varias sumas de dinero a hogares vulnerables inscritos en las bases de datos maestras del Sisbén con las que cuentan las Secretarías de Planeación e Inclusión Social de Medellín. Este programa inició a finales de marzo y finalizó en julio del 2020. Es relevante mencionar que este fue seleccionado no solo por la combinación tanto de un factor alimenticio como monetario, sino por las razones esgrimidas de estudios que, precisamente, mostraron falencias en su diseño y ejecución (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020).

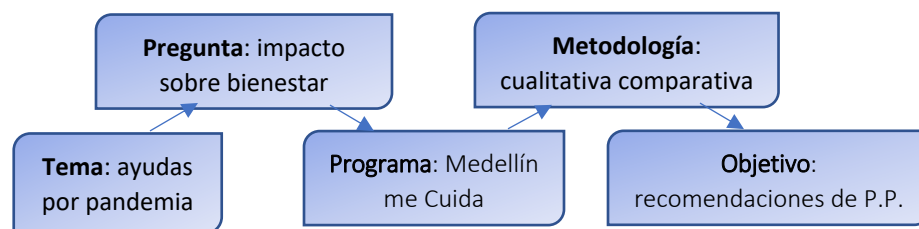
Así las cosas, la presente investigación busca examinar el posible efecto de las ayudas humanitarias y transferencias no condicionadas en el contexto de crisis, incertidumbre y respuesta rápida ocasionado por la pandemia, tomando como lugar de estudio la Comuna 1 (Popular) de Medellín. Desde una aproximación cualitativa comparativa con los hogares tanto beneficiados como no beneficiados que cumplen los criterios de focalización, se buscará analizar a profundidad la incidencia de estas ayudas sobre su bienestar para aportar futuras soluciones. La pregunta de investigación a responder es “¿cuál es el posible efecto o impacto que tuvo el programa ‘Medellín me Cuida’ sobre el bienestar de los hogares de la Comuna 1 de Medellín?”. Se busca, además, responder las siguientes subpreguntas: i) ¿cómo se vieron afectados los hogares por la pandemia?;

ii) ¿sobre qué variables incidió el programa?; iii) ¿cómo fue dicho efecto desde las vivencias del hogar?; iv) ¿cuáles fueron las fortalezas y debilidades del programa?; v) ¿qué diferencias notables hubo entre los hogares que recibieron asistencia y los que no?; y vi) ¿cuáles son las recomendaciones que dan los hogares frente a futuros programas?

Este documento está dividido en tres secciones principales. La primera será la revisión del marco teórico, en la cual se establecen los debates alrededor de las definiciones de pobreza, trampas de pobreza y su relevancia conceptual alrededor de los programas sociales, seguido de una revisión de la evidencia empírica existente frente a los efectos de estos programas y de la pandemia como un contexto de emergencia generador de pobreza. La segunda sección es una revisión y explicación del caso de estudio, el diseño metodológico, el trabajo de campo y las conclusiones que surgen de las entrevistas realizadas a los jefes de hogar beneficiarios y no beneficiarios. Por último, la tercera sección presenta discusiones de política social en torno al diseño de los programas y la pertinencia del ingreso básico garantizado (IBG) sobre el debate actual.

Con todo, se hace valioso aportar al desarrollo de la literatura sobre el estudio de los programas de transferencias no condicionadas en contextos de emergencia bajo los términos de profundidad y observación que un diseño de estudio de casos puede otorgar (Tremblay *et al.*, 2021), con el fin de responder a un debate de política social que, actualmente, es relevante y permite poner sobre la mesa otras discusiones existentes en la agenda pública, como la del IBG, para fortalecer la lucha contra la pobreza. En la figura 1 se resume la investigación.

Figura 1. Esquema de la investigación



Fuente: elaboración propia

2. Marco teórico

En esta sección se abordará la parte conceptual que sustentará las hipótesis y las recomendaciones de política pública expuestas en las discusiones con el fin de manejar un lenguaje técnico en común en torno a las políticas sociales. Se abordarán los conceptos de trampas de pobreza y bienestar, se hará una revisión empírica sobre los programas sociales dirigidos a mitigar la pobreza y se estudiará la pandemia del COVID-19 como generadora de pobreza, puntualizando en algunas evaluaciones de impacto en curso.

2.1 Pobreza e intervenciones sociales

2.1.1 Trampas de pobreza como problemas de política pública

Uno de los primeros hitos en los estudios alrededor de la pobreza fue la discusión sobre los factores que la originan. El paso histórico de estas discusiones permitió dar un giro en la forma en cómo se combatía la pobreza, pasando de una visión unidimensional y económica a una propiamente *multidimensional*, en la cual entraban en juego otros factores en que se manifiesta (Kakwani, 2007; Nussbaum, 2010; Atkinson, 2019). Dicho cambio daría la entrada a una serie de justificaciones académicas, económicas y políticas sobre las diferentes formas de combatir la pobreza y, por tanto, la entrada de los programas sociales a la agenda pública. En últimas, las discusiones en torno a los distintos factores que condicionaban o profundizaban la pobreza material de un individuo permitieron encontrar diferentes variables para interpretarla, trayendo consigo la formalización del índice de pobreza multidimensional como una forma de entender la incidencia, intensidad e inequidad de la pobreza (Kakwani, 2007).

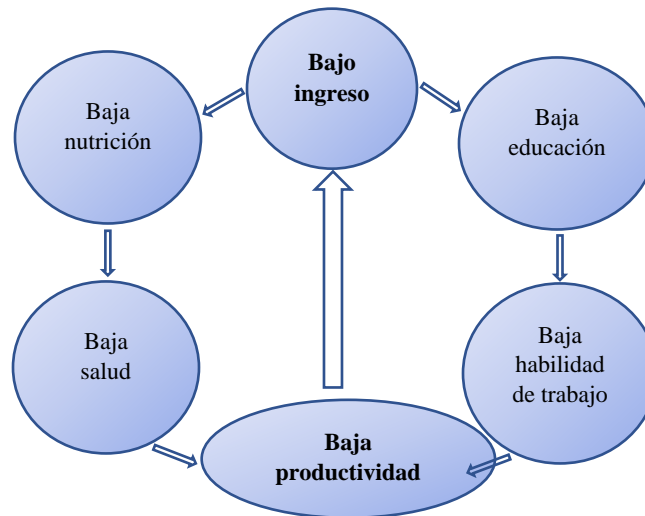
Tomando la pobreza multidimensional como la falencia de un individuo de una serie de atributos o condiciones relevantes en varios ejes socioeconómicos que le permitan dar libremente a su proyecto de vida los rumbos que desee (Kakwani, 2007; Nussbaum, 2010; Atkinson, 2019), aquí se encuentra una relación directa con el concepto de *bienestar* y, posteriormente, con las *trampas de pobreza*, que dan un marco conceptual a esta investigación. Según aportes de Amartya Sen y Martha Nussbaum, el bienestar, o *well-being*, consiste en la posibilidad de darse una serie de atributos que permiten no sólo tener un estándar mínimo o digno de vida, sino también que la pobreza no sea transmitida a generaciones subsiguientes. Bajo este análisis se incluyen

comúnmente factores socioeconómicos tales como la salud, la educación, el trabajo y el acceso a servicios públicos (provisión de bienes públicos); pero también se deja abierta la discusión para incluir factores sociológicos y psicológicos que, según la evidencia, inciden de cierta manera en la forma en cómo se manifiestan las vivencias de pobreza, así como de representar las causantes de su replicación en contextos sociodemográficos difíciles (Palomar-Lever, 2007).

Ahora bien, el segundo hito conceptual en el desarrollo de los estudios de pobreza multidimensional fue la definición de las *trampas de pobreza* como objeto de estas políticas. Uno de sus primeros exponentes fue Jeffrey Sachs con las investigaciones realizadas en las comunidades de Kenia en la década de los 90 y, posteriormente, con las investigaciones en India, Somalia, China y otros países, conducidas por investigadores como Abhijit Banerjee, Michael Kremer, Esther Duflo, Daron Acemoglu y otros. Estas llevaron a la noción de que las condiciones alrededor de la pobreza pueden ser factores determinantes para que estas perduren en el tiempo como una *trampa* o *círculo vicioso*. Sería acertado tomar la definición que hace Charles Gore de trampas de pobreza como “la situación en la cual la pobreza tiene efectos tales que esta actúa como causante de mayor pobreza, [...] generando así un círculo vicioso o proceso circular de acumulación en el cual se refuerzan los factores determinantes de esta” (2003, p. 2).

Lo relevante de estudiar estas trampas radica en que dejan al descubierto los factores clave para elaborar correctamente el diseño e implementación de un programa social. Como explican Banerjee y Duflo (2011), en un contexto socioeconómico de vulnerabilidad preexistente, un individuo, un hogar, una comunidad, una región o incluso un país pueden verse atrapados en una situación de pobreza *presente* que, sin la intervención adecuada, puede conllevar a causar factores de *vulnerabilidad futura* o *pobreza crónica*; situación que mantendrá al individuo en el mismo punto o en un punto todavía peor al inicial (factores de riesgo a niveles micro en términos de ingresos, productividad, ahorro, acceso a crédito, salud, nutrición, educación o psicológicos; y puntos de inestabilidad a niveles macro, como las reglas de mercado, la distribución de los recursos, la corrupción de las instituciones y demás). En la figura 2 se pueden ver los efectos de una trampa de pobreza nutricional o educacional de manera esquemática.

Figura 2. Esquema básico de las trampas de pobreza



Fuente: elaboración propia

Esta premisa se afianza con la idea de que las trampas de pobreza desencadenan *transmisiones intergeneracionales de pobreza*. Es decir, no se trata solo de una vulnerabilidad futura del sujeto estudiado, sino de que estos factores que causan la pobreza determinan el contexto socioeconómico sobre el cual se desarrollará la próxima generación, que a su vez tendrá las mismas dificultades y que, subsiguientemente, se convertiría en un círculo vicioso a través de generaciones. Como define Bird (2007), se trata de factores ocasionados dentro y fuera del hogar que conllevan a pasar situaciones de pobreza de una generación a otra.

Considerando entonces que las trampas de pobreza son un problema de política pública que requiere acción del Estado para mitigar sus causas y lograr la reducción de la pobreza a largo plazo, es precisamente a través de *programas* debidamente diseñados y planeados que se aporta a este objetivo. Como sostienen Kakwani y Silber (2007), hay una preexistencia de fallas tales como asimetrías de la información, falta de poder de negociación o vulnerabilidad del individuo que justifican una intervención (Irwin, 2003; Weimer y Vining, 2011).

2.1.2 Programas sociales y evidencia empírica

Según datos del Banco Mundial, 149 de 157 países estudiados (95 %) en el mundo tienen al menos un programa para una red de seguridad o *poverty safety net*. De un total de 1900 millones de

beneficiarios de estos programas en todo el mundo para el 2015, el 44 % recibe transferencias en especie, el 37 % recibe transferencias monetarias y el 19 % restante recibe beneficios tributarios o *vouchers* de cualquier índole (Banco Mundial, 2015). Los programas por transferencias han sido los más famosos en la economía del desarrollo, pues el 77 % y el 42 % de los países del mundo tienen transferencias no condicionadas y condicionadas, respectivamente (Banco Mundial, 2017).

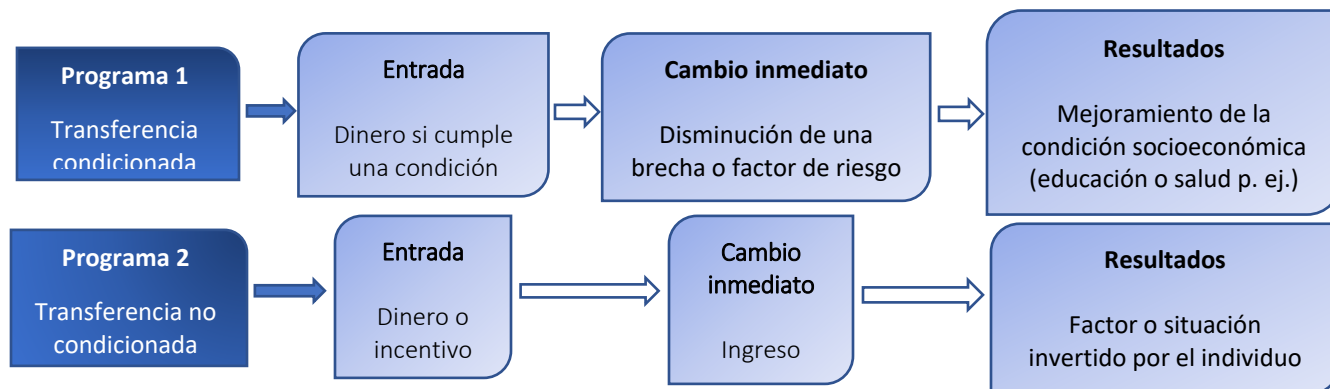
Como bien explican Baird *et al.* (2013), las primeras intervenciones fueron pensadas como una entrega de dinero que cumpliera el efecto directo de minimizar una brecha económica. Posteriormente, con el desarrollo teórico y empírico de las trampas de pobreza, surgen los denominados programas de transferencias condicionadas (PTC-CCT, por sus siglas en inglés) y no condicionadas (PTNC-UCT, por sus siglas en inglés). Aunque ambos tipos de programas están dirigidos a la entrega de un incentivo —sea económico o en especie—, lo cierto es que presentan varias diferencias que plantean diseños metodológicos y, en lo que interesa a esta investigación, debates diferentes sobre su efecto, utilidad y pertinencia para mitigar un factor en específico. A su vez, es pertinente mencionar una forma general de diferenciar los programas sociales como de *asistencia social*, cuyo diseño está hecho para ser de corto plazo y de sustento, o de *protección social*, cuyo enfoque es más de largo plazo y busca superar la pobreza (Acosta *et al.*, 2015).

En primer lugar, la diferencia clave entre un PTNC y un PTC es que el primero busca generar un efecto de incremento directo sobre los *ingresos* del beneficiario, mientras que el segundo busca hacer un *cambio en el comportamiento*, de tal forma que se reduzcan los *costos de oportunidad* en factores externos tales como educación o salud (Baird *et al.*, 2013). Bajo esta teoría del cambio o marco lógico en el que se presentan estos programas hay diferencias en torno a los argumentos que sustentan la pertinencia de cada uno. Para el caso de los PTC, como explican Fiszbein y Schady (2009), hay tres argumentos básicos para pensar que una *condición* para recibir un incentivo sea lo más adecuada: i) hay una preexistencia de fallas de mercado que causa niveles subóptimos en distintos frentes, como la educación o la salud, conllevando así a problemas tales como asimetrías de información o falta de poder de negociación dentro del hogar, que a su vez generan mayor vulnerabilidad para las próximas generaciones; ii) existen externalidades negativas e incentivos distintos que hacen que los individuos respondan a comportamientos diferentes a los que se esperaría para mitigar su situación (como llevar a los hijos a trabajar en vez de estudiar, dado que

se hace más urgente la obtención de ingreso inmediato); y iii) políticamente es más factible para actores y grupos de interés observar que una transferencia está teniendo una incidencia directa sobre un factor de riesgo, en vez de ser un mero *handout* o repartición de dinero (Baird *et al.*, 2013). Buena parte de los programas condicionados existentes actualmente han adquirido prestigio en tanto han demostrado, a través de estudios de impacto y evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales, que tienen un efecto positivo sobre la mitigación de la pobreza (Banerjee y Duflo, 2011).

Por su parte, el principal argumento que sostiene un PTNC es que un individuo simplemente tiene una *ausencia de dinero* y un *contexto socioeconómico desfavorable*, pero no tiene ausencia de *conocimiento* o *autonomía*. Es decir, según esta visión, sería más conveniente entregarles un incentivo y que ellos, en su conocimiento individual y sin restricciones, lo inviertan en lo que saben que necesitan invertir (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). Esto, pues como explican Baird *et al.*, “si el comportamiento del hogar es óptimo [...] fijar una condición a la transferencia en dinero causará de hecho distracciones costosas [...] y distorsionará el comportamiento llevándolo lejos del punto óptimo” (2013, p. 10). Lo cierto es que, aunque haya detractores sobre lo verídico de esta premisa, aquí es relevante tomar parte de los argumentos expuestos por Easterly (2015), quien considera que, en algunos casos, puede ser más efectivo simplemente permitir que cada individuo tome su decisión autónoma. Finalmente, se tendría que, así como un PTNC tiene un efecto sobre el ingreso o *income effect* un PTC tiene un efecto de sustitución o *substitution effect*. En la figura 3 se exponen sus componentes y diferencias a modo de marco teórico.

Figura 3. Componentes de los PTC y los PTNC



Fuente: elaboración propia con base en Baird *et al.* (2013).

Quizás uno de los mejores compendios de evidencia empírica internacional en cada tipo de intervención es la colección hecha por los premios Nobel de economía Banerjee y Duflo (2011). Haciendo un recuento de todos estos aprendizajes, tal y como mencionan Baird *et al.* (2013), los PTC han sido ampliamente estudiados, mostrando, por ejemplo, que alrededor del mundo los programas comparten diseños y condiciones de entrega muy similares (Fiszbein y Schady, 2009; Grosh *et al.*, 2008). Para el caso de las transferencias no condicionadas, se pueden resaltar estudios en contextos de ausencia de emergencias como el *Child Support Grant* en Sudáfrica, el *Old Age Pension UCT* en Brasil, el *Cash Transfer Pilot* en Burkina Faso, el programa *Tayssir* en Marruecos, el *Give Directly's* en Kenia, conducido por Klein y Mayer (2011), el *Social Pensions* en India, los *Pakistan Cash Transfer Programs*, el *Multiple Category UCT* en Zambia y el *UCT Pilot Rural Program* en Togo. La mayoría de estos muestra un incremento positivo (aunque no tan profundo como en las condicionadas) en el consumo alrededor de la comida, seguridad alimentaria y gastos varios (*expenses*). Algunos mostraron efectos en el bienestar psicológico y otros, con algunos matices, en la probabilidad de asistir a la escuela (Agüero *et al.*, 2006; Baird *et al.*, 2013; Dutta *et al.*, 2010; Afzal *et al.*, 2019; Briaux *et al.*, 2020; Handa *et al.*, 2018).

Finalmente, para el caso de la región latinoamericana y de Colombia, resulta relevante recoger las evaluaciones revisadas por Ferreira y Robalino (2010), que demostraron los efectos positivos de construir unas condiciones mínimas de vida necesarias. En un primer momento, hubo programas dedicados únicamente a la entrega en especie de paquetes alimentarios (ración de comida o *voucher* de cambio) dirigidos a hogares vulnerables o a grupos específicos (niños en la escuela), cuyas evaluaciones mostraron aumento en el comportamiento inmediato de las variables estudiadas (por ejemplo, aumento en asistencia escolar y mejoramiento en salud). Con menor evidencia, hay efectos a largo plazo, como el logro educativo de niños (Powell *et al.*, 1998; Jacoby *et al.*, 1996; Adelman *et al.*, 2008; Stifel y Alderman, 2006).

Sobre las transferencias condicionadas y algunas con condicionalidad reducida que vinieron después, estas han sido las más usuales en la región, con presencia en quince países incluido Colombia. La evidencia para la región ha demostrado que los programas en los que se entrega una suma de dinero bajo la condición de llevar a los hijos a la escuela o cumplir con sus requerimientos médicos han tenido un efecto en reducir la pobreza: reducción de la deserción escolar, incremento

de las condiciones de salud, reducción del trabajo infantil, no afectación de la disposición a trabajar de los adultos y otros efectos con menor evidencia en el incremento del logro y la calidad educativa (Ferreira y Robalino, 2010). Finalmente, en Colombia se pueden resaltar los estudios de Forde *et al.* (2012), que muestran un impacto positivo en la reducción de obesidad; García *et al.* (2019) y García y Saavedra (2017), frente al aumento del logro educativo en el corto plazo y acceso educativo; García y Amaya (2008), frente a los alcances del programa Familias en Acción y su balance positivo, entre otros (García, 2020).

En conclusión, es dable que, en ausencia de contextos de emergencia, estos programas tienen un balance positivo en el objetivo que buscan cumplir. No obstante, es importante dar una revisión al choque de crisis que causa la pandemia y los cambios que eso genera en la política social, sobre todo en seleccionar los PTNC como el medio adecuado para confrontarla.

2.2 Contexto de emergencia por el COVID




2.2.1 La pandemia como problema generador de pobreza

La pandemia causada por el COVID-19 puso de frente un contexto que implicó el rediseño de las políticas sociales. Esto último, por supuesto, se traduce en que gran parte del conocimiento adquirido gracias a las evaluaciones de impacto de los PT se confrontó con escenarios no explorados empíricamente, en los que factores tales como *inmediatez*, *crisis*, *desconocimiento* y *cambio* cumplieron un rol esencial para la implementación de las políticas públicas.


Según un comunicado del Banco Mundial, el número de personas que viven en pobreza extrema (definida como quienes ganan menos de USD 1,9 al día) para el 2021 habrá aumentado en casi 40 millones de personas más de lo que se esperaba, incluso cuando este indicador estaba reduciéndose. De estos “nuevos pobres”, al menos 8 de cada 10 estarán en países de ingreso medio (Banco Mundial, 2020). Se habla también de un efecto diferenciado de la pandemia, haciendo que la afectación en pobreza sea más profunda para lugares con mayor vulnerabilidad preexistente: según estimaciones a partir de datos presentados por el Fondo Monetario Internacional para el 2020, el rango de afectación a largo plazo es mayor para países como India, Nigeria, República

Democrática del Congo, Etiopía y Kenia, comparados con otros países de mayor capacidad institucional (Kharas, 2020).

Es precisamente en esa óptica de crisis que se explica el porqué de la vasta literatura en política social que se dio por la pandemia (Álvarez *et al.*, 2020; Asocapitales, 2020; BID, 2020; Botero *et al.*, 2020; Chetty *et al.*, 2020; Cho y Winters, 2020; PNUD, 2020; Torres, 2020). Entre muchos estudios, interesa para esta investigación retomar algunos puntos expuestos por Sanabria (2020) y Boin (2020) al respecto de la gestión pública y el diseño de políticas públicas en contextos de emergencia para dar una visión crítica en las recomendaciones de la investigación.

-  **i) La pandemia representa un *wicked problem* de política pública.** Al tratarse de una situación nunca antes confrontada por los Estados y gobiernos locales, se constituye una suerte de problema de difícil solución en el que, por no existir suficiente evidencia empírica recogida de situaciones similares, se hace dispendioso tomar una decisión pública en particular y, por ende, se entra en un estado de sombra o imprevisión ante cada acción o camino a tomar (Sanabria, 2020). Además, se está frente a un problema que tiene varias facetas y tiene efectos en varias dimensiones, siendo las principales la sanitaria y la económica, pero con profundo alcance en variables sociales y demográficas (Malamund y Núñez, 2020).
-  **ii) Las decisiones, aún sin evidencia, debían tomarse de manera expedita.** Entendiendo que se estaba en un contexto de incertidumbre causado por el *wicked problem*, a esto se suma la absoluta necesidad de tomar una decisión de política pública. Esto, pues la tasa de reproducción del COVID-19 fue lo suficientemente exponencial (Linka, 2020) como para que, de no tomarse restricciones en movilidad y realizar confinamientos, los efectos pudiesen ser peores en poco tiempo. Dada esta situación, la mayoría de los Estados optaron por implementar restricciones e idear programas inmediatos y sin suficiente preparación o planeación, situación que conllevó a problemas en los programas (Boin, 2020).
-  **iii) La capacidad institucional del Estado no es absoluta y algunas decisiones pudieron ser ineficaces.** Un estudio que midió la efectividad de respuesta y capacidad institucional de diferentes Gobiernos frente a la pandemia encontró una correlación inversamente proporcional entre el confinamiento y la capacidad

institucional. En otras palabras, los países que tuvieron que emplear mayores medidas restrictivas mostraban a su vez menor capacidad institucional para lograr sus objetivos, lo que convertía el asunto en un círculo vicioso que acentuaba los problemas. Colombia y varios países de la región latinoamericana no fueron ajenos a esta realidad y mostraron una baja capacidad de respuesta y necesidad continua de confinamiento (Gertner y Scartascini, 2020; Malamund y Núñez, 2020).

 **iv) Finalmente, los confinamientos afectaron a la población más vulnerable.** Bajo la misma lógica expuesta por Kharas (2020) para países que, a largo plazo, verán mayor afectación por la pandemia, sucede en iguales términos para la población pobre que presenta mayor vulnerabilidad durante el confinamiento. Es frente a esta situación en particular que se fundamentan las intervenciones de ayudas humanitarias para contextos de emergencia, pues su principal objetivo fue crear una *poverty safety net*; ser una *asistencia social* o red de seguridad económica para que los hogares vulnerables no se vieran todavía más afectados. Frente a una baja capacidad institucional, es relevante preguntarse la efectividad de este objetivo.

2.2.2 Ayudas humanitarias en contextos de emergencia

Los programas de asistencia social tuvieron un rol protagónico durante la emergencia. Para abril del 2020, 84 países ya habían creado nuevos programas o adaptado sus esquemas sociales para responder a la pandemia. De un portafolio de 150 programas registrados en 58 países, el 64,7 % (97 programas) correspondió a transferencias monetarias, 12 % a paquetes alimentarios o *vouchers*, otro 12 % a alivios sobre obligaciones financieras y el restante en programas de renta universal, protección de la niñez, pensiones, alimentación escolar y otros. Al final, esto representó un apoyo para aproximadamente 622 millones de personas en el mundo (Gentilini, 2020a).

Vale la pena entonces hacer un recuento de la evidencia en el contexto de la emergencia causada por la pandemia. En primer lugar, teniendo en cuenta que esta trajo consigo factores de inmediatez y riesgos en la recaída de trampas de pobreza, los programas sociales planteados tomaron un rumbo hacia el protagonismo de las transferencias no condicionadas para crear una respuesta económica al choque que siguiera siendo menos complicada de implementar.

En ese orden de ideas, más que buscar una confrontación directa contra la pobreza, sería válido suponer que el ánimo para no perder los esfuerzos realizados en materia de política social cumplió con el rol fundamental. Se pueden resaltar estudios realizados por el *Poverty Action Lab* (J-PAL) o el *Innovations for Poverty Reduction* (IPA) sobre la efectividad de las ayudas humanitarias durante la pandemia en algunos países: el *Emergency Cash Transfer* en Perú (IPA, 2020a), el *G2P Payment for Social Welfare* en Bangladés (IPA, 2020b), el *Mobile Emergency Cash Transfer Program* en Togo (IPA, 2020d) y, precisamente, el programa Compensación de IVA en Colombia, entre otros (Aggarwal *et al.*, 2020; Banerjee *et al.*, 2020; Rose, 2020; Sheida y Black, 2020). Igualmente, se puede resaltar la evaluación del programa Ingreso Solidario realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Universidad del Rosario (Gallego *et al.*, 2021).

De los datos socioeconómicos administrados por el IPA, que incluye a 10 países, entre los que se encuentra Colombia, se encontró que: i) todos los países presentaron una disminución de hasta el 80 % en ingresos y empleo de los hogares; ii) para abril del 2020, 87 % de los hogares ya no lograba cubrir sus requerimientos nutricionales básicos (tres comidas al día), y iii) la principal inversión de los hogares con la transferencia fue para la compra de alimentos. Sobre su impacto, se demostró que había un balance positivo a corto plazo sobre la alimentación y la economía del hogar; pero, de hecho, se encontró que, a mediano plazo, habría una situación continua de comidas perdidas al día y otros riesgos que, a largo plazo, incrementarían la pobreza todavía más de lo esperado, apuntando entonces a esfuerzos insuficientes (IPA, 2020e).

Ahora bien, sobre los programas de transferencias no condicionadas en Colombia (Compensación de IVA e Ingreso Solidario) evaluados, ambos demostraron efectos positivos con matices. Para la Compensación de IVA, se estructuró un experimento con individuos por debajo de la línea de pobreza, que, en Colombia, para el dato del estudio (2019), es de COP 137 350 (USD 32 aproximadamente, en tasa promediada). De 1730 hogares que recibieron la compensación (de COP 75 000, USD 19 o PPP USD 55,6) y 1732 hogares que no la recibieron, bajo condiciones socioeconómicas iguales, se encontró que el programa tuvo un efecto positivo, pero económicamente modesto, en el bienestar de los hogares, siendo las variables principales la seguridad alimentaria de los individuos y la tranquilidad financiera del hogar. Se encontró, por

ejemplo, que el programa evitó la probabilidad de vender pertenencias para financiar los gastos del hogar en un 5,8 % o que el programa aumentó la probabilidad de comprar comida en la semana respectiva en un 6,1 % (Londoño-Vélez y Querubin, 2020). Vale la pena resaltar que el efecto, aunque positivo, sigue siendo bajo (menos del 10 % a comparación del costo institucional, económico y logístico que representa) y muestra una característica de corto o inmediato plazo en el tiempo. Esta evaluación también indagó por otras variables de bienestar tales como salud, tranquilidad mental e inversión de los padres en educación, sin encontrar efectos del programa.

En suma, el experimento indagó por la percepción y opinión de los miembros del hogar sobre las instituciones y los programas de ayuda, para lo cual se encontró que el 88,3 % consideró oportuna la cuarentena, el 82,1 % de los hogares mostró apoyo a las ayudas humanitarias y el 77,6 % confió en el Gobierno para promover el bienestar en sus hogares. Como sugieren los autores, esto puede representar un cambio en la mentalidad de las personas frente a los *handouts* o PTNC que distribuyen ingresos económicos sin mayor condición (Londoño-Vélez y Querubin, 2020), situación que puede configurar un nuevo escenario de opinión pública frente a la formulación de nuevos programas, como el ingreso básico garantizado, que será relevante para las conclusiones de esta investigación. Finalmente, un componente cualitativo encontró que en las comunidades hubo un profundo sentido de colaboración entre hogares, pues se ayudaron tanto para verificar si fueron elegidos para el programa, como para usar las aplicaciones móviles requeridas o dirigirse a los lugares necesarios para recibir el dinero.

Respecto de la evaluación de Ingreso Solidario, se encontró que este incrementó la posibilidad de los hogares de mantener una fuente de ingresos sin desincentivar su intención de trabajo en 5,9 %. En otras variables, sorpresivamente mostró que no hubo un aumento en el consumo de alimentos (aunque esto puede explicarse por el diseño de la evaluación), pero sí hubo un aumento del 15 % (hasta 46 minutos más) en el tiempo que los estudiantes dedicaban a las clases. Además, el programa incrementó la posibilidad de abrir una cuenta bancaria en 14 % y la de usar una billetera electrónica (uso de instrumentos digitales) en 7,5 %. Esta evaluación no encontró un efecto en el bienestar mental del hogar por su situación financiera o de reducción de violencias dentro del hogar (Gallego *et al.*, 2021).

Siguiendo esta línea, en otras evaluaciones de las ayudas durante la pandemia (Aggarwal *et al.*, 2020; Banerjee *et al.*, 2020; Rose, 2020; Sheida y Black, 2020) se encontró una tendencia bastante similar con los resultados de la Compensación del IVA. Por ejemplo, en Kenia rural, con un ingreso básico, se encontró también un efecto positivo, aunque modesto y de corto plazo, en la seguridad alimentaria y la propensión a enfermedades por depresión o estabilidad emocional (Banerjee *et al.*, 2020). El patrón es similar incluso si se observan evaluaciones de programas que existían antes de la pandemia y que se buscaron fortalecer durante el 2020, como se encontró en la evaluación del *Economic Empowerment Demonstration* en California (Sheida y Black, 2020), exponiendo que, antes de la pandemia, los jefes de hogar empleaban casi la mitad (47 %) del dinero recibido mensualmente (de forma incondicional) en alimentos y el resto en obligaciones varias; y que, entrada la pandemia, el porcentaje alimenticio se incrementó con notoriedad y el restante fue redireccionado a la salud u otras condiciones básicas.

Finalmente, una revisión de literatura en estudios cualitativos sobre transferencias denota una tendencia similar a los resultados encontrados en el trabajo de campo que se expondrá más adelante. Por ejemplo, estudios cualitativos del programa HSCT en Zimbabue o el *Tigray Cash Transfer* en Etiopía realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) encontraron un efecto positivo en la tranquilidad del beneficiario y en sus condiciones de alimentación, pero sin diferencia significativa en sus ingresos (FAO, 2013). De igual manera, un estudio amplio con enfoque mixto coordinado por el Unicef con datos de varios países de ingresos medios y bajos encontró, en su componente cualitativo, que los programas sociales tienen un efecto positivo sobre el bienestar emocional, la seguridad económica, la reducción de la violencia intrafamiliar y el empoderamiento femenino (Buller *et al.*, 2018).

Resulta entonces interesante cómo, haciendo un recuento de todo el entramado conceptual que se ha llevado desde lo general hasta lo particular en esta sección, se puede vislumbrar lo relevante de indagar sobre el posible efecto de un programa específico como Medellín me Cuida en el bienestar de los hogares, con los desafíos y riesgos que planteó su implementación.

3. Caso de estudio

Realizado el análisis conceptual y empírico, en esta sección se presenta una explicación detallada de la situación particular de Medellín me Cuida y sus características como programa no condicionado, explicando las razones de su escogencia y su relevancia, para posteriormente describir la metodología y los hallazgos del trabajo de campo.

3.1 Revisión del programa Medellín me Cuida

3.1.1 La pandemia y sus efectos en Medellín

Según registros del DANE, 2,4 millones de hogares colombianos dejaron de comer tres comidas al día, 179 174 hogares pasaron a comer una sola comida y 23 701 no tienen si quiera un plato diario de comida (DANE, 2020b). En el mismo sentido, estudios apuntan a que la pobreza aumentaría de tal forma que, de no tomarse acciones, la pobreza afectaría a al menos seis millones de personas más en el largo plazo, acumuladas con las cifras del 2020 (alcanzando un nivel de hasta 49 %) (Fedesarrollo, 2020). En suma, se reveló que sólo el 26,9 % de los hogares confirmaron recibir alguna ayuda humanitaria del Gobierno y que, en promedio, la gran mayoría de los hogares (casi el 90 %) manifestó que la situación económica de su hogar se mantuvo igual o empeoró, a pesar de los esfuerzos, siendo mayoritaria la porción que considera que empeoró (DANE, 2020b). No obstante, entre la caída de varios indicadores socioeconómicos de los hogares hay un balance positivo frente a la escolarización de los hijos, pues se encontró que el 89,5 % de los jefes de hogar confirmaron que los niños continuaron con sus clases, sólo que de manera virtual con las complejidades que ello amerita (DANE, 2020b).

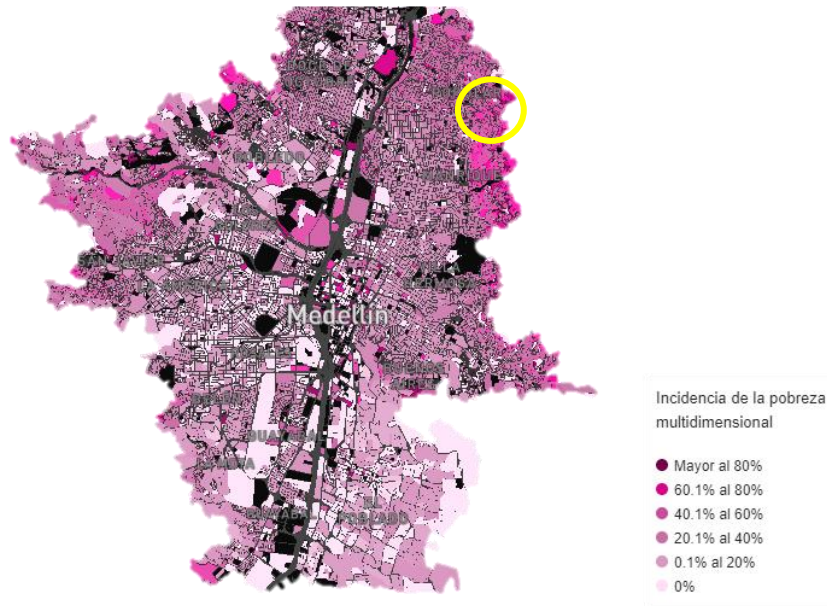
Estos efectos socioeconómicos, que se registraron a nivel nacional, también tuvieron alcance en las capitales del país, especialmente en Medellín y el Valle de Aburrá (área metropolitana compuesta por Medellín y municipios vecinos). Según un informe realizado en conjunto por varias universidades y gremios y presentado por la Alcaldía, se concluyó que casi el 60 % de los empleos generados en los sectores que más aportan a la productividad del Valle (comercio y manufactura) se encontraban en la informalidad y que se registró una pérdida de hasta el 30 % de empleos, lo que claramente generó una vulnerabilidad mayor para los hogares (Torres, 2020).

Esta vulnerabilidad en términos económicos y de empleo influyó directamente en las condiciones de vida de las periferias en la ciudad. Según la segunda fase de la encuesta realizada por Medellín Cómo Vamos, con cifras actualizadas a noviembre del 2020, se conoció que el 70,8 % de la población reportó que alguien de su hogar perdió el empleo. En otras variables de bienestar también se encontró afectación: el 55,8 % de los hogares manifestó sentirse insatisfecho con la calidad de la educación virtual y el logro educativo de sus hijos; casi el 20 % manifestó que la alimentación de la primera infancia (niños menores de 6 años) fue insuficiente; la principal insatisfacción frente a servicios públicos fue la falta de acceso a Internet para hogares vulnerables, la violencia registrada contra miembros del hogar aumentó del 10 % al 14 % de marzo a noviembre del 2020 y el 49,7 % de los hogares no alcanzó a cubrir sus gastos mínimos durante la pandemia, entre otras variables como desmejora de las condiciones de salud y ausencia de servicios públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado, gas o incluso energía eléctrica (Medellín Cómo Vamos, 2020c).

Con el ánimo de aclarar las razones de vulnerabilidad, económicas, sociales y políticas por las cuales se eligió a la Comuna 1 (Popular) de Medellín como punto del trabajo de campo, primero es necesario explicar que Medellín está compuesto por 16 comunas (urbanas) y 5 corregimientos (rurales) que, como regla general (a excepción de la Comuna 14, Poblado), mientras más cerca están a las laderas periféricas, mayor será la condición de vulnerabilidad de un hogar. Siguiendo esta línea, la Comuna 1 se encuentra en toda la zona periférica nororiental de la ciudad y presenta el índice más bajo de calidad de vida de Medellín. Por ejemplo, según datos reportados por Medellín Cómo Vamos y obtenidos a partir de los metadatos del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, las comunas con menores condiciones de vida son, respectivamente, Popular, Santa Cruz, Manrique y Doce de Octubre, con una brecha promedio del 62,9 % frente a otras para el 2018 (Medellín Cómo Vamos, 2020a) y con índices de pobreza multidimensional que superan el 70 %. Finalmente, se tiene que, de todos los reportes realizados por la encuesta de afectación por COVID-19 en los hogares, la comuna más afectada en todas las variables estudiadas fue, precisamente, la Popular, que se ubica en los estratos socioeconómicos 1 y 2, convirtiéndose en la comuna más pobre de la ciudad (Medellín Cómo Vamos, 2020c). Así las cosas, no sólo por sus condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y demográfica, sino por ser una de las comunas que, lógicamente, recibe más atención de la Alcaldía al momento de idear programas sociales, se eligió

a esta comuna como área de campo y, puntualmente, a una comunidad ubicada en la ladera más alta de la comuna (sector llamado La Avanzada), cuya vulnerabilidad es todavía mayor, como se explicará en el contexto de los hogares entrevistados. En la Imagen 1 se puede ver el mapa de pobreza de Medellín, con la zona de estudio incluida en la circunferencia amarilla.

Imagen 1. Mapa del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Medellín

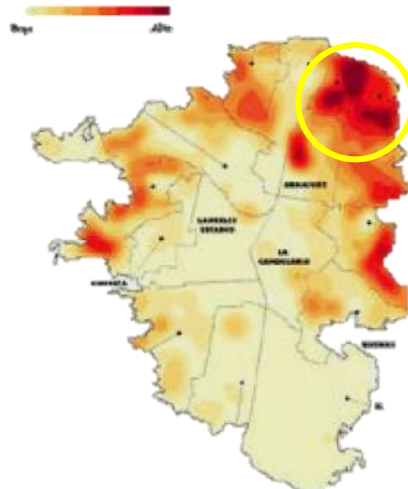


Fuente: Geoportal del IPM para el 2019, DANE.

Igualmente, además de las cifras sobre pobreza expuestas anteriormente que legitiman la búsqueda de información cualitativa por ser precisamente una de las zonas más afectadas, no está de más dejar claro el contexto social y político que se presenta en esta comuna. Hoy en día, la Popular es el resultado de un proceso de desplazamiento forzado e intraurbano que se dio en Antioquia durante varias décadas por cuenta del conflicto armado, situación que ha conllevado a que la zona presente diferentes problemáticas sociales. No se trata únicamente de una zona con condiciones de pobreza y vulnerabilidad muy significativas, sino que es una zona con presencia de grupos armados al margen de la ley, una de las actividades ilícitas de los cuales es la venta de lotes y casas ocupados forzosamente (Ávila *et al.*, 2014). Esto se suma a un fenómeno de poblamiento que consiste en que la densidad poblacional de esta zona es tan alta que no hay suficiente cobertura de servicios públicos, pues hay zonas (sobre todo en las laderas más altas) que todavía no cuentan si quiera con acceso a agua potable o energía eléctrica, como se verá en el trabajo de campo. Esto

demuestra y se adiciona a una serie de concentración de necesidades básicas insatisfechas que, contrastadas con los datos de pobreza monetaria del DANE para el 2020, denotan la alta concentración de hogares vulnerables que está en las laderas más altas de la Popular.

Imagen 2. Concentración de hogares con necesidades básicas insatisfechas para la zona nororiental



Fuente: Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020

En ese sentido, ha existido una constante lucha de derechos humanos y participación en los programas sociales del Estado para el reconocimiento de su territorio, la apropiación de sus necesidades en el debate público y el direccionamiento del gasto público en los problemas que la aquejan que, por lo demás, justifican la razón de investigación en la comunidad de la ladera alta del Popular.

3.1.2 Detalles del programa y problemas de implementación

Una vez la pandemia entró a la agenda pública, la Alcaldía de Medellín emitió un comunicado en el que informaba que haría frente a esta con una estrategia llamada “Medellín me Cuida”. La Alcaldía planteó crear un sistema de detección temprana de casos positivos (o casos potenciales) de contagio por COVID-19, registrarlos en una plataforma que recogería la información de cada uno de estos casos, contrastarlos con el mapa de la ciudad y definir cuáles serían las comunas con mayor riesgo epidemiológico. Con esto, todos los ciudadanos que esperaban hacer algún tipo de actividad por fuera durante el confinamiento o las personas que, por su contexto de vulnerabilidad, requerían un apoyo del Estado, tenían la obligación de registrarse en la plataforma. Se esperaba recoger la

vulneración de los hogares en tiempo real de dos fuentes de información: el autorregistro de las personas en la plataforma de Medellín me Cuida y la información cruzada de las bases de datos maestras 05001 del Sisbén 3 y de la Secretaría de Planeación e Inclusión Social (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020; Alcaldía de Medellín, 2020b). Sería, pues, una inclusión a las listas de entrega por solicitud de parte (por solicitud de los miembros del hogar) o de oficio (por revisión de la Alcaldía). El programa tuvo un diseño de asistencia social iniciado a finales de marzo y terminado a finales de julio del 2020.

Algo que es importante mencionar y que hace parte del debate sobre la eficacia de este programa es que la información para ser beneficiario no fue efectivamente comunicada a la población. Esta misma situación, incluso, se presenta actualmente en el desarrollo de esta investigación ante la reticencia de la Alcaldía para entregar bases anonimizadas que permitan evaluar su efectividad. Como registró Medellín Cómo Vamos junto con ProAntioquia en una investigación que ha sido relevante para el debate público de la ciudad, hubo una serie de dudas sobre las ayudas que este programa entregaría, las fechas en que lo haría y los criterios de focalización que cumpliría, que no fueron respondidas y aclaradas a la ciudadanía y que, incluso al final del programa, la misma población seguía desconociendo (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020). Estas organizaciones recibieron respuesta oficial de la Alcaldía en torno a la forma en cómo se desarrolló el programa, sus objetivos, los cruces de información y los criterios de focalización; información que, en todo caso, no está completamente publicada.

Frente a este contexto, entonces, lo primero es que, con la necesidad de respuesta rápida, la Alcaldía se motivó a crear una transferencia no condicionada que tuviese varias entregas. Las actividades de entrega del PTNC fueron las siguientes: i) entregar a las familias focalizadas un paquete alimentario mensual según su grado de afectación; ii) entregar a estas, por tres veces según el grado de afectación, una suma de dinero por valor de \$COP 100 000; iii) entregar *vouchers* redimibles por comida en tiendas D1; y iv) priorización y prestación de otros servicios humanitarios, como alojamiento o transporte (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020). En lo que respecta a esta investigación, se tomarán en cuenta únicamente las primeras dos actividades, puesto que el informe citado y el trabajo de campo demostraron que las otras tuvieron nula

cobertura en la ciudad y que, además, se demostró que incluso para zonas de alta vulnerabilidad éstas últimas no tuvieron ninguna aplicación.

Ahora bien, en términos de definir la cantidad de ayudas según el grado de vulnerabilidad, la Alcaldía diseñó su estrategia de focalización para hogares bajo los siguientes requisitos: i) estar registrado en Sisbén con una calificación menor a 48 puntos (priorización de la Secretaría de Inclusión Social); ii) no estar en alojamientos temporales por programas del municipio; iii) estar registrado en la plataforma Medellín me Cuida; iv) cumplir con uno o varios de los siguientes puntos de vulnerabilidad: ser migrante, trabajador sexual, víctima del conflicto, estar en situación de discapacidad, ser adulto mayor, pertenecer a la población LGTBI o ser “persona vulnerable”; y v) no estar ya en un albergue o centro de alojamiento temporal de la Alcaldía.

Con esta información, es necesario pasar a evaluar el balance de implementación que surge con la información disponible entregada por la Alcaldía mediante estas solicitudes públicas. Para esto, el trabajo realizado por Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia arrojó como principal conclusión que las ayudas no se entregaron a los hogares priorizados más vulnerables, sino que existió un grado de discrecionalidad por parte de la Alcaldía. En primer lugar, es dable suponer que la Popular, al ser una comuna con condiciones de vulnerabilidad tan altas, tiene una brecha considerable de acceso a Internet. El informe mostró que la proporción de hogares de la Popular que no contaba con acceso a Internet en los meses anteriores al confinamiento fue del 60 %; así como que el 80 % no contaba con un computador; lo que de entrada genera una brecha en el cumplimiento del criterio de estar registrado en la plataforma si no se está registrado oficialmente. Además, habría que verificar la fecha de aceptación en la misma plataforma, lo que hace obligatorio el acceso a Internet.

Ante esta dificultad, uno de los hallazgos del trabajo de campo de esta investigación es que algunos hogares entrevistados no lograron acceder al programa precisamente porque no tenían conocimiento de cómo acceder a la plataforma virtual, así estuvieran seleccionados. Si se contrasta el número de hogares de la Popular que recibió transferencias monetarias o paquetes alimentarios con la cantidad de hogares que cumplían los requisitos, se encuentra información dispareja que denota errores en la distribución. A corte del 31 de julio de 2020 y con una inversión de 26 491

millones de pesos, se entregaron 269 419 transferencias monetarias, las cuales beneficiaron a 243 441 hogares. Aunque las últimas cifras de pobreza monetaria y monetaria extrema ubican a la Popular como la comuna con mayor vulnerabilidad (37,6 %), seguida por Santa Cruz y Manrique (todas de la zona nororiental). Las comunas que efectivamente recibieron más transferencias fueron Doce de Octubre (22 855), Manrique (20 855), Robledo (18 374), Villa Hermosa (17 849) y San Javier (17 513). Solo una de estas pertenece a la zona nororiental aparte de la Popular, la cual obtuvo el séptimo lugar en la distribución (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020).

Además, al mismo corte, se habían entregado 68 284 paquetes alimentarios, beneficiando a un número similar de hogares, con especial énfasis en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), atendiendo a 221 653 beneficiarios. Pero al caso anterior, de nuevo, para los meses antes de la cuarentena, la Popular registró el grado más alto de inseguridad alimentaria (61,6 %) en la ciudad, seguido de Manrique (58,4 %), Santa Cruz (53,9 %) y Aranjuez (48,9 %), todas de la zona nororiental. Sin embargo, el mapa de distribución registrado ubicó a La Candelaria con la porción más grande de entregas (17 270), seguida de San Javier (4340), Santa Cruz (3570) y la Popular (3527) (Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia, 2020). Finalmente, otra de las variantes que explicaron esta falta de sincronía entre los hogares que debían recibir ayudas por cumplir con los requisitos y los que efectivamente las recibieron, consiste en que hubo señalamientos ante la opinión pública de intereses políticos mediados entre los funcionarios a cargo de las entregas y sus enlaces en territorio, situación que, por lo demás, fue ratificada en el trabajo de campo, como se explicará más adelante.

3.2 Metodología de la investigación

3.2.1 Diseño metodológico

Para responder a la pregunta de investigación planteada inicialmente, así como a las varias subpreguntas, se eligió una metodología cualitativa con la cual se pudiera constatar si el programa tuvo efecto y cómo fue este desde una óptica del hogar. Para ello, el corte cualitativo se hizo con un enfoque de diseño comparativo (Bryman, 2012; Thiem y Dusa, 2013). Este proceso consistió en la agrupación de unos hogares que cumplían con los requisitos de esta investigación en dos grupos: un grupo de beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria y un grupo de elegibles

que no la recibieron, con ambos grupos habiendo recibido un paquete alimentario. Para su selección, se efectuó una revisión de casos disponibles mediante la metodología de bola de nieve como muestreo no probabilístico sin conocimiento previo de los casos para evitar sesgos a partir de una ficha de contactos de jefes de hogar de la Junta de Acción Comunal de la comunidad de La Avanzada, en la ladera alta de la Popular. La comparación permite dar indicios de las diferencias entre un grupo y otro alrededor del programa para así, junto a los demás ejes temáticos de la investigación, encontrar el posible efecto mencionado y responder al objetivo de la investigación.

Con el fin de tener dos grupos comparables y recibir las recomendaciones de ambos, el plan de definición de público objetivo tuvo como requisitos el que los jefes de hogar pertenecieran a un hogar que i) cumpla los requisitos de focalización (proceso que fue verificado por la Junta a partir de información con la que cuentan de Sisbén en varios hogares); ii) cobije entre 3 y 4 personas; y iii) para el grupo beneficiario, haya recibido la transferencia monetaria. La razón para la restricción a hogares con un total de 3 a 4 miembros se da para respetar la tendencia nacional promediada de miembros de un hogar en Colombia y así poder dar información más precisa a la realidad social y porque, de esta forma, se captura información de hogares que podrían tener mayor grado de afectación (por haber más miembros en el hogar).

Frente al plan de recolección de información, se eligió la herramienta de entrevistas semiestructuradas para abrir la posibilidad de capturar información calificada como íntima, delicada o confidencial y porque, además, se garantiza la tranquilidad y anonimidad del entrevistado. Luego de contactar a trece hogares, se escogió una muestra de ocho hogares por disponibilidad, dado que estarían presentes durante las jornadas de entrevistas y fueron los primeros en aceptar y en cumplir con los criterios de la investigación. Para tener mayor legitimidad de comparabilidad, la muestra incluyó a cuatro beneficiarios y cuatro no beneficiarios que conviven en la misma comunidad. Las entrevistas fueron realizadas en tres jornadas presenciales los días 20 y 27 de marzo y 7 de abril de 2021, cumpliendo con el consentimiento informado y abarcando cuatro ejes temáticos: i) información socioeconómica del hogar; ii) afectación por la pandemia; iii) ayudas recibidas; y iv) recomendaciones. Para garantizar el anonimato y la protección de datos, las entrevistas fueron anonimizadas y serán citadas por numeración de E1 a E8. La muestra de ocho participantes incluyó predominantemente a mujeres y tuvo como mediana una edad de 40 años.

Tabla 1. Descripción básica de la muestra obtenida

Entrevista	Género	Edad	Transferencia
E1	Mujer	44	No recibió
E2	Hombre	58	No recibió
E3	Mujer	39	No recibió
E4	Mujer	41	Recibió
E5	Mujer	37	Recibió
E6	Mujer	38	No recibió
E7	Mujer	61	Recibió
E8	Mujer	28	Recibió

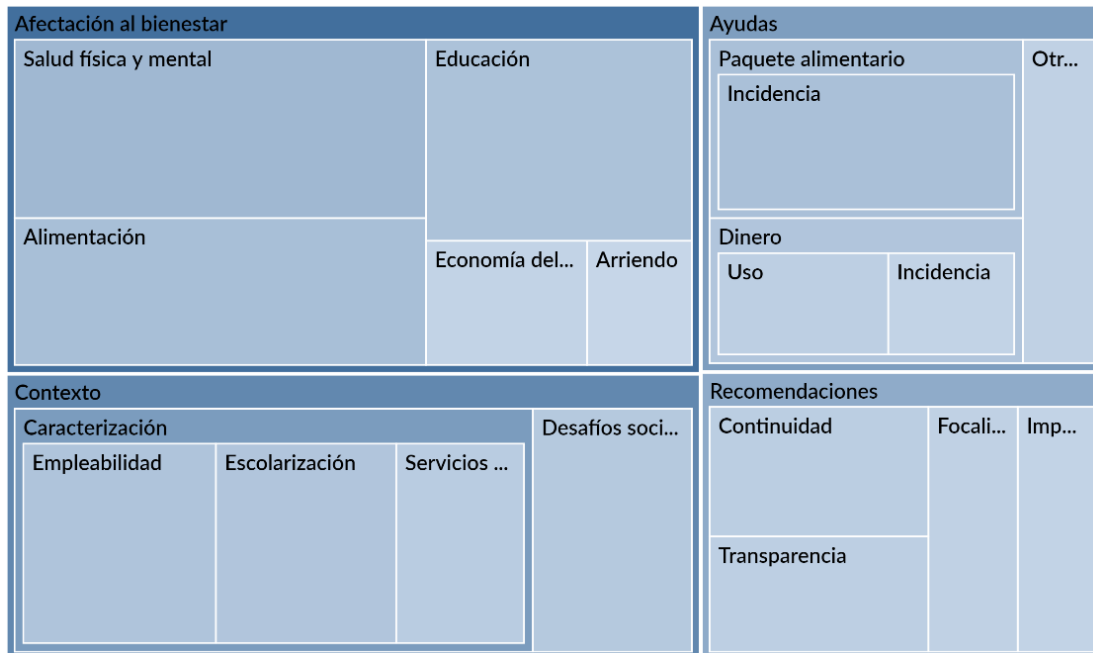
Fuente: archivo de la investigación.

Se escogió a la comunidad de La Avanzada para establecer contacto con la Junta de Acción Comunal y encontrar, por bola de nieve, a los jefes de hogar a entrevistar, precisamente por el alto grado de vulnerabilidad socioeconómica y abandono estatal que tiene esta comunidad dentro de la misma Popular. Realizado el puente con la Junta, esta brindó contactos de hogares que cumplían los requisitos y quisieron participar.

Respecto al análisis de las entrevistas, se realizó un proceso de verificación por dos pasos de la codificación axial en el paquete NVivo mediante el cual se agrupó la información en cuatro dimensiones: i) contexto de los hogares individualmente y contexto colectivo de la zona; ii) afectación de la pandemia sobre las variables de bienestar; iii) impacto de las ayudas; y iv) percepciones y recomendaciones. Finalmente, este proceso arrojó una proporción de referencias codificadas sobre algunas afectaciones, incidencias y recomendaciones que serán el insumo para las conclusiones de la investigación, como se puede ver en la imagen 3, según el tamaño del recuadro y su tonalidad proporcionalmente oscura o clara (a mayor oscuridad y mayor tamaño del recuadro, mayor es su proporción de referencia o importancia en las entrevistas).

Por último, vale la pena aclarar que el presente trabajo no pretende obtener el efecto causal o efecto del tratamiento del programa, sino que su objetivo es ahondar en la descripción y explicación del posible efecto que ya se ha mencionado desde una esfera interna del individuo o individuos que habitan un hogar (Tremblay *et al.*, 2021).

Imagen 3. Mapa jerárquico de codificación según referenciación por tamaño



Fuente: archivo de la investigación.

3.2.2 Caracterización de la comunidad

La comunidad de La Avanzada, ubicada en la zona alta nororiental de la Popular, es una que, por más de diez años, ha presentado una vulnerabilidad y abandono estatal profundo, mayor al generalizado para toda la comuna. Según se pudo observar y constatar por parte del investigador, en primer lugar, es un barrio que, aunque está dentro de la jurisdicción de Medellín, presenta una situación jurídica compleja con la administración dada por la informalidad de predios. En su mayoría, este fenómeno se debe a la venta ilícita de títulos de propiedad por parte de grupos al margen de la ley que regulan la construcción en esta, conllevando a que la Alcaldía califique a algunas casas como *invasión*, *caserío* o comúnmente conocido *asentamiento urbano* (E2, E5, E6; 2021).

Antes de la pandemia, en un ejercicio de censo realizado por la Junta y mostrado al investigador, se constató la presencia de al menos 260 casas u hogares que ahora están numerados, en los cuales cerca del 80 % de las familias son víctimas provenientes del desplazamiento forzado, en su mayoría registradas familiarmente en el Registro Único de Víctimas de la Ley 1448 de 2010, entre otros crímenes del conflicto armado. En suma, este censo hecho por la Junta arrojó presencia

de personas en situación de discapacidad y migrantes de Venezuela que han venido solicitando apoyo y acompañamiento a los derechos humanos a la Personería de Medellín. En promedio, la composición de hogares está entre los dos y los tres hijos, aunque con excepciones de familias numerosas.

Imagen 3. Entrada principal a la comunidad estudiada



Fuente: archivo de la investigación.

A partir de la observación del investigador, se pudo constatar que, al estar ubicada en la ladera más alta de la Popular, las condiciones de acceso al lugar son precarias y no tienen en cuenta condiciones de discapacidad o adulto mayor. Por la misma irregularidad que está presente en el territorio (y a pesar de ser un lugar que requiere acción obligatoria de la Alcaldía por estar dentro de su jurisdicción), la comunidad convive con el desafío social de no tener acceso a condiciones mínimas de vida, como luz o agua potable. Por ejemplo, todos los hogares entrevistados, y posteriormente con ratificación de la Junta, manifestaron que toda la comunidad cuenta con agua que proviene de una mezcla entre aguas estancadas y aguas residuales de un corregimiento rural contiguo (Santa Elena) y que baja por unas mangueras artesanales hechas por la misma comunidad. Esto obliga a calentar el agua a temperatura suficiente para que sea consumible pero que, en todo caso, no termina de ser potabilizada y potencia enfermedades como la amibiasis, principalmente en los niños menores de 5 años (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8; 2021). De igual forma, muy pocos hogares cuentan con un contador de luz prepago instalado por la Empresa de Servicios Públicos de Medellín (EPM) pero, los demás, como se pudo constatar, presentan conexiones ilegales y

peligrosas a los cables de luz. En la imagen 4 se puede ver la calidad del agua de la comunidad, que llega turbia y con presencia de suciedades y/o insectos.

Imagen 4. Agua de consumo de un hogar entrevistado



Fuente: archivo de la investigación.

Sobre esto, la Alcaldía ha sido reticente a dar una respuesta concreta, incumpliendo las normas relativas a la reubicación por riesgos urbanos de deslizamiento ante falta de estudios, pero manteniendo un mensaje impositivo con la costumbre de enviar ocasionalmente a la Fuerza Pública para derrumbar una casa que hayan marcado. Algunos de estos procedimientos incluso han sido denunciados ante organismos de control por organizaciones sociales dado que la Junta todavía no está legalizada jurídicamente, aunque está formalmente constituida. Esto se evidenció en algunas entrevistas y fue posteriormente constatado por el investigador:

“Es que este barrio de por sí tiene problemas, porque aquí los de la Alcaldía y toda esa gente no viene ayudar, sólo viene a tumbar casas. Y aunque nosotros, pues, nosotros hacemos parte de Medellín, la verdad es que aquí no nos ayudan” (E2, 2021).

A la vulneración al derecho de no repetición de las víctimas de desplazamiento forzado (contenido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional) causada por la Alcaldía, se suma otra situación crítica que también proviene desde antes de la pandemia y que fue potenciada por la misma: la intervención de grupos armados al margen de la ley en los ingresos del hogar. Precisamente, entre estos desafíos, un hogar entrevistado manifestó que parte de los riesgos que se

acentuaron fue que los miembros y colaboradores de estos grupos presentes en la zona, coloquialmente llamados como *los muchachos*, intercedieron para cobrar arriendos.

“A mí me toca pagar arriendo. En ese momento yo creo que organizar eso con el señor que nos arrienda esto fue muy duro y aburridor. Todavía le debo deuda al señor, le estamos pagando, pero como yo estoy en la casa, nos ha tocado duro. Poquito a poquito. A veces nos mandaron incluso a los muchachos del barrio porque debíamos la plata y usted sabe que eso es un negocio difícil con esa gente” (E4, 2021).

Finalmente, todas estas situaciones sociales se suman a una compleja relación con la administración pública frente a su incierto futuro. Esto, pues además de que la mayoría no cuenta con el apoyo en los programas de reparación por delitos de conflicto armado (indemnizaciones administrativas, entre otras), tampoco cuentan con políticas de formalización urbana que son obligatorias según la ley de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) y, en especial, según el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Medellín. Esto es especialmente importante, puesto que en derecho y una obligación que tienen los municipios es dotar de bienes y servicios públicos a las comunidades irregularmente asentadas o establecer una estrategia de reubicación que cumpla los requisitos de provisión pública incluidos en la ley. Sin embargo, como se pudo constatar con la Junta, precisamente el *statu quo* que se ha mantenido con esta comunidad es dejarla públicamente abandonada, sin avanzar en una provisión o una reubicación y enviando en todo caso *ultimátum* desmantelando una que otra casa y despojando a los miembros del hogar de varias de sus pertenencias. Esto, por supuesto, es denunciable y demandable ante instancias judiciales frente a la vasta jurisprudencia constitucional ya construida alrededor de la protección de asentamientos.

3.3. Resultados del trabajo de campo

Como revisión general de la muestra, la mayoría de los jefes de hogar tienen niveles educativos que apenas superan la primaria y, con algunas contadas excepciones, que alcanzan algunos años de bachillerato (una validación y un nivel inferior); presentando estudios inconclusos de educación media (E1, E2, E3, E5, E7, E8; 2021). En cuanto a la empleabilidad, todos los hogares tuvieron al menos algún miembro que perdió el empleo o que tuvo que cambiar de actividad económica (entre labores tales como aseo, construcción y servicios varios). El rango de ingresos fue más variante,

en tanto algunos hogares ganaban el salario mínimo por cuenta de un miembro, otros ganaban aproximadamente la mitad del salario mínimo, pero dentro de un trabajo relativamente formal, otros alrededor de COP 200 000 mediante jornaleo y unos con ingresos brutos mayores a un millón de pesos por negocios independientes (pero, finalmente, bajos en valor neto por altas deudas informales que manifestaron tener con prestamistas locales) (E1, E2, E6, E7; 2021). La mayoría tiene en promedio dos o tres hijos, cuyas edades oscilan principalmente entre seis y doce años, con algunas excepciones. Todos fueron elegibles al programa, como se constató bajo el proceso descrito anteriormente.

3.3.1 Afectación sobre variables de bienestar

En cuanto a conocer las variables de bienestar sobre las cuales la pandemia y, específicamente, la cuarentena generó alguna afectación en los hogares entrevistados, la primera conclusión que arrojó la investigación es que las dos variables principales de afectación fueron, respectivamente, la salud física y mental, y la seguridad alimentaria para ambos grupos de comparación; seguidas de otras que arrojaron menor relevancia pero surgieron en algunas entrevistas como educación de los hijos, economía del hogar, arriendo y violencia intrafamiliar.

Salud. Un hallazgo interesante es que, aunque se esperaba que la primera afectación consistiese en la alimentación (que por supuesto estaría relacionada con la salud); lo cierto es que específicamente en los hogares entrevistados las condiciones de salud y sobre todo la tranquilidad mental, estabilidad emocional y depresión jugaron papeles fundamentales (E1, E2, E4, E5, E7, E8; 2021). Entre muchos casos resalta el de E1, pues mencionó que por cuenta de observar cómo sus hijos no estaban aprendiendo de la misma forma, que se sumía en una deuda con prestamistas informales o *gota a gota* de un millón de pesos (de los cuales asegura haber pagado más del valor inicial y todavía deber COP 800 000 por intereses ilegales diarios potencialmente cobrados por *los muchachos*), y que la alimentación no alcanzaba para el hogar; tuvo una complicación de profundo estrés que la condujo a hospitalización en dos ocasiones.

“En cuestión de salud a mí siempre me afectó la cuarentena. Por la pandemia yo tuve dos hospitalizaciones, eso fue tremendo. Yo creo que fue el estrés. La primera, me dijeron que era una crisis de estrés que sube cuando a uno le pasa algo con la presión, y yo creo que era como de uno

pensar tanta cosa, de ver la necesidad, con deudas y toda la cosa; de dónde voy a sacar la plata y demás. Fue mucha cosa. Estuve 15 días hospitalizada la primera vez. Y encima imagínese yo allá y los niños acá; tocó conseguir una amiga, doña -----, para que me ayudara a cuidarlos, estar pendiente de ellos. Y yo allá seguía estresada” (E1, 2021).

Precisamente, la razón por la cual la variable de salud física y emocional obtuvo tantas referencias y citas, posicionándola como la variable de mayor afectación en los hogares entrevistados, se podría explicar en que, por lo general, estos hogares están acostumbrados a tener necesidades insatisfechas (situación que los lleva a conocer de primera mano el hambre, como aseguró E2), pero que, ante la imposibilidad de conseguir sustento diario, aunado a la angustia o ansiedad de saber cómo estaría el hogar en el futuro cercano y qué podría suceder; era una constante presión a la salud emocional de los jefes de hogar que podía ser somatizado en el cuerpo. Estas situaciones de alto estrés y preocupación también fueron potenciadas por el contexto social que vive la comunidad, de nuevo, por ausencia de servicios domiciliarios como agua o luz. Una entrevistada narró, con dificultad emocional, cómo su nieto ha tenido complicaciones delicadas de salud por tener que pagar la luz de su tratamiento a través de contador prepago.

“Ha estado muy enfermito porque tiene fibrosis quística, eso es en los pulmones, el páncreas y el hígado. En cada alimento tiene que estar tomando medicamentos, el oxígeno las 24 horas [...] tiene los médicos en casa, van 2 veces a la semana a hacerle terapia para sacarle esos moquitos de los pulmones, porque si eso se le deja llenar, el niño recae [...] Yo le digo a ella [*su hija*]: “mami si alguna cosa pa’ arriba”, y ella me dice “mamá ese frío me mata al niño”” (E7, 2021).

Alimentación. Bajo esta misma línea, la alimentación vendría siendo esa segunda variable, aunque igual de relevante y mencionada en todas las entrevistas, como principal afectación. Valga decir que, en términos lógicos, la afectación al menos más *inmediata* sería justamente el dejar de tener una correcta alimentación, y que el hecho de que a causa de esto las familias hablen más sobre cómo dicha situación los afectó emocionalmente es una conclusión obtenida luego del análisis de las entrevistas. Sin embargo, esto se dice puesto que, como se evidenció en todas las entrevistas, la alimentación claramente cumplió ese rol fundamental causante de otras afectaciones al bienestar.

Algo relevante que surge es que de manera generalizada la mayoría de los hogares pasó a comer sólo dos comidas al día y, un hogar, manifestó que en algunas ocasiones llegó a comer incluso sólo una comida al día, fuera esta un pan o una aguapanela. Este ejemplo compagina con la vasta literatura en trampas de pobreza basadas en factores nutricionales, pues denota un choque directo con los efectos negativos que causa el dejar de comer la cantidad nutricional suficiente para realizar las actividades comunes del día a día; sobre todo ante el crecimiento de los niños.

“Yo creo que a nosotros lo que más duro nos dio es eso de la comida. Es que nosotros prácticamente dejamos de comer por eso. Uno lograba aunque fuera meterse un pan a la boca al día, cuando nos tocaba lo más duro, pero alimentar tantas bocas no es fácil y más cuando uno no puede trabajar” (E4, 2021).

Precisamente, otro ejemplo de cómo la ausencia de comida en el hogar representa una crisis que requiere inmediata solución y que, por ende, tiene efectos en otras variables al corto y mediano plazo, se presentó con una entrevistada que es dueña de una tienda dentro de su casa. El desafío producido por la falta de comida en la casa y, ante la premura de alimentar correctamente a sus hijos, la llevó a usar su mercancía como sustento, lo que posteriormente afectó la economía del hogar y, finalmente, su tranquilidad emocional.

“Con eso me era difícil conseguir comida y me tocó empezar a sacar cosas de mi propia tienda para la comida de los niños, y así me fue todavía más difícil le cuento; que una panela, que un arroz, que una galleta. Llegó un tiempo que ya no tenía ni surtido para vender” (E1, 2021).

Educación. Aunque se puede concluir que, desde la percepción de los jefes de hogar, la salud y la alimentación fueron las dos afectaciones mayoritarias, resulta interesante ver que los mismos entrevistados narraron otras variables de interés según sus vivencias. Otra que influyó fue la educación de los hijos. Algo positivo, en la misma tendencia nacional explicada anteriormente, es que casi todos los niños se encuentran escolarizados y continuaron sus clases virtualmente, por medio del celular del hogar y con datos prepagados o internet prestado de otras casas.

No obstante, la educación virtual provoca desafíos frente a la calidad de aprendizaje de los hijos del hogar. Esto, pues se presentaron muchas dificultades en torno al acceso a las clases

virtuales cuando los estudiantes tuvieron que hacerlo a través de un único celular disponible y cuando no tenían suficiente acceso a internet. En suma, algunos hogares manifestaron que, ante la falta de disponibilidad de más celulares, algunos hijos se tenían que turnar el dispositivo y por ende perdían clases cruzadas. Se observó también que, en términos de logro educativo, los resultados del 2020 no fueron los esperados para los jefes de hogar, pues varios manifestaron que sus hijos perdieron los años escolares por la incapacidad de aprendizaje virtual y la distracción por hambre u otras razones (E1, E4, E5, E6, E8; 2021). Una entrevistada narró cómo uno de sus hijos ha sufrido de estrés y tristeza por no poder ir al colegio presencialmente y no estar aprendiendo igual.

“[...] el chiquitín, ésta es la hora en que apenas ha ido en todo el año una vez al colegio, y él llora. Pero él llora mucho. Aquí nosotros estamos con él con las clases virtuales, pero nos queda muy duro porque en el momento no tenemos sino este celular. El de 15 años coge clase a las 7 virtual hasta las 12 y cuarto, y el pequeño a las 10 de la mañana, ósea que a las 12 y cuarto ya él lleva atraso con las actividades. Entonces siempre todos los días soy con la profe: “profe deme otra horita más para el niño”. Porque sólo hasta las 12 tienen actividades” (E1, 2021).

En el mismo sentido, después de la pandemia el rezago educativo por la necesidad de alternancia ha afectado en mayor medida a estos hogares que no cuentan con las facilidades de acceder a la educación virtual. Por ejemplo, una madre entrevistada manifestó su inconformismo con la idea de que sus hijos no puedan volver a la escuela sino una vez al mes puesto que, según lo que percibe, sus hijos no están aprendiendo igual, las condiciones de alimentación no son las óptimas y, en todo caso, el factor de relacionamiento con otros niños ha afectado su crecimiento.

“Muy mal. Yo creo que a ellos el estudio virtual no les está sirviendo de mucho. Es que uno sabe que cuando ellos iban al colegio pues allá tenían sus amiguitos, allá se entretenían, allá se organizaban. Pero entonces dejan de ir al colegio, por ende se aburren. Dejan de comer, y luego se estresan porque dicen que no están aprendiendo nada” (E3, 2021).

Otras variables. Finalmente, otras variables en las cuales hubo afectación y que fueron mencionadas por los hogares, aunque no de manera generalizada o representando un patrón, fue la economía del hogar, el pago del arriendo y la violencia intrafamiliar. Frente a la economía del hogar, se generó una necesidad urgente de obtener ingresos que trajo consigo diferentes desafíos.

Por ejemplo, varios entrevistados (E1, E4, E6; 2021) manifestaron que, aunque en los primeros días de cuarentena las familias cumplieron el confinamiento, fue cuestión de poco tiempo hasta que al menos una persona del hogar tuviera que salir, a pesar de las eventuales sanciones económicas, a rebuscar el sustento diario.

“[...] a mí me tocó una vez; me encontré con un policía y me dijo que me iba a hacer comparendo. Yo le dije que me mirara bien, él como que me miró y luego se echó a reír, como quien quiere decir: “este señor no debe tener ni para vivir” (E2, 2021).

Aunque la mayoría de los hogares entrevistados manifestó directamente que su economía no alcanzaba a cubrir los gastos necesarios del hogar, hubo dos casos en los que se mencionó la obligación de pagar el arriendo como causante de estrés por falta de capacidad económica, en la cual puntualmente sobre uno, se recuerda, había intermediación de grupos al margen de la ley que hacían las veces de cobradores y que se usaría con el dinero del programa (E4, 2021).

Por último, una madre entrevistada mencionó rápidamente la existencia de posibles casos de violencia intrafamiliar ocasionada por el confinamiento. Esto, aunque fue sólo mencionado en un caso, arroja una discusión relevante en tanto una posible ausencia de información de otros hogares entrevistados no quiere necesariamente decir que hubo ausencia de violencias en otros hogares. Precisamente, el comentario realizado por la entrevistada se dio en términos generales.

“[...] yo digo que una cosa que afectó mucho también es la violencia dentro de las familias. La violencia intrafamiliar. Porque imagínese usted, si ambas personas se quedan en la casa desempleadas, por ende, no hay alimentación, los chiquitos pidiendo comida, la mamá se estresa, el papá se estresa y eso es un caos total. Afortunadamente en mi hogar no hubo violencia, pero yo sí he escuchado historias por ahí. Igual eso es un tema privado, eso no lo cuentan tanto” (E3, 2021).

3.3.2 Impacto de las ayudas humanitarias

Encontradas estas afectaciones, el segundo resultado de la investigación es indagar sobre el posible efecto de las ayudas que llegaron a estos hogares. En primer lugar, se logró constatar que ambos grupos de comparación (y, en general, la gran mayoría de la comunidad) recibieron paquetes

alimentarios, fuese de la Alcaldía o incluso de organizaciones sociales aparte, junto a otras ayudas generales como Familias en Acción y el PAE. Solo un hogar manifestó recibir ayuda adicional a las mencionadas, y fue Compensación del IVA. Algunos entrevistados se quejaron directamente por el tipo de paquete alimentario recibido, en tanto aseguraban que era considerablemente bajo en calidad y cantidad (y realmente en contenido nutricional, pues se está hablando de granos y leche larga vida, principalmente) (E1, E8, 2021).

Organizados los grupos de comparación, se indagó en el grupo que recibió la transferencia sobre el uso otorgado y el cambio que percibió. Este grupo usó la mayoría de su transferencia en alimentación y, posteriormente, en gastos varios (*expenses*) que causaban preocupación en el hogar. Esto, según narraron y como se mostró en la sección anterior, influyó directamente en su tranquilidad y salud emocional. Por su parte, el grupo que no recibió la transferencia manifestó que, ante la ausencia del recurso, tuvieron que realizar una estrategia del ‘rebusque’ de ingresos que, en general, mantenía latente la preocupación sobre los demás gastos del hogar y otras variables mencionadas (y, posiblemente, no mencionadas, como las de violencia intrafamiliar). Una vez recibida la transferencia para el grupo respectivo, este manifestó que, al cabo de un tiempo (alrededor de una o dos semanas), la situación volvía a ser la misma, equiparándose a la del grupo que no la recibió. Si se tiene en cuenta que el monto de la transferencia no busca solucionar una trampa de pobreza directamente sino evitar que una familia aumente su grado de vulnerabilidad por condiciones económicas y tenga influencia sobre su bienestar, el objetivo de la transferencia sería cumplido. Sin embargo, teniendo en cuenta lo que las entrevistas y, en general, el trabajo de campo arroja sobre esa comparación en términos del tiempo de duración en la influencia del bienestar, el resultado principal de la comparación entre ambos grupos sería entonces que, desde el punto de vista del jefe del hogar, el programa sí tuvo un impacto positivo, aunque modesto y de corto plazo, en la salud emocional y la alimentación del hogar.

Precisamente, una vez se les preguntó qué tanta incidencia consideraron que tuvieron las ayudas recibidas (la transferencia y alimentos para los beneficiarios y los paquetes alimentarios para los no beneficiarios), todos los hogares entrevistados de ambos grupos manifestaron que, pasados unos días, la situación de vulnerabilidad y afectación volvía a ser la misma. Ante un resultado generalizado, una vez se hace especial énfasis a las familias que recibieron la

transferencia monetaria, de nuevo, se encontraba que la mayoría consideraba que esto tuvo principalmente un efecto de tranquilidad del hogar en el corto plazo, pero que, posteriormente, la situación se asemejaba a otros hogares, con excepciones (E4, E5, E7, E8, 2021).

“La contribución me ayudó a estar menos estresada por unos días” (E7, 2021). “Eso trae un poco más de tranquilidad, pero es una tranquilidad muy pasajera, uno se mantiene todavía preocupado por el día de mañana” (E1, 2021). “Yo digo que no es suficiente. Esa gente cree que uno come una vez al día, pero en realidad es que eso se va muy rápido” (E8, 2021).

Esto compagina con que la mayoría del dinero recibido por la transferencia monetaria, según reportaron los jefes de hogar, fue invertido en los insumos del mercado. Siguiendo la misma línea de evidencia empírica en los PTNC, cada jefe de hogar que la recibió guardó parte del dinero para emplearla en otros gastos del hogar que generaban preocupación (aunque sin ser una tendencia): i) arriendo; ii) pago de servicios prepago de luz; iii) pago de medicamentos; y hasta iv) compra de talonario para reventa y obtención de nuevos ingresos (E4, E5, E7, E8; 2021). Así mismo, los hogares que no recibieron transferencias manifestaron que, de haberlas recibido, habrían usado el dinero principalmente en comida, y tres hogares mencionaron que apartarían una porción del dinero para gastos varios, lo que demuestra claramente una tendencia a reservar una porción del dinero para otras variables en todos los hogares entrevistados. Esto último es relevante para retomar parte del debate sobre la pertinencia de los PTNC, en tanto este estudio mostró que, aunque en una proporción baja, este impulso económico tiene eventualmente cierto impacto en otras dimensiones de la pobreza, como en este caso sería el ejemplo de la habitabilidad.

De igual forma, teniendo en cuenta que ambos grupos recibieron ayudas en paquetes alimenticios, otra de las diferencias y señalamientos que hubo entre hogares entrevistados fue que esa incidencia se llegó a dar en hogares que de por sí ya tenían algunos asuntos económicos organizados por tener todavía algún miembro del hogar trabajando. Esto ratificaría la idea de que la incidencia sobre la tranquilidad y la alimentación sería subjetivamente mayor en hogares de más alta vulnerabilidad, pues mientras más necesidades de gasto preocupen a un hogar, más se profundizará cíclicamente su vulnerabilidad (E4, E5, E7, E8; 2021).

“Es que uno agradece, más que siquiera una persona por casa esté trabajando y que al menos uno reciba algo mensual. Uno sin trabajo, y recibe un mercado para tres días como mucho; ¿qué hace uno después de eso para conseguir comida? Es imposible” (E3, 2021).

En conclusión, como parte de la metodología comparativa, las transferencias claramente tuvieron una utilidad para mejorar las variables de bienestar estudiadas, especialmente en seguridad alimentaria y salud-tranquilidad mental. No obstante, en el mediano plazo no se encontró una diferencia amplia o significativa entre los hogares que recibieron transferencias monetarias junto a los paquetes alimentarios y los hogares que solo recibieron estos paquetes.

3.3.3 Recomendaciones de los hogares

Finalmente, es importante siempre incluir un componente de percepción cualitativa y participación de los beneficiarios para evaluar y propender por la mejora de los programas sociales que son dirigidos a ellos. Es por esto por lo que todos los entrevistados definieron algunos desafíos inherentes al programa que conllevaron a sus bajos efectos y, renglón seguido, dieron sus opiniones frente a cómo esperarían que este tipo de programas entrasen y actuasen con ellos.

Una situación generalizada en todos los hogares entrevistados es que coinciden en que existieron problemas de implementación en torno a la política y, sobre todo, a los intereses individuales de algunos funcionarios. Este fenómeno podría explicarse en que, en ocasiones, los líderes sociales que se encargan de gestionar las peticiones colectivas de ayuda a nombre de su comunidad reciben ayudas prioritariamente de aquellos funcionarios o empleados públicos que únicamente los prefieran según el grado de interés y colaboración política existente. Esto más que ser una realidad que no sería medible a través de una evaluación de impacto, es precisamente un riesgo en la implementación de una política altamente popular, en la cual se debió prever este tipo de situaciones dada su alta factibilidad. Por ejemplo, un entrevistado dijo:

“La verdad que muchos creen aquí que esas ayudas no llegaron del todo o les llegaron sólo a unas familias por temas políticos también. Porque hay unos líderes que gestionan, unos que son más afines a la Alcaldía y así [...] Hay mucho funcionario que pareciera que no le importara esto [...] yo diría que ahí también hay algún interés político detrás en cada entrega de mercados. Que a unas

familias les den en los lugares donde están esos líderes, deja mucho que pensar. Eso mejor dicho lo hacen para ir ganando sus cuentas al final. No porque sean los más necesitados” (E2, 2021).

En ese sentido, el primer llamado de todos los entrevistados fue la necesidad de cumplir la focalización de manera correcta. Varios hogares eran conscientes de que cumplían con la vulnerabilidad suficiente para ser atendidos; la mayoría conocía que la Alcaldía estaba efectivamente entregando unas ayudas por los alrededores de La Avanzada a través de sus programas, pero aun así no se explican cómo no recibieron transferencias. Tanta fue la descoordinación de entregas económicas, que uno de los hogares que recibió la transferencia manifestó que ha mantenido ese dato en cautela puesto que puede levantar rechazo y violencia de otras familias que, tal vez en peor condición, no la recibieron (E5, 2021). En la misma línea, todos los hogares entrevistados manifestaron su inconformidad con la idea incluso de que, a pesar de ser una zona vulnerable, la Alcaldía no hubiese entregado las ayudas equitativamente. Esto último recalca la necesidad de los programas de recoger y cruzarse con información cualitativa sobre las vivencias del hogar, puesto que, como manifestó un hogar entrevistado, en la práctica hogares que tenían todavía un miembro empleado y que recibían otros programas también recibieron la transferencia económica.

“Las ayudas que llegaron del Gobierno, pues estuvieron muy mal distribuidas porque es que verdaderamente, pues gente que sí la necesitó y a esa gente sí no le llegó; mientras que hubo gente que siguió trabajando, que recibían Familias en Acción, que recibían muchas cosas y a esas, les llegaba ayuda. A unos les llegó los 100 mil pesos. Entonces en cuanto a eso, pues debería tener en cuenta el Gobierno la gente que sí lo necesita” (E6, 2021).

El último hallazgo interesante del trabajo de campo, que a su vez dará pie para abordar discusiones de política social para futuros programas en la próxima sección, consiste en la evaluación y los comentarios que hicieron los hogares entrevistados frente a la *oportunidad*, *suficiencia*, y *continuidad* del programa.

La mayoría de los entrevistados manifestó que el programa fue oportuno, más no suficiente (E1, E2, E4, E6, E7, E8; 2021). Cuando se les preguntaba por ahondar en su respuesta, la idea generalizada está en que los paquetes alimentarios y las ayudas económicas llegaron en los

momentos indicados —cuando más necesidad había—, pero que, por lo expuesto antes, alcanzaba solamente a cubrir gastos inmediatos. Sin embargo, una vez decían esto y se les preguntaba cómo mejorarían este tipo de programas, todos los hogares entrevistados hablaron de la continuidad de las entregas en el sentido de que estas fueran más organizadas, periódicas y unificadas. No hablaron de incrementar el monto como tal, sino de que estas fueran más organizadas; lo que pone de relieve una discusión sobre institucionalizar las ayudas.

Esto último compagina con la idea central de lo que se conoce como un ingreso básico garantizado, que consiste en la entrega de una suma de dinero cuyo propósito sea sostener, temporalmente, a un hogar que se encuentra en una situación de emergencia y que en el país ha tenido actualmente discusiones en torno a su aprobación. Incluso, una jefa de hogar la relacionó:

“Definitivamente, yo creo que una conclusión es que es oportuno, pero no es suficiente. En su momento cuando uno estaba con la necesidad básica y que alguien le traiga a uno cosas, es muy oportuno y con eso lleno a mis hijos. Pero yo digo, eso fue hoy, pero qué voy a hacer mañana. Como no había forma de obtener recursos, se necesitaba algo más continuo así fuera poco. Por ahí están hablando mucho de esa renta básica, yo no sé cómo sea eso, pero debería ser algo así” (E1, 2021).

En definitiva, la percepción final de los hogares frente al programa refleja un inconformismo en varias de las formas en que se diseñó y entregó este PTNC y, sobre todo, en la necesidad de puntualizar en una ayuda periódica que sirva de red de seguridad para que las familias puedan concentrarse en recuperar la economía perdida y mejorar sus condiciones de vida.

4. Discusión y recomendaciones de política pública

En esta última sección se hará una breve reflexión en torno a las recomendaciones de política y se discutirá sobre la institucionalización de estas ayudas a través de nuevos programas sociales. Habrá consideraciones finales sobre la eficiencia del programa y se harán algunos apuntes sobre el ingreso básico garantizado.

4.1 Consideraciones sobre el programa

4.1.1 Contribución al bienestar

La pregunta inicial de esta investigación partía de conocer el impacto final de un programa que se dio en un contexto desventajado y que tuvo fallas de implementación ampliamente mencionadas. A partir del trabajo se pudo constatar que, al menos desde una perspectiva cualitativa, dicho efecto fue considerablemente bajo y que, en comparación con los hogares que recibieron más ayudas humanitarias, la diferencia no fue mayor. Esto pone de presente una primera consideración que es importante frente a futuros programas sociales en contextos de emergencia: la mitigación de los *riesgos* de implementación.

Entendiendo que este tipo de programas son necesarios y que, a pesar de todo, desempeñan un rol importante en la mitigación de la pobreza potencial ocasionada por una crisis, una recomendación para cumplir el objetivo de contribuir eficazmente al bienestar de los hogares está en diseñar una política con un enfoque *bottom-up* (con conocimiento de las condiciones de base) y no *top-down* (con el diseño desde las instituciones públicas), como ocurrió en esta ocasión. Esto, en la práctica, se traduce en construir un sistema que capture información local para mejorar su estrategia de implementación. Por supuesto que es entendible que el factor de *inmediatez* impidió que hubiese el tiempo suficiente para elaborar una propuesta social mucho más estructurada, pero precisamente a modo de recomendación para futuras emergencias, es dable que las administraciones locales elaboren tempranamente un plan de mitigación de crisis que se nutra constantemente de información concerniente a la vulnerabilidad real de los hogares y generalizada por nichos urbanos, más allá de la información otorgada por entidades del orden nacional que no van al mismo ritmo de la realidad territorial. Desde esta perspectiva, y bajo un monitoreo a la población con las ventajas que un enfoque de política *bottom-up* o un enfoque mixto pueden traer al diseño de un programa, se mitigaría el primer problema de contribuir tenuemente al bienestar de los hogares que sí necesitan de ayuda humanitaria, recordando que las entrevistas arrojaron información de ayudas que llegaron a hogares donde aún había una fuente de ingresos estable.

De ahondarse en un enfoque de base (*bottom-up*) un programa social de emergencia también tendría mayor conocimiento de cada una de las necesidades puntuales de una zona en

específico y no generalizaría una ayuda estándar para toda la población por igual, mitigando el riesgo de entregar algo que no contribuya del todo al bienestar, en específico, de un hogar determinado. Por ejemplo, recordando que las entrevistas arrojaron que los mercados eran insuficientes en calidad y cantidad, otra conclusión atada al trabajo de campo es que centrar los esfuerzos en una única transferencia y no que en paquetes en especie o *vouchers* puede contribuir más al bienestar, pues la familia en específico sabrá la cantidad de alimentos y cargas nutricionales que necesitan sus miembros (pues puede que para un hogar sea más necesario un suplemento vitamínico para un menor de cinco años o que para otro lo sean complementos de calcio para un adulto mayor o con ausencia de lactosa). Incluso, se evitarían los costos logísticos de los paquetes alimentarios: almacenamiento, planeación, contacto, transporte y entrega de alimentos; y se incentivaría a los hogares se ocupen de dicha obligación y no esperen a que les entreguen, lo que maximiza los beneficios y minimiza los costos. Esto podría ocasionar que las transferencias puedan ser más constantes o mayores por la reducción de costos, y así contribuyan más al beneficio de cubrir otros gastos que, en últimas, influyen en la tranquilidad del hogar.

Otro beneficio de una política con enfoque de base sería comprender que no todas las dinámicas urbanas son las mismas y, por ende, existen variables diferentes o externalidades negativas que entran en juego al momento de invertir una transferencia monetaria, como lo demostró la influencia de los grupos al margen de la ley durante el trabajo de campo (con el ejemplo del dinero que fue presionado para ser invertido en el arriendo adeudado y no en la alimentación). En estos casos puntuales, cobraría más sentido revisar si en esa zona puntual la suma de la transferencia o la ayuda debe variar, pues se podría anular el riesgo de que haya una inversión en otra variable distinta a la alimentación por mera presión de agentes externos y no por decisión libre del beneficiario, e igual ayudaría a contribuir a la tranquilidad del hogar en esta variable principal.

Finalmente, aunque entendiendo los retos que representa una situación de crisis, otra recomendación atada a lo arrojado por las entrevistas sobre los ingresos del hogar y cómo esto tiene un efecto sobre la tranquilidad del mismo sería que, siempre que exista la posibilidad de permitir que al menos un miembro del hogar continúe sus actividades económicas, sería recomendable hacerlo, pues esto reduciría considerablemente el nivel de estrés por falta de ingresos en el hogar y, además, contribuiría a mitigar parte de las demás variables que aquejan a un hogar más allá de

la alimentación. Esto último, entendiendo que una simple recomendación de aumentar el monto de una transferencia es potencialmente inviable en tanto requiere un análisis de costos en el gasto público y, al final, podría no representar un cambio significativo frente a los montos dados en este caso puntual. De darse la oportunidad de que un miembro del hogar continúe aportando ingresos y que las actividades económicas de la ciudad no sean del todo clausuradas, es cierto que podría aumentarse el tipo de riesgo que la emergencia genera, pero contribuiría notoriamente a que el impacto generalizado sobre la pobreza sea, en definitiva, menor.

4.1.2 Diseño del programa

Como resultado del trabajo de investigación y que fue explicado en las percepciones de los hogares frente al programa, es claro que hubo notorias falencias en el diseño del programa. Sumándose a los informes de balance que han publicado variadas organizaciones, entre ellas el citado de Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia (2020), otras conclusiones se puntualizan en tres problemas del programa encontrados en las entrevistas: i) ausencia de información; ii) intervención de la política; y iii) fallas en la distribución.

En torno a la información, el trabajo de campo pudo constatar que la falla de implementación con la ausencia o asimetría de información denunciada por dichas organizaciones fue decisiva. No solo varios hogares desconocían al principio sobre el programa (E1, E3, E6; 2021), sino que, una vez iniciada la entrega de abril, la falta de información sobre los criterios de focalización para saber si se podía acceder o no al programa y la brecha de acceso a Internet que, irónicamente, limitaba a los hogares que más necesitaban de estas ayudas, contribuyó en gran medida a que la distribución tuviese problemas desde el principio. Entonces, es necesario que toda la información sea asequible, asertiva, suficiente y clara para los beneficiarios; y que el sistema de solicitud al programa no sea por medios que de por sí ya presentan barreras para las zonas más vulnerables, como los medios tecnológicos, sino otros canales de atención.

Por otro lado, parte del problema que fue constatado en el trabajo de campo y señalado por algunos organismos de control, una vez finalizó, fue la mencionada intervención de la política sobre el mismo. Para esto, una recomendación para su mitigación es la necesidad de un constante monitoreo y supervisión de los entes de control y veeduría locales (Personería, Defensoría y juntas

de DD. HH. entre otras) incluso sólo si es mencionado, pues hay evidencia que sugiere que los riesgos de corrupción en torno a la pobreza pueden ser mitigados si se les menciona a los encargados que sus labores serán vigiladas (Olken, 2007; Gamarra, 06). Esto funciona como incentivo negativo para que desvíe la distribución planeada.

Finalmente, en torno a las ya ampliamente explicadas fallas de distribución del programa, algo que mitigaría este riesgo en futuros programas además de las causas anteriormente descritas sería hacer, como es recomendado, un sistema de evaluación del programa no *ex post* sino *durante* la implementación, de tal forma que si la administración observa que la distribución geográfica de las ayudas está presentando una disonancia frente a las variables socioeconómicas de estas (como la inseguridad alimentaria), dichas fallas sean corregidas a tiempo.

4.2 Discusión sobre la institucionalización de las ayudas

A modo de dejar sobre la mesa un debate que, actualmente, ha cobrado relevancia por causa de la pandemia y que se sugirió en los hallazgos del trabajo de campo, es relevante hablar de institucionalizar estas ayudas económicas a modo de Ingreso Básico Garantizado (IBG), pues luego de crisis se suelen institucionalizar nuevos programas sociales (Gentilini *et al.*, 2020b). Como se dijo, una idea sugerida por todos los hogares entrevistados se dio alrededor de establecer un programa que volviese más periódica una ayuda humanitaria; esto último motivado en aumentar el bienestar de los hogares y convertirse en una red de seguridad para que éstos puedan ocuparse en conseguir el sustento diario que les permita salir de la trampa de pobreza.

Esta idea surge porque el IBG, al ser un PTNC, tiene unas características que la hacen distintiva y cuyo enfoque puede responder a nuevas coyunturas económicas (CEDE, 2020b). Esta posible respuesta a coyunturas se da porque existe un potencial en aglutinar estratégicamente todas las ayudas, subsidios o programas a los cuales es beneficiario un individuo en específico y, a partir de allí, construir una red de seguridad mucho más íntegra o estructurada que permita cumplir de manera más efectiva ese propósito de prevenir los factores de las trampas de pobreza a modo de único programa.

Para sostener esta hipótesis, es relevante revisar lo que la evidencia, aunque limitada, arroja sobre programas de ingreso básico ya existentes y las propuestas que actualmente se dan en Colombia al respecto. En el marco internacional, existen alrededor de nueve países, incluidos Estados Unidos, Rusia, Australia e India, que durante crisis ejecutaron programas de transferencia incondicional a modo de ingreso básico (Gentilini *et al.*, 2020b). Sin embargo, sólo dos países, Mongolia e Irán, la ejercieron como una política universal y con un pago regular. El primero arrojó que la pobreza y la desigualdad disminuyeron considerablemente (Gentilini *et al.*, 2020b). Sin embargo, para el segundo, los resultados fueron menores. En Kenia, una evaluación conducida por Banerjee *et al.* (2020) junto al IPA sobre un ingreso básico hecho como programa aparte de los demás subsidios del Estado encontró efectos positivos, aunque modestos, en el bienestar de los hogares desde la alimentación. Ante la ausencia de más evaluaciones, Gentilini *et al.* (2020b) condujeron una simulación que tuvo como principal resultado el que si un ingreso básico se crea como subsidio adicional a los ya existentes (como en la evaluación citada hecha en Kenia), se tenían menores efectos en reducción de la pobreza que los programas dispersos ya establecidos.

Ante esta disyuntiva surge una postura que busca integrar todos los programas de transferencias para constituir un único ingreso básico garantizado, con las entregas periódicas en las cuales consiste cada uno de los programas. Esto último, contrario a simplemente crear un nuevo programa con bajo alcance a modo de transferencia humanitaria que alguna evidencia ya citada muestra que podría no tener tanto impacto. Aunque el objetivo de esta investigación no es probar si esta fuese la mejor manera de confrontar próximas situaciones de crisis (pues, precisamente, hay falta de evidencia y se está en un momento de ensayo y error), lo que sí es factible es al menos mencionar que en Colombia existen varias aproximaciones que apuntan a su posibilidad y efectividad en la reducción de la pobreza. Para el caso colombiano se pueden citar los estudios de Fedesarrollo (2021) y del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020), entre algunos otros, que en conjunto apuntan a que se podría realizar una reforma social que esté encaminada a condensar los programas existentes en un solo ingreso básico con sus posibles efectos, y otro escenario en el que se cree una renta aparte. Según Fedesarrollo (2021), por ejemplo, si se universaliza el programa Colombia Mayor, se crea la renta mínima con un aporte aproximado de \$COP 138 000 mensuales por hogar, se realizan modificaciones en la carga tributaria y se aglutina todo esto en una única entrega como ingreso básico garantizado, entre otras cosas. Se contribuiría

a que el ingreso por hogar del decil 1 de hogares aumente un 91 %, el de los deciles 2-4 aumente entre 18 % y el 41 %, el de los deciles 5-6 aumente entre 10 % y 13 %, el de los deciles 7-9 aumenten entre 3,4 % y 8 % y el del decil 10 disminuya un 3,5 %. Con estos cálculos, la pobreza disminuiría casi un 10 % y el GINI se reduciría a 50 (Fedesarrollo, 2021).

Por su parte, los estudios del Observatorio Fiscal se centraron en simular varios escenarios de renta básica como un programa aparte de los ya existentes que buscará la reducción de la pobreza extrema. Sus cálculos sugieren que, con una renta no fija sino variable dependiendo de los ingresos de la persona determinada, en casi todos los escenarios se lograría impactar a la pobreza extrema sin necesidad de dificultar la senda de gasto público y endeudamiento de la nación. Puntualmente, los escenarios más prometedores sugieren que un ingreso básico estrictamente focalizado de más de \$COP 200 000 podría acabar con la pobreza extrema con un costo de apenas 4,2 billones de pesos o 0,43 % del PIB (un valor realmente factible) (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, 2020). Si se tiene en cuenta que según el DANE la línea de pobreza extrema está en \$COP 145 004 para el 2020, se entiende entonces que el efecto podría ser considerablemente positivo.

Con todo, aunque debatible, es entonces plausible poner sobre la mesa este debate que, con la ratificación de un trabajo de campo que apunta a su necesidad, con el escenario político actual que apunta a su factibilidad y con los cálculos preliminares más actualizados de un Gobierno que está considerando la idea, puede convertirse en una nueva forma de diseñar un programa que se convierta en el camino adecuado para confrontar contextos de emergencia.

5. Conclusiones

En esta investigación se llegó a la principal conclusión de que es posible que el programa estudiado no haya obtenido el impacto necesario debido a diferentes falencias de implementación y diseño resumidas en problemas de asimetrías de información, intervención de la política, contextos sociales complejos, fallas en la distribución, brechas de entrada para los hogares y ausencia de coordinación para la transparencia, entre otras razones. A pesar de que la principal limitante de esta investigación es que no es posible hablar de la generalidad del programa dado el número limitado de hogares entrevistados, y que no es generalizable para los demás programas durante la pandemia en Colombia, una de las conclusiones fue que se encontró un impacto sobre la alimentación y la

tranquilidad del hogar, como sugiere la evidencia nacional e internacional, pero con una temporalidad pasajera e impacto bajo. Aunque los resultados son limitados, estos son valiosos indicios de un patrón que se repite.

Como cada contexto social es diferente, una parte de las conclusiones para la mejora de este tipo de programas se centró en que el diseño de una política que busque dar una asistencia durante una emergencia requiere de un enfoque de base o *bottom-up*, toda vez que sin la información actualizada de las dinámicas sociales sería complejo para un Gobierno o una administración local definir un programa correcto según las particularidades de los hogares; situación en la que la preparación para próximas emergencias y la estructuración de un sistema de conocimiento social constante se hacen necesarias.

Por último, como aporte final de esta investigación, una de las conclusiones no esperadas del trabajo de campo, pero que es llamativa, es la sugerencia de los mismos beneficiarios y hogares entrevistados de que futuros programas tengan un componente de mayor estructura con entregas más periódicas y continuas, así fueran en menor cantidad. Esto trajo a colación el debate actual del IBG, que en el mundo y especialmente en Colombia ha tenido diferentes apreciaciones, y que de entrada promete ser una medida que contenga futuras crisis sociales y fortalezca toda la red de protección social existente en el país de una manera más íntegra. Quedan entonces algunas preguntas a futuro para próximas investigaciones, sobre todo en términos de conocer con mayor evidencia empírica si, en otros programas, los resultados fueron similares y si la aplicación de la renta como se plantea actualmente contribuye, en efecto, a combatir la pobreza.

6. Referencias

- Acosta, O.; Forero, N. y Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social en Colombia: avances y desafíos*. Estudios y perspectivas, CEPAL Serie No. 28. <https://bit.ly/2Rnb7aA>
- Adelman, S. W.; Gilligan, D. O. y Lehrer, K. (2008). *How Effective Are Food for Education Programs? A Critical Assessment of the Evidence from Developing Countries*, Food Policy Review 9, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Afzal, A.; Mirza, N. and Arshad, F. (2019). Conditional vs unconditional cash transfers: a study of poverty demographics in Pakistan. *Economic Research*, Routledge Taylor & Francis Group. 32:1, pp. 3366-3383. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1661006>
- Aggarwal, S.; Jeong, D.; Kumar, N.; Park, D.S., Robinson, J. y Spearot, A (2020). *Did COVID-19 market disruptions disrupt food security? Evidence from households in rural Liberia and Malawi*. NBER Working Paper No. 27932.
- Agüero, J. M.; Carter, M. and Woolard, I. (2006). *The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant*. Southern Africa Labour and Development Research Unit, Working Paper No. 6(8), Cape Town.
- Alcaldía de Medellín (2020a). *Efectos económicos y sociales por COVID-19 y alternativas de política pública: un análisis para Antioquia y el Valle de Aburrá*. <https://bit.ly/2GTtSxb>
- Alcaldía de Medellín (2020b). *Términos y condiciones para el uso de la plataforma “Medellín me Cuida-Familias”*. Documento oficial de tratamiento de datos. <https://bit.ly/3cZKem3>
- Álvarez, A., León, D., Medellín, M., Zambrano, A., y Zuleta, H. (2020). *El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política*. PNUD LAC No. 11.
- Asocapitales (2020). *Guía general para la reactivación económica y social de las ciudades capitales frente al COVID-19*. <https://bit.ly/33PwwNx>
- Atkinson, A. B. (2019). *Measuring Poverty Around the World*. Princeton University Press.
- Ávila, A.; Giraldo-Ramírez, J.; Bobea, L. y Dellasoppa, E. (2014). *Violencia Urbana: radiografía de una región*. Aguilar Editores.

- Ayala, J. (2014). *Aspiraciones económicas, conflicto y trampas de pobreza en Colombia*. Centro de Estudios Económicos, Banco de la República, No. 212.
- Baird, S., Ferreira, F.H.G., Özler, B. and Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1) 1-124. <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>
- Banerjee, A.; Faye, M.; Krueger, A.; Niehaus, P. and Suri, T. (2020). *Effects of a Universal Basic Income during the pandemic*. Technical Report, UC San Diego.
- Banerjee, A. and Dufflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs.
- Banco Mundial (2020). Debido a la pandemia del Covid-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado a 150 millones para 2021. Comunicado de prensa. <https://bit.ly/3kOp6AO>
- Banco Mundial (2017). *The state of social safety nets 2017 “Safety nets where needs are greatest”*. The World Bank. <https://bit.ly/3dWO2Dj>
- Banco Mundial (2015). *The state of social safety nets 2015*. The World Bank. <https://bit.ly/3mFRUwq>
- BID. (2020). *La política pública frente al Covid-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*.
- Bird, K. (2007). *The Intergenerational Transmission of Poverty: An Overview*. Overseas Development Institute.
- Boin, A.; Hart, P. and Lindquist, E. (2020) *Leading in a Crisis: The Mega-Challenge of Coordination*. <https://bit.ly/3nIexQY>
- Botero, J.; Londoño, L. y Montañez, D. (2020). Entorno internacional y posible impacto del COVID-19 sobre la economía colombiana. Torres, Alejandro. *Efectos económicos y sociales por COVID-19 y alternativas de política pública* (11-25). Universidad EAFIT.

- Briaux, J.; Martin-Prevel, Y.; Carles, S.; Fortin, S.; Kameli, Y.; Adubra, L. *et al.* (2020) Evaluation of an unconditional cash transfer program targeting children's first-1,000-days linear growth in rural Togo: A cluster-randomized controlled trial. *PLOS Medicine* 17(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003388>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- Buller, A. M.; Peterman, A.; Ranganathan, M.; Bleile, A.; Hidrobo, M. and Heise, L. (2018). A Mixed-Method Review of Cash Transfers and Intimate Partner Violence in Low and Middle-Income Countries. *UNICEF Working Paper*. DOI: 10.1596/33274
- CEDE (2020a). *Efectos en pobreza y desigualdad del COVID-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas*. Nota Macroeconómica No. 20, Universidad de los Andes.
- CEDE (2020b). *Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?* Nota Macroeconómica No. 22, Universidad de los Andes.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., and Stepner, M. (2020). *How Did COVID-19 and Stabilization Policies Affect Spending and Employment?* A New Real-Time Economic Tracker Based on Private Sector Data. <https://bit.ly/3HGk0lN>
- Cho, S. and Winters, J. (2020). *The Distributional Impacts of Early Employment Losses from COVID-19*. IZA Discussion Paper No. 13266.
- DANE (2020a). *Boletín Técnico Mercado Laboral, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020*. <https://bit.ly/3qWLDye>
- DANE (2020b). *Encuesta pulso social: información sobre el impacto del Covid-19 en los hogares de Colombia*. <https://bit.ly/34adDo3>
- DANE (2020c). *Información sobre mercado laboral para octubre: reporte acumulado del 2020*. <https://bit.ly/382kf9i>
- DANE (2019). *Boletín Técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019*. <https://bit.ly/3mkZkUf>
- DNP (s.f.). *Ingreso solidario llega a más hogares*. <https://bit.ly/2IOwhuk>

- Dutta, P.; Howes, S. y Murgai, R. (2010). *Small But Effective: India's Targeted Unconditional Cash Transfers*. Australian National University, Australia South Asia Research Centre, ASARC Working Papers. 65.
- Easterly, W. (2015). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books.
- FAO (2013). *Qualitative research and analyses of the economic impacts of cash transfers programmes in sub-Saharan Africa – Zimbabwe country case study report*. PtoP Project, Oxford Policy Management. <https://bit.ly/3kq4Yal>
- Fedesarrollo (2021). *Reformas Para Una Colombia post COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. <https://bit.ly/3gi2V5Z>
- Fedesarrollo (2020). *Pobreza en Colombia aumentará al 38 % de la población en 2020*. <https://bit.ly/388GgDm>
- Ferreira, F. y Robalino, D. (2010). *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5305.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura*. Informe del Banco Mundial No. 47603.
- Forde, I.; Chandola, T.; García, S.; Marmot, M. y Attanasio, O. (2012) The impact of cash transfer to poor women in Colombia on BMI and obesity: Prospective cohort study. *International Journal of Obesity*, 36 (6), pp. 1209-1214.
- Gamarra, J. (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano*. Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, No. 70.
- Gallego, J.; Hoffmann, B.; Ibarán, P.; Medina, M. P.; Pecha, C.; Romero, O.; Stampini, M.; Vargas, D. y Vera-Cossio, D. A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Nota IDB-TN-2162. <https://bit.ly/36z32Uv>

- García, S. y Cuartas, J. (2020). *Can poverty alleviation programs crowd in private support? Short and middle run effects of a conditional cash transfer program on inter-household transfers*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000240>
- García, S.; Harker, A. y Cuartas, J. (2019). Building Dreams: the short-term impacts of conditional cash transfer program on aspirations for higher education. *International Journal of Educational Development*, 61(1), pp. 48-57.
- García, Sandra y Saavedra, Juan (2017). *Educational impacts and cost-effectiveness of conditional cash transfer programs in developing countries: a meta-analysis*. Sage Journals Vol. 87 (5). <https://doi.org/10.3102/0034654317723008>
- García, S. y Amaya, A. (2008). Familias en Acción y la transmisión intergeneracional de la pobreza. *Revista de Asuntos Públicos*, 1(1), pp. 28-30.
- Gentilini, U.; Almenfi, M., Dale, P., Lopez, V., Mujica, I., Cordero, E. y Zafar, U. (2020a) *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. COVID-19 Living Paper, World Bank Group.
- Gentilini, U.; Grosh, M.; Rigolini, J. y Yemtsov, R. (2020b). *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices*. World Bank. <https://bit.ly/3swffSN>
- Gertner, G. y Scartascini, C. (2020). *Capacidad Institucional y Confianza: los ingredientes para menores restricciones durante la pandemia*. Inter-American Development Bank.
- Gore, C. (2003). *Globalization, the international poverty trap and chronic poverty in the last developed countries*. CPRC Working Paper No. 30.
- Grosh, M.; Del Ninno, C.; Tesliuc, E. and Ouerghi, A. (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. World Bank
- Handa, S.; Natali, L.; Seidenfeld, D.; Tembo, G. and Davis, B. (2018). Can Unconditional Cash Transfer Raise Long-Term Living Standards? Evidence from Zambia. *Journal of Development Economics*, 133(1). pp. 42-65. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.008>
- Hanlon, J.; Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development from the Global South*. Sterling Publishing.

- IPA (2020a). *COVID-19 Emergency Cash Transfer in Peru*. <https://bit.ly/2GR9MnE>
- IPA (2020b). *Monitoring Survey of G2P Payment Beneficiaries of Social Welfare Programs in Bangladesh*. <https://bit.ly/3iPKYcJ>
- IPA (2020c). *The Impact of Emergency Cash Assistance During the COVID-19 Pandemic in Colombia*. <https://bit.ly/2Iluhcp>
- IPA (2020d). *Using Mobile Phone and Satellite Data to Target Togo's Emergency Cash Transfer Program*. <https://bit.ly/2SLuSpO>
- IPA (2020e). *Falling Living Standards and Food Insecurity During the COVID-19 Crisis: Evidence from Nine Low and Middle Income Countries*. Policy Brief Document and Research Report.
- Irwin, L. (2003). *The policy analyst's handbook: Rational problem solving in a political world*. Armonk, M. E. Sharpe.
- Jacoby, H., Cueto, S. y Pollitt, E. (1996). Benefits of a School Breakfast Program among Andean Children in Huaraz, Peru. *Food Nutrition Bulletin*, 17(1), pp. 54-64. <https://doi.org/10.1177/156482659601700111>
- Kakwani, N. and Silber, J. (2007). *The Many Dimensions of Poverty*. UNDP & Palgrave Mac Millan.
- Klein, M. y Colin, M. (2011). *Mobile Banking and Financial Inclusion: The regulatory lessons*. World Bank Policy Research Working Paper 5664.
- Kharas, H. (2020). *The Impact of Covid-19 on Global Extreme Poverty*. Future Development's Brookings & World Bank. <https://brook.gs/3uYAoY4>
- Malamund, C. y Núñez, R. (2020). *El COVID en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica*. Real Instituto El Cano.
- Nussbaum, M. C. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Princeton University Press.
- Medellín Cómo Vamos y ProAntioquia (2020). *Atención social durante la pandemia por el COVID-19: ¿Cómo ha sido el manejo en Medellín?* <https://bit.ly/3ml7ziM>
- Medellín Cómo Vamos (2020a). *Los grandes desafíos en pobreza y desigualdad en Medellín*. <https://bit.ly/37ivOtH>

- Medellín Cómo Vamos (2020b). *Resultados para Medellín: encuesta virtual “Mi voz, Mi ciudad”*. Reporte de Primera fase. <https://bit.ly/3a9UBIB>
- Medellín Cómo Vamos (2020c). *Resultados para Medellín: encuesta virtual “Mi voz, Mi ciudad”*. Reporte de Segunda fase. <https://bit.ly/3g7DyDX>
- Nina, E. y Grillo, S. (2000). *Educación, movilidad social y “trampas de pobreza”*. Coyuntura Social, Fedesarrollo.
- Linka, K.; Peirlinck, M. y Kuhl, E. (2020). The reproduction number of COVID-19 and its correlation with public health interventions. *Nature Public Health Emergency Collection*, 1. pp. 1-16. <https://doi.org/10.1007/s00466-020-01880-8>
- Londoño-Vélez, J. y Querubin, P. (2020). *The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia*. IPA Working Paper.
- Reyes, L. C. (2020). *El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia: análisis y cálculo de distintas propuestas de renta básica para implementar en Colombia, con el fin de que sirva de insumo para el debate público*. Informe #10. Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. <https://bit.ly/3sneuet>
- OCDE (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. Harvard University and National Bureau of Economic Research. *Journal of Political Economy*, 115(2), pp. 200-249. <https://bit.ly/3e5Naw7>
- Palomar-Lever, J. (2007). The Subjective Dimension of Poverty: A Psychological Viewpoint. Kakwani, N. y Silber, J. (Eds.). *The Many Dimensions of Poverty*, pp. 75-85. UNDP y Palgrave Mac Millan.
- PNUD (2020a). *El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política pública*. Serie de documentos de política pública. PNUD LAC C19.
- PNUD (2020b). *La economía de la pandemia y protección social en América Latina*. <https://bit.ly/34MaPNA>

- Powell, C.A.; Walker, S.P.; Chang, S.M. y Grantham-McGregor, S. (1998). Nutrition and education: a randomized trial of the effects of breakfast in rural primary school children. *American Journal Clinic Nutrition* 68(4): 873-9. DOI: 10.1093/aicn/68.4.873
- Rose, S. (2020). *The Case for Cash -Beyond COVID- Gains Strength: New Data on Comparative Cost-Effectiveness*. Center for Global Development. <https://bit.ly/34PFFVz>
- Sanabria, P. (2020). *COVID-19: una prueba ácida a la capacidad de Estados, Gobiernos y sociedades. Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada*. Apuntes de Gestión y Políticas Públicas No.1. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Sheida, I. and Black, R. (2020). *Cash transfers in the U.S. are Exploding: Here's How to Make them Effective, During COVID-19 and beyond*. Next billion. <https://bit.ly/3jUu0v4>
- Shu Lin, H. Y. (2018). The international credit channel of U.S. monetary policy transmission to developing countries: Evidence from trade data. *Journal of Development Economics* 133(1), pp. 33-41. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.007>
- Stifel, D. y Alderman, H. (2006). The 'Glass of Milk' Subsidy Program and Malnutrition in Peru. *World Bank Economic Review* 20(3), pp. 421-448. <https://bit.ly/3uNtKmx>
- Thiem, A. and Dusa, A. (2013). *Qualitative comparative analysis with R: a user's guide*. Springer Editorial.
- Torres, A. (2020). El reto mundial del COVID-19 y un escenario desconocido para el desarrollo de políticas públicas. Alcaldía de Medellín *et al.* (2020). *Efectos económicos y sociales por Covid-19 y alternativas de política pública: un análisis para Antioquia y el Valle de Aburrá*, pp. 5-10. Universidad EAFIT.
- Tremblay, S., Castiglione, S., Audet, L.A., Desmarais, M., Horace, M. y Peláez, S. (2021). Conducting Qualitative Research to Respond to COVID-19 Challenges: Reflections for the Present and Beyond. *International Journal of Qualitative Methods*, 20(1). <https://doi.org/10.1177/16094069211009679>
- Tufts University (2020). *From Pandemics to Poverty: Implications for CoronaVirus for the Furthest Behind*. <https://bit.ly/37jKg51>

Weimer, D. L., and Vining, A. R. (2011). *Policy analysis: Concepts and practice*. Pearson Prentice Hall.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes