

Ingreso Solidario: ¿continuarlo o no continuarlo?

Dirección Técnica
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
31 de julio de 2022

Contenido

1. Introducción	2
2. Descripción de programas de transferencias monetarias	3
2.1. Ingreso Solidario	3
2.2. Familias en Acción	4
2.3. Jóvenes en Acción	5
2.4. Colombia Mayor	6
2.5. Devolución de IVA	6
2.6. Evolución histórica de los beneficiarios	6
3. Evaluación del gasto	7
3.1. Presupuesto del DPS (2012 – 2022)	7
3.2. Eficiencia presupuestal del programa Ingreso Solidario	10
4. Impactos de los Programas	14
4.1. Ingreso Solidario	14
4.2. Familias en Acción	15
4.3. Jóvenes en Acción	15
4.4. Colombia Mayor	15
4.5. Devolución de IVA	15
5. Recomendaciones	16
6. Anexos	16
6.1. Anexo 1. Composición de los proyectos de inversión de los programas de transferencias monetarias	16

1. Introducción

La pandemia tuvo efectos devastadores sobre los ingresos de los hogares colombianos y su respectivo consumo. Muchos hogares cayeron en pobreza y pobreza extrema, aumentando la primera de 35% en 2018 a 39% en 2021, y la segunda de 8,2% en 2018 a 12,2% en 2021, y el consumo agregado de los hogares cayó 5% en 2020. El deterioro de estos indicadores pudo haber sido aún mayor si el Gobierno no hubiera reaccionado rápidamente a través de un programa de emergencia, llamado Ingreso Solidario, que realizó transferencias monetarias no condicionadas a los hogares más pobres que no recibían transferencias hasta ese momento. Estas transferencias fueron extendidas en 2021 y 2022, como mecanismo de reactivación de la economía y el aseguramiento del consumo de los hogares que aún permanecían en la pobreza. El objetivo de este artículo es evaluar la pertinencia de continuar con el programa hacia adelante y cómo modificarlo para aumentar su impacto.

Los programas de transferencias condicionadas en Colombia comenzaron en 2000 con Familias en Acción y fue complementado más adelante, en 2012, con el programa de Jóvenes en Acción. Estos programas buscaban la generación de capital humano en las familias más pobres como una solución a la pobreza estructural. Para esto las condicionalidades de la entrega de los subsidios giraban en torno a la asistencia escolar y a controles médicos.

A partir del 2012 se implementó también el programa de Adulto Mayor como una pensión mínima a los mayores en condición de vulnerabilidad, sin otra condicionalidad. Los hogares vulnerables también comenzaron a recibir una compensación del IVA, como una medida para corregir la regresividad de este impuesto, a partir de 2019. Sin embargo, esta compensación se comporta como una transferencia más a los hogares vulnerables ya que se destinó un monto estimado del gasto de los hogares en este impuesto, aunque este sea gasto sea nulo en el caso de hogares que compren en establecimientos informales o mucho mayor en el caso contrario.

Finalmente, en 2020, a raíz de la pandemia, se creó Ingreso Solidario como un programa de emergencia que llegara a las familias más vulnerables que hasta ahora no recibían ninguna transferencia condicionada mencionada anteriormente. Esta transferencia resultó útil para aliviar la caída de ingresos de estos hogares y evitó que su consumo cayera (BID, 2021). El programa se extendió para los años 2021 y 2022 y el número de beneficiarios fue ampliado aprovechando los nuevos mecanismos de focalización basados en el SISBEN IV. Este programa, que fue creado como una respuesta rápida a la pandemia, ha aliviado la situación de pobreza de muchos hogares y por eso es pertinente la evaluación de su extensión, considerando sus costos fiscales y los beneficios que provee.

Para evaluarlo, primero comparamos el programa de Ingreso Solidario con otros programas de transferencias en términos de cobertura, montos, costos, ejecución y focalización. Allí encontramos que Ingreso Solidario provee transferencias comparables a la de otros programas, que han aumentado a través del tiempo y que representan un ingreso muy importante para los más pobres (más del 50% de su ingreso). También encontramos que, entre los hogares más pobres, casi 30% no recibe transferencias de ningún programa y más del 40% de los hogares que reciben transferencias, reciben transferencias de al menos dos programas. El nivel de ejecución de Ingreso Solidario es además mayor al de los demás programas y

los costos de implementarlo también son menores. De hecho, la implementación de este programa ha mejorado los índices de ejecución y eficiencia de los demás programas en los últimos años.

En la siguiente sección, resumimos los estudios de evaluación de impacto que existen sobre Ingreso Solidario y los demás programas de transferencia. Allí destacamos que Ingreso Solidario logró mantener el consumo de los hogares afectados por la crisis; además aumentó la bancarización, la presencia del Estado y la información generada para lograr una mejor focalización. Sin embargo, las transferencias no condicionadas parecen disminuir la oferta laboral de las mujeres que no son cabezas de hogar de los hogares más vulnerables. Por su parte, las condicionalidades de los demás programas han sido útiles para aumentar el capital humano de estos hogares a través del tiempo.

Finalmente, el documento ofrece recomendaciones a partir de los resultados anteriores. Entre ellas se encuentra la unificación de los programas de transferencias que mantenga las condicionalidades, con incentivos a bancarización y agregando condiciones sobre búsqueda de empleo para algún miembro mayor de edad del hogar. También se sugiere afinar los montos de acuerdo a la composición del hogar y la actualización permanente de los sistemas de información.

2. Descripción de programas de transferencias monetarias

2.1. Ingreso Solidario

Ingreso Solidario es un programa de transferencias monetarias no condicionadas que se creó en abril de 2020 por medio del Decreto 518. El objetivo principal del programa es brindar apoyo monetario a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que antes de la pandemia ocasionada por el COVID-19 no recibían apoyo monetario por parte del Gobierno.

Por medio del Decreto 518 de 2020 se estableció que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estaría encargado de la administración de Ingreso Solidario y que los recursos de las transferencias monetarias serían con cargo al Fondo e Mitigación de Emergencias (FOME). A través de la Resolución 0975 de 2020, se estableció que Ingreso Solidario tendría una primera transferencia en abril por COP 160.000 y una segunda transferencia por COP 80.000 que sería entregada máximo dos meses después de la primera.

Posteriormente, por medio de la Resolución 1117 de mayo de 2020 se modifica la Resolución 975 de 2020 y se establece que el monto de la segunda transferencia sería de COP 160.000. Finalmente, en junio de 2020 se agrega una tercera transferencia por COP 160.000. A través del Decreto 812 se delega a Prosperidad Social la administración y operaciones de los programas. Luego, por la Ley de Inversión Social de 2021, el programa se extiende hasta 2022.

Los hogares beneficiarios fueron escogidos de acuerdo con la Base Maestra del Sisbén IV del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y algunos lineamientos dados por la Mesa de Equidad conformada por el DNP y el Departamento de Prosperidad Social (DPS). Para definir el mecanismo de transferencias se dividió a la población en dos grupos, el primero incluía a la población incluida financieramente y en el segundo se incluyeron aquellas personas no incluidas financieramente. Para los

pertenecientes a este último grupo, se adelantó un proceso de bancarización por medio del cruce de información entre el Gobierno y las instituciones financieras y los operadores móviles.

Actualmente, el pago bimestral a los hogares es diferenciado acorde al nivel de pobreza (Grupo A es extrema pobreza, Grupo B es pobreza moderada y el Grupo C son hogares vulnerables) y el número de integrantes del hogar. El Cuadro 1 resume estas transferencias y su valor como porcentaje del ingreso promedio de cada tipo de hogar. Allí se muestra que las transferencias para hogares unipersonales clasificados en el Grupo A corresponden a casi 2,5 veces su ingreso promedio, mientras estas corresponden a casi la mitad del ingreso de hogares similares que no son unipersonales. Esto muestra que podría haber un mejor diseño que otorgue a cada tipo de hogar una transferencia similar como porcentaje de su ingreso, y que las transferencias tienen una magnitud importante para los hogares unipersonales y por tanto pueden tener consecuencias importantes sobre las decisiones del hogar. Con corte a julio de 2022, 4.1 millones de hogares son beneficiarios del Programa.

Cuadro 1. Transferencias de Ingreso Solidario

Número de personas por hogar	Grupo A	Grupo B	Grupo C
1	420.000	410.000	400.000
2 o más	435.000	420.000	400.000
Transferencia como % del ingreso promedio mensual de los hogares unipersonales	244%	75%	42%
Transferencia como % del ingreso promedio mensual de los hogares de 2 o más	46%	20%	11%

Fuente: DPS y DANE. Cálculos DT-CARF. Nota: El ingreso promedio de un hogar unipersonal clasificado como pobre extremo es COP 85.929 y COP 472.858 para los de 2 o más integrantes. Para el caso de los hogares pobres, el ingreso promedio de un unipersonal es COP 274.128 y de 2 o más integrantes COP 1.066.680. Para el caso de los hogares vulnerables unipersonales el ingreso promedio es COP 471.261 y para 2 o más es de COP 1.794.359

2.2. Familias en Acción

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

El programa otorga dos tipos de incentivos a las familias participantes:

- (i) El incentivo a salud que se otorga a familias con menores de 6 años con el fin de complementar el ingreso familiar durante la etapa crítica de su crecimiento. Se entrega un incentivo por familia independientemente del número de menores.
- (ii) El incentivo a la educación que se entrega a las familias con niños en edad escolar que cursen grados desde transición a undécimo con el fin de estimular la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción. Se entrega un incentivo por cada niño con un máximo de 3 beneficiarios por familia.

El monto de los incentivos se actualiza cada año con un reajuste no menor a la variación anual del IPC de ingresos bajos. Actualmente el valor promedio mensual de la transferencia es de COP 145.000 y el subsidio en educación depende del grupo y el curso en el que esté el menor. Los pagos se efectúan cada 2 meses.

Los beneficiarios son familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del DPS; familias en situación de desplazamiento; y las familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa y además las familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto. Actualmente el programa tiene más de 2,1 millones de hogares beneficiarios.

Las familias beneficiarias del programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, que sean notificados por el ICBF perderán los derechos a ser beneficiados por el programa.

2.3. Jóvenes en Acción

Jóvenes en Acción se creó por medio de la Resolución 1970 de 2012, como respuesta a un rediseño del programa de Familias en Acción. Además, responde a las dificultades socioeconómicas que enfrenta la población joven entre 14 y 28 años en situación de pobreza tales como el desempleo, barreras de acceso a la educación superior, bajos ingresos familiar, dependencia económica e informalidad entre otras.

La transferencia monetaria condicionada de Jóvenes en Acción busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano por medio del acceso y permanencia en la educación superior. Adicionalmente, el programa busca desarrollar habilidades blandas indispensables para la generación de ingresos.

Las condiciones de acceso al programa son: (i) tener entre 14 y 28 años, (ii) ser bachiller de media vocacional (11vo), (iii) no contar con título profesional universitario, y (iv) estar incluido en al menos una de las bases de datos utilizadas para la focalización poblacional del Programa que certifican su situación de pobreza o vulnerabilidad: listados censales del ICBF, listados censales indígenas o SISBEN vigente.

Dado que las transferencias monetarias del programa de Jóvenes en Acción son de carácter condicional, los beneficiarios tienen responsabilidades entre las cuales se encuentran aprobar y avanzar en el plan de estudios, realizar el proceso de bancarización establecido por DPS, inscribirse y participar activamente en las actividades del componente Habilidades para la Vida y Gestión de Oportunidades, entre otros.

Actualmente, el monto promedio de la transferencia de Jóvenes en Acción es de COP 400.000 por bimestre para los jóvenes en el convenio del SENA y para aquellos en programas de entidades en convenio de COP 400.000 por periodo académico (máximo dos veces al año) y COP 200.000 adicionales si el promedio acumulado es de 4.0 o más. Con corte a julio de 2022 el programa cuenta con alrededor de 704 mil beneficiarios.

2.4. Colombia Mayor

Colombia Mayor es un programa social de transferencias no condicionadas, el cual está financiado por el Fondo de Solidaridad Pensional. Este Fondo es una subcuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo y cuya misión es pagar subsidios del Programa Colombia Mayor. Los beneficiarios son población sin capacidad de pago del aporte completo a pensión y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema. Para lo anterior, se entrega un subsidio económico directo o indirecto a aquellos adultos mayores de 54 años para mujeres y 59 años para hombres que se encuentren desamparados que no cuenten con una pensión. Los beneficiarios deben ser colombianos y haber residido durante los últimos 10 años en Colombia. Actualmente cuenta con más de 1,7 millones de beneficiarios.

Bajo la modalidad de subsidio directo los beneficiarios reciben COP 80.000 mensuales que le son girados directamente por medio de los operadores de pago definidos. Por su parte, por medio del subsidio económico indirecto se le giran los recursos mensualmente al Centro de Protección Social al Adulto Mayor o al Centro Diurno quienes proveerán a los adultos mayores con servicios de alimentación, alojamiento, salubridad, medicamentos y actividades ocupacionales entre otras.

2.5. Devolución de IVA

La Ley 2010 de 2019 estableció la compensación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a favor de la población más vulnerable para lograr una mayor equidad en el sistema tributario. El programa de compensación de IVA es parte de las transferencias monetarias no condicionadas que inició su operación en 2020. El esquema de compensación de IVA es administrado, operado y ejecutado por el DPS.

La compensación del IVA consiste en la entrega bimestral de transferencia monetarias no condicionadas a hogares en situación de pobreza extrema y pobreza. En principio, el pago bimestral era de COP 76.000 por hogar, valor que se mantuvo constante para 2021 pero que aumentó a COP 80.000 en 2022. Con corte al julio de 2022, se habían realizado siete ciclos de transferencias. Los beneficiarios son hogares que estén clasificados como vulnerables o pobres a través del SISBEN. Actualmente cuenta con más de 2 millones de hogares beneficiados, que corresponden al 80% de los hogares pobres en Colombia.

2.6. Evolución histórica de los beneficiarios

El Cuadro 2 muestra el histórico de los beneficiarios de los distintos programas. Esto muestra el crecimiento de los programas a través del tiempo, donde Familias en Acción tuvo una reducción de hogares beneficiarios luego del 2018, que volvió a crecer en 2022. Por su parte, el programa de Jóvenes en Acción cada vez tiene más beneficiarios, triplicando los beneficiarios que existían prepandemia. El Cuadro también muestra la inclusión de 3 más de millones de hogares con Ingreso Solidario, reforzando la cobertura de los programas de transferencia. Sin embargo, muchos de estos hogares reciben múltiples transferencias pues estos no son excluyentes. Este análisis se profundizará en la siguiente sección.

Cuadro 2. Histórico de beneficiarios de los programas. 2018-2022

Programa	Monto Promedio	Beneficiarios				
		2018	2019	2020	2021	2022*
Familias en Acción	\$145.000	2.408.481	2.301.937	2.244.348	2.128.960	2.633.598
Jóvenes en Acción	\$356.000	167.050	233.023	428.779	518.464	704.716
Colombia Mayor	\$80.000	1.528.462	1.678.586	1.725.221	1.714.995	1.737.415
Devolución IVA	\$40.000	-	-	987.228	2.000.000	2.000.000
Ingreso Solidario	\$210.000	-	-	2.943.527	3.039.849	3.649.269
Total		4.103.993	4.213.546	8.329.103	9.402.268	10.724.998

*Con corte a 1 de junio de 2022.

Fuente: DNP 2022 con base en registros administrativos del DPS

3. Evaluación del gasto

La ejecución de los programas de transferencias monetarias, evaluados en este documento, la realiza el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Esta entidad, creada en el 2012, ha sido la mayor ejecutora del gasto social en el país. En esta sección se realizará una descripción general del presupuesto del DPS, la relación de este con los programas sociales y finalmente se analizará la eficiencia presupuestal de los mismos. De la evaluación del gasto realizada se encuentra que el Programa Ingreso Solidario tiene una mayor eficiencia presupuestal que los demás, lo anterior se explica por un menor costo de entrega de las transferencias monetarias el cual se explica por el avance tecnológico y la profundización financiera impulsados para responder a la pandemia.

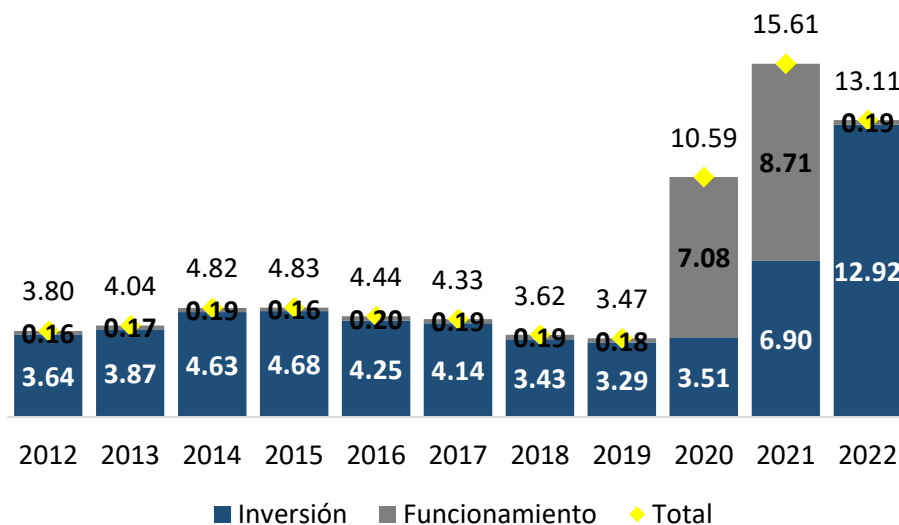
3.1. Presupuesto del DPS (2012 – 2022)

La institucionalidad del sector social en Colombia ha tenido una gran transformación en los últimos años, debido principalmente a la Ley 1448 de 2011, más conocida como la Ley de Víctimas. El artículo 170 de esta Ley ordenó la transformación de la entonces llamada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a un departamento administrativo que ejerza como organismo principal del sector inclusión social y reconciliación. Tomando en cuenta este artículo, por medio del Decreto 4155 de

2011 se crea el DPS cuyo objetivo es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social y la reconciliación.

Desde su creación, el DPS ha sido la entidad encargada de ejecutar diferentes programas sociales, por lo cual en su presupuesto se concentran los recursos para estos mismos. La evolución del comportamiento del presupuesto del DPS (Gráfico 1) se puede dividir en tres etapas, la primera entre 2012 y 2015 se caracteriza por un crecimiento real constante de las apropiaciones vigentes de la entidad, con la mayoría del presupuesto concentrado en inversión. La segunda, entre 2016 y 2019 presenta una reducción real constante de las apropiaciones vigentes de la entidad, principalmente del presupuesto de inversión con un bajo gasto en funcionamiento, el cual se mantiene relativamente constante en el tiempo. La tercera, entre 2020 y 2022 presenta un aumento significativo del presupuesto del DPS llegando a máximos históricos, alineado con el mayor gasto social que se requirió para responder a la pandemia. A su vez, se evidencia un cambio en la composición entre funcionamiento e inversión en 2020 y 2021 lo cual se explica por la inclusión del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) como un gasto de funcionamiento en el presupuesto de la entidad.

Gráfico 1. Apropiación Vigente DPS*
(COP billones de 2022)

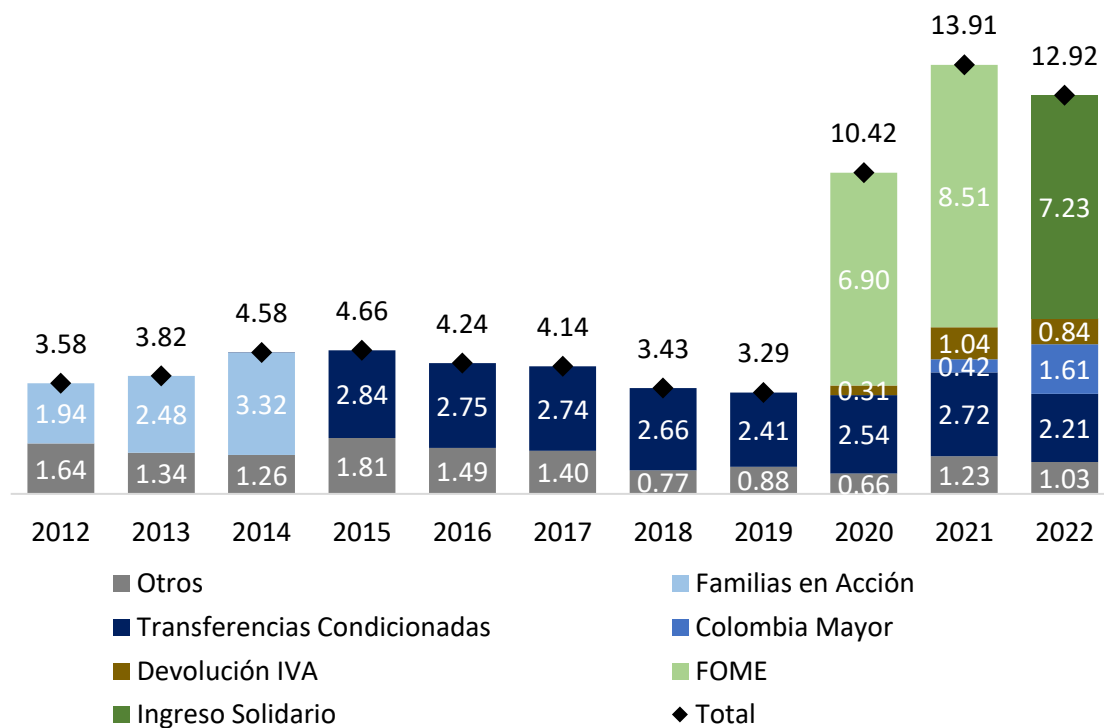


Fuente: SIIF y SPI para apropiaciones 2022, elaboración propia DT-CARF

El presupuesto de inversión es por medio del cual las entidades ejecutan sus principales políticas y programas. Desagregando el presupuesto de inversión por los diferentes proyectos de inversión se puede identificar el presupuesto asignado a la ejecución de cada uno de los diferentes programas. Partiendo de este principio, en el gráfico 2 se evidencia el presupuesto asignado a cada uno de los proyectos de inversión con los cuales se ejecutan los programas de transferencias monetarias. Adicionalmente, se incluye el presupuesto asignado al FOME durante las vigencias 2020 y 2021 dado que con este fue que se financió la implementación de Ingreso Solidario. En el periodo comprendido entre 2012 y 2014 Familias

en Acción era ejecutado por el DPS como un proyecto de inversión individual y representaba el principal rubro del total del presupuesto de inversión de la entidad. A partir de 2015, se crea un nuevo proyecto de inversión denominado transferencias monetarias condicionadas en el cual se agrupa la ejecución de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, así como otras transferencias condicionadas (jóvenes consejeros y jóvenes transformadores). Este proyecto de inversión hasta 2020 representó la mayoría del presupuesto de inversión de la entidad, siendo el único por el cual se ejecutaban las diferentes transferencias monetarias realizadas por esta misma.

Gráfico 2. Apropriación Vigente DPS*
(COP billones de 2022)



* Apropriación vigente del DPS, PGN (Presupuesto General de la Nación) de inversión y FOME
Fuente: SIIF y SPI para apropiaciones 2022, elaboración propia DT-CARF

A partir de 2020, se observa en el presupuesto la inclusión tanto del FOME como del proyecto de inversión de Devolución del IVA. Siendo el primero de estos rubros por medio del cual se ejecutaba Ingreso Solidario y pasando a ser el principal rubro del presupuesto de programas de transferencias monetarias del DPS, a partir de 2022, Ingreso Solidario pasa a ser ejecutado por su propio proyecto de inversión. Finalmente, a partir de 2021 se observa la entrada del proyecto de inversión de Colombia Mayor al presupuesto del DPS, cabe resaltar que este proyecto se venía ejecutando a través del Ministerio de Trabajo.

Los programas de transferencias monetarias evaluados representan el principal gasto del DPS, tomando en cuenta las apropiaciones vigentes éstas han pasado de COP 1,94 billones en 2012 (54,2%) a COP 11,89

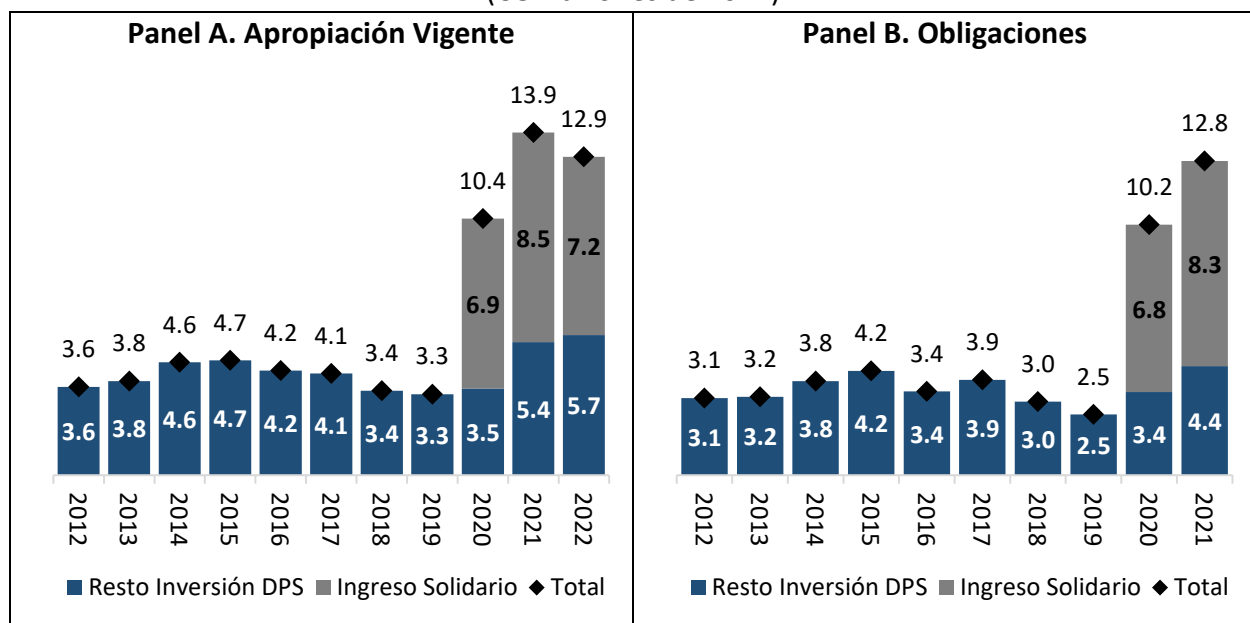
billones en 2022 (92%). De estos programas en la actualidad el que cuenta con mayor presupuesto es ingreso solidario COP 7,23 billones, 56% del presupuesto de inversión del DPS y 60,1% del presupuesto de los programas de transferencias monetarias evaluados.

3.2. Eficiencia presupuestal del programa Ingreso Solidario

Dada la magnitud relevante del programa de Ingreso Solidario vale la pena evaluar su eficiencia presupuestal. En esta sección se evaluará la ejecución del programa, su eficiencia presupuestal y se comparará con los otros programas de transferencias monetarias evaluados. Cabe resaltar que no se está evaluando el impacto del programa ni de los otros programas.

La ejecución del presupuesto en este estudio se mide como la participación de las obligaciones en las apropiaciones vigentes¹. Para definir el presupuesto de Ingreso Solidario se tomó para 2020 y 2021 el presupuesto asignado al FOME, mientras que para la vigencia 2022 se tomó el presupuesto asignado al proyecto de inversión propio del programa. En este ejercicio por resto de inversión DPS se entenderá el presupuesto de los demás proyectos de inversión de la entidad.

Gráfico 3. Apropiación Vs. Obligaciones DPS*
(COP billones de 2022)

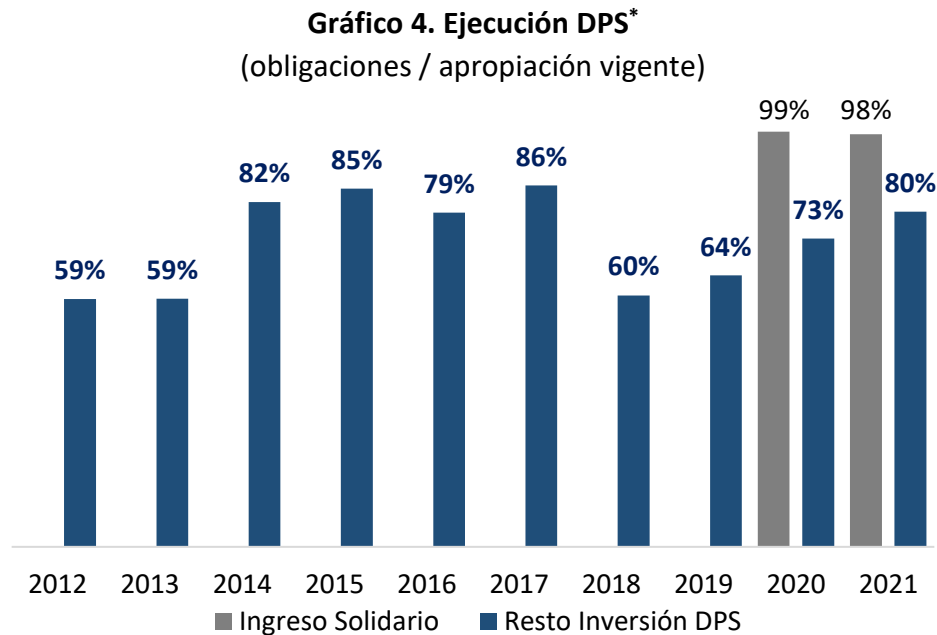


* DPS, PGN de inversión y FOME

Fuente: SIIF y SPI para apropiaciones 2022, elaboración propia DT-CARF

¹ $Ejecución_t = \frac{Obligaciones_t}{Apropiación Vigente_t}$

La ejecución de programa Ingreso Solidario es buena, con niveles del 98,5% y 97,9% para las vigencias 2020 y 2021, respectivamente. Comparando estos niveles con el resto de inversión del DPS se observa que se encuentran por encima del promedio histórico de ejecución de la entidad (72,6%).

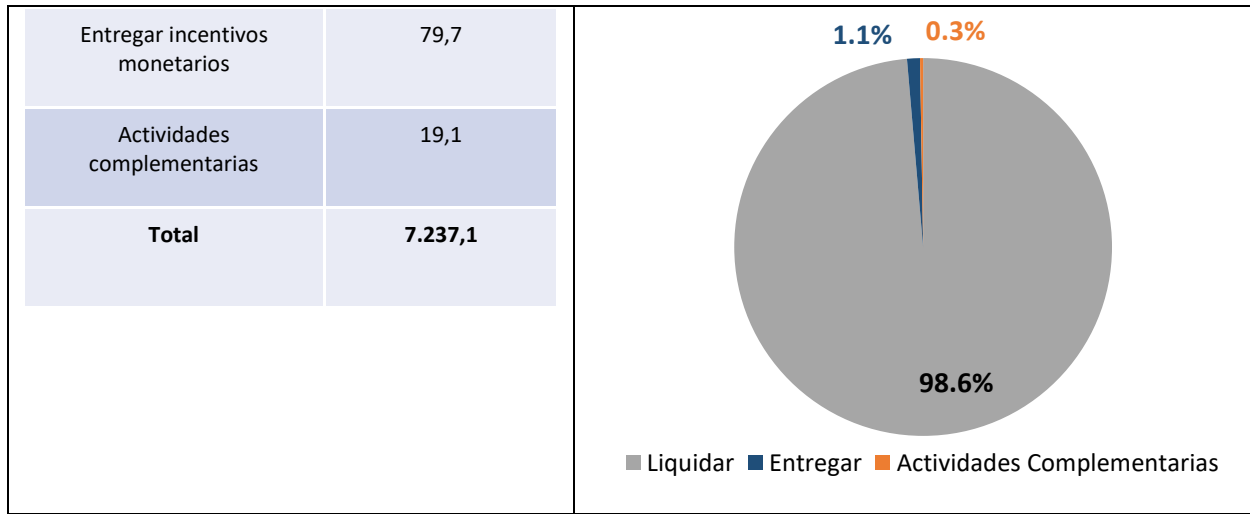


* DPS, PGN de inversión y FOME
Fuente: SIIF, elaboración propia DT-CARF

El proyecto de inversión por medio del cual se ejecuta el programa de Ingreso Solidario el cual entro en vigor en el 2022 se detalla en el Cuadro 3. El proyecto de inversión se compone de 3 actividades, la primera de esta, liquidar incentivos monetarios tiene el 98,6% del presupuesto del proyecto. En esta actividad se incluye el presupuesto que se transfiere directamente a los beneficiarios del programa. La segunda actividad, entregar incentivos monetarios tiene el 1,1% del presupuesto del proyecto. Por medio de esta actividad el DPS paga a las entidades financieras el cobro que realizan por realizar los servicios financieros necesarios para llevar a cabo las transferencias monetarias. La tercera actividad, actividades complementarias abarca el 0,3% restante del presupuesto del proyecto. En esta se incluyen las apropiaciones destinadas a diferentes actividades que se realizan para llevar a cabo el programa, entre estas se incluyen el centro de contacto, logística, papelería y contratistas de apoyo.

Cuadro 3. Composición proyecto de inversión de Ingreso solidario 2022

Panel A. Actividades (COP MM)		Panel B. Actividades (% total)
Actividad	Apropiación Vigente	
Liquidar incentivos monetarios	7.138,3	



Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF

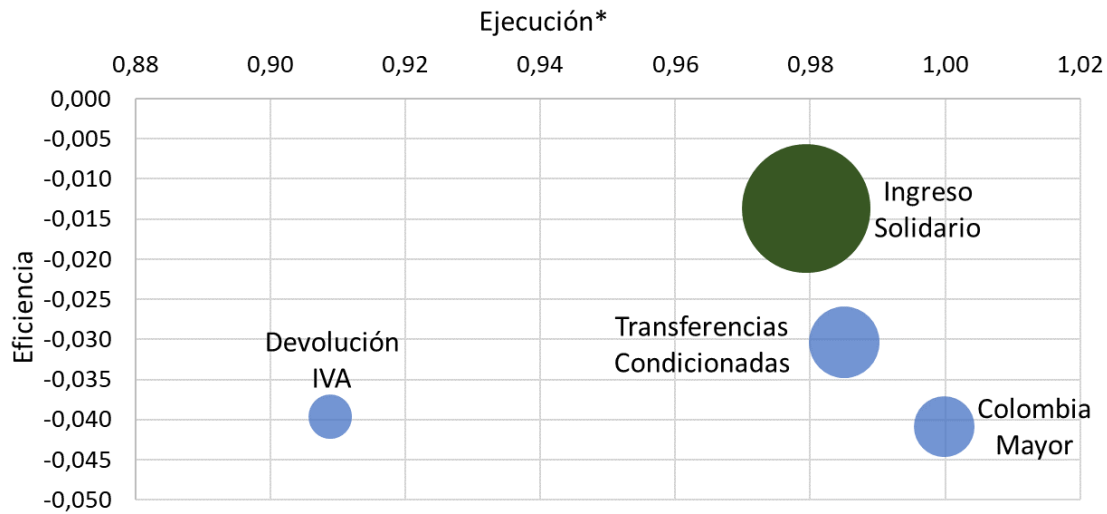
Tomando en cuenta la composición del proyecto de inversión de Ingreso Solidario se encuentra que el 1,4% del presupuesto se destina a los costos operativos del programa². Identificando esto se realiza un ejercicio de eficiencia del gasto en el cual la medida de eficiencia se basa en la proporción de la suma de los costos operativos del programa en el total del presupuesto del programa (ecuación 1). Este ejercicio se replicó para los proyectos de inversión que contienen los demás programas de transferencias monetarias evaluados (Anexo 1). Con esta medida de eficiencia se pueden comparar los diferentes proyectos de inversión, donde tener una mayor medida de eficiencia implica una menor destinación de los recursos del proyecto de inversión a los costos operativos del mismo.

$$Eficiencia_t = -1 \left(\frac{Apropiación\ vigente\ costos\ operativos_t}{Apropiación\ vigente\ total_t} \right) \quad (1)$$

En el Cuadro 4 se resumen los resultados del ejercicio de eficiencia del gasto, de este se observa en primera medida que el programa Ingreso Solidario tiene una mayor eficiencia en cuanto a costos frente a los demás programas de transferencias monetarias. Por otro lado, el nivel de ejecución de los programas de trasferencias monetarias es alto, por encima del 90% y del promedio del DPS. No obstante, comparando entre los diferentes programas Devolución del IVA tiene una ejecución menor a los demás programas.

Cuadro 4. Eficiencia del gasto (costos) 2022

² Los costos operativos se entiende como la suma de la actividades entregar incentivos monetarios y actividades complementarias.

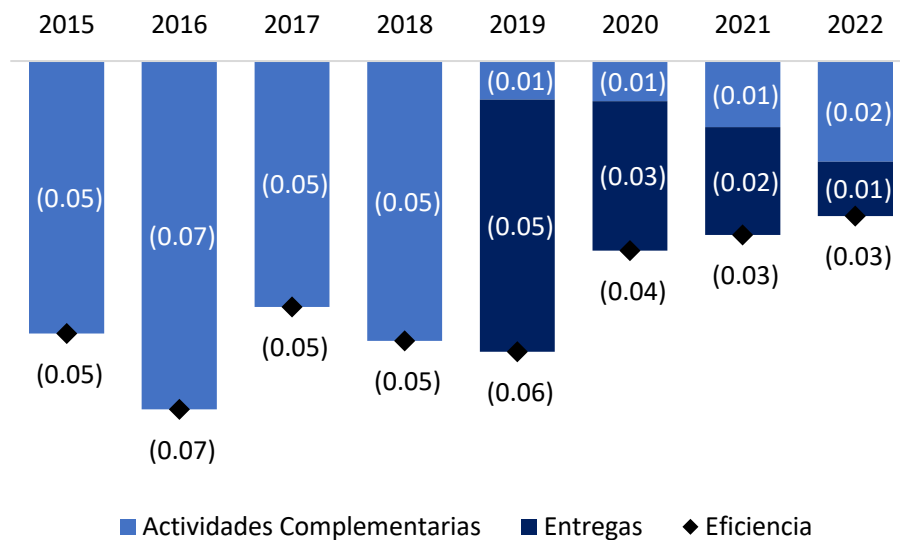


* Ejecución 2021

Fuente: SIIF y SPI para apropiaciones 2022, elaboración propia DT-CARF

Dada la heterogeneidad observada en los costos operativos en los diferentes proyectos de inversión por medio de los cuales se financian los programas de transferencias monetarias se realizó un ejercicio para encontrar su evolución. Para esto se tomó el proyecto de inversión que ha tenido la vigencia más larga, transferencias monetarias condicionadas, el cual opera el DPS desde 2015. En el Gráfico 5 se observa que el proyecto de inversión ha mejorado su eficiencia a través del tiempo, con el mayor salto entre el 2019 y 2020. Lo anterior evidencia una mejora operativa en el DPS entidad la cual ha logrado disminuir consistentemente sus costos operativos. Cabe notar que a partir de 2019 dadas las mejoras en la formulación de proyectos de inversión se puede desagregar los costos de las actividades complementarias entre los costos de los servicios financieros (entregas) y los demás costos. Esta desagregación permite identificar que la mejoras en la eficiencia se deben a disminuciones en los costos de los servicios financieros. Lo anterior, en gran medida se debe a mejoras tecnológicas que han llevado a la reducción de los cobros por parte de las entidades financieras.

Gráfico 5. Eficiencia del gasto (costos) Transferencias Condicionada



Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF

4. Impactos de los Programas

En esta sección se resumen los impactos de los distintos programas a través de una revisión de literatura de los documentos que los han evaluado comparando los resultados de hogares que han recibido transferencias con hogares similares que no las recibieron.

4.1. Ingreso Solidario

La evaluación del programa de Ingreso Solidario fue realizada por el BID en 2021. Entre los principales beneficios de IS se encuentra garantizar que los hogares mantuvieran un nivel básico de ingresos e incrementó el consumo de alimentos en hogares que tuvieron un choque en los ingresos. El programa no impactó el mercado laboral después de 1 año y se encontró que los hogares beneficiarios del programa están en promedio más enfocados en la búsqueda de empleo. El programa incrementó el gasto de los hogares en material escolar y se incrementó la probabilidad de que algún miembro del hogar haya abierto una cuenta bancaria nueva. Por último, se aumentó la sensación de presencia del Estado en regiones remotas y la información para el diseño de políticas públicas.

El BID realizó una segunda evaluación para medir los impactos de corto y mediano plazo del programa publicada en 2022 cuyos resultados son similares a los de la primera evaluación de corto plazo. En primer lugar, encuentran que Ingreso Solidario permitió que los hogares mantuvieran un nivel de ingreso básico durante la pandemia. Adicionalmente, se encuentra que se incrementa el gasto no alimentario. En cuanto a la educación, se encuentra que para la primera ronda de la encuesta los niños aumentaron el tiempo dedicado para actividades escolares, en embargo en la segunda ronda los efectos desaparecen. A pesar

de la mayor dedicación, no se encuentran efectos sobre el desempeño escolar de los estudiantes. En materia laboral, se encuentra que Ingreso Solidario no tiene impacto sobre el empleo ni tampoco sobre el número de horas trabajadas. Por último, se encuentran impactos positivos sobre la inclusión financiera de los hogares.

4.2. Familias en Acción

Esta evaluación fue realizada por el DNP en 2019. El documento encuentra que el programa aumenta la probabilidad de estar matriculados en un colegio y existe una caída en deserción escolar. Además, reduce la probabilidad de embarazo adolescente, incrementa la vacunación y la asistencia a controles médicos. Por último, disminuye la probabilidad de trabajo infantil, sin efectos significativos sobre la oferta laboral de otros miembros del hogar.

4.3. Jóvenes en Acción

Este programa fue evaluado por DPS y Econometría en 2017. Allí se encuentra que el programa aumentó la probabilidad de acceso y certificación en SENA, aumenta la probabilidad de independizarse de la familia y aumenta la probabilidad de conseguir una práctica y empleo formal. Además, disminuye la probabilidad de deserción y disminuye la necesidad de trabajar para estudiar.

4.4. Colombia Mayor

Este programa ha tenido varias evaluaciones a través del tiempo, entre ellas las hechas por la alianza de Econometría y SEI en 2016, la de Universidad de los Andes en 2018, y el Banco Mundial en 2015. Estas evaluaciones encuentran que el programa tiene un impacto positivo sobre la participación laboral de tanto hombres como mujeres. Sin embargo, no hay evidencia que el programa genere impactos positivos importantes sobre niveles estructurales de pobreza, ni en las condiciones de dignidad de la vejez. También se evidencia un mayor aumento en el gasto en educación.

En términos de salud, recibir el beneficio lleva a una reducción del 5,6% en la probabilidad de reportar una enfermedad en los hombres y de 5,4% en la probabilidad de estar hospitalizado, pero no hay un efecto significativo en las mujeres. Tampoco hay un efecto significativo del programa sobre la probabilidad de asistir a citas médicas preventivas para ningún género.

4.5. Devolución de IVA

Esta evaluación fue hecha por la alianza de Econometría, SEI y Universidad de los Andes en 2021. Allí se encuentra una menor necesidad de préstamos o venta de activos para mantener el consumo del hogar. Sin embargo, no reduce pobreza monetaria ni modifica decisiones de gasto en la familia. El programa genera una menor oferta laboral de mujeres que no son jefes de hogar, residen en zonas rurales, y jefe del hogar tiene educación primaria o menos; que disminuye el ingreso per cápita del hogar. El programa no tiene impacto sobre seguridad alimentaria, educación de hijos, cumplimiento de condicionalidades de Familias en Acción, empoderamiento femenino ni violencia intrafamiliar. Finalmente, transfiere dinero a hogares que no han pagado IVA y les devuelve menos a quienes sí lo hicieron, por esto es preferible un sistema de no cobro de IVA, concluyen.

5. Recomendaciones

Ingreso Solidario es un programa con alta ejecución y eficiencia comparado con los demás programas. Pero está diseñado como un programa de protección de emergencia sin condicionalidades, limitando su impacto de largo plazo. Sugerimos la unificación de programas de transferencias y de subsidios a los servicios públicos (0,5% del PIB (Producto Interno Bruto)), y vincularlo con el sistema pensional como una garantía de pensión mínima. El programa unificado debería continuar con las condicionalidades de Familias en Acción, con incentivos a bancarización y agregando condiciones sobre búsqueda de empleo para algún miembro mayor de edad del hogar.

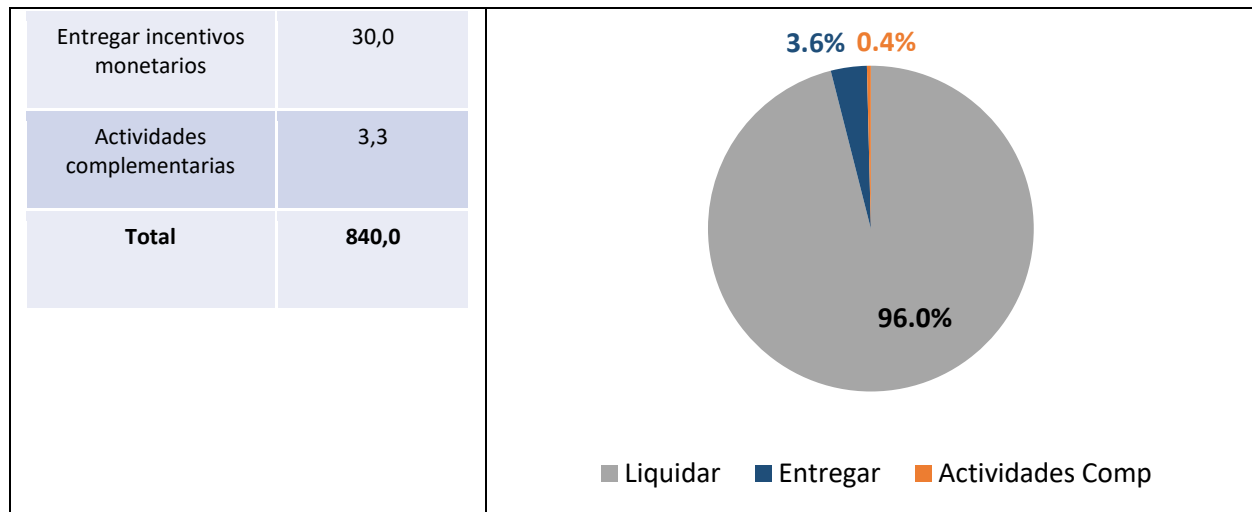
También se sugiere afinar montos de acuerdo a composición del hogar y que el objetivo principal de la magnitud de las transferencias sea garantizar la eliminación de la pobreza extrema (\$161.000 por persona). Para esto será importante la actualización permanente del Sisbén IV, y el cruce con el registro social y potencialmente con declaración de renta universal.

6. Anexos

6.1. Anexo 1. Composición de los proyectos de inversión de los programas de trasferencias monetarias

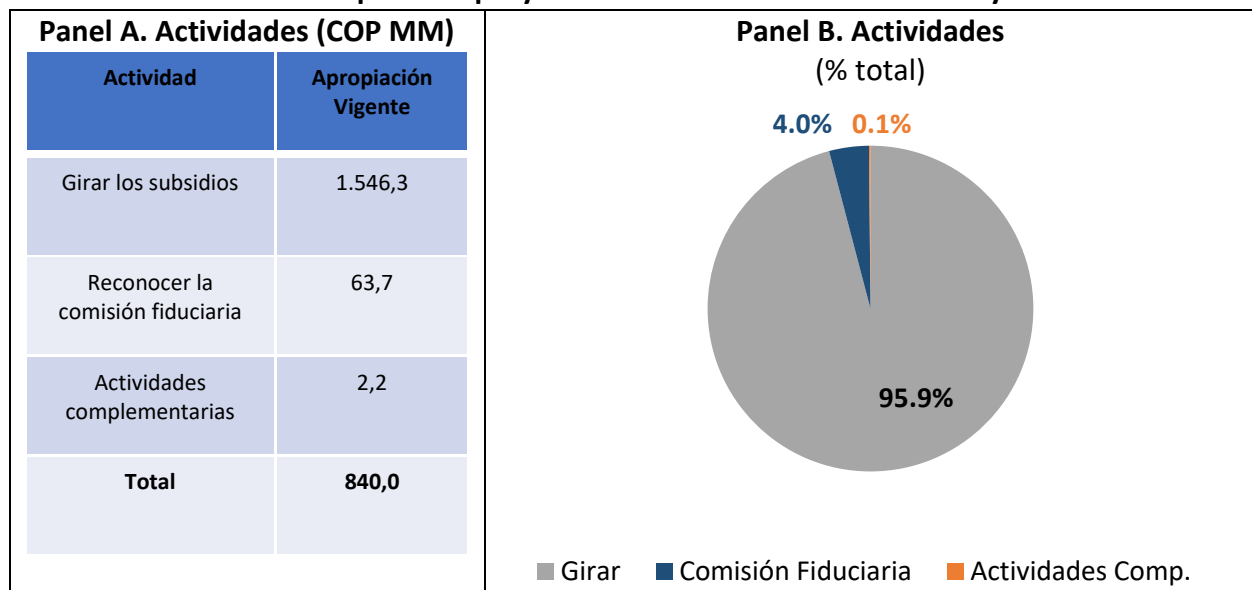
Cuadro 5. Composición proyecto de inversión de Devolución del IVA 2022

Panel A. Actividades (COP MM)		Panel B. Actividades (% total)
Actividad	Apropiación Vigente	
Liquidar incentivos monetarios	806,7	



Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF

Cuadro 6. Composición proyecto de inversión de Colombia Mayor 2022



Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF

Cuadro 7. Composición proyecto de inversión de Transferencias Monetarias Condicionadas 2022

Actividad	Apropiación Vigente (COP MM)	%
Realizar Focalización	11,0	0,5

Verificar compromisos y liquidar incentivos monetarios (FA)	1.363,0	61,8
Verificar compromisos y liquidar incentivos monetarios (JEA)	712,4	32,3
Entregar incentivos monetarios (FA)	18,7	0,8
Entregar incentivos monetarios (JEA)	4,7	0,2
Actividades complementarias	43,2	2,0
Verificar compromisos y liquidar incentivos monetarios (JT)	30,1	1,4
Entregar incentivos monetarios (JT)	0,1	0,0
Verificar compromisos y liquidar incentivos monetarios (JC)	14,8	0,7
Servicios Financieros (JC)	0,1	0,0
Otros	6,8	0,3
Total	2.205,0	100,0

Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF

Referencias

Álvarez, E., Gallego, J., Hoffman, B., Medina, M., Pecha, C., Stampini, M., Vargas, D. & Vera-Cossio, D. (2022). *Evaluación de impacto de corto y mediano plazo del Programa Ingreso Solidario*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica No. 2514.

Innovations for poverty action. (2022). Impactos del Programa Ingreso Solidario ante la crisis del Covid-19 en Colombia. Nota de política pública.

Londoño-Vélez, J. & Querubín, P. (2020). El impacto de transferencias monetarias de emergencia durante una pandemia: evidencia experimental para Colombia.

Unión temporal Econometría y Sistemas Especiales de Información. (2017). Informe de la evaluación de impacto del Programa de Jóvenes en Acción.

Unión temporal Econometría y Sistemas Especiales de Información. (2021). Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción.

Arteaga, N.X., Trujillo, C.L. & Gómez, L.S. (2019). Evaluación de impacto Familias en Acción. Documentos DSEPP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del Programa.

Aguilar, W.M., Siza, O.J. & Rubio, M. (2010). Familias en Acción: evaluación de impacto de un programa piloto en Medellín, Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. Notas Técnicas No. 245.