

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**Evolución de las transferencias
monetarias en Colombia**

Por:
Karina Acosta
Bibiana Taboada-Arango
Andrea Otero-Cortés
Jaime Bonet-Morón



Núm. 315
Abril, 2023



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Evolución de las transferencias monetarias en Colombia*

Karina Acosta[†]
kacostor@banrep.gov.co

Bibiana Taboada-Arango[‡]
btaboada@banrep.gov.co

Andrea Otero-Cortés[§]
aoteroco@banrep.gov.co

Jaime Bonet-Morón**
jbonetmo@banrep.gov.co

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República en Cartagena. Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

Los programas de protección social se han convertido en una herramienta indispensable y muy efectiva para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Este documento revisa los cinco principales programas de transferencias monetarias en Colombia, y estudia su historia, focalización, cobertura, operatividad y los compromisos fiscales derivados de su implementación. Asimismo, hace una revisión de las evaluaciones de impacto de estos programas y sus resultados en múltiples indicadores sociales. Este trabajo es un primer intento de consolidar la información existente sobre el tema en Colombia, que permite entender de manera comprehensiva el alcance y retos de estos programas, así como identificar posibles áreas de investigación y mejoras.

Palabras clave: transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, pobreza, protección social, Colombia.

Clasificación JEL: I31, I38, L38, H53.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos por la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, empleados del Departamento de Prosperidad Social, Gerson Javier Pérez y Juliana Jaramillo. También agradecemos a Fabian Ramírez por su asistencia en esta investigación.

[†] Investigadora junior del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

[‡] Miembro de la Junta directiva del Banco de la República.

[§] Investigadora del CEER.

** Gerente del Banco de la República sucursal Cartagena.

Evolution of cash transfers programs in Colombia^{††}

Karina Acosta
kacostor@banrep.gov.co

Bibiana Taboada-Arango
btaboada@banrep.gov.co

Andrea Otero-Cortés
aoteroco@banrep.gov.co

Jaime Bonet-Morón
jbonetmo@banrep.gov.co

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

Social protection programs have become an important and effective tool to mitigate poverty and vulnerability. This document reviews the main cash transfer programs in Colombia. We study their history, targeting, coverage, operation, and fiscal commitments derived from their implementation. Likewise, we review the impact evaluations of these programs and their results in multiple social indicators. We hope that this document represents a starting point to consolidate the existing information about cash transfers in Colombia, in order to comprehensively understand the scope and challenges of these programs, as well as to identify possible areas of research and improvements.

Key words: conditional and unconditional cash transfers, poverty, social protection, Colombia.

JEL Classification: I31, I38, L38, H53.

^{††} The authors are grateful for the valuable comments from the Banco de la República' Board of directors, members of the Department of Social Welfare Gerson Javier Pérez y Juliana Jaramillo. The authors also thank the assistance of Fabian Ramírez in the elaboration of this document.

1. Introducción¹

Los subsidios vía transferencias condicionadas y no condicionadas de dinero son una de las principales herramientas para combatir la pobreza en el corto plazo e inducir comportamientos que permitan la mayor acumulación de capital humano. Las transferencias condicionadas son aquellas que, para ser desembolsadas al hogar beneficiario bajo los criterios de focalización existentes, exigen el cumplimiento de una regla de requisitos específicos. Usualmente, esta regla se basa en que el beneficiario haga cierto tipo de inversión en capital humano como, por ejemplo, matricular a los hijos en el colegio y asegurar una asistencia mínima, o llevar a los hijos a controles de salud para medir su peso y talla, entre otros. En contraste, las transferencias no condicionadas, como su nombre lo indica, no requieren que el beneficiario cumpla con reglas o requisitos adicionales, aparte de ser elegibles bajo el instrumento de focalización utilizado.

El uso de transferencias monetarias se ha extendido en el mundo, y su éxito en reducir la pobreza y promoción de resultados positivos en dimensiones específicas como educación y salud ha sido probado, aunque la magnitud varía dependiendo del contexto y diseño del programa (Loeser et al., 2021; Millán et al., 2019). En Colombia, el uso de transferencias condicionadas como estrategia de mitigación de la pobreza entró en funcionamiento con Familias en Acción en el año 2000, como consecuencia de la crisis económica que experimentó el país a finales de la década de 1990 (Urrutia y Robles, 2018). Desde entonces, se han creado otros programas con esquemas de funcionamiento similares a Familias en Acción y se ha incrementado el número de beneficiarios de transferencias monetarias en el país. Hasta finales de 2022, existían cinco esquemas de transferencias monetarias del gobierno nacional, que en 2021 llegaron a cubrir cerca del 70% de la población en condición de pobreza² y a representar un costo anual de 1,13% del Producto Interno Bruto (PIB), 3,9% del Presupuesto General de la Nación (PGN) y 4,9% del PGN sin deuda. Estas cifras representan un incremento con relación al peso que este rubro tenía en las cuentas de la nación antes de 2020, el cual, entre 2014 y 2019,

¹ Este documento fue escrito en 2022 y hace referencia a los programas existentes hasta diciembre de 2022 y la reglamentación vigente en ese momento. Para inicios de 2023 se esperan cambios en algunos de los programas compilados según anuncios del gobierno nacional.

² Cálculos propios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Corresponde a la proporción de personas en condición de pobreza monetaria que reciben algún tipo de transferencia institucional.

representaba en promedio un 0,42% del PIB, 1,5% del PGN y 1,9% del PGN sin deuda. Este aumento se debe, en parte, a la aparición de los nuevos subsidios, Ingreso Solidario y Devolución del IVA.

A pesar de los impactos positivos de este tipo de intervenciones, los programas de subsidios vía transferencias de dinero están concebidos para ser parte de una política pública integral de protección social. Las transferencias monetarias en sí mismas no resuelven los problemas estructurales que generan trampas de pobreza, ni son garantía de que los servicios públicos se provean con pertinencia o calidad. Los subsidios en efectivo deben actuar como un seguro para mitigar las caídas de los ingresos de los hogares más vulnerables ante choques inesperados, o como incentivos para cambiar comportamientos con el fin de favorecer la mayor acumulación de capital humano. Por lo tanto, las transferencias deben ir acompañadas de otras estrategias de política pública que provean herramientas para la generación de ingresos, así como de una oferta de servicios sociales accesibles y de calidad en todo el territorio.

En vista del crecimiento reciente de los programas de transferencias monetarias en el país, resulta relevante entender su alcance y potencial impacto, así como analizar la pertinencia de su continuidad hacia futuro y de qué manera. Aún quedan muchas preguntas por responder en relación con su temporalidad, condicionalidad, unificación, focalización, monto, operatividad y sostenibilidad fiscal. Este estudio ofrece un primer análisis de los cinco programas de transferencias condicionadas y no condicionadas a nivel nacional vigentes hasta 2022, hace una revisión general de la literatura que los evalúa, presenta información sobre el número de beneficiarios, costos y condiciones generales, y plantea una serie de recomendaciones.

2. Descripción y focalización

Hasta 2022, Colombia contaba con veintinueve programas sociales, a cargo de doce entidades nacionales, cuyo objetivo es contribuir con mejores condiciones de vida e ingresos para la población más vulnerable del país (Sisbén, s.f.).³ De estos programas,

³ Las administraciones de los programas sociales nacionales se encuentran principalmente a cargo de Prosperidad Social, ICBF, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda. En conjunto, estas instituciones son responsables del 72% de los programas. Solo Prosperidad Social administra la tercera parte.

cinco se concentran exclusivamente en transferencias monetarias. A estos se reduce el análisis de este estudio: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Devolución del IVA. Estos se pueden clasificar en dos tipos: condicionados y no condicionados. Entre los condicionados se encuentran Familias en Acción y Jóvenes en Acción. El resto corresponden a transferencias no condicionadas. A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

2.1. Transferencias condicionadas

2.1.1. Familias en Acción (FeA)

Este programa de transferencias periódicas busca complementar los ingresos de las familias en situación de pobreza con niños y adolescentes mediante pagos monetarios condicionados. Adicionalmente, tiene como objetivo fomentar la acumulación de capital humano, por lo que los pagos están restringidos según la edad de los niños y adolescentes beneficiarios, y dependen de su asistencia escolar (en primaria y secundaria) y el cumplimiento de chequeos y controles de salud durante los primeros años de vida. Los primeros pilotos del programa se dieron en 1999 como respuesta transitoria a la crisis económica de finales de la década de 1990, que redujo súbitamente los ingresos de muchos hogares colombianos y generó un incremento de cerca de 11 puntos porcentuales (pp) en la tasa de desempleo (Llano, 2014). Desde entonces, el programa se ha convertido en el principal rostro de la inversión social en Colombia.

FeA se diseñó como una transferencia periódica condicionada para mitigar la pobreza y vulnerabilidad de las familias colombianas con miembros menores de 18 años, pertenecientes a la categoría uno del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). En su primera versión, en 2000, el grupo focalizado correspondía a 300.000 familias en 27 departamentos ubicados en cerca de 500 municipios, los cuales fueron eventualmente ampliados a 627, correspondientes a cerca del 57% del total de municipios en el país. Se definieron como municipios objetivo los que contaban a la fecha del lanzamiento del programa con entidades bancarias y los

que no fueran beneficiados por otros programas nacionales (Documento CONPES 3081 de 2000)⁴.

El programa se actualizó en 2005, cuando se amplió a un total de 400.000 familias con las mismas condiciones establecidas inicialmente y de acuerdo con las bases de datos actualizadas del Sisbén (Conpes 3359 de 2005). Además de los municipios previamente focalizados, esta nueva ampliación cubría zonas urbanas marginales, capitales de los nuevos departamentos y zonas específicas que el Gobierno Nacional definió como prioritarias⁵ (Conpes 3359 de 2005). Si bien FeA era en principio un programa esencialmente rural, las variaciones del 2005 implicaron su expansión y urbanización. Asimismo, esta actualización inició la transición hacia municipios sin bancarización, condición que permitió llegar a áreas con niveles de desarrollo más bajos.

FeA se convirtió oficialmente en una política de Estado con la Ley 1532 de 2012. Adicional a las condiciones establecidas previamente, el grupo focalizado incluiría a familias desplazadas, familias indígenas en pobreza y familias afrodescendientes en pobreza extrema⁶. En contraste con la cobertura geográfica inicial, la ampliación definida en 2012 contuvo a todos los municipios, distritos y cabildos indígenas del país. Esta cobertura se ha mantenido hasta las versiones más recientes. Dicha cobertura prioriza, en su orden, a zonas rurales-dispersas, rurales y cabeceras municipales (Ley 1948 de 2019). La actualización establecida en la Ley 1948 en 2019 especifica que el grupo de desplazados, indígenas y afrodescendientes beneficiados corresponde a aquellos en situación de pobreza según los criterios de identificación establecidos en el programa. En la última actualización del programa, establecida en 2021, las familias beneficiadas deben estar clasificadas, de acuerdo con Sisbén IV, en los grupos A1-5 y B1-4 (Departamento de Prosperidad Social –DPS-, 2021)⁷, lo que corresponde a hogares en situación de

⁴ Entre algunos proyectos gubernamentales que descalificaría a los municipios de este subsidio se encontrarían el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) y beneficiarios de Manos a la Obra-Proyectos Comunitarios, lo cual incluía a ciudades capitales, áreas conurbanas y municipios con más de 100.000 habitantes.

⁵ Aunque el Conpes no define con exactitud zonas urbanas marginales, hace mención del inicio de pruebas piloto en municipios con alta pobreza como Soacha, Cartagena y Bogotá. Entre las capitales de los nuevos departamentos se incluiría Inírida, Leticia, Mitú, Mocoa, Quibdó, Puerto Carreño, San Andrés y San José del Guaviare. Los municipios prioritarios serían Cartagena del Chairá (Caquetá), Copey (Cesar), Riosucio (Caldas) y El Carmen (Norte de Santander).

⁶ El Sisbén no se requiere para poblaciones especiales, como grupos indígenas.

⁷ El Sisbén IV clasifica a la población en cuatro grupos: pobreza extrema (A), pobreza moderada (B), población vulnerable (C) y población no pobre o no vulnerable (D). Cada grupo se divide en 5, 7, 18 y 21

pobreza extrema (A) y los hogares más vulnerables dentro del grupo de pobreza moderada (B).

Tabla 1. Transferencias bimestrales promedio por niño o niña según tipo de incentivo de FeA 2022

Tipo de incentivo	Grado escolar						Promedio mensual*
	N/A	0	1-5	6-8	9-10	11	
Salud	189.175						94.588
Educación		58.250	36.475	87.355	101.900	145.550	35.794

Fuente: DPS. Cálculos de los autores. Nota: la tabla muestra promedios por grupos. Detalles por focalizador en Anexo Tabla A.1. *El valor correspondiente a salud se estima como la división entre la suma total de transferencias por beneficiario en un año calendario y 12. El promedio de educación se estima como la razón entre el valor total de la media de transferencias de todos los grados en un año escolar por beneficiario y 12.

Las transferencias monetarias en la versión del 2022 de FeA están definidas en la Tabla 1. Dichos montos se pagan bimestralmente y el monto se distribuye de acuerdo con un esquema diferenciado que depende del grupo focalizado, el nivel escolar o edad del niño y la clasificación del municipio de residencia (Anexo Tabla A.1). Los incentivos a la salud sólo se otorgan a familias con menores de 6 años. Por su parte, el educativo está dirigido principalmente al grupo poblacional en edad escolar. Adicionalmente, existe una diferencia en el número de transferencias realizadas por año calendario según el tipo de incentivo. El de la salud se liquida durante todo el año calendario, mientras que el escolar se reduce a los diez meses del año escolar. De acuerdo con los valores de la Tabla 1, se estima que el promedio mensual del incentivo escolar por beneficiario es de 35 mil pesos y el de salud es de 94 mil pesos. Estos valores representan el 10% y 26% de la línea de pobreza per cápita nacional de 2021, respectivamente.

El incentivo escolar por familia corresponde a la suma de los incentivos otorgados a cada menor presente, hasta un máximo de tres beneficiarios por familia. Por su parte, el incentivo de salud es único por familia, sin importar el número de niños en el rango de edad definido. Estos incentivos se ajustan cada año por un monto no menor a la variación anual del IPC de ingresos bajos, con base en el artículo 6° de la Ley 1532 de 2012.

subclases, respectivamente. Los menores dígitos indican una menor capacidad de generar ingresos y peores condiciones de vida. En la versión preliminar de FeA la elección se definía por una tabla de cortes del Sisbén III diferenciado por ubicación geográfica (DPS, 2019).

Según los datos administrativos del DPS, en 2022 se beneficiaban de este programa alrededor de 1,9 millones de familias y se encontraban inscritos 3,3 millones de menores. Del total de menores beneficiarios, el 32,8% se focalizó en población desplazada, 6% en población indígena, y el 61,2% restante hacía parte de Sisbén o la Red Unidos.

2.1.2. Jóvenes en Acción (JeA)

JeA se creó con el fin de incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, además de promover su vinculación al mercado laboral formal. Las transferencias monetarias de este programa están condicionadas al acceso y continuidad de los beneficiarios a una institución de educación superior (IES) o el SENA. JeA pretende que los jóvenes pertenecientes a FeA puedan transitar hacia la educación superior. El programa adicionalmente capacita en el fortalecimiento de competencias y acciones transversales o socioemocionales. Este objetivo se logra por medio de capacitaciones enfocadas a la gestión de oportunidades y habilidades para la vida, con el fin de favorecer la inserción laboral y social. La historia de JeA se puede resumir en dos fases que se detallan a continuación.

Fase 1. El primer modelo de JeA surgió en 2002 con el CONPES 3081, con una fase piloto a partir de 2001. En su fase inicial JeA se instituyó concurrentemente con FeA. A esta etapa inicial se le llamó Red de Apoyo Social. La población objetivo de esta iniciativa era originalmente 100.000 jóvenes desempleados entre 18 y 25 años clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén. Para participar en este programa, los jóvenes debían pasar por un proceso de inscripción y verificación de elegibilidad. La focalización geográfica correspondería a las siete ciudades más grandes por tamaño poblacional: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena (Conpes 3081 de 2000). La primera versión de JeA tenía un triple objetivo: fomentar competencias ocupacionales en jóvenes para oficios específicos, impulsar la oferta de capacitación laboral privada y emparejar a jóvenes de escasos recursos con empresas de entrenamiento para el trabajo (Conpes 3081 de 2000).

El programa consistía en una capacitación de tres meses en entidades públicas o privadas acreditadas (empresas de capacitación -ECAP-)⁸, seguidos por otros tres meses de práctica laboral en empresas legalmente constituidas. Las instituciones privadas donde se entrenaban los beneficiarios fueron esenciales para la selección de cursos ofertados, su comercialización y diseño (Attanasio et al., 2011). Aunque las prácticas no eran remuneradas, los participantes recibían un subsidio monetario diario de cerca de 5.000 pesos (\$2.2 USD) para cubrir costos de transporte y alimentación, los cuales eran condicionados a su participación en el programa. En caso de que la participante fuera una mujer con niños menores de 7 años, esta transferencia ascendía a cerca de 7.000 pesos (\$3 USD) (Attanasio et al., 2011). El programa mantuvo este formato vigente hasta 2006. De acuerdo con Saavedra y Medina (2014), a lo que inicialmente se llamó JeA, desde el 2008 se transformó en el programa de ampliación de cobertura del SENA. Con estas nuevas condiciones desapareció la figura de las ECAP. En su lugar, el SENA tomó el control de la financiación, regulación y ejecución de la formación, incluyendo la regulación de los contratos con empresas para continuar la promoción del entrenamiento teórico-práctico de los aprendices.

Posteriormente, el programa fue reestructurado en 2012, en el marco de la resolución 1970 del 21 de noviembre de 2012, que es la versión vigente en 2022.

Fase 2. La versión de JeA vigente en 2022 inició en 2012, cuando se extendió la focalización poblacional a bachilleres sin título profesional entre 14 y 28 años. Según las condiciones de la última versión conocida de JeA en 2022, la población beneficiaria debe estar clasificada entre las categorías A1 y C1 del Sisbén IV, es decir, entre pobreza extrema y el primer grupo de vulnerabilidad. Esta población también requiere estar identificada en al menos una de las siguientes bases de datos: Familias en Acción, Red Unidos, Sisbén (dentro de rangos delimitados por municipio), Registro Único de Víctimas, listas censales indígenas o ICBF. El programa está dirigido principalmente a estudiantes inscritos en el SENA o una Institución de Educación Superior (IES) pública. Sin embargo, es posible que los estudiantes sean beneficiarios si se encuentran registrados en una IES privada con convenio con el DPS, como aquellas inscritas en el programa Jóvenes a la U en Bogotá, en Universidad a tu Barrio en Barranquilla, Alianza por el

⁸ Las ECAP debían estar registradas en el Registro nacional de entidades de capacitación. Para 2005, había un total de 114 instituciones que ofertaban 441 cursos diferentes (Attanasio et al., 2011).

Vaupés y el programa nacional Generación E, cuyas matrículas están financiadas con fondos del Ministerio de Educación o gasto público municipal (Cubillos, 2022).

Las áreas focalizadas por el programa corresponden a municipios seleccionados de acuerdo con tres condiciones. Primero, se requiere que el municipio cuente con infraestructura educativa para la educación superior. Específicamente, es necesario que tenga alguna oferta de SENA u otra entidad técnica, tecnológica o profesional reconocida por el Ministerio de Educación. Segundo, se priorizan los municipios con mayor Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Tercero, se identifican las áreas con mayores porcentajes de potenciales beneficiarios (DPS, 2020a). De acuerdo con los registros del DPS, en 2022, este programa llegó a 493 municipios y participaban 525.252 jóvenes.

La entrega de incentivos o transferencias monetarias condicionadas consta de tres etapas: (i) verificación de compromisos, (ii) liquidación, y (iii) entrega. La transferencia promedio mensual es diferente según el tipo de institución educativa a la que asista el estudiante. Si se trata de una IES, se desembolsa una suma de \$400.000 pesos al comienzo de cada semestre. Si se certifica la permanencia durante el semestre, se hace una transferencia adicional de \$400.000, para un máximo de cuatro transferencias por año. En caso de que el estudiante obtenga el promedio mínimo de excelencia⁹, se adiciona un valor de \$200.000 a sus pagos. Este incentivo se transfiere con base en los reportes de permanencia en el segundo ciclo de pago de cada semestre. Es decir, máximo dos veces por año. En el caso de los estudiantes del SENA, la entrega de incentivos se realiza cada dos meses, por un valor de \$400.000 pesos (Prosperidad Social, 2022). Por lo tanto, un estudiante de IES recibe un promedio mensual de \$133.000 pesos, mientras que un estudiante de SENA recibe \$200.000 (Tabla 2). Estos valores representan el 37% y el 56% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional de 2021, respectivamente.

Tabla 2. Transferencias bimestrales (SENA) y trimestrales (IES) según tipo de incentivo JeA 2022

Institución	Transferencia periódica	Incentivo excelencia	Promedio mensual*
IES	400.000	200.000	133.333
SENA	400.000	---	200.000

⁹ De acuerdo con las últimas condiciones publicadas de JeA, los receptores de excelencia corresponden a las personas con promedios académicos superiores a 4.

Fuente: DPS. Cálculos de los autores. Nota: el número de transferencias es diferente según tipo de institución. *El valor se estima como la división entre la suma total de transferencias por joven en un año calendario y 12. Estas estimaciones excluyen los incentivos por excelencia.

2.2. Transferencias no condicionadas

2.2.1. Colombia Mayor (CM)

CM busca proteger a los adultos mayores que viven en pobreza o pobreza extrema a través de un subsidio monetario, que en 2022 correspondía a un giro de \$80.000 mensuales en todo el territorio nacional.

Un primer esbozo de este programa fue creado en 1993, mediante la Ley 100, cuando se sentaron las bases para el Fondo de Solidaridad Pensional. Esta iniciativa buscaba subsidiar los aportes a pensiones de diversos grupos poblacionales que no podían realizar el aporte a pensión correspondiente dadas sus condiciones socioeconómicas. Esto evolucionó al programa REVIVIR (1994), luego a Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM) (1998), el cual fue reemplazado por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). Este se convirtió en Colombia Mayor y su primera versión nació con la Ley 797 de 2003.

Desde sus inicios CM ha contado con casi los mismos requisitos para la identificación de los potenciales beneficiarios. En la versión del programa descrita en este estudio, definida en 2021, se especificó como beneficiarios a la población colombiana que: (i) ha residido los últimos 10 años en el territorio nacional, (ii) tiene mínimo tres años menos de la edad pensional y (iii) se encuentra en los grupos A, B y C1 del Sisbén (Resolución No.1445 del 14 de julio de 2021).

En 2022, de los cerca de 6,8 millones de adultos mayores en Colombia, solo el 25% recibía una pensión. Por lo tanto, 4,9 millones estaba excluido del sistema pensional y los fondos destinados por el gobierno a CM durante la vigencia 2022 sólo cubría el 35% de esta población excluida. Debido a que el alcance de cobertura es menor que los potenciales beneficiarios del programa CM con base en las condiciones descritas, se definió un proceso de priorización de beneficiarios (Villar et al., 2020). Para ello, se ordenan los potenciales beneficiarios según sus condiciones socioeconómicas. Este

procedimiento le asigna un turno a cada persona de mayor a menor condición de vulnerabilidad. De acuerdo con ese orden se selecciona el grupo beneficiado final hasta completar la meta presupuestal.

El programa CM es de alcance nacional, por lo que cubre todos los municipios de Colombia. No obstante, han cambiado significativamente la cobertura del programa y sus montos. En contraste con las versiones más recientes, el programa inicial priorizaba los montos transferidos por personas sobre la cobertura (Villar et al., 2020). Por ejemplo, mientras que entre 2008 y 2012 el monto promedio mensual de las transferencias era alrededor de 90 mil pesos, a partir de 2013 dicho monto era de 50 mil pesos en promedio. Hasta el 2020, el promedio de transferencia mensual por persona variaba por municipio y se definía a discreción de las autoridades locales. Dicho monto variaba entre \$40.000 y \$75.000 pesos mensuales, según el municipio (Resolución 2958 de 2012). Esto cambió con la actualización de 2020, donde se definió una transferencia mensual unificada de \$80.000 pesos en todo el territorio nacional. Cabe resaltar que en algunos casos específicos existe la figura de la cofinanciación entre las transferencias nacionales y municipales de los montos de CM. Tal es el caso de Bogotá en donde la transferencia nacional a los beneficiarios se complementa con fuentes locales, dando lugar a mayores transferencias por persona. En Barranquilla, también existe el subsidio distrital al adulto mayor, el cual busca cubrir la población en lista de espera a CM.

Igualmente, la parte operativa del programa ha tenido variaciones. A partir de 2020 las transferencias pasaron de ser bimestrales a mensuales y su administración se transfirió del Ministerio de Trabajo al DPS. Este último maneja en la actualidad todos los programas de transferencias referenciados en este documento. En 2022, CM cubría aproximadamente 1,7 millones de personas y el monto mensual que recibía cada adulto mayor representa el 22% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional del 2021.

2.2.2. Ingreso Solidario (IS)

Este programa fue creado en marzo de 2020 a raíz de la crisis económica y sanitaria causada por el COVID-19, dadas las medidas implementadas de aislamiento preventivo obligatorio y la consecuente reducción de la actividad económica. IS finalizó con su último pago en diciembre de 2022. Durante su funcionamiento, este programa consistía

en dar una transferencia monetaria no condicionada a los hogares (unidades de gasto) en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, que no estuvieran cobijados por FeA, JeA, Devolución del IVA o CM. Inicialmente IS fue creado por tres meses, pero debido a la extensión de los aislamientos obligatorios y al deterioro significativo de la economía, fue extendido en varias ocasiones y financiado hasta diciembre de 2022.

Teniendo en cuenta los cambios en los criterios de selección del programa, se pueden diferenciar dos fases:

Fase 1. En su etapa inicial, IS focalizó a los hogares colombianos identificados en la Base Maestra del Sisbén¹⁰, con excepción de la población beneficiaria de otros programas de transferencias monetarias (FeA, CM, JeA o Devolución del IVA), empleados formales y pensionados (base de datos PILA). En esta fase se focalizó inicialmente a los 3 millones de hogares más vulnerables que cumplían con estas condiciones y se encontraban en situación de pobreza o vulnerabilidad según el Sisbén, priorizando las personas registradas en el Sisbén IV sobre el III (DPS, 2020b; Decreto 518 de 2020).

Fase 2. A partir del 2022, se dieron cuatro cambios fundamentales en el programa: se incluyó un mayor número de beneficiarios, logrando llegar a cerca de 4 millones de hogares, se amplió temporalmente su operación hasta diciembre de 2022. Esta ampliación se delimitó a la inclusión de los hogares clasificados en pobreza extrema según el Sisbén IV y sin ningún integrante titular de FeA, CM, JeA y Devolución de IVA. Igualmente, se definió una nueva fórmula de transferencia diferencial de acuerdo con el tamaño del hogar y la categoría del Sisbén IV de los hogares (DPS, s.f.). Este programa no condiciona los beneficiarios según su ubicación geográfica. Las condiciones específicas de focalización son como se describe a continuación:

- (i) **Potenciales beneficiarios:** todos los hogares que se encuentren registrados en la Base Maestra en condición de pobreza o vulnerabilidad. Adicionalmente, se requiere que la recolección de la información no sea

¹⁰ La Base Maestra fue creada en 2020 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la información actualizada de hogares en las bases de datos del Sisbén y múltiples registros administrativos. Esta permitió hacer el cruce de los beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias. El DNP es también el ente encargado de administrar y actualizar la base.

inferior a 2017 y que ninguno de los integrantes del hogar sea beneficiario de otras transferencias monetarias del gobierno (FeA, CM o JeA).

- (ii) **Filtro y asignación:** los potenciales beneficiarios se filtran con base en una serie de parámetros¹¹. Una vez seleccionado el grupo objetivo, el monto de la transferencia, a partir de julio de 2022, se define de acuerdo con el número de integrantes del hogar y su clasificación con base en el Sisbén, como se describe en la Tabla 3.

Los pagos y su periodicidad han tenido varios cambios desde la creación de IS. En la primera versión, identificada entre 2020 y 2021, se pagaban montos mensuales de \$160.000. En su segunda versión, durante el primer semestre de 2022, el hogar recibía bimestralmente \$400.000 si se clasificaba en grupo de pobreza extrema y \$380.000 para el resto. En los últimos cambios hechos al pago se hicieron diferenciaciones según el número de integrantes de los hogares y el Sisbén. En la primera versión diferenciada, los hogares recibían entre \$410.000 y \$435.000 según el grupo del Sibén (A o B) y el número de integrantes del hogar (unitario o más de dos personas) (DPS, s.f.). Según las últimas condiciones del 2022, los hogares beneficiarios recibían entre \$400.000 y \$435.000, dependiendo de su clasificación en el Sisbén (Tabla 3). En promedio, de acuerdo con la última versión del programa, la transferencia mensual por unidad de gasto correspondía a cerca de \$207.000. Este valor representa cerca del 30% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional de 2021. En el año 2022, este programa beneficiaba a cerca de 3,9 millones de hogares (unidades de gasto).

¹¹ IS utiliza dos filtros de selección. Filtro 1 (criterio de permanencia): se excluyen a (1) los hogares con productos financieros igual o mayor a 5 millones de pesos en el mes anterior a la transferencia, (2) algún integrante del hogar está registrado en la base de datos PILA y recibe un ingreso base de cotización superior a cuatro Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), (3) algún integrante del hogar está registrado en el régimen especial del sistema de seguridad social en salud, (4) si el hogar ha sido beneficiario y no ha hecho cobro por tres ciclos consecutivos (5) todos los integrantes del hogar en la Base Maestra han sido identificados con alguna novedad operativa como fallecimiento, duplicidad o invalidez del documento de identidad. Filtro 2 (criterio de priorización): se seleccionan los hogares del más pobre al menos vulnerable, con base en el orden del puntaje de Sisbén IV y III. Si más de un hogar tienen el mismo puntaje, se priorizará a aquellos con integrantes menores a 18 años, número de integrantes en el Registro Único de Víctimas, con jefatura femenina y número de adultos mayores en el hogar.

Tabla 3. Transferencias bimestrales por hogar de Ingreso Solidario

Grupo Sisbén	Número de personas en el hogar		Promedio mensual
	1	>2	
A	420.000	435.000	213.750
B	410.000	420.000	207.500
C*	400.000	400.000	200.000

Fuente: DPS. Cálculos de los autores. Nota: *C también corresponde al valor que reciben los hogares sin Sisbén IV. El promedio mensual corresponde a la media simple de los pagos por hogar.

2.2.3. Devolución del IVA (DevIVA)

El programa de Devolución del IVA no solo busca aliviar el impacto del cobro del impuesto sobre las ventas (IVA) en los hogares más pobres del país, sino también generar una mayor equidad del sistema tributario. El esquema de compensación fue aprobado en diciembre de 2019 (Ley 2010 de 2019) para ser puesto en marcha gradualmente en 2020. Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19, su implementación se hizo de manera rápida en marzo de 2020. Según la última versión de 2022, DevIVA consiste en un pago de \$80.000 cada dos meses y beneficia a los hogares más pobres de los programas FeA y CM principalmente. Funciona entonces como un complemento de estos programas.

En la primera versión de DevIVA, la focalización de los beneficiarios se hacía en dos etapas. La primera etapa identificaba los municipios beneficiarios con base en una aproximación del IPM estimado a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018). La segunda etapa correspondía a la delimitación de los beneficiarios con base en su clasificación en el Sisbén y la participación de los hogares en FeA y CM. De acuerdo con la última versión disponible de DevIVA, se focaliza a los posibles beneficiarios de acuerdo con tres agrupaciones¹²:

¹² Una vez identificados los potenciales beneficiarios, DevIVA prioriza de acuerdo con los siguientes ítems: (i) menor grupo del Sisbén IV, (ii) mayor variable de pobreza multidimensional según Sisbén IV, (iii) IPM estimado usando la ecuación del IPM nacional, (iv) mujer jefa de hogar, (v) mayor cantidad de menores de edad en el hogar, (vi) la edad mínima para hogares con menores de edad, (v) mayor edad de todos los integrantes del hogar, (vi) El valor generado en la priorización del hogar debe ser consecutivo al del último listado entregado por el grupo de trabajo de focalización.

- a. Hogares beneficiarios de FeA activos o beneficiarios de CM en el grupo A del Sisbén IV.
- b. Hogares sin transferencias en grupo A del Sisbén y sin ninguna transferencia de los programas sociales del Estado.
- c. Hogares con al menos un integrante activo en FeA y está clasificado entre B1 y B5 del Sisbén IV.

En 2022, esta transferencia favorecía a 2 millones de hogares. De todos los programas del gobierno, DevIVA tiene la transferencia de menor monto. El pago promedio mensual por unidad de gasto de DevIVA era de \$40.000 en 2022, este valor representa cerca del 10% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional del 2021.

2.3. Comparativo de transferencias

Los programas de transferencias monetarias en Colombia tienen características comunes. En primer lugar, comparten el objetivo de mitigar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población. A nivel operativo, se asemejan en la utilización de bases de datos similares para la identificación y focalización de los potenciales beneficiarios, así como en el uso de estrategias de priorización, debido a la restricción presupuestaria. Adicionalmente, han surgido mayoritariamente como consecuencia de crisis económicas y, en la actualidad, son administradas por la misma institución, el DPS.

La principal diferencia de los programas radica en la presencia o ausencia de condicionalidades y en la estrategia de identificación de los beneficiarios. En programas como JeA y FeA, la asistencia monetaria está sujeta al cumplimiento de criterios específicos, cuyo objetivo es la acumulación del capital humano de los beneficiarios. Por su parte, IS, DevIVA y CM no requieren de ningún tipo de cumplimiento de requisitos para recibir las transferencias, una vez los individuos o familias han sido identificados como beneficiarios con base en criterios específicos de focalización. Asimismo, cabe destacar que, a diferencia de los programas no condicionados, los condicionados requieren de un proceso de registro. Es decir, demandan la manifestación de interés y, por lo tanto, del conocimiento de la existencia de los programas y sus condiciones. Otra característica distintiva de los programas es la unidad de identificación y tipos de beneficiarios. En el caso de FeA, se identifican familias, pero los beneficiarios son los

individuos específicos que la integran. Por su parte, la unidad de identificación y beneficiarios de IS y DevIVA son todos los integrantes de las unidades de gasto, en lugar de familias. Por último, la identificación de JeA y CM es individual.

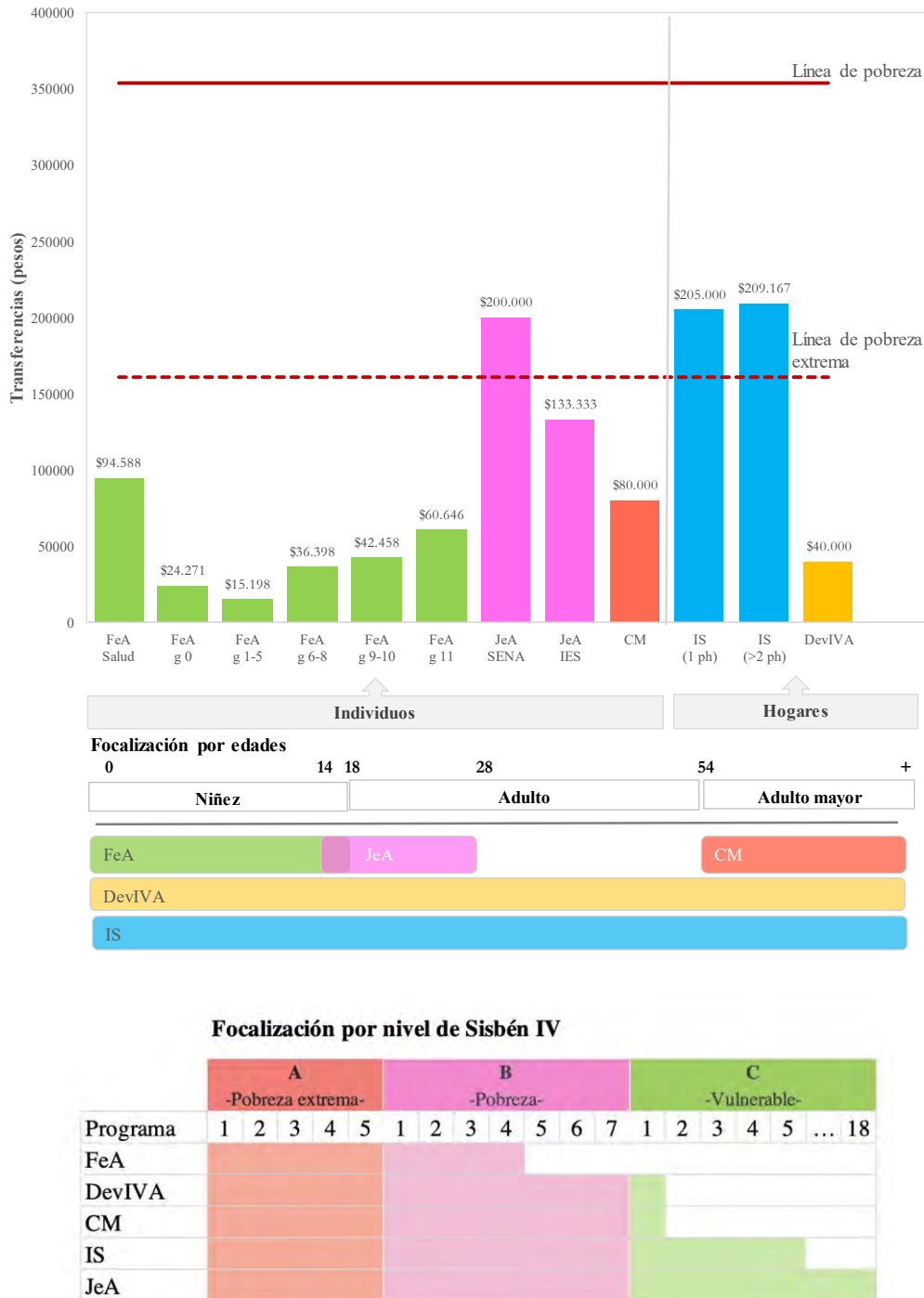
Las transferencias monetarias nacionales también difieren en los grupos poblaciones focalizados, así como en su periodicidad y monto. Debido a que los montos de FeA, JeA, IS, DevIVA y CM tienen diferentes frecuencias y se dirigen a unidades heterogéneas (personas, familias u hogares), los valores de las transferencias previamente descritos no son directamente comparables. Para hacer una comparación de las transferencias, se hace una aproximación estimando promedios simples por persona y mes para FeA, JeA y CM, y promedios mensuales por hogares para IS y DevIVA, resumidos en la Gráfica 1. Las transferencias per cápita mensual más altas corresponden a JeA, mientras que las menores corresponden a las de FeA para niños en edad escolar en grados de 1 a 5. Entre las transferencias dirigidas a todos los integrantes de los hogares, IS es el de mayor valor mensual. La transferencia mensual promedio de JeA para el SENA, JeA para IES e IS corresponden al 56%, 38% y 58,47% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional de 2021, respectivamente. El valor de los subsidios de CM representa el 22% de esta medida, mientras que este valor desciende a 11,3% en el caso de DevIVA y a 12,9%, en promedio, en FeA.

Aunque los diferentes programas tienen una focalización que, en conjunto, puede cubrir todos los grupos etarios (Gráfica 1), hay una evidente disparidad en el monto de las transferencias y, por lo tanto, en la probabilidad de que los auxilios gubernamentales ayuden a sus beneficiarios según su grupo de edad a salir de la pobreza. Previo a la crisis generada por el COVID-19, los subsidios estaban dirigidos a población en edad escolar (menores a 28 años) y los adultos mayores (al menos tres años menores a la edad pensional). Con el surgimiento de IS, las transferencias llegaron a grupos de población en edad productiva. Con esto se logró que todos los grupos etarios fueran potenciales beneficiarios de algún programa de transferencias monetarias a nivel nacional.

En la Gráfica 1 se resume, además, la focalización de las transferencias según el nivel de Sisbén IV. Los programas descritos, conjuntamente, benefician a todos los grupos clasificados según el Sisbén IV en condición de pobreza extrema, pobreza o

vulnerabilidad. Pese a esto, la mayor parte de los programas se concentran exclusivamente en los grupos A y B, y priorizan a la población en el grupo A.

Gráfica 1. Transferencias promedio mensuales (por persona u hogar) y focalización etaria y por Sisbén IV de los programas en 2022



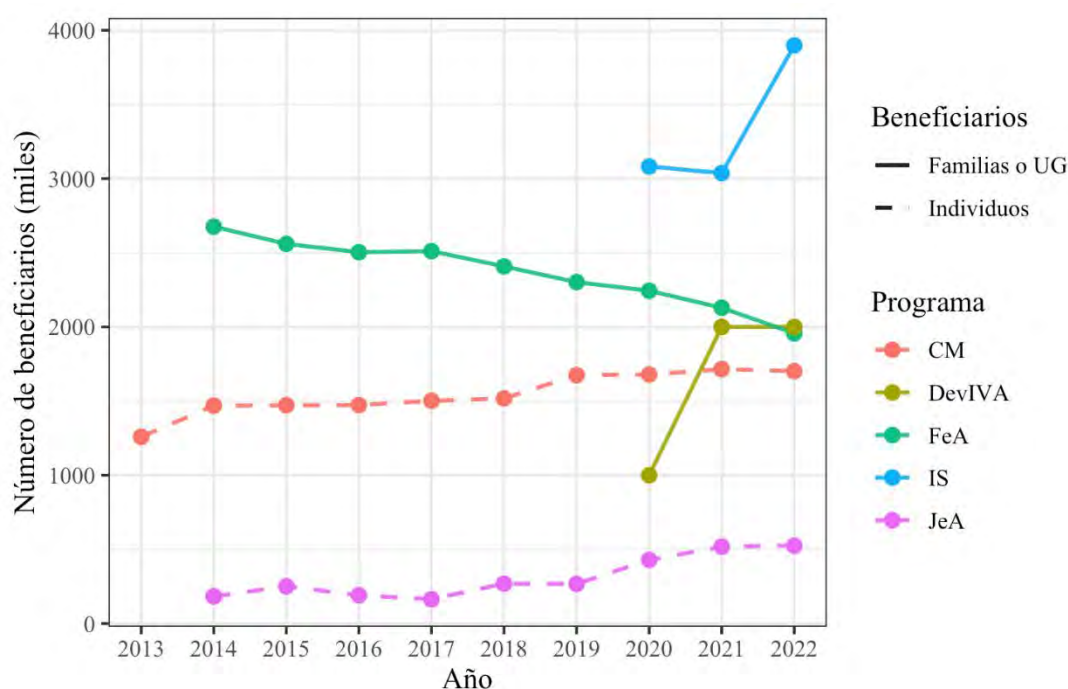
Fuente: DPS. Cálculos de los autores. Nota: (1) ph denota personas por hogar y g el grupo escolar del beneficiario. (2) últimos valores de transferencias definidos en 2022. (3) El comparativo entre las líneas de pobreza (per cápita) y las transferencias mensuales de IS y DevIVA (por hogar) se debe interpretar

con cautela ya que no son estrictamente comparables. Las líneas de pobreza son individuales y las transferencias se entregan a nivel de hogar.

3. Beneficiarios y costos

JeA y CM han tenido una expansión en montos y beneficiarios, especialmente notable desde 2018. Entre 2014 y 2018, el promedio anual de crecimiento de beneficiarios para JeA fue de 12,4%, mientras que entre 2019 y 2021 este valor ascendió a 40,6%. Por su parte, CM experimentó un incremento de 10,3% en el número de beneficiarios en 2019. Cabe resaltar que CM también presentó una importante ampliación en el número de beneficiarios entre 2012 y 2013, conforme a los ajustes descritos en la sección anterior (Villar et al., 2020). Por su parte, desde 2018, FeA ha experimentado una reducción promedio anual en el número de familias beneficiarias de 2,9% (Gráfica 2).

Gráfica 2. Beneficiarios de transferencias monetarias según programa, 2013-2022



Fuente: DPS y Villar et al. (2020) (CM 2013-2019). Cálculos de los autores. Nota: UG representa unidades de gasto.

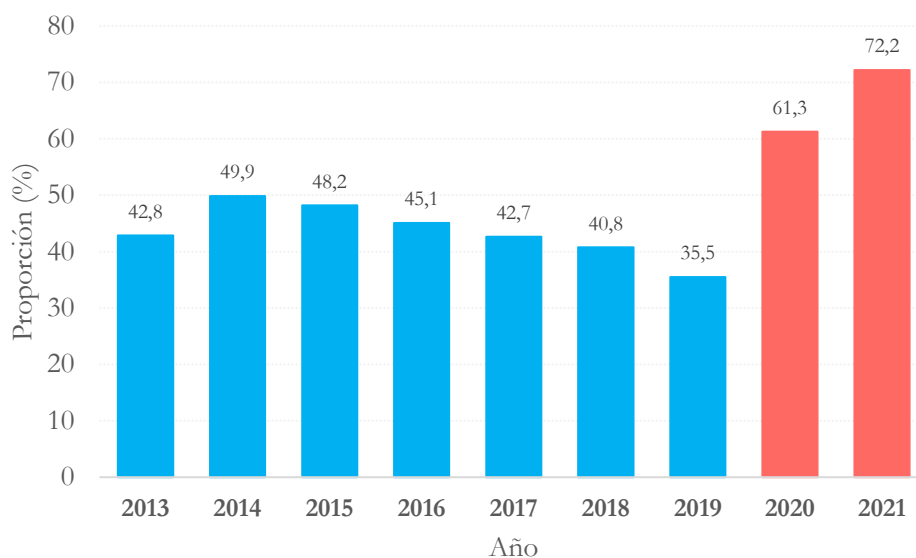
Los dos programas creados más recientemente, DevIVA e IS, han tenido expansiones muy rápidas. No solo iniciaron con un número elevado de beneficiarios, 1 y 3 millones de hogares, respectivamente, sino que incrementaron su cobertura a una tasa acelerada (Gráfica 2). DevIVA expandió el número de beneficiarios en 100% entre 2020 y 2021 e IS incrementó el número de beneficiarios entre 2021 y 2022 en 33%. En suma, las

transferencias monetarias de Colombia beneficiaban en 2022, de forma directa, a 5,8 millones de familias u hogares vía FeA o IS y a 2,2 millones de personas por JeA y CM. Estos cambios en el número de beneficiarios entre 2020 y 2022 son consistentes con el aumento en la proporción de personas identificadas en condición de pobreza monetaria que reportan recibir algún apoyo monetario durante este periodo (Gráfica 3).

Asimismo, la reducción gradual del número de familias beneficiarias del FeA, principal programa de inversión social en Colombia hasta 2019, es consistente con la disminución en la fracción de personas pobres que recibieron algún tipo de ayuda entre 2013 y 2019. Sólo entre 2014 y 2019, esta proporción se redujo 14 pp. Estas reducciones entre 2013 y 2019 pueden ser el resultado de la transición demográfica en el país. La base de la pirámide poblacional se ha hecho más estrecha a través del periodo analizado y, por lo tanto, se esperaría una menor participación en los programas sociales de familias con niños en edad escolar, condición necesaria para participar en FeA.

La aparición de los nuevos programas de transferencias en 2020 y sus recientes expansiones han permitido que, de cada 10 personas en pobreza, 6 y 7 personas se hayan beneficiado de algún tipo de ayuda institucional en 2020 y 2021, respectivamente. Estos valores contrastan notablemente con 2019. En comparación con 2019, tres personas más por cada 10 se beneficiaron de las transferencias en 2021.

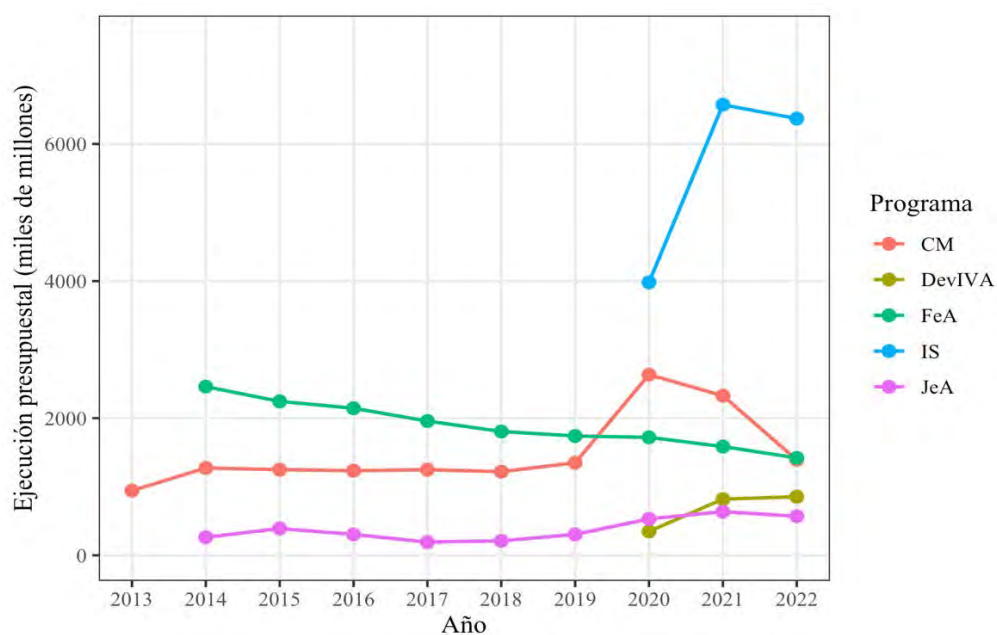
Gráfica 3. Proporción de personas en condición de pobreza monetaria con algún tipo de ayuda institucional



Fuente: DANE-GEIH. Cálculos de los autores.

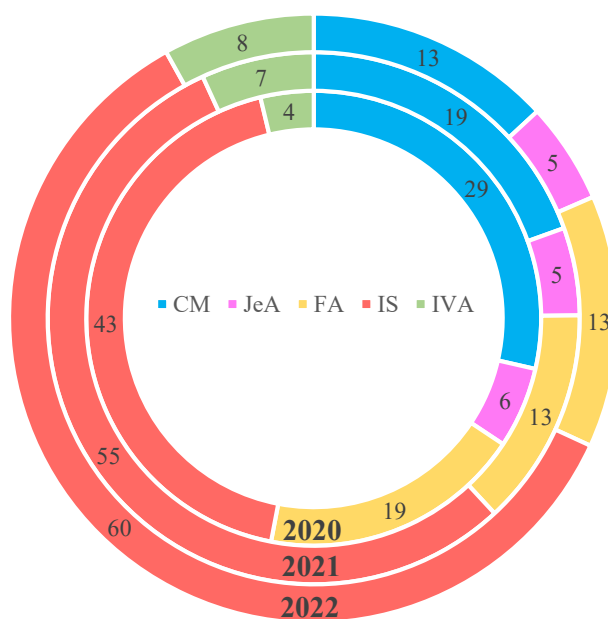
El crecimiento del número de beneficiarios ha estado acompañado, naturalmente, de un incremento del presupuesto destinado a estos programas sociales (Gráfica 4). No obstante, la distribución y el crecimiento de la participación de cada programa ha sido diferente. En respuesta a la crisis producida por el COVID-19, IS se convirtió en 2021 en el mayor captador de los recursos para transferencias monetarias con 55% del total (Gráfica 5). El segundo con más fondos es CM, posicionándose por encima de FeA, que había sido históricamente el programa con mayor destinación de estos recursos. La menor participación corresponde a JeA y DevIVA.

Gráfica 4. Montos de los valores liquidados según programa, 2013-2022



Fuente: DPS y Villar et al. (2020) (CM 2013-2019). Cálculos de los autores. Nota: información en valor real en pesos colombianos de 2018.

Gráfica 5. Cambio en la distribución de recursos por programas 2020-2022

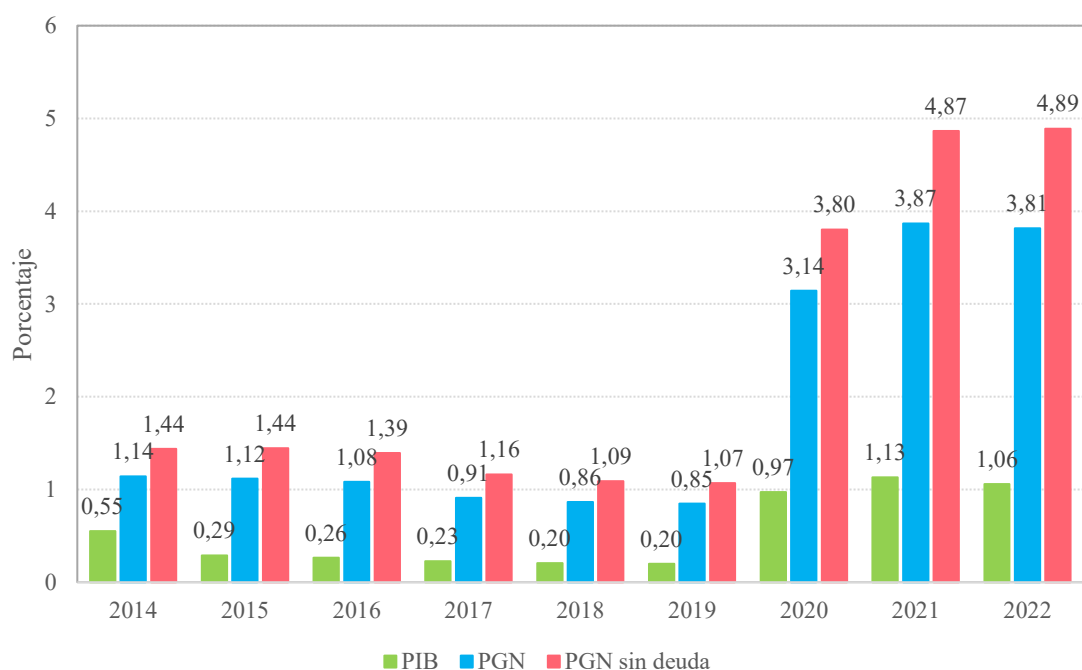


Fuente: DPS. Cálculos de los autores.

Hasta 2019, la suma total de los subsidios descritos era de \$3,5 billones anuales y representaba, en promedio, 1,5% del presupuesto general de la nación (PGN) y el 0,29%

del PIB. En los años 2020 y 2021, esta cifra ascendió a \$9,2 y \$11,9 billones y su participación anual promedio ascendió a 3,6% del PGN y 1.05% del PIB (Gráfica 6).

Gráfica 6. Participación de todas las transferencias monetarias en el PIB, PGN y PGN sin deuda, 2014 – 2022



Fuente: DPS, DANE (Cuentas nacionales) y Ministerio de Hacienda. Cálculos de los autores.

Para tener un referente sobre la magnitud de estas cifras, a continuación se presentan algunas comparaciones de presupuestos de entidades del sector social y de otros subsidios existentes actualmente en el país. Para la vigencia de 2022, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas tuvo con un presupuesto total de \$2,2 billones (Unidad de Víctimas, s.f.). Por su parte, el ICBF contó con un presupuesto total de \$7,8 billones, donde el 91,8% correspondía a presupuesto de inversión y el 8,2% restante a gasto de funcionamiento y servicio a la deuda (ICBF, s.f.). En contraste, según la apropiación vigente del DPS de 2022 (\$13,11 billones), el 98,6% representaba el gasto en inversión y el 1,4% restante gastos en funcionamiento (CARF, 2022).

Con el fin de hacer otra comparación sobre la magnitud de las cifras de inversión social de los cinco subsidios administrados por el DPS con respecto a otros subsidios otorgados por el Estado, se presenta el caso del subsidio a la electricidad, el cual fue diseñado como

un esquema de subsidios cruzados que permitiera un consumo mínimo de subsistencia con focalización basada en la estratificación socioeconómica de la vivienda (Ley 142 de Servicios Públicos). Este subsidio al consumo lo reciben las viviendas ubicadas en los estratos 1, 2 y 3, siendo el estrato 1 el que tiene un mayor porcentaje del consumo eléctrico subsidiado y el estrato 3 una menor proporción. Su financiación proviene, en parte, de un recargo del 20% a las tarifas eléctricas que pagan los consumidores residenciales de los estratos 5 y 6. Sin embargo, dado que estos recursos no han sido suficientes para cubrir el valor total del subsidio, el gobierno nacional ha transferido, en promedio, entre 0,3% y 0,4% del PIB por año, entre 2010 y 2019, para el pago de este subsidio (Abdallah et al., 2019; Mejía, 2018). Es importante recalcar que la focalización a través de estratos socioeconómico presenta graves fallas, dado que hay una proporción significativa de hogares de ingresos altos en los estratos 1, 2 y 3, tal como lo indican Eslava et al. (2021), quienes estiman que para 2017 se pagaban mensualmente 100 mil millones de pesos a hogares que no estaban bajo la línea de pobreza por el subsidio a la electricidad.

Por su parte, el déficit del fondo de estabilización de precios de los combustibles (Fepc), que subsidia el precio de la gasolina y diésel, tenía un déficit proyectado a 2022 de más de 30 billones de pesos según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MHCP, 2022), que deben ser asumidos por el gobierno nacional. Este subsidio, a pesar de su considerable tamaño, no tiene ningún tipo de focalización.

Otro subsidio de magnitud importante que otorga el gobierno nacional es a las pensiones pagadas por Colpensiones. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MHCP, 2022) estima que para el periodo entre 2022 y 2033, el gobierno nacional deberá transferir, en promedio, 1,4% del PIB a Colpensiones para cubrir el pasivo pensional de dicha entidad, sin incluir las transferencias para el pago de pensiones a regímenes especiales. Este subsidio está concentrado en personas de ingresos altos, dado que son las pensiones por encima de cuatro salarios mínimos las que más se benefician.

4. Operatividad de los pagos

Los programas de transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social siguen varias modalidades de operación con el fin de hacer efectivos los pagos a las personas focalizadas. Esto, teniendo en cuenta que muchos de los potenciales beneficiarios aún

están excluidos del sistema financiero. La forma en que los incentivos se transfieren a las diferentes áreas del territorio depende fundamentalmente de la penetración del sistema financiero y del grado de desarrollo de la infraestructura financiera de las regiones.

A excepción de CM, todos los programas descritos utilizan dos tipos de pagos: giros a través de operadores postales u otros autorizados o depósitos directos a productos financieros¹³ (DPS, n.f.). La modalidad de giros está diseñada para familias o individuos que no tienen una vinculación financiera o residen en municipios y corregimientos donde no existe presencia de entidades bancarias. Por lo tanto, las transferencias hechas mediante estos canales generan una mayor presión en la demanda de efectivo.

El segundo tipo de transferencias, los depósitos a productos financieros, consiste en abonos directos a cuentas financieras personales. Esta modalidad tiene diferencias conforme a los distintos programas. FeA vincula a todas las familias beneficiarias a una entidad financiera autorizada a través de cuentas de ahorros o depósitos electrónicos¹⁴. En el caso de DevIVA, como complemento de FeA y CM, se hace la transferencia a los productos financieros a nombre de los hogares beneficiados a través de la red bancaria autorizada. De igual forma, JeA hace los pagos a cuentas bancarias o productos financieros definidos por el programa a nombre de los beneficiarios. Por su parte, IS hace abonos a cuentas bancarias o productos financieros activos a nombre de alguno de los integrantes del hogar focalizado.

Finalmente, el programa CM utiliza dos tipos de transferencias: (1) traslado directo hecho por medio de los intermediarios bancarios definidos para ello, este mecanismo funciona como un cobro directo del adulto mayor; y (2) Subsidio económico indirecto: transferencia al Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o Centro Diurno donde se encuentre afiliado el beneficiario. CM se diferencia de los otros sistemas de pago en que no existe la modalidad de transferencia a productos financieros a nombre del beneficiario. En su lugar, los adultos reciben el subsidio a través de puntos definidos para cada municipio, los cuales se definen en conjunto con las alcaldías municipales.

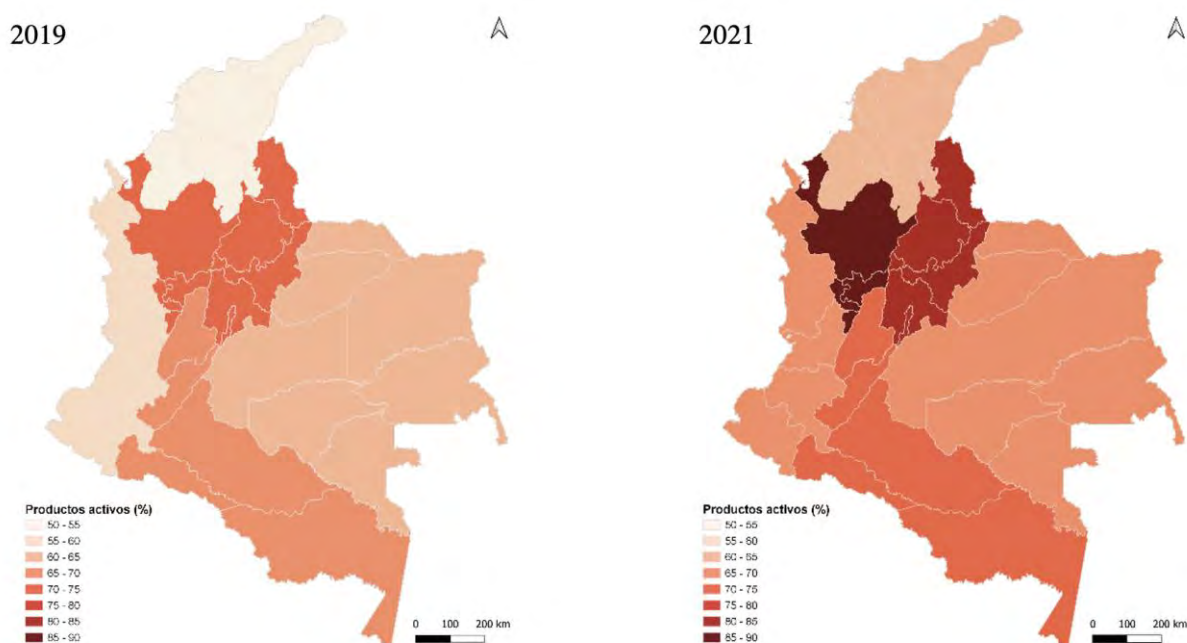
¹³ Según sean las condiciones del programa, estos depósitos pueden ir a cuentas financieras definidas por el programa o a cuentas existentes en el momento de afiliación a los programas.

¹⁴ Las familias que no logran la vinculación financiera se incluyen en la modalidad de giros. Algunas modalidades de pago usadas son Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado (CATS), monederos y billeteras digitales u otros.

Colombia ha tenido tradicionalmente una baja inclusión financiera. De acuerdo con Base Global Findex, la proporción de adultos titulares de cuenta financiera o servicios de dinero móvil en Colombia en 2017 era cerca de 50 pp inferior a la de países de la OCDE, donde la cobertura alcanza 92% (Demirguc-Kunt et al., 2018). Aunque este indicador de inclusión financiera aumentó a 60% en Colombia en 2021, la proporción de adultos en condición de pobreza con acceso a estos productos financieros era de 48%. Las medidas para Colombia en 2021 se asemejan a las de Perú, pero se distancian de las observadas en otros países vecinos como Brasil o Ecuador, donde la proporción de adultos con titularidad de cuentas en 2021 era de 84% y 64% y la proporción de las personas adultas en pobreza era de 82 y 59%, respectivamente (Demirguc-Kunt et al., 2022).

Las presiones generadas por la crisis de 2020 aceleraron el uso de productos financieros, lo que se hace evidente en el aumento de la fracción de personas con titularidad de estos productos en los últimos años (Gráfica 7). De acuerdo con el Reporte de Inclusión Financiera de 2021, el 74,8% de adultos tenía al menos un producto financiero activo en Colombia y, hasta el segundo trimestre de 2022, era de 76,9%. No obstante, los adultos de las regiones periféricas siguen teniendo una relativamente baja participación y el agregado nacional aún dista de una cobertura total. En el segundo trimestre de 2022, mientras que esta proporción era de 89,7% en el Eje Cafetero, en la región Caribe y el Pacífico era de 63% y 66%, respectivamente. Dadas las modalidades de los programas de transferencias monetarias descritos, es posible que estas diferencias y la ausencia de una inclusión financiera completa de los adultos colombianos, especialmente de los más vulnerables, pueda generar problemas de focalización de las personas con mayores necesidades y un aumento en la demanda de efectivo en áreas donde haya mayor utilización de transferencias por medio de giros.

Gráfica 7. Participación de población adulta con productos financieros activos por regiones



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de Oportunidades (2019, 2021).

5. Lecciones de la literatura

Los efectos de los programas de transferencias monetarias son múltiples y han sido demostrados a través de evaluaciones de impacto rigurosas en diferentes contextos. Las transferencias monetarias tienen un efecto demostrado en el ingreso inmediato y, por consiguiente, en la reducción de la pobreza. Además, las transferencias condicionadas tienen impactos en la acumulación de capital humano de niños y adolescentes, como se demuestra en la mejora en sus indicadores de educación y salud. Incluso las transferencias no condicionadas logran también cambios deseables en comportamientos relacionados con gasto y tiempo dedicado a educación. En estudios de más largo plazo se ha comprobado también un impacto positivo en resultados del mercado laboral. Adicionalmente, se han encontrado efectos en otras dimensiones como la actividad productiva, la criminalidad, el embarazo adolescente y el empoderamiento femenino, entre muchos otros.

La literatura sobre la evidencia de la efectividad de estos programas es supremamente amplia y ha sido utilizada para ajustar los diseños de muchas de las intervenciones

existentes en años recientes. A continuación, se describen algunos de los resultados más destacados de la literatura para Colombia y se mencionan referencias puntuales de evidencia relacionada en la región. Sin embargo, vale la pena aclarar que las menciones aquí realizadas son solo un subconjunto de la amplia literatura existente.

5.1. Impactos en consumo y pobreza

Para el caso de FeA, se encuentra un incremento en el consumo de alimentos (Urrutia y Robles, 2018), además de la menor probabilidad de estar en condición de pobreza multidimensional (Cáceres 2021). En IS se observa un mayor gasto relacionado con salud y educación (Gallego et. al., 2021) y gasto no alimentario (Álvarez et al., 2022), y en devolución del IVA una mayor probabilidad de comprar alimentos (Londoño-Vélez y Querubín 2020). Todo esto está en línea con los efectos que tienen las transferencias monetarias sobre el consumo en otros países de Latinoamérica (Fiszbein y Schady, 2009; Kondylis y Loeser, 2021). En lo referente a pobreza, se encuentra que FeA redujo la pobreza extrema (Urrutia y Robles, 2018), y se estima que, de no haber tenido los programas de transferencias monetarias en Colombia entre 2002 y 2013, la pobreza habría sido 4 pp mayor en 2013 (Obando y Andrián, 2016); lo cual también se ubica en línea con lo encontrado en el resto de Latinoamérica (Stampini y Tornarolli, 2012; Levy y Schady, 2013).

5.2. Impactos en educación

Urrutia y Robles (2018) encuentran mejoras en matrícula, años de educación, probabilidad de graduarse, desempeño en matemáticas y años aprobados para el programa FeA. Estos resultados se complementan con la evidencia de una menor deserción escolar (Attanasio et al. 2021). En esta misma línea, Villa (2018) encuentra efectos positivos en años de educación para el mismo programa. En otros estudios que miden los impactos de JeA, se halla evidencia de una mayor probabilidad de graduarse (Kugler et. al. 2022) y mayor vinculación a la educación terciaria (Kugler et. al. 2022; Gómez Gerena 2017). Dicho resultado en educación terciaria también se observa con FeA (Attanasio et al. 2021). Por su parte, los programas de Devolución del IVA e IS generan mayores gastos en educación (Londoño-Vélez y Querubín 2020) y más tiempo dedicado al estudio (Gallego et. al. 2021), respectivamente.

Cabe agregar que, si bien las mejoras en desempeño y probabilidad de graduarse se presentan con FeA sin discriminar zonas (Urrutia y Robles, 2018), hay algunas heterogeneidades entre efectos rurales y urbanos. En las zonas rurales también se encuentran mejoras en años de educación (Urrutia y Robles, 2018). Además, Benson (2012) encuentra un efecto positivo en la cantidad de colegios en zonas rurales. Sin embargo, este autor también muestra que la razón de estudiantes a docentes no presenta cambios. En contraste, las evaluaciones de FeA en zonas urbanas no encuentran impactos positivos en algunas variables como analfabetismo, asistencia y deserción (Urrutia y Robles, 2018). Los resultados positivos de los programas FeA y JeA en zonas urbanas se observan en lo relacionado a la vinculación en educación terciaria (Attanasio et al. 2021; Kugler et. al. 2022; Gómez Gerena 2017).

5.3. Impactos en salud

Urrutia y Robles (2018) muestran progresos en salud para los niños incluidos en el programa FeA en zonas principalmente rurales y en variables como talla y desnutrición. Además, también hay mejoras en la salud de los otros miembros del hogar, que no están relacionados directamente con la transferencia. Se encuentra una menor probabilidad de hospitalización y de reportar mala salud en dichos miembros del hogar (Contreras y Maitra 2020). Asimismo, se halla una menor probabilidad de inseguridad alimentaria en zonas rurales (Urrutia y Robles, 2018). Para CM se encuentra menor probabilidad de hospitalización y menos reportes de mala salud en adultos mayores (Avendaño, et. al. 2018), aunque solo con efectos significativos en los hombres. Gallego et. al. (2021) muestran que IS incrementa la probabilidad de realizar gastos en salud, pero ningún efecto en seguridad alimentaria. En DevIVA no se encuentran efectos en salud mental (Londoño-Vélez y Querubín 2020). Por otro lado, se identifica un mayor sobrepeso en niños relacionado con FeA (Urrutia y Robles, 2018), lo cual se explicaría por problemas en educación alimentaria, lo que haría que los hogares no necesariamente compren alimentos basados en una dieta balanceada.

5.4. Impactos en el mercado laboral

La literatura que evalúa los efectos de programas de transferencias en dinero sobre participación en el mercado laboral en países en desarrollo, con mercados laborales altamente informales comparables con el caso colombiano, no ha encontrado efectos negativos estadísticamente significativos de este tipo de intervenciones (Banerjee et al., 2017; Baird et al., 2018; Alzúa et al., 2013). Es decir, no hay evidencia de que dar transferencias monetarias genere pereza en las personas que las reciben, haciendo que estas no quieran trabajar.

De hecho, la evidencia muestra dos efectos deseables de este tipo de transferencias. Por un lado, el trabajo infantil parece disminuir en los hogares beneficiarios de transferencias condicionadas a asistencia al colegio tanto para Colombia como en otros países en desarrollo (Núñez et al., 2011; Behrman et al., 2011; Galiani y McEwan, 2013). Por otro lado, parece haber efectos positivos de las transferencias en dinero sobre la participación laboral de las mujeres y las horas de trabajo remunerado (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Barham, Marcours y Maluccio, 2018).

Para el caso particular de Colombia, los estudios sobre FeA no son concluyentes en cuanto a su efecto sobre el mercado laboral porque existen efectos composicionales, dado que grupos que antes participaban en el mercado laboral, tales como los niños y adolescentes, ahora están en la escuela por la condicionalidad del subsidio (Fiszbein et al., 2009; Attanasio et al., 2010; Núñez et al., 2011; Attanasio et al., 2011). Sin embargo, no hay efectos estadísticos relevantes que indiquen que FeA generó desincentivos al trabajo entre sus beneficiarios (Barrientos y Villa, 2013). De hecho, Attanasio et al. (2021) encuentran importantes resultados de los efectos de largo plazo de FeA sobre reducción de la criminalidad y aumento en la matrícula en educación superior entre los hombres y reducción en el embarazo adolescente para las mujeres. Estos resultados facilitan la participación en el mercado laboral de los beneficiarios y pueden explicar los efectos positivos de FeA sobre las tasas de empleo formal de hombres encontrados en Attanasio et al. (2023).

Respecto a los otros programas de transferencias, Gallego et al. (2021) no hallan evidencia de que IS genere desincentivos a la participación laboral entre los beneficiarios.

Sobre DevIVA, la evaluación de impacto hecha por Londoño-Vélez y Querubín (2020) no encuentra impactos positivos o negativos sobre la disposición a trabajar de los beneficiarios. Estos resultados son corroborados por la evaluación de impacto de mediano plazo de DevIVA de Econometría, SEI y UniAndes (2021) para hombres mayores de edad y hogares con jefatura femenina. No obstante, este estudio advierte que hay evidencia de una reducción de la participación laboral de mujeres no jefes de hogares en hogares beneficiarios, aunque este resultado no es robusto al uso de otras herramientas econométricas (ver nota al pie en la página 80) y, dada la metodología usada de regresión discontinua difusa, tampoco se puede generalizar a toda la población sino a las mujeres que no son jefes de hogar y tienen puntajes de corte de SISBEN alrededor del umbral determinado para ser beneficiarias de DevIVA. Pfutze y Rodríguez-Castelan (2015) muestran que, en el caso de CM, hay evidencia de que se incentiva la generación de microemprendimientos por parte de los beneficiarios con edades entre los 50 y 60 años.

Cabe resaltar que, en su primera versión, JeA era un programa de educación vocacional para jóvenes tal como se explicó en la sección anterior, los efectos encontrados también son muy positivos en cuanto a la inserción en el mercado laboral formal de las personas beneficiarias (Attanasio et. al. 2017; Kugler et. al. 2022).

5.5. Otros impactos

No todos los efectos se reducen a consumo, salud, educación o empleo. Por ejemplo, Urrutia y Robles (2018) y Cardona-Sosa et al. (2017) encuentran efectos positivos de FeA en ahorros formales, acceso a créditos formales y tenencia de muebles y enseres. Estos resultados son consistentes con el impacto positivo en el largo plazo sobre los créditos de consumo de mujeres beneficiarias de FeA, como advierten Attanasio et al. (2023). Por otro lado, Gallego et. al. (2021) encuentran mayor probabilidad de apertura de cuentas bancarias y mayor consumo de alimentos explicado por IS. Además, de acuerdo con Londoño-Vélez y Querubín (2020), hay evidencia de que DevIVA mejora la salud financiera y disminuye la probabilidad de vender pertenencias.

Por último, de FeA también se encuentran menores tasas de arresto y menor embarazo adolescente para zonas urbanas (Attanasio et al. 2021). Hay evidencia que sugiere que los efectos en tasas de embarazos por FeA dependen de su condicionalidad. Cortés et al.

(2016) señalan que sólo en caso de limitar el número de años de recepción de las transferencias por FeA se puede inequívocamente concluir que este subsidio contribuye a la disminución del riesgo de embarazo adolescente. Estos resultados, basados en el caso de Bogotá, también sugieren una mayor efectividad de las transferencias si se condiciona su prórroga al desempeño escolar y un mínimo de asistencia, como se hace en programas similares a FeA, como Subsidio Educativo.

Entre otros efectos, se ha documentado que FeA reduce transitoriamente la violencia doméstica. Camacho y Rodríguez (2020) muestran que la violencia doméstica disminuye en los meses en que se dan las transacciones de FeA y puede aumentar cuando se espera una transacción y esta no llega. El mecanismo que parece explicar este resultado es que las transferencias de FeA alivian la restricción presupuestal de los hogares de bajos ingresos y esto está asociado a menor violencia doméstica.

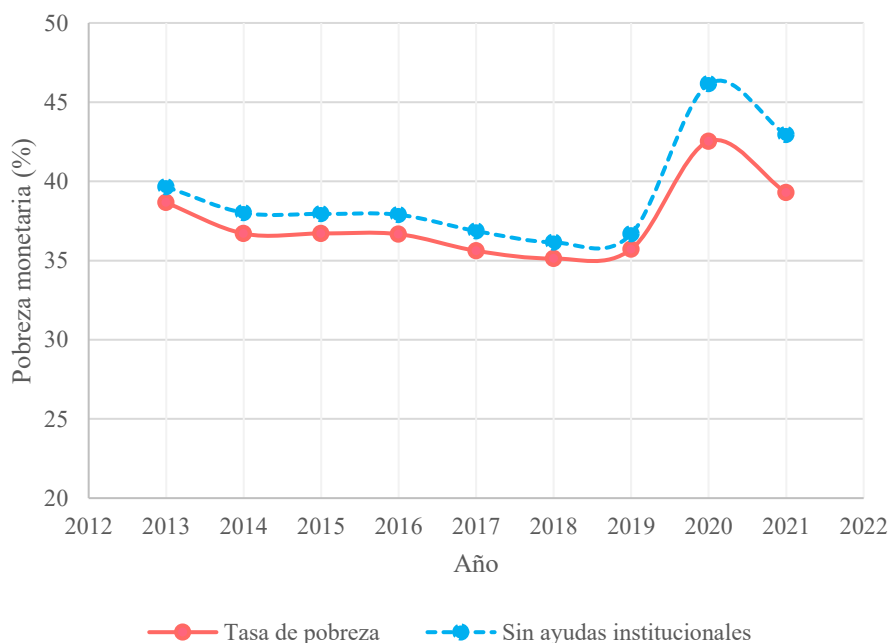
6. Efecto inmediato sobre los ingresos y la pobreza monetaria

Los posibles impactos de las transferencias sobre la mayor parte de indicadores socioeconómicos pueden evidenciarse en el mediano o largo plazo. Pese a ello, y dada la naturaleza monetaria de los subsidios, es posible evaluar su efecto inmediato sobre los ingresos y, en consecuencia, sobre la pobreza monetaria. Para analizar el efecto de los subsidios sobre los ingresos de los hogares, se presenta el ejercicio de remover artificialmente el componente de ayudas institucionales con imputaciones generadas por el DANE y publicado en conjunto con los microdatos de la GEIH. De acuerdo con los reportes del DANE, la información sobre ayudas monetarias contenidas en el componente señalado cruza información de registros administrativos (RRAA) y los datos sobre beneficios monetarios reportados por los hogares.

Se estima que, gracias a las transferencias gubernamentales implementadas durante los años 2020 y 2021, la pobreza nacional fue de alrededor de 3,6 pp menor de lo que hubiera sido en la ausencia de ellas. Es decir, cerca de 1,8 millones de personas no estuvieron en condición de pobreza monetaria en 2021 por las transferencias recibidas. Este efecto inmediato sobre la pobreza monetaria entre 2020 y 2021 contrasta significativamente con el promedio del mismo cálculo entre 2013 y 2019, el cual se estima en 1,1 pp (Gráfica 8). Sin embargo, se debe ser cauteloso con la comparación temporal de los resultados, debido

a que no parece existir una corrección completa de la información de la GEIH usando fuentes administrativas para años previos a la pandemia.

Gráfica 8. Tasa de pobreza monetaria con y sin ayudas institucionales

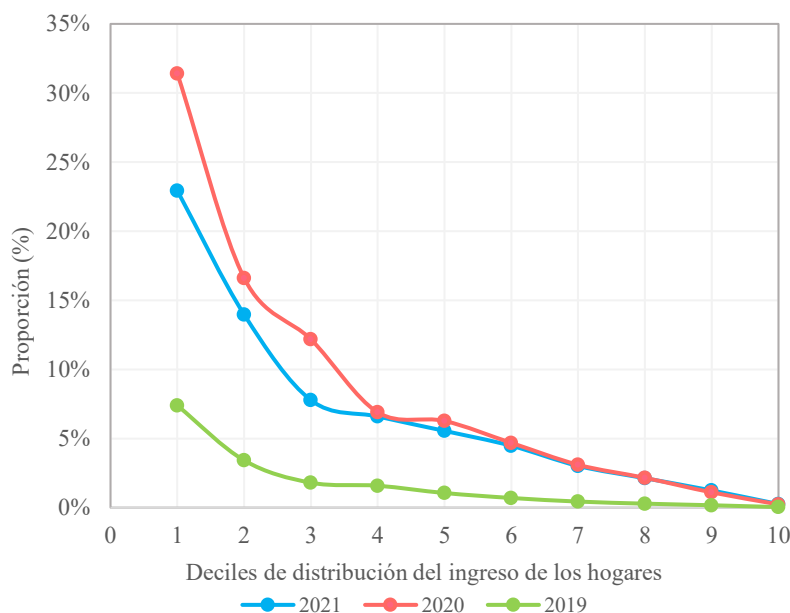


Fuente: GEIH-DANE. Cálculos de los autores.

El impacto inmediato sobre la pobreza monetaria fue más sustancial en las áreas rurales, en comparación con las urbanas. En ausencia de las ayudas monetarias institucionales, se calcula una pobreza promedio 2,7 pp superior a la observada en áreas urbanas entre 2020 y 2021. Este valor asciende a 6,8 pp para las áreas rurales. De las estimaciones por áreas se destaca que, si se excluyeran las transferencias institucionales, la pobreza monetaria de las áreas rurales habría incrementado entre 2019 y 2020, como se esperaría dado el inicio de la crisis económica de 2020. Los indicadores para estos años muestran un comportamiento contrario, la pobreza monetaria rural se redujo de 47,4% a 42,8%.

Si contrastamos los efectos de los estímulos monetarios sobre la pobreza por grupos etarios, los resultados señalan que mientras las ganancias en la pobreza infantil son similares a los valores nacionales, estos ejercieron una mayor influencia en la reducción de la pobreza entre los adultos mayores en los años 2020 y 2021 (5,5 pp).

Gráfica 9. Participación de las ayudas institucionales en el ingreso total de los hogares por deciles de ingreso, 2019-2021



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos de los autores.

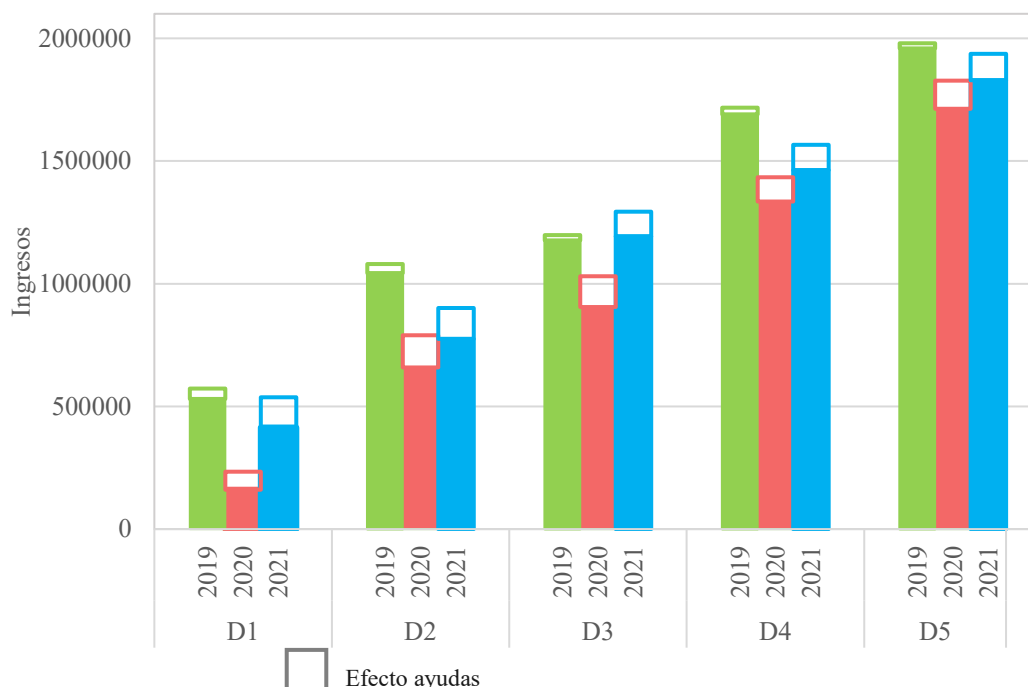
Otro rasgo notable de las transferencias institucionales es su evidente peso sobre los ingresos de los hogares en la medida en que aumenta la vulnerabilidad (Gráfica 9). En los hogares ubicados en los deciles más bajos (con menores ingresos), la participación de las ayudas instituciones en sus ingresos totales mensuales es muy superior que en el caso de los deciles superiores. Esta característica evidencia parcialmente una adecuada focalización de las transferencias. También se relaciona con el hecho de que, por definición, los ingresos son mayores en los deciles más altos. Estos resultados no descartan posibles errores de inclusión de falsos positivos basados en los procesos de focalización actuales. La Gráfica 9 es concluyente acerca de la presencia de hogares de altos ingresos que reciben transferencias institucionales, especialmente notable después de la aparición de IS y DevIVA. Estudios futuros podrían explorar mecanismos para reducir estos riesgos e identificar las características de dichos hogares.

El significativo aumento del gasto social en Colombia entre 2020 y 2021 también se refleja en el cambio en la dependencia de los ingresos de los hogares de las ayudas institucionales. La Gráfica 9 exhibe una significativa variación en las participaciones entre 2019 y 2020. Mientras que para los primeros cinco deciles de ingresos la participación de las ayudas institucionales se encontraba entre 2% y 7% en 2019, para

2020 este rango ascendió a 6% y 31%. Esta participación alcanzó su valor máximo en el primer decil de hogares en el 2020 (31%), cuando a raíz de la pandemia los ingresos de los hogares cayeron y las transferencias aumentaron.

A pesar del incremento en las transferencias monetarias en años recientes, en 2021 los ingresos de los hogares aún permanecían por debajo de sus niveles prepandemia. En ausencia del impulso en los ingresos generado por las transferencias, la caída de los ingresos hubiera sido mayor (Gráfica 10). Solo los hogares del tercer decil superaron en 2021 los ingresos previos a la pandemia por cuenta de las transferencias monetarias.

Gráfica 10. Promedio del ingreso mensual total de los hogares por deciles, 2019-2021



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos de los autores. Nota: valores reales en pesos de 2018.

Conjuntamente, las estimaciones son indicativas de una adecuada y mejorada focalización. Una alta y creciente proporción de personas en condición de pobreza se beneficia de las transferencias institucionales y la participación o pertinencia de estos ingresos aumenta con la privación económica de los hogares. Pese a ello, todavía queda un espacio por mejorar en la focalización y priorización de los beneficiarios.

7. Propuesta de diseño de los programas de transferencias sociales

A pesar de la abundante literatura sobre políticas públicas para reducción de pobreza, en general, y efectividad de transferencias monetarias, en particular, la definición y ejecución de programas de protección social continúa siendo una tarea complicada. Las preguntas más relevantes en la literatura internacional en torno a esta discusión se concentran en la pertinencia de las condicionalidades, los mecanismos de focalización, el monto a transferir y el esquema operativo. Los estudios más recientes, discuten, además, sobre la conveniencia de establecer una renta básica universal.

Las conclusiones de este documento sugieren que los elementos fundamentales a considerar en los programas de transferencias en Colombia se resumen en cuatro puntos: (i) cohesión, (ii) condicionalidad, (iii) focalización y (iv) operatividad. El rediseño de las políticas de protección debe partir del hecho de que existe una base sólida de programas de protección social que cuentan con una infraestructura operativa adecuada y que presentan resultados positivos en relación con sus objetivos. Las condiciones del país, con altos niveles de pobreza, retos de información y limitaciones presupuestarias, dejan poco espacio para una discusión sobre una renta básica universal. Sin embargo, en la práctica, los programas existentes ya constituyen un esquema cercano a una renta básica focalizada en los hogares más pobres del país.

- *Cohesión.* Colombia tiene una variedad de programas que actúan paralelamente y, en algunos casos, están dirigidos a las mismas familias. Puede haber ganancias en eficiencia de unificarlos en una única plataforma o programa. Sin embargo, se deben mantener condiciones asociadas al ciclo de vida. Esto evitaría pagos asimétricos para familias con similares composiciones y en situaciones socioeconómicas iguales, las cuales son posibles en el marco de las definiciones actuales de los programas. Por ejemplo, en las condiciones vigentes, es posible que hogares con niños en escuelas o jóvenes en educación superior no sean beneficiarios de FeA o JeA y sí pertenezcan a IS, un programa cuyo sostenimiento financiero en el largo plazo es incierto. La existencia de una única plataforma, que inicie en edad temprana y se extienda hasta la adultez, podría permitir la continuidad de los incentivos a la acumulación de capital humano de niños y adolescentes. Además, facilitaría la transición entre programas a medida que se cumplen los ciclos etarios, eliminando posibles impedimentos como la

necesidad de nueva autoidentificación o extensos procesos de registro y verificación de condiciones de elegibilidad. Esta plataforma también debería incluir a los adultos mayores, como se hace con CM, pero con ajustes de cobertura ya que hoy es insuficiente.

La integración de los fondos de transferencias permitiría también reducir costos operativos y administrativos. En algunos casos, transferencias con periodicidades y métodos de pagos distintos van dirigidas a los mismos hogares. Por ejemplo, DevIVA funciona como un suplemento de FeA y CM, pero opera con ciclos de pagos diferentes. Por su objetivo de hacer más equitativo el sistema tributario, DevIVA podría sobreponerse con los demás programas de transferencias.

- *Condicionalidad.* Aunque las opiniones en la literatura no son unánimes acerca de la preeminencia de la condicionalidad o no de los subsidios, la evidencia concluye que esta promueve una mayor acumulación de capital humano. De igual manera, se ha demostrado que los efectos de los programas no condicionados tienden a disiparse en el largo plazo (Baird et al., 2011; Artuc et al., 2020).

Algunos de los argumentos a favor de los programas sin condicionalidades indican que la imposibilidad para cumplir los requerimientos puede excluir a los grupos de la población más vulnerables, lo que representa un cuestionable costo de la condicionalidad. Para el caso colombiano, sería necesario entender mejor si las condicionalidades de algunos programas de transferencias pudieran estar excluyendo a la población más vulnerable. Este es un tema que puede explorar estudios futuros. A modo de ilustración, sería relevante evaluar si los jóvenes y niños pertenecientes a las familias más pobres tienen mayores riesgos de deserción escolar y, por lo tanto, a ser excluidos de programas como JeA y FeA.

Los modelos de programas condicionados y no condicionados no necesariamente compiten, sino que pueden diseñarse de manera que lleguen a ser complementarios (Artuc et al., 2020). Teniendo en cuenta potenciales limitaciones para cumplir las condicionalidades en poblaciones de mayor pobreza, un esquema híbrido podría representar una alternativa que vale la pena considerar. Por ejemplo, se pueden mantener las transferencias condicionadas según el ciclo de vida, como se hace

actualmente en FeA y JeA, y complementarlas con un monto no condicional básico para poblaciones específicas. El grupo sin condicionalidades se podría limitar a los hogares en mayor condición de pobreza (como los clasificados en extrema pobreza de acuerdo con el Sisbén, o un subconjunto de este grupo) con niños o unipersonales en edad pensional. Dicho monto no condicionado podría representar un impulso para superar las barreras de cumplimiento de las condicionalidades entre los grupos con tasas más altas de exclusión dadas sus condiciones de vida. En esta línea, se podrían considerar transferencias etiquetadas (*Labeled cash transfer*, LCT), que consisten en transferencias con un propósito específico comunicado de forma explícita a los beneficiarios, pero sin exigir su cumplimiento.

- *Focalización.* la focalización también se puede mejorar ajustando los rangos de edad definidos para las transferencias actuales. Para los adultos mayores, el rango definido por CM podría alinearse con las edades de pensión oficiales. Esta estrategia permitiría aumentar la cobertura de la población en edad pensional excluida, debido a las limitaciones de cobertura. Actualmente, CM inicia sus pagos desde tres años antes de la edad pensional oficial.

En los rangos de edad definidos por JeA, se podrían considerar límites de edad superiores para las personas en educación técnica o superior según el lugar de residencia de la persona. Esto debido a que jóvenes en áreas con menores niveles de desarrollo tienen mayores tasas de extraedad (Otero et al, 2023).

- *Operatividad.* Asociado a la propuesta de cohesión, un nuevo diseño debería considerar la integración operativa de los programas. Esto permitiría la reducción de los costos operativos. A este respecto, la operatividad se puede alimentar de las lecciones obtenidas de los programas actuales, replicando los modelos de ejecución presupuestaria más eficientes como el de IS (CARF, 2022). En complemento, conviene que nuevos esquemas operativos amplíen la utilización de sistemas de distribución de los pagos digitales. Esto sin desconocer que el uso de sistemas de pagos digitales está acompañado de desafíos adicionales en su inicio.

La implementación piloto de pagos digitales en DevIVA reveló posibles problemas en la población usuaria, como falta de alfabetización digital, limitaciones de

conectividad y comunicación para aquellos que experimentaron con las billeteras móviles. Por esta razón se recomienda invertir en el ecosistema digital del país, hacer una clara difusión de información y educación tecnológica y financiera para los beneficiarios, y mejorar los mecanismos de reclamos y consultas. Por último, estas estrategias pueden ser complementadas con sistemas de pagos convencionales, como los giros a través de operadores para la población con importantes barreras de digitalización, pero minimizando esta modalidad. Para llevar a cabo esta estrategia, se deben identificar las características del potencial grupo segregado por el sistema de pagos digitales (Pizatella-Haswell, 2022).

8. Resumen y lecciones

Las transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas, constituyen un elemento clave de la política social en Colombia. En 2022, 5,8 millones de familias y hogares (FeA e IS) y 2,2 millones de personas (JeA y CM) participaron en alguno de los programas de transferencias existentes del gobierno nacional, y recibieron de manera periódica un pago que, dependiendo de las condiciones del programa y la familia u hogares, varió entre \$15.000 y \$200.000 mensuales per cápita. En 2021, Colombia alcanzó a cubrir con al menos un tipo de beneficio monetario a aproximadamente el 72% de la población en condición de pobreza, lo que en la práctica equivale a una renta básica focalizada para estos hogares beneficiarios.

Previo a la pandemia, los programas de transferencias existentes se diferenciaban en que su población objetivo se encontraba en momentos diferentes del ciclo de vida. FeA está dirigido a niños y adolescentes en edad preescolar y escolar; JeA, como lo indica su nombre, beneficia a jóvenes en edad de asistir a educación terciaria; CM se focaliza en adultos mayores. En todos los casos se focaliza población pobre y vulnerable, de acuerdo con diferentes instrumentos de identificación de beneficiarios. Además, FeA y JeA son programas de transferencias que exigen a los beneficiarios cumplir con ciertas condicionalidades para la recepción de los pagos. Estas condiciones buscan estimular la acumulación de capital humano en niños, adolescentes y jóvenes.

A raíz de la pandemia del COVID-19, en el año 2020 se amplió significativamente la cobertura de programas de transferencias a través de dos programas nuevos: se aceleró la implementación de la transferencia de DevIVA y se creó el programa de IS para hogares

que no estuvieran en los programas de transferencias ya existentes. Durante su implementación, entre 2020 y 2022, IS constituyó el programa más grande en términos de beneficiarios y presupuesto. El inicio de estos nuevos programas permitió que personas en condición de pobreza que no estuvieran en los rangos de edad definidos por FeA, JeA y CM tuvieran algún tipo de subsidio, de tal forma que, integralmente, todos los grupos etarios pudieran tener potenciales beneficiarios.

La efectividad de las transferencias en mejorar diferentes ámbitos de la vida de los hogares beneficiarios ha sido probada ampliamente por la literatura. En Colombia, existe evidencia de impactos positivos en consumo, salud, educación y empleo, entre otros. Además, no existe evidencia concluyente de que la recepción de las transferencias desincentive la participación en el mercado laboral.

Las transferencias monetarias tienen, sin duda, un costo fiscal importante. Como se indicó anteriormente, a 2022 representaron 1,13% del PIB. Esto no implica que los programas de transferencias existentes sean insostenibles. En especial, se debe considerar que el número de beneficiarios de estas transferencias fue alto entre 2020 y 2021 por la crisis económica derivada de la pandemia por COVID-19. Pero es de esperarse que a medida que haya recuperación económica en el país, los receptores de estos subsidios caigan en el tiempo, si se mantienen criterios de focalización estrictos con base en la clasificación del Sisbén. Del mismo modo, se debe considerar que mientras la ejecución presupuestal de la inversión social por IS es de 98% y la de otros programas del DPS 80% en el 2021 (CARF, 2022), la ejecución presupuestal de toda la inversión del PGN fue de 76%.

Dadas las limitaciones presupuestales del país, también se debe considerar la posible competencia por recursos entre inversión social e inversión en capital fijo. Para el desarrollo económico del país, son necesarios ambos tipos de inversión, dado que, sin inversiones en capital fijo, como carreteras y puentes, difícilmente puede haber crecimiento económico. Pero sin inversión social que permita resolver las necesidades inmediatas de consumo e inversión de la población tampoco va a ser posible contar con un entorno social pacífico que de confianza a los inversionistas para depositar su dinero en activos fijos en Colombia. Dadas estas complejidades, la inversión social y en activos fijos son complementarias más que sustitutas.

Las lecciones de dos décadas de programas de transferencias monetarias en Colombia sugieren que a pesar de su éxito como mecanismo de apoyo y suavización del consumo de los hogares más pobres y de incentivo para generar cambios en comportamiento que permitan la acumulación de capital humano en niños y jóvenes, es relevante hacer una revisión del estado actual del conjunto de programas, teniendo en cuenta su rápido crecimiento desde 2020.

La posibilidad de tener una renta básica universal en el país es una discusión fútil, dado el déficit fiscal actual que está por encima de los límites recomendados por el CARF. Este documento plantea la discusión sobre la conveniencia de unificar los programas de transferencias sociales bajo una única plataforma con criterios claros de focalización y condicionalidad, según el ciclo de vida y condiciones socioeconómicas de los hogares. Se puede considerar un programa bajo unos criterios unificados, que permita tener una renta básica focalizada en niños en educación primaria, jóvenes en educación terciaria y adultos mayores sin pensión. Adicionalmente, se puede considerar un modelo híbrido que integre las condicionalidades actuales con transferencias no condicionadas dirigidas a hogares con niños y hogares unipersonales de personas en edad pensional sin seguridad social en pobreza extrema que tengan restricciones para el acceso y cumplimiento de las exigencias actuales.

La integración de programas facilitaría, además, la logística de pagos de un único programa, permitiendo tener ahorros en la negociación con los operadores bancarios. Adicionalmente, los beneficios fiscales de la unificación de los programas podrían ser mayores si este replica y mejora el modelo de operatividad de IS, el sistema de transferencias con mayor eficiencia y ejecución presupuestal (CARF, 2022). Finalmente, esta propuesta sugiere la reconsideración de los rangos de edad de los programas, principalmente en el espacio geográfico. En suma, la propuesta de este documento se centra en el rediseño de las transferencias monetarias nacionales, dirigidos a cuatro ejes: cohesión, condicionalidad, focalización y operatividad.

La agenda de investigación futura de las transferencias en Colombia debe considerar algunos temas de relevancia de política pública que aún no se han explorado. Con base en la revisión de literatura de este estudio, sugerimos cuatro. En primer lugar, es necesario hacer una evaluación de equilibrio general, el cual permita determinar los posibles efectos

inflacionarios de las transferencias monetarias. Además, es importante evaluar los efectos diferenciales por grupos poblacionales, así como la identificación de los posibles errores de exclusión e inclusión para mejorar los procesos de focalización. Por último, los estudios deben considerar los potenciales costos y consecuencias de la expansión de la modernización de los pagos.

Bibliografía

- Abdallah, C., Brollo, F., Frank, A., y Prady, D. (2019). Colombia. Informe Técnico: Reforma a los Precios de la Energía. Informe de país No. 19/344. Fondo Monetario Internacional.
- Álvarez, E; Gallego, J.; Hoffmann, B.; Medina, M. P.; Pecha, C.; Stampini, M.; Vargas, D. & Vera-Cosio, D. (2022). Evaluación de impacto de corto y mediano plazo del programa Ingreso Solidario. *Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y economía. Nota Técnica IDB-TN-2514.*
- Alzua, M., Cruces, G., Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*. 26 (4), 1255-1284.
- Artuc, E.; Cull, R.; Dasgupta, S.; Fattal, R.; Filmer, D.; Gine, X.; Jacoby, H.; Jolliffe, D.; Kee, H.; Klapper, L.; Kraay, A.; Loayza, N.; McKenzie, D.; Ozler, B.; Rao, V.; Rijkers, B.; Schmukler, S.; Toman, M.; Wagstaff, A.; Woolcock, M. (2020). Toward Successful Development Policies: Insights from Research in Development Economics. Policy Research Working Paper; No. 9133. World Bank, Washington, DC.
- Attanasio O., Fitzsimons E., Gomez A., Gutiérrez M. I., Meghir C., Mesnard A. (2010). Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 58, 181–210.
- Attanasio, O., Kugler, A., Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3): 188-220.
- Attanasio, O.; Guarín, A.; Medina, C. & Meghir, C. (2017). Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 131-43.
- Attanasio, O., Sosa, L. C., Medina, C., Meghir, C., & Posso-Suárez, C. M. (2021). Long Term Effects of Cash Transfer Programs in Colombia (No. w29056). *National Bureau of Economic Research*.
- Attanasio, O., Sosa, L. C., Medina, C., Meghir, C., Posso-Suárez, C. M. & Taboada, B. (2023). The Long-Term Effects of Conditional Cash Transfer Programmes: Evidence from Colombia. *Public Economics*. Recuperado de: <https://voxddev.org/topic/public-economics/long-term-effects-conditional-cash-transfer-programmes-evidence-colombia>
- Avendano, M.; Hessel, P.; Rodríguez-Castelán, C. & Pfütze, T. (2018). Social pension income associated with small improvements in self-reported health of poor older men in Colombia. *Health Affairs*, 37(3), 456-463.
- Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. (2018). Experimental Evidence of Exposure to a Conditional Cash Transfer During Early Teenage Years: Young Women's Fertility and Labor Market Outcomes. CEPR Discussion Paper No. DP13165.
- Baird, Sarah, Craig McIntosh, and Berk Özler. (2011). "Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment." *The Quarterly Journal of Economics* 126 (4): 1709–53.
- Baird, Sarah; McKenzie, David; Ozler, Berk. 2018. The Effects of Cash Transfers on Adult Labor Market Outcomes. Policy Research Working Paper; No. 8404. World Bank, Washington, DC.

- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G., y Olken, B., (2017). “Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs”, *World Bank Research Observer*, 32(2): 155-184.
- Barrientos, A.; Villa, J. (2015). Antipoverty Transfers and Labour Market Outcomes: Regression Discontinuity Design Findings. *The Journal of Development Studies*, (51)9.
- Behrman, J. R., Parker, S. W., & Todd, P. E. (2011). Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits? A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades. *The Journal of Human Resources*, 46(1), 93–122. <http://www.jstor.org/stable/25764805>.
- Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P. y Pouliquen, V., (2015). “Turning a Shove into a Nudge? A “Labeled Cash Transfer” for Education”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3): 86–125.
- Benson H, A. L. (2012). Efectos de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa. *Revista desarrollo y sociedad*, (70): 51-91.
- Cáceres Quintero, L (2021). Efectos en pobreza multidimensional y participación laboral de los programas de transferencias monetarias sobre las víctimas del conflicto armado colombiano.
- Camacho, A. y Rodríguez, C. (2020). Happily ever after? Domestic Violence in Periods of Scarcity. Documento CEDE No. 21. Universidad de los Andes.
- Cardona, L., Medina, C., and Núñez, J. (2017). Impacto de las transferencias condicionadas sobre el mercado de crédito: el caso de Familias en Acción en Colombia. In Tamayo, C. and Malagón, J., editors, *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Asobancaria.
- CARF (2022). Ingreso Solidario: ¿continuarlo o no continuarlo?. Recuperado de: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-201795%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Cortés, D., Gallego, J., Maldonado, D. (2016). *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 16(1): 219-258.
- Cubillos, Y (2022). Inscripciones Jóvenes en Acción 2022 [archivo de vídeo]. Recuperado de <https://twitter.com/i/broadcasts/1djGXPpkvYOGZ>
- Contreras Suarez, D. y Maitra, P. (2021). Health spillover effects of a conditional cash transfer program. *Journal of Population Economics*, 34(3), 893-928.
- Decreto 518 de 2020. *Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Bogotá, Colombia, 4 de Abril de 2020.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2020a). *Manual Operativo Programa: Jóvenes en Acción*. Bogotá, Colombia: DPS.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2020b). *Manual Operativo Programa Ingreso Solidario*. Recuperado de: https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/documentos/Manual_Operativo-Ingreso-Solidario.pdf
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (s.f.). *Ingreso Solidario*. Recuperado de <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (Abril de 2021). *Familias en Acción inician inscripción*. Recuperado de

<https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/familias-en-accion-inicia-inscripciones/>

- Departamento Nacional de Planeación. (2000). *Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos (Documento CONPES 3081)*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por \$86,4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social (Documento CONPES 3359)*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Demirguc-Kunt, A.; Klapper, L.; Singer, D.; Ansar, S.; Hess, J. 2018. *Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank.
- Demirguc-Kunt, A.; Klapper, L.; Singer, D.; Ansar, S. 2022. *Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19*. Washington, DC: World Bank.
- Econometría, SEI, Universidad de los Andes (2021). Evaluación de Mediano Plazo del Programa de Compensación de IVA. Recuperado de: https://sinergia.dnp.gov.co/Evaluaciones/Eval_impacto_mediano_plazo_Programa_Compensacion_IVA_Informe_Resultados.pdf
- Eslava, M., Révolo, M.J., y Ortiz, R. P. (2021). Diseño y Formulación de Subsidios a la Demanda de Energía Eléctrica en Colombia. Background paper para la Misión de Transformación Energética. Serie Documento CEDE 2021-15. Universidad de los Andes.
- Fiszbein, Ariel; Schady, Norbert; Ferreira, Francisco H.G.; Grosh, Margaret; Keleher, Niall; Olinto, Pedro; Skoufias, Emmanuel. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC.
- Galiani, S., & McEwan, P. J. (2013). The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 103, 85-96.
- Gallego, J.; Hoffmann, B.; Ibararán, P.; Medina, M. P.; Pecha, C.; Romero, O. & Vera-Cosio, D. (2021). Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. *Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y economía. Nota Técnica IDB-TN-2162*.
- Gómez Gerena, M. F. (2017). El impacto del programa " Jóvenes en Acción" sobre el acceso y la deserción en educación superior.
- ICBF (s.f.). *Presupuesto general*. [Presupuesto General | Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF](#)
- Kondylis, Florence; Loeser, John. 2021. *Intervention Size and Persistence*. Policy Research Working Paper, No. 9769. World Bank, Washington, DC.
- Kugler, A.; Kugler, M.; Saavedra, J. & Prada, L. O. H. (2022). Long-Term Educational Consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and Their Relatives. *J. Human Resources*, 57(1): 178-216.
- Llano, J. (2014). *Familias en acción: la historia a la luz de sus impactos*. Coyuntura Económica, Fedesarrollo.
- Ley 142 de 1992. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia, 11 de Junio de 1994.

- Ley 1532 de 2012. *Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia, 7 de Junio de 2012.
- Ley 1948 de 2019. *Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. Bogotá, Colombia, 8 de enero de 2019.
- Ley 2010 de 2019. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, 2019.
- Levy, S.; Schady, N. (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 27(2), pages 193-218, Spring.
- Loeser, J., Ozler, B; Premand, P. (2021). What have we learned about cash transfers? *World Bank Blogs*. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/impactevaluations/what-have-we-learned-about-cash-transfers>
- Londoño-Vélez, J. y Querubín, P. (2020). El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Impacto_Compensacion_IVA.pdf
- Marcillo, E., Mullally, C., Reimão, M. E., & Useche, P. (2021). Do Conditional Cash Transfers reinforce the traditional gendered division of labor?. *Available at SSRN*.
- MacLeod, M., Piggott, S., Sarraj, J., & Dos Santos Stiller, N. (2021). How to Deliver Cash Transfer Programs More Effectively to Hard-to-Reach Populations. *Stanford Social Innovation Review*.
- Marcillo, E., Mullally, C., Reimão, M. E., & Useche, P. (2021). Do Conditional Cash Transfers reinforce the traditional gendered division of labor?. *Available at SSRN*.
- Mejía, L. F. (2018). Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias más justo, transparente y eficiente. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20seminario%20%27Subsidios%20y%20eficiencia%20del%20gasto%27%20Hacia%20un%20nuevo%20sistema%20de%20subsidios%20y%20transferencias.pdf>
- Millán, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. & Stampini, M. (2019). Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, 34(1):119-159.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.
- Núñez, J. (2011). Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final. Centro Nacional de Consultoría.
- Obando, N.; Andrián, L. (2016). Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s. Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-1074.
- Otero, A., Álvarez, O., Acosta, K. Villegas, A. (2023). Caracterización de la oferta y demanda laboral en la Región Caribe. Manuscrito en preparación.
- Pizatella-Haswell, R. (2022). The Digitization of Emergency Cash Assistance During COVID-19 in Colombia. Brief Innovations for Poverty Action (IPA). Recuperado de <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Updated-The->

[Digitization-of-Emergency-Cash-Assistance-During-COVID-19-in-Colombia.pdf](#)

- Quiroga, B. (2006). Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción: una evaluación de impacto.
- Resolución 2958 de 2012 (s.f.). Por la cual se efectúa una asignación de recursos para ampliación de cobertura del programa de Protección Social al Adulto Mayor de la Subcuenta del Fondo de Solidaridad Pensional para la vigencia fiscal 2012.
- Rodríguez, C. (2015). Violencia intrafamiliar y transferencias monetarias condicionadas: El impacto de Familias en Acción en Colombia (No. IDB-WP-621). IDB Working Paper Series.
- Saavedra, J.; Medina, C. Formación para el trabajo. En Montenegro y Meléndez (Compiladores): Equidad y movilidad social Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Kimpres Ltda., Bogotá, Colombia.
- Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) (s.f.). Programas Sociales. Recuperado de: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/programas-sociales.aspx>
- Stampini, M. y Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?, BID.
- Unidad de Víctimas (s.f.). *Presupuesto agregado Vigencia a enero 2022*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/presupuesto-agregado-vigencia-enero-2022/71886>
- Urrutia, M. y Robles Báez, C. (2018). “Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)”, Documentos CEDE No. 54, Universidad de los Andes.
- Villa, J. M. (2018). The continuous treatment effect of an antipoverty program on children's educational attainment: Colombia's Familias en Acción. *Review of Development Economics*, 22(3), 1239-1262.
- Villar, L., Becerra, A., Forero, D., Ortega, M. (2020). El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor. Fedesarrollo, 78.

Anexo

Tabla A.1. Incentivos diferenciados de FeA 2022

Tipo de incentivo	Grupo focalizado	Categoría	Grado					
			0	1-5	6-8	9-10	11	N/A
Salud, crecimiento y desarrollo	Sisbén y Red Unidos	N/A						174.650
	Desplazados e indígenas	N/A						203.700
Educación		1	58.250	43.800	101.950	116.400	160.050	
	Sisbén y Red Unidos	2	58.250	29.150	72.750	87.400	131.050	
		3	58.250	43.800	72.750	87.400	131.050	
	Desplazados	1	No se paga	No se paga	101.950	116.400	160.050	
	Todos	4*	58.250	43.800	101.950	116.400	160.050	

Nota: (1) la tabla está basada en información obtenida de Prosperidad Social (N.D.). (2) *Incluye también todas las categorías municipales para indígenas y desplazados en categorías 2, 3 y 4 (3) Las categorías corresponden a la clasificación de los municipios, de la siguiente forma: (i) Categoría 1: Bogotá; Categoría 2: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio; Categoría 3: Municipios con incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70% (datos censo 2005); Categoría 4: Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70% o superior (datos censo 2005).