

## Evolución de las transferencias monetarias en Colombia

Karina Acosta, Bibiana Taboada-Arango,  
Andrea Otero-Cortés y Jaime Bonet-Morón

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Evolución de las transferencias monetarias en Colombia

Karina Acosta, Bibiana Taboada-Arango,  
Andrea Otero-Cortés y Jaime Bonet-Morón

Recibido: 11/04/23  
Aceptado: 10/10/23

## Resumen

Los programas de protección social se han convertido en una herramienta indispensable y efectiva para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. En este artículo se examinan los cinco principales programas de transferencias monetarias de Colombia, y se estudian su historia, su focalización, su cobertura, su operatividad y los compromisos fiscales derivados de su implementación. Asimismo, se 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 consolidación de la información existente sobre el tema en Colombia, que permite entender de manera comprensiva el alcance y los retos de estos programas, así como identificar posibles áreas de investigación y mejora.

---

## Palabras clave

Pobreza, ingresos, mitigación de la pobreza, familia, juventud, ancianos, programas de acción, subsidios, seguridad social, Colombia

## Clasificación JEL

I38, L38, H5

## Autores

Karina Acosta es Investigadora Junior en el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República de Colombia. Correo electrónico: kacostor@banrep.gov.co.

Bibiana Taboada-Arango es miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia. Correo electrónico: btaboada@banrep.gov.co.

Andrea Otero-Cortés es Investigadora en el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República de Colombia. Correo electrónico: aoteroco@banrep.gov.co.

Jaime Bonet-Morón es Gerente de la Sucursal Cartagena del Banco de la República de Colombia. Correo electrónico: jbonetmo@banrep.gov.co.

## I. Introducción<sup>1</sup>

Los subsidios por medio de 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 en que se exige el cumplimiento de una regla de requisitos específicos para que puedan ser desembolsadas al hogar beneficiario según los criterios de focalización existentes. Usualmente, esta regla consiste en que el beneficiario haga cierto tipo de inversión en capital humano como, por ejemplo, matricular a sus hijos en el colegio y asegurar una asistencia mínima. En contraste, las transferencias no condicionadas no requieren que el beneficiario cumpla con requisitos adicionales, aparte tener derecho a ellas en el marco del instrumento de focalización utilizado.

El uso de transferencias monetarias se ha extendido en el mundo, y su éxito en la reducción de la pobreza, así como sus resultados positivos en dimensiones específicas como la educación y la salud han sido probados, aunque la magnitud varía dependiendo del contexto y el diseño del programa (Loeser, Özler y Premand, 2021; Millán y otros, 2019). En Colombia, el uso de transferencias condicionadas como estrategia de mitigación de la pobreza se inició con Familias en Acción, en 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 modalidades de funcionamiento similares a las de Familias en Acción. Hasta finales de 2022, existían cinco modalidades de transferencias monetarias del gobierno nacional, que en 2021 llegaron a cubrir a cerca del 70% de la población en condición de pobreza y a representar un costo anual del 1,13% del producto interno bruto (PIB).

A pesar de los efectos positivos de este tipo de intervenciones, los programas de subsidios mediante 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. Las transferencias monetarias deben actuar como un seguro para mitigar las caídas de los ingresos de los hogares más vulnerables ante choques inesperados, o como incentivos para 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 Colombia y otros países, especialmente latinoamericanos, resulta relevante entender su alcance y su potencial impacto, así como analizar la pertinencia de su continuidad en el futuro y las formas en que debería producirse. Aún quedan muchas preguntas por responder en relación con su temporalidad, condicionalidad, unificación, focalización, monto, operatividad y sostenibilidad fiscal. En este estudio se ofrece un primer análisis de los cinco programas de transferencias condicionadas y no condicionadas a nivel nacional vigentes en Colombia hasta 2022, se hace una revisión de la literatura en que se los evalúa, se presenta información sobre el número de beneficiarios, los costos y las condiciones generales, y se plantean una serie de recomendaciones. El documento hace referencia a los programas existentes hasta diciembre de 2022 y la reglamentación vigente en ese momento.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, de los empleados del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) Gerson Javier Pérez y Juliana Jaramillo y del revisor externo del documento. También agradecen a Fabián Ramírez por su asistencia en esta investigación. Los comentarios pueden enviarse al correo electrónico kacostor@banrep.gov.co.

## II. Descripción y focalización

Hasta 2022, Colombia contaba con 29 programas sociales, a cargo de 12 entidades nacionales, cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población más vulnerable del país (SISBEN, s/f)<sup>2</sup>. De estos programas, cinco se concentran exclusivamente en transferencias monetarias y a estos se refiere 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: programas de transferencias condicionadas y no condicionadas. Entre los programas de transferencias condicionadas se encuentran Familias en Acción y Jóvenes en Acción. El resto corresponden a transferencias no condicionadas.

### 1. Transferencias condicionadas

#### a) Familias en Acción

El programa Familias en Acción busca complementar los ingresos de las familias en situación de pobreza que tienen niños o 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 beneficiarios y dependen de su asistencia escolar (en educación primaria y secundaria) y del cumplimiento de controles de salud durante los primeros años de vida.

Las primeras experiencias piloto del programa tuvieron lugar en 1999 como respuesta transitoria a la crisis económica de finales de la década de 1990, que se tradujo en una reducción súbita de los ingresos de muchos hogares colombianos (Llano, 2014). Desde entonces, el programa se ha convertido en el principal rostro de la inversión social en Colombia. En su primera versión, en 2000, el grupo focalizado correspondía a 300.000 familias en cerca de 500 municipios, que fueron posteriormente ampliados a 627, correspondientes a cerca del 57% del total de municipios del país (DNP, 2000). El programa se actualizó en 2005, cuando se amplió a un total de 400.000 familias (DNP, 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 prioritarias (DNP, 2005). Si bien Familias en Acción era en principio un programa esencialmente rural, las modificaciones de 2005 implicaron su expansión y urbanización e hicieron posible que llegara a municipios sin bancarización, condición que permitió acceder a áreas con niveles de desarrollo más bajos.

Familias en Acción se convirtió oficialmente en una política de Estado en 2012 (Colombia, 2012a). En contraste con la cobertura geográfica inicial, la ampliación definida en 2012 incluyó a todos los municipios de Colombia. Esta cobertura se ha mantenido hasta las versiones más recientes. Dicha cobertura prioriza, en ese orden, a zonas rurales dispersas, zonas rurales y cabeceras municipales (Colombia, 2019a). Según la última actualización del programa, establecida en 2021, las familias beneficiadas deben estar clasificadas, de acuerdo con la cuarta versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV), en los grupos A1 a A5 y B1 a B4 (DPS, 2021)<sup>3</sup>, correspondientes a hogares en situación de pobreza extrema (A) y los hogares más vulnerables dentro del grupo de pobreza moderada (B).

<sup>2</sup> La administración de los programas sociales nacionales se encuentra principalmente a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En conjunto, estas instituciones son responsables del 72% de los programas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social administra por sí solo la tercera parte.

<sup>3</sup> 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). Los grupos se dividen en 5, 7, 18 y 21 subclases, respectivamente. Los menores dígitos indican una menor capacidad de generar ingresos y peores condiciones de vida (DPS, 2019).

En la versión de 2022 del programa Familias en Acción, las transferencias monetarias están definidas como se indica en el cuadro 1. Dichos montos se pagan bimestralmente y equivalen al promedio de los montos que se distribuyen de acuerdo con un patrón diferenciado que depende del grupo focalizado, el nivel escolar o edad del niño y la clasificación del municipio de residencia. Los incentivos a la salud solo se otorgan a familias con niños o niñas menores de 6 años. Por su parte, el incentivo a la educación está dirigido principalmente al grupo poblacional en edad escolar. Se estima que el promedio mensual del incentivo escolar por beneficiario representa el 10% y el de salud el 26% de la línea de pobreza nacional de 2021. Cada familia puede tener un máximo de tres beneficiarios del incentivo escolar. Por su parte, el incentivo de salud es único por familia, sin importar el número de niños en el rango de edad definido.

**Cuadro 1**  
Colombia: transferencias bimestrales del programa Familias en Acción,  
promedio por niño o niña, según tipo de incentivo, 2022  
(En dólares)

Tipo de incentivo	Grado escolar						Promedio mensual <sup>a</sup>
	No se aplica	Preescolar	Grados primero a quinto	Grados sexto a octavo	Grados novena a décimo	Grado undécimo	
Salud	44,4	...	...	...	...	...	22,3
Educación	...	13,7	8,6	20,5	23,9	34,2	8,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

<sup>a</sup> El valor correspondiente a salud es el resultado del total de transferencias por beneficiario en un año calendario dividido por 12. El promedio correspondiente a educación se estima de igual manera, usando el año escolar como referencia.

Según los datos administrativos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en 2022 estaban afiliadas a Familias en Acción 1,9 millones de familias y se encontraban inscritos 3,3 millones de niños o niñas. Del total de menores beneficiarios, el 32,8% correspondió a población desplazada y el 6% en población indígena.

## b) Jóvenes en Acción

El programa Jóvenes en Acción se creó con el fin de incentivar y fortalecer la formación de capital humano en 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 en una institución de educación superior o en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>4</sup>. Mediante Jóvenes en Acción se pretende que los jóvenes pertenecientes al programa Familias en Acción puedan transitar hacia la educación superior. El programa adicionalmente capacita en el fortalecimiento de competencias transversales o socioemocionales.

La versión de Jóvenes en Acción vigente en 2022 se inició en 2012. Según las condiciones de la última versión conocida de Jóvenes en Acción, correspondiente a 2022, la población beneficiaria debe ser bachiller<sup>5</sup> sin título profesional, tener entre 14 y 28 años, y estar clasificada entre las categorías de pobreza extrema y el primer grupo de vulnerabilidad del Sisbén IV. El programa está dirigido principalmente a estudiantes inscritos en el SENA o en una institución de educación superior pública.

Las áreas geográficas focalizadas por el programa corresponden a municipios seleccionados de acuerdo con tres condiciones. Primero, se requiere que el municipio cuente con infraestructura

<sup>4</sup> El SENA es una institución pública que ofrece gratuitamente programas técnicos, tecnológicos y cursos cortos.

<sup>5</sup> En Colombia se define como bachiller a una persona que ha completado la educación media; con excepción de algunos colegios, el último grado de educación media es el undécimo.

educativa para la educación superior. Específicamente, es necesario que tenga alguna oferta del SENA u otra entidad técnica, tecnológica o profesional reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. 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 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en 2022 este programa llegó a 493 municipios y participaron en él 525.252 jóvenes.

La transferencia mensual promedio es diferente según el tipo de institución educativa a la que asista el estudiante. Si se trata de una institución de educación superior, se desembolsa una suma de 94 dólares al comienzo de cada semestre. Si se certifica la permanencia del estudiante durante el semestre, se hace una transferencia adicional de 94 dólares, con un máximo de cuatro transferencias por año. En caso de que el estudiante obtenga el promedio mínimo de excelencia<sup>6</sup>, se adiciona un valor de 47 dólares al último pago del semestre. En el caso de los estudiantes del SENA, el incentivo es de 94 dólares cada dos meses (DPS, 2020a). Un estudiante de una institución de educación superior recibe un promedio mensual de 31,3 dólares, sin considerar el incentivo por excelencia, mientras que un estudiante del SENA recibe un promedio mensual de 47,0 dólares (véase el cuadro 2). Estos valores representan el 37% y el 56% de la línea de pobreza monetaria nacional de 2021, respectivamente.

### Cuadro 2

Colombia: transferencias del programa Jóvenes en Acción para estudiantes de instituciones de educación superior y del Servicio Nacional de Aprendizaje, según tipo de incentivo, 2022  
(En dólares)

Institución	Transferencia periódica	Incentivo por excelencia	Promedio mensual <sup>a</sup>
Institución de educación superior (trimestral)	94	47	31,3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (bimestral)	94	---	47,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

**Nota:** El número anual de transferencias es diferente según el tipo de institución.

<sup>a</sup> El valor se estima como la suma total de transferencias por joven en un año calendario dividida por 12.

## 2. Transferencias no condicionadas

### a) Colombia Mayor

El programa Colombia Mayor busca proteger a las personas mayores que viven en situación de pobreza o pobreza extrema a través de un subsidio monetario, que en 2022 correspondía a 18,8 dólares mensuales en todo el territorio nacional.

Un primer esbozo de este programa fue creado en 1993, cuando se sentaron las bases para el Fondo de Solidaridad Pensional. El programa fue evolucionando a través del tiempo hasta convertirse en lo que hoy se conoce como Colombia Mayor, cuya primera versión nació en 2003. Desde sus inicios, Colombia Mayor ha tenido prácticamente los mismos requisitos para la identificación de los potenciales beneficiarios. En la versión del programa que se describe en este estudio, definida en 2021, se especificó como beneficiaria a la población colombiana que ha residido los últimos diez años en el territorio nacional, tiene un mínimo de tres años menos de la edad requerida para pensionarse y se encuentra en los grupos A, B y C1 del Sisbén (Colombia, 2021).

En 2022, de los cerca de 6,8 millones de personas mayores en Colombia, solo el 25% recibía una pensión. Por lo tanto, 4,9 millones de personas estaban excluidas del sistema de pensiones y los fondos que el Gobierno destinaba al programa Colombia Mayor en ese año solo cubrían al 35% de esa población excluida. Debido a que el alcance de la cobertura era menor que el universo de los

<sup>6</sup> Los receptores de excelencia son las personas que alcanzan un promedio académico superior a 4.

potenciales beneficiarios del programa Colombia Mayor de acuerdo con las condiciones descritas, se definió un proceso de priorización de beneficiarios (Villar y otros, 2020). Para ello, se ordenan los potenciales beneficiarios según sus condiciones socioeconómicas. Este procedimiento le asigna un lugar 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 del presupuesto.

El programa Colombia Mayor es de alcance nacional, por lo que incluye a todos los municipios del país. No obstante, han cambiado significativamente la cobertura y los montos del programa. En contraste con las versiones más recientes, el programa inicial priorizaba los montos transferidos por persona sobre la cobertura (Villar y otros, 2020). Por ejemplo, mientras que entre 2008 y 2012 el monto mensual promedio de las transferencias era de alrededor de 21,25 dólares, a partir de 2013 dicho monto era de 11,75 dólares. Hasta 2020, el promedio de la transferencia mensual por persona variaba según el municipio y se definía a discreción de las autoridades locales (Colombia, 2012b). Esto cambió con la actualización de 2020, cuando se definió una transferencia mensual unificada de 18,8 dólares en todo el territorio nacional. Cabe resaltar que en algunos casos específicos existe la figura del cofinanciamiento entre las transferencias del programa Colombia Mayor y ayudas municipales. Tal es el caso de la capital Bogotá, donde la transferencia nacional se complementa con fuentes locales, dando lugar a mayores transferencias por persona.

En 2020 las transferencias pasaron de ser bimestrales a mensuales. En 2022, Colombia Mayor beneficiaba a aproximadamente a 1,7 millones de personas mayores y el monto que recibía cada una representaba el 22% de la línea de pobreza monetaria nacional de 2021.

## b) Ingreso Solidario

Este programa fue creado en marzo de 2020 a raíz de la crisis causada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), dadas las medidas de aislamiento preventivo obligatorio implementadas y la consecuente reducción de la actividad económica. El programa Ingreso Solidario finalizó con su último pago en diciembre de 2022. Durante su funcionamiento, este programa consistió en la provisión de una transferencia monetaria no condicionada a los hogares (unidades de gasto) en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, que no estuvieran cubiertos por otras transferencias. Inicialmente el programa Ingreso Solidario 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. En su etapa inicial, Ingreso Solidario se focalizó en los hogares colombianos identificados en la base maestra del Sisbén como aquellos en condición de pobreza o vulnerabilidad, con excepción de la población beneficiaria de otros programas de transferencias monetarias, empleados formales y pensionados (DPS, 2020b; Colombia, 2020). La Base Maestra fue creada en 2020 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la información actualizada de los hogares disponible en las bases de datos del Sisbén y múltiples registros administrativos. Esta base, que permitió hacer el cruce con los beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias, está bajo la administración del DNP (DPS, 2020b).

En 2022 se inició una segunda fase, en la que tuvieron lugar cambios fundamentales en el programa: se incluyó a un mayor número de beneficiarios y se amplió temporalmente su operación hasta diciembre de 2022. Esta ampliación se limitó a los hogares clasificados en pobreza extrema según el Sisbén IV y sin ningún integrante titular de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o Devolución de IVA. Igualmente, se definió una nueva fórmula de cálculo de una transferencia diferenciada de acuerdo con el tamaño del hogar y con su categoría en el Sisbén IV (DPS, s/f). Este

programa no condiciona los beneficiarios según la ubicación geográfica del hogar, sino conforme a su condición de pobreza o vulnerabilidad.

Los pagos y su periodicidad tuvieron varios cambios desde la creación del programa. En la primera versión, vigente entre 2020 y 2021, se pagaban montos mensuales de 37,6 dólares. En su última versión, en 2022, los hogares beneficiarios recibían un monto bimestral de entre 94,0 y 102,2 dólares, dependiendo de su clasificación en el Sisbén (véase el cuadro 3). En promedio, de acuerdo con la última versión del programa, la transferencia mensual por hogar era de 48,6 dólares. Este valor representa cerca del 30% de la línea de pobreza monetaria per cápita nacional de 2021. En 2022, este programa beneficiaba a 3,9 millones de hogares.

### Cuadro 3

Colombia: transferencias bimestrales del programa Ingreso Solidario, por hogar, según número de personas, 2022  
(En dólares)

Grupo en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)	Número de personas en el hogar		Promedio mensual
	1	2 o más	
A	98,7	102,2	50,2
B	96,3	98,7	48,8
C <sup>a</sup>	94,0	94,0	47,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

<sup>a</sup> C también corresponde al valor que recibían los hogares no incluidos en la cuarta versión del Sisbén (Sisbén IV). El promedio mensual corresponde a la media simple de los pagos por hogar.

## c) Devolución del IVA

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. La modalidad de compensación fue aprobada en diciembre de 2019 (Colombia, 2019b) para ser puesta en marcha gradualmente en 2020. Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica causada por la pandemia de COVID-19, su implementación se agilizó de manera que estuviera operando en marzo de 2020. Según la última versión de 2022, la Devolución del IVA consiste en un pago de 18,8 dólares cada dos meses y beneficia a los hogares más pobres de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor principalmente. Funciona, por lo tanto, como un complemento.

En la primera versión del programa de Devolución del IVA, la selección de los beneficiarios se hacía en dos etapas. En la primera etapa se identificaba a los municipios beneficiarios sobre la base de 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 sobre la base de su clasificación en el Sisbén y la participación de los hogares en los programas Familias en Acción y Colombia Mayor. De acuerdo con la última versión disponible del programa de Devolución del IVA, se selecciona a los posibles beneficiarios de acuerdo con las siguientes condiciones: hogares en condición de pobreza extrema beneficiarios de Familias en Acción o Colombia Mayor o sin ninguna transferencia y hogares en condición de pobreza moderada beneficiarios de Familias en Acción.

En 2022, esta transferencia favorecía a 2 millones de hogares. El pago promedio mensual por hogar del programa de Devolución del IVA era en ese año de 9,4 dólares, valor que representaba el 10% de la línea de pobreza monetaria nacional de 2021.



### 3. Análisis comparativo de las transferencias

Los programas de transferencias monetarias de Colombia tienen características comunes. En primer lugar, comparten el objetivo de mitigar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población. En lo operativo, se asemejan en la utilización de bases de datos similares para la identificación y selección de los potenciales beneficiarios, así como en la aplicación de estrategias de priorización, debido a la restricción presupuestaria. Adicionalmente, han surgido en su mayoría como consecuencia de crisis económicas y, en la actualidad, son administrados por la misma institución, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La principal diferencia de los programas radica en la presencia o ausencia de condicionalidades y en la estrategia de selección de los beneficiarios. En programas como Jóvenes en Acción y Familias en Acción, la asistencia monetaria está sujeta al cumplimiento de condiciones específicas. Por otra parte, en los programas Ingreso Solidario, Devolución del IVA y Colombia Mayor no se requiere de ningún tipo de cumplimiento de requisitos para recibir las transferencias, una vez que las personas o familias han sido identificadas como beneficiarias sobre la base de 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, se necesita la manifestación de interés y, por lo tanto, el conocimiento de la existencia de los programas y sus condiciones. Otra característica distintiva de los programas es la unidad de identificación y los tipos de beneficiarios. En el caso de Familias en Acción, se identifican familias, pero los beneficiarios son personas específicas. Por su parte, la unidad de identificación y los beneficiarios de los programas Ingreso Solidario y Devolución del IVA son todos los integrantes de los hogares<sup>7</sup>. Por último, la identificación en el caso de Jóvenes en Acción y Colombia Mayor es individual.

Las transferencias monetarias nacionales también difieren en cuanto a los grupos poblacionales en los que se focalizan, así como en su periodicidad y monto. Debido a que los montos de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario, Devolución del IVA y Colombia Mayor se pagan con distintas frecuencias y se dirigen a unidades diferentes (personas, familias u hogares), los valores de las transferencias antes especificados no son directamente comparables. En el gráfico 1 se presentan los montos mensuales de las transferencias por persona u hogar. Las transferencias más altas corresponden a Jóvenes en Acción, mientras que las más bajas son las del programa Familias en Acción dirigidas a niños y niñas en edad escolar que asisten al tramo de preescolar a quinto grado. Entre las transferencias dirigidas a todos los integrantes del hogar, la del Ingreso Solidario presenta el mayor valor mensual. La transferencia mensual promedio de Jóvenes en Acción dirigida a los estudiantes del SENA corresponde al 56% de la línea de pobreza monetaria nacional de 2021, la de Jóvenes en Acción dirigida a los estudiantes de instituciones de educación superior corresponde al 38% y la del programa Ingreso Solidario al 58,47% de esa misma línea de pobreza. El valor de los subsidios de Colombia Mayor representa el 22% de esta medida, mientras que este valor desciende al 11,3% en el caso de la Devolución del IVA y al 12,9%, en promedio, en el caso de Familias en Acción.

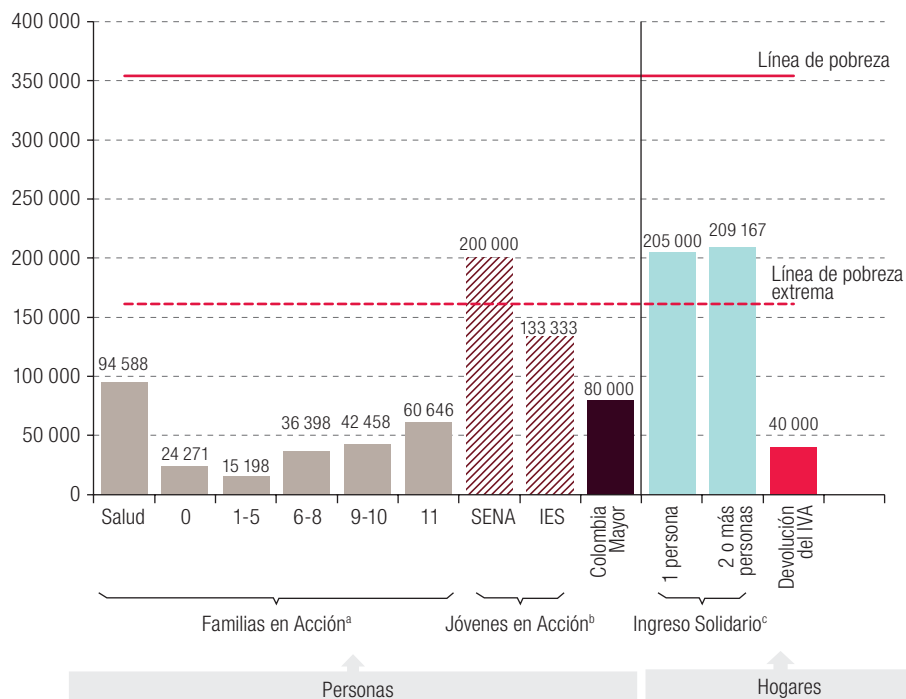
Aunque los diferentes programas tienen una focalización que, en conjunto, puede cubrir todos los grupos etarios (véase el gráfico 1), existe una evidente disparidad en el monto de las transferencias y, por lo tanto, en la probabilidad de que los auxilios gubernamentales ayuden a los beneficiarios de distintos grupos de edad a salir de la pobreza. Antes de la crisis generada por el COVID-19, los subsidios estaban dirigidos a población en edad escolar (menores de 28 años) y las personas mayores (al menos tres años menores que la edad necesaria para pensionarse). Con la creación del Ingreso Solidario, las transferencias llegaron a grupos de población en edad productiva. De ese modo se logró que todos los grupos etarios fueran potenciales beneficiarios de algún programa de transferencias monetarias a nivel nacional.

<sup>7</sup> Se considera un hogar aquel conformado por persona o grupo de personas que atienden sus necesidades básicas con un presupuesto común (Decreto núm. 1082 de 2015).

**Gráfico 1**

Colombia: transferencias mensuales promedio de los distintos programas, 2022

A. Por persona u hogar, según clasificaciones de la cuarta versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV)  
(En pesos colombianos)



B. Por rango etario



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

**Nota:** Últimos valores de las transferencias definidos en 2022. La relación entre las líneas de pobreza (per cápita) y las transferencias mensuales de los programas Ingreso Solidario y Devolución del IVA (por hogar) se debe interpretar con cautela, ya que no son estrictamente comparables. Las líneas de pobreza son individuales, en tanto que algunas transferencias se entregan a nivel de hogar.

<sup>a</sup> Las barras corresponden a transferencias con condicionalidades asociadas a la salud y asociadas a la educación, en este último caso según el grado que cursan los niños o niñas, entre el primero y el undécimo.

<sup>b</sup> Las barras corresponden a las transferencias dirigidas a estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o de instituciones de educación superior (IES).

<sup>c</sup> Las barras corresponden a transferencias dirigidas a hogares con 1 persona o con 2 o más personas.

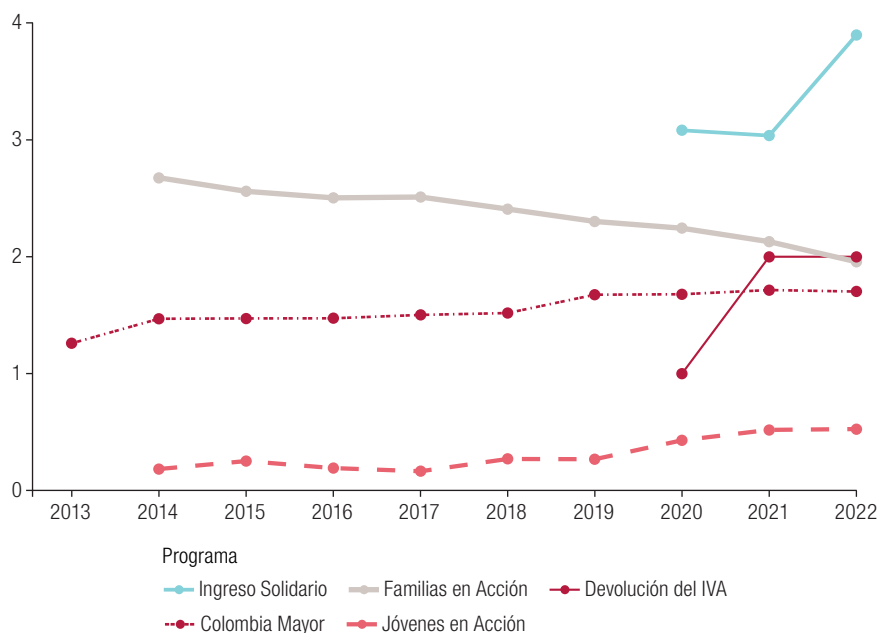
### III. Beneficiarios y costos

Los programas Jóvenes en Acción y Colombia Mayor han tenido una expansión en cuanto a montos y beneficiarios, especialmente notable desde 2018. Entre 2014 y 2018, el promedio anual de crecimiento del número de beneficiarios de Jóvenes en Acción fue del 12,4%, mientras que entre 2019 y 2021

este valor llegó al 40,6%. Por otra parte, el número de beneficiarios de Colombia Mayor presentó un incremento del 10,3% en 2019. Cabe resaltar que Colombia Mayor también mostró un importante aumento del número de beneficiarios entre 2012 y 2013, conforme los ajustes descritos en la sección anterior (Villar y otros, 2020). Por su parte, el número de familias beneficiarias de Familias en Acción ha presentado desde 2018 una reducción anual promedio de un 2,9% (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**

Colombia: beneficiarios de transferencias monetarias, según programa, 2013-2022  
(En millones de personas)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y L. Villar y otros, "El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor", *Documento de Trabajo*, N° 78, Bogotá, Fedesarrollo, 2020.

**Nota:** El identificador de beneficiarios para Familias en Acción son los hogares, aunque se dirija a niños y niñas.

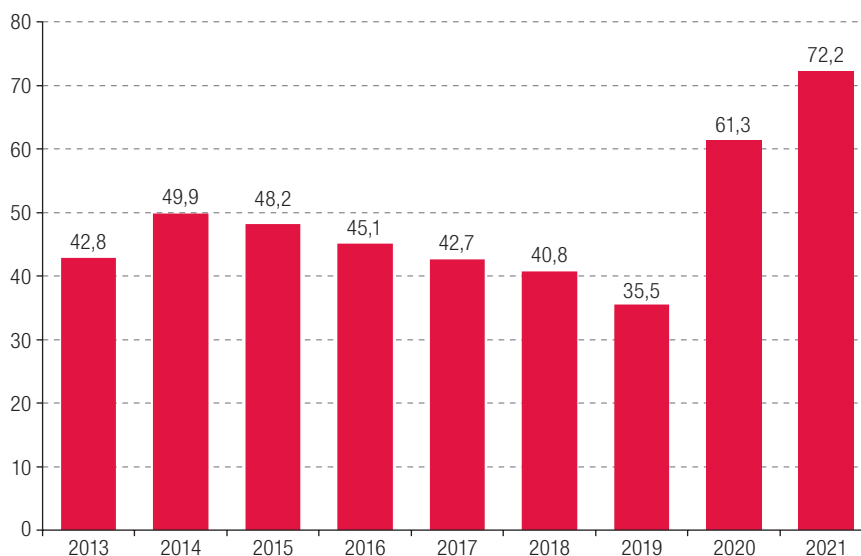
Los dos programas creados más recientemente, Devolución del IVA e Ingreso Solidario, han tenido expansiones muy rápidas. No solo comenzaron con un número elevado de beneficiarios, 1 y 3 millones de hogares, respectivamente, sino que además su cobertura se incrementó de forma acelerada (véase el gráfico 2). En suma, las transferencias monetarias de Colombia beneficiaban en 2022, de forma directa, a 5,8 millones de familias u hogares por medio de los programas Familias en Acción e Ingreso Solidario y a 2,2 millones de personas por medio de Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Cuando los valores de las coberturas se contrastan con el tamaño de la población a la que se dirige cada programa, se encuentra que las tendencias se mantienen, excepto en el caso de Colombia Mayor. Es decir, aunque Colombia Mayor ha presentado una expansión a lo largo del tiempo, su cobertura de la población mayor a 54 años es cada vez menor. Adicionalmente, se observa que el programa con mayor cobertura para su grupo de referencia es Familias en Acción (véase el anexo 1).

La acelerada expansión entre 2020 y 2022 es coherente con el aumento de la proporción de personas en condición de pobreza monetaria que recibieron algún apoyo monetario durante ese período (véase el gráfico 3). Asimismo, la reducción gradual del número de familias beneficiarias de Familias en Acción, principal programa de inversión social en Colombia hasta 2019, es coherente con la disminución de la fracción de personas pobres que recibieron algún tipo de ayuda entre 2013

y 2019. Solo entre 2014 y 2019, esta proporción se redujo en 14 puntos porcentuales. Estas reducciones 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 período 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 Familias en Acción.

### Gráfico 3

Colombia: proporción de personas en condición de pobreza monetaria que reciben algún tipo de ayuda institucional mediante transferencias, 2013-2021  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

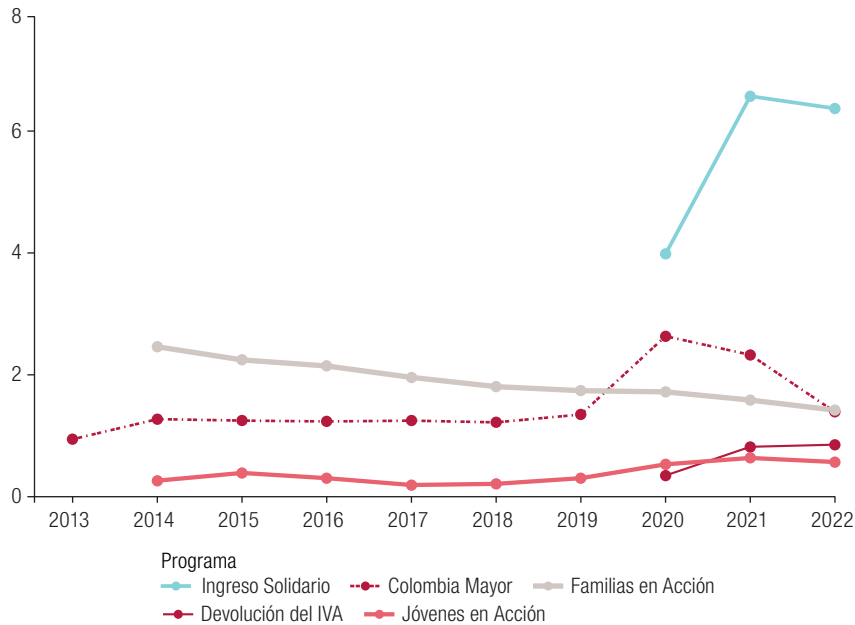
La creación de los nuevos programas de transferencias en 2020 y su reciente expansión han permitido que, de cada 10 personas en situación de pobreza, 6 se hayan beneficiado de algún tipo de ayuda institucional en 2020 y 7 en 2021. Estos valores contrastan notablemente con los de 2019. En comparación con ese año, 3 personas más de cada 10 se beneficiaron de las transferencias en 2021.

El aumento del número de beneficiarios ha estado acompañado, naturalmente, de un incremento del presupuesto destinado a estos programas sociales (véase el gráfico 4). No obstante, la distribución y el crecimiento de la participación en cada programa ha sido diferente. En respuesta a la crisis producida por el COVID-19, el programa Ingreso Solidario se convirtió en 2021 en el mayor captador de los recursos para transferencias monetarias, con 55% del total. El segundo con más fondos fue Colombia Mayor, que se ubicó por encima de Familias en Acción, que había sido históricamente el programa que había concentrado una mayor proporción de estos recursos. La menor participación correspondió a Jóvenes en Acción y Devolución del IVA.

Entre 2014 y 2019 el promedio de los subsidios descritos era de 822,5 millones de dólares anuales y representaba, en promedio, el 0,99% del presupuesto general de la nación y el 0,29% del PIB. En 2020 y 2021, ese total ascendió a 2.162 millones de dólares y 2.796 millones de dólares, respectivamente, y la participación anual de esos dos años ascendió a un promedio del 3,6% del presupuesto general de la nación y el 1,05% del PIB (véase el gráfico 5).

**Gráfico 4**

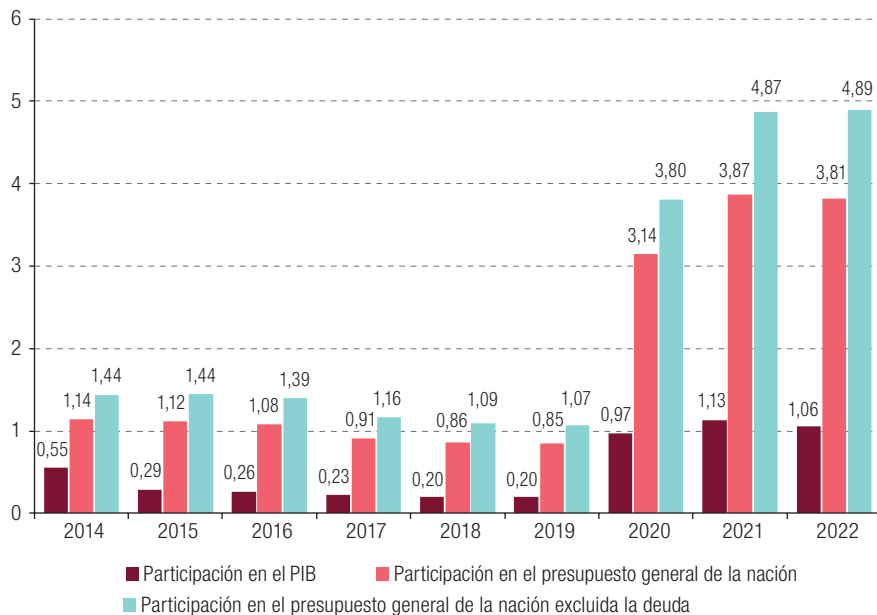
Colombia: montos presupuestarios destinados a las transferencias monetarias, según programa, 2013-2022  
(En billones de pesos colombianos reales de 2018)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y L. Villar y otros, "El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor", *Documento de Trabajo*, N° 78, Bogotá, Fedesarrollo, 2020.

**Gráfico 5**

Colombia: participación del conjunto de las transferencias monetarias en el PIB, el presupuesto general de la nación y el presupuesto general de la nación excluida la deuda, 2014-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (cuentas nacionales) y del Ministerio de Hacienda.

Para tener un referente sobre la magnitud de estas cifras, a continuación se presentan algunas comparaciones con presupuestos de entidades del sector social y de otros subsidios que existen actualmente en Colombia. Para 2022, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tuvo un presupuesto total de 517 millones de dólares (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s/f). Otro captador de los recursos de subsidios estatales es el subsidio a la electricidad, que fue diseñado como una modalidad de subsidios cruzados que permitiera un consumo mínimo de subsistencia con focalización basada en la estratificación socioeconómica de la vivienda (Ley de Servicios Públicos (núm. 142)). Este subsidio al consumo lo reciben las viviendas ubicadas en los estratos 1, 2 y 3, de los cuales el estrato 1 tiene un mayor porcentaje del consumo eléctrico subsidiado y el estrato 3 un menor porcentaje. Su financiamiento 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 un 0,3% y un 0,4% del PIB por año, entre 2010 y 2019, para el pago de este subsidio (Abdallah y otros, 2019; Mejía, 2018). Es importante recalcar que la focalización sobre la base de estratos socioeconómicos presenta graves fallas, dado que hay una proporción significativa de hogares de ingresos altos en los estratos 1, 2 y 3. En 2017 se pagaban mensualmente por el subsidio a la electricidad 23 millones de dólares a hogares que no estaban bajo la línea de pobreza (Eslava, Révolo y Ortiz, 2021).

Otro subsidio de magnitud importante es el que otorga el gobierno nacional a las pensiones pagadas por Colpensiones, la administradora estatal de pensiones de Colombia. En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022) se estima que en el período comprendido entre 2022 y 2033, el gobierno nacional deberá transferir, en promedio, un 1,4% del PIB a Colpensiones para cubrir el pasivo pensional de dicha entidad. Este subsidio está concentrado en personas de ingresos altos, dado que son las pensiones superiores a cuatro salarios mínimos las que más se benefician.

## IV. Lecciones documentadas en 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. La literatura sobre la efectividad de estos programas es vasta y ha sido utilizada en años recientes para ajustar el diseño de muchas de las intervenciones existentes. A continuación, se describen algunos de los resultados más destacados documentados en la literatura para el caso de Colombia y se mencionan referencias puntuales de hallazgos empíricos relacionados de la región. Vale la pena aclarar que los trabajos que aquí se mencionan son solo un subconjunto de la amplia literatura existente. En el anexo 2 se presenta un resumen de los datos y la metodología utilizados en los documentos a los que se hace referencia.

### 1. Impactos en el consumo y la pobreza

Entre los efectos del programa Familias en Acción, se encuentra un incremento del consumo de alimentos (Urrutia y Robles, 2018), además de una menor probabilidad de estar en condición de pobreza multidimensional (Cáceres, 2021). En el caso del Ingreso Solidario, se observa un mayor gasto relacionado con salud y educación (Gallego y otros, 2021) y en el de la Devolución del IVA una mayor probabilidad de comprar alimentos (Londoño-Vélez y Querubín, 2020). Todo esto es concordante con los efectos que tienen las transferencias monetarias en el consumo en otros países de América Latina (Fiszbein y otros, 2009; Kondylis y Loeser, 2021). En lo referente a la pobreza, se encuentra que Familias en Acción redujo la pobreza extrema (Urrutia y Robles, 2018). Se estima que, de no haber existido

los programas de transferencias monetarias en Colombia entre 2002 y 2013, la pobreza habría sido 4 puntos porcentuales mayor en 2013 (Obando y Andrián, 2016), lo que también es coherente con lo que se concluye para el resto de América Latina (Stampini y Tornarolli, 2012; Levy y Schady, 2013).

## 2. Impactos en la educación

Urrutia y Robles (2018) encuentran aumentos en los niveles de matrícula, los años de educación, la probabilidad de graduarse, el desempeño en matemáticas y los años aprobados, como efectos asociados al programa Familias en Acción. Estos resultados se complementan con datos concluyentes sobre una menor deserción escolar (Attanasio y otros, 2021). En esta misma línea, Villa (2018) encuentra efectos positivos del mismo programa en los años de educación. En otros estudios que miden los impactos del programa Jóvenes en Acción, se hallan señales de una mayor probabilidad de graduarse (Kugler y otros, 2022) y una mayor vinculación a la educación terciaria (Kugler y otros, 2022; Gómez, 2017). Dicho resultado en lo referente a la educación terciaria también se observa en el caso del programa Familias en Acción (Attanasio y otros, 2021). Por su parte, los programas Devolución del IVA e Ingreso Solidario redundan en mayores gastos en educación (Londoño-Vélez y Querubín, 2020) y más tiempo dedicado al estudio (Gallego y otros, 2021), respectivamente.

Cabe agregar que, si bien las mejoras en cuanto al desempeño escolar y la probabilidad de graduarse se presentan asociadas al programa Familias en Acción sin distinción de zonas (Urrutia y Robles, 2018), existen algunas diferencias entre los efectos en zonas rurales y urbanas. En las zonas rurales también se encuentran mejoras en cuanto a los 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 entre estudiantes y docentes no presenta cambios. En contraste, en las evaluaciones del programa Familias en Acción en zonas urbanas no se encuentran impactos positivos en variables como el analfabetismo, la asistencia y la deserción escolar (Urrutia y Robles, 2018). Los resultados positivos de los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción en zonas urbanas se observan en lo relacionado con la vinculación a la educación terciaria (Attanasio y otros, 2021; Kugler y otros, 2022; Gómez, 2017).

## 3. Impactos en materia de salud

Urrutia y Robles (2018) encuentran progresos en materia de salud en el caso de los niños incluidos en el programa Familias en Acción en zonas principalmente rurales y en variables como talla y desnutrición. También se observan mejoras en la salud de los otros miembros del hogar, que no están relacionados directamente con la transferencia. Se encuentra en esos miembros del hogar una menor probabilidad de hospitalización y de presentar mala salud (Contreras y Maitra, 2021). Asimismo, se halla una menor probabilidad de inseguridad alimentaria en zonas rurales (Urrutia y Robles, 2018). En el caso del programa Colombia Mayor, se encuentra una menor probabilidad de hospitalización y menos informes de mala salud en las personas mayores (Hessel y otros, 2018), aunque solo con efectos significativos en los hombres. Gallego y otros (2021) muestran que el programa Ingreso Solidario incrementa la probabilidad de realizar gastos en salud, pero no tiene ningún efecto en lo referente a seguridad alimentaria. En el caso de la Devolución del IVA se encuentran efectos positivos en materia de salud mental. En el contexto de la pandemia de COVID-19, permitió una reducción de factores asociados al estrés en los receptores de las transferencias, en comparación con el grupo de control (Londoño-Vélez y Querubín, 2020). Por otro lado, se identifica un mayor sobrepeso en los niños relacionado con el programa Familias en Acción (Urrutia y Robles, 2018), lo que se explicaría por carencias en materia de educación alimentaria, que se traducirían en que los hogares no necesariamente compren alimentos que aporten a una dieta balanceada.

## 4. Impactos en relación con el mercado laboral

En la literatura en que se evalúan los efectos de programas de transferencias monetarias en la participación de las personas en el mercado laboral en países en desarrollo —con mercados laborales altamente informales, comparables con los de Colombia—, no se han encontrado muchos efectos negativos estadísticamente significativos de este tipo de intervenciones (Banerjee y otros, 2017; Baird, McKenzie y Özler, 2018; Alzúa, Cruces y Ripani, 2013). Se han encontrado algunos posibles efectos no deseados de las transferencias monetarias en la reducción de la formalidad, especialmente notable en el caso de las mujeres (Bergolo y Galván, 2018; Bergolo y Cruces, 2021), e incluso un posible desincentivo de la participación laboral cuando los montos son altos (Verlaet, Todeschini y Ramos, 2023). No se ha probado que esta relación sea cierta en todos los contextos (Gerard, Naritomi y Silva, 2021; Neves y Leite, 2014) y se requiere información para países como Colombia, donde la informalidad puede ser cercana al 50%.

Entre los impactos positivos, los datos disponibles muestran dos efectos deseables de este tipo de transferencias. Por un lado, el trabajo infantil parece disminuir en los hogares beneficiarios de transferencias que tienen como condición la asistencia de los niños y niñas al colegio tanto en Colombia como en otros países en desarrollo (Núñez y otros, 2011; Behrman, Parker y Todd, 2011; Galiani y McEwan, 2013). Por otro lado, las transferencias monetarias parecen tener efectos positivos en la participación laboral de las mujeres y en las horas de trabajo remunerado (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Barham, Macours y Maluccio, 2018).

En el caso particular de Colombia, los estudios sobre el programa Familias en Acción no son concluyentes en cuanto a su efecto en el mercado laboral porque existen efectos composicionales, dado que grupos que antes participaban en el mercado laboral, como los niños y los adolescentes, están posteriormente en la escuela, por la condicionalidad del subsidio (Fiszbein y otros, 2009; Attanasio y otros, 2010; Núñez y otros, 2011; Attanasio, Kugler y Meghir, 2011). Sin embargo, no existen efectos estadísticos relevantes que indiquen que Familias en Acción generó desincentivos al trabajo entre sus beneficiarios (Barrientos y otros, 2013). De hecho, Attanasio y otros (2021) encuentran importantes resultados sobre los efectos de largo plazo de Familias en Acción en la reducción de la criminalidad y el aumento de la matrícula en la educación superior en el caso de los hombres y la disminución del embarazo en la adolescencia en el caso de las mujeres. Estos factores facilitan la participación de los beneficiarios en el mercado laboral y pueden explicar los efectos positivos de dicho programa en las tasas de empleo formal de los hombres documentados por Attanasio y otros (2023).

Respecto de los otros programas de transferencias, Gallego y otros (2021) no encuentran resultados concluyentes de que Ingreso Solidario genere desincentivos a la participación laboral entre los beneficiarios. En cuanto al programa Devolución del IVA, en la evaluación de impacto hecha por Londoño-Vélez y Querubín (2020) no se encuentran efectos positivos o negativos sobre la disposición a trabajar de los beneficiarios. Estos resultados son corroborados por la evaluación de impacto de mediano plazo del programa Devolución del IVA realizada por Econometría, SEI y la Universidad de los Andes (2021), que además encontraron estos mismos resultados para hombres mayores de edad y hogares con jefatura femenina. No obstante, en este estudio se advierte que existe información sobre una reducción en los hogares beneficiarios de la participación laboral de mujeres que no son jefas de hogar, aunque este resultado no es robusto frente al uso de otras herramientas econométricas y tampoco es generalizable, dada la naturaleza de la estrategia empírica aplicada. Pfitze y Rodríguez-Castelán (2015) muestran que, en el caso de Colombia Mayor, existen señales de que se incentiva la creación de microemprendimientos por parte de los beneficiarios con edades entre 50 y 60 años.

Cabe resaltar que, en su primera versión, Jóvenes en Acción era un programa de educación vocacional para jóvenes, 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 y otros, 2017; Kugler y otros, 2022).



## 5. Otros impactos

No todos los efectos se reducen al consumo, la salud, la educación o el empleo. Por ejemplo, Urrutia y Robles (2018) y Cardona-Sosa, Medina y Núñez (2017) encuentran efectos positivos del programa Familias en Acción en los ahorros formales, el acceso a créditos formales y la tenencia de muebles y enseres. Estos resultados son concordantes con el impacto positivo en el largo plazo en los créditos de consumo de mujeres beneficiarias de ese mismo programa, como advierten Attanasio y otros (2023). Por otro lado, Gallego y otros (2021) encuentran una mayor probabilidad de apertura de una cuenta bancaria y un mayor consumo de alimentos asociado al programa Ingreso Solidario. Además, de acuerdo con Londoño-Vélez y Querubín (2020), existen señales de que el programa Devolución del IVA mejora la salud financiera y disminuye la probabilidad de vender pertenencias.

Por último, en el caso de Familias en Acción también se encuentran menores tasas de arresto y de embarazo en la adolescencia en las zonas urbanas (Attanasio y otros, 2021). Existe información que sugiere que los efectos de Familias en Acción en las tasas de embarazo dependen de su condicionalidad. Cortés, Gallego y Maldonado (2016) señalan que solo en caso de limitarse el número de años de recepción de las transferencias de Familias en Acción se puede inequívocamente concluir que este subsidio contribuye a la disminución del riesgo de embarazo en la adolescencia. Estos resultados, basados en el caso de Bogotá, también sugieren una mayor efectividad de las transferencias si su prórroga se condiciona al desempeño escolar y a un mínimo de asistencia, como se hace en programas similares a Familias en Acción, como el subsidio educativo.

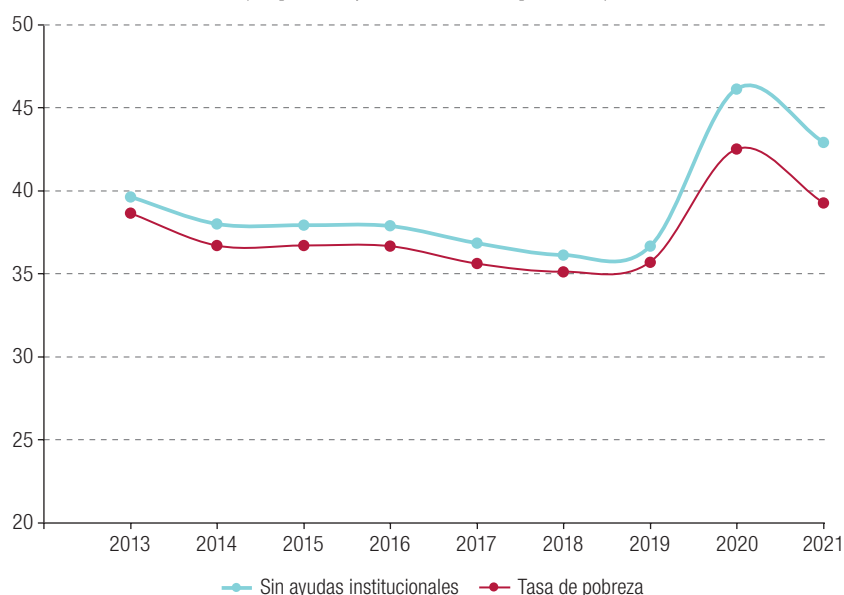
Entre otros efectos, se ha documentado que Familias en Acción reduce transitoriamente la violencia doméstica. Camacho y Rodríguez (2020) muestran que la violencia doméstica disminuye en los meses en que se realizan los pagos de este programa y puede aumentar cuando se espera un pago y este no llega. El mecanismo que parece explicar este resultado es que las transferencias de Familias en Acción alivian la restricción presupuestaria de los hogares de bajos ingresos y esto está asociado a una menor violencia doméstica.

## V. Efecto inmediato en los ingresos y la pobreza monetaria

Dada la naturaleza monetaria de los subsidios, es posible evaluar su efecto inmediato en los ingresos y, en consecuencia, en la pobreza monetaria. Para analizar el efecto de los subsidios en los ingresos de los hogares, se presenta un ejercicio de remoción artificial del componente de ayudas institucionales con imputaciones generadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), publicado en conjunto con los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Se estima que, gracias a las transferencias gubernamentales implementadas en 2020 y 2021, la pobreza nacional fue 3,6 puntos porcentuales menor de lo que hubiera sido en ausencia de ellas. Es decir, cerca de 1,8 millones de personas no estuvieron en condición de pobreza monetaria en 2021 como resultado de las transferencias recibidas. Este efecto inmediato sobre la pobreza monetaria observado entre 2020 y 2021 contrasta significativamente con el promedio del mismo cálculo para el período comprendido entre 2013 y 2019, que se estima en 1,1 puntos porcentuales (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
Colombia: tasa de pobreza monetaria con y sin ayudas institucionales, 2013-2021  
(En porcentajes del total de la población)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El efecto inmediato en la pobreza monetaria fue más notorio en las áreas rurales, en comparación con las urbanas. En ausencia de las ayudas monetarias institucionales, se calcula para las áreas urbanas una tasa de pobreza promedio 2,7 puntos porcentuales superior a la observada entre 2020 y 2021. Este valor asciende a 6,8 puntos porcentuales en el caso de las áreas rurales. En las estimaciones por áreas se destaca que, si se hubieran excluido las transferencias, la pobreza monetaria rural se habría incrementado entre 2019 y 2020, siguiendo un comportamiento contrario a la tendencia observada.

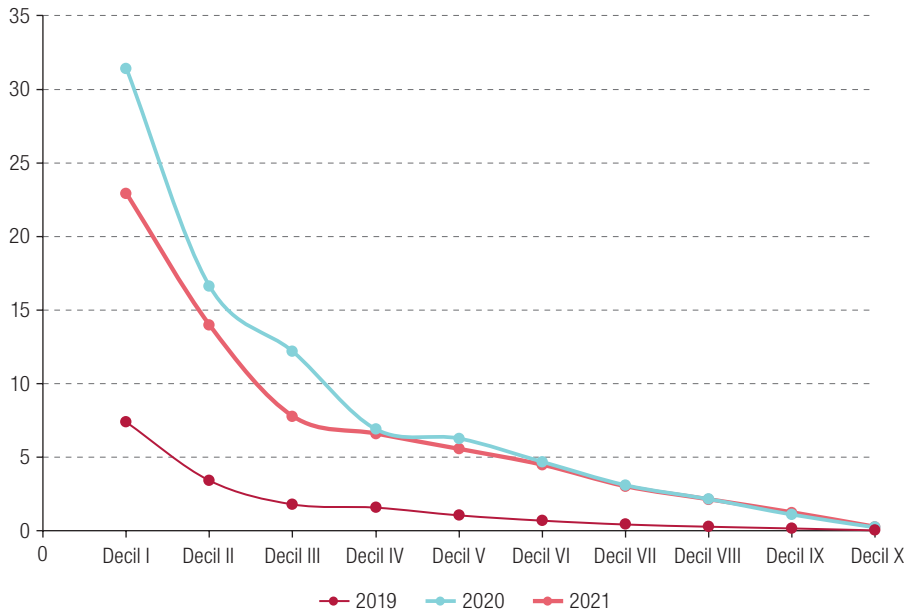
Otro rasgo notable de las transferencias monetarias institucionales es su evidente peso en los ingresos de los hogares, a medida que aumenta su vulnerabilidad (véase el gráfico 7). En los hogares ubicados en los deciles más bajos (con menores ingresos), la participación de las ayudas institucionales en los ingresos totales mensuales es muy superior a la que se observa en los hogares de los deciles superiores. Esta característica evidencia en parte 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 permiten descartar posibles errores de inclusión o exclusión en la focalización actual de los programas. Aunque entre 2013 y 2019 se observa una tendencia de disminución del error de focalización<sup>8</sup>, a partir de 2020 se presenta un incremento importante (véase el gráfico 8). En estudios futuros se podrían explorar mecanismos para reducir estos riesgos e identificar las características de hogares con errores de focalización.

<sup>8</sup> De acuerdo con Galasso y Ravallion (2005), el error de focalización se estima como la diferencia entre la proporción de personas en condición de pobreza que recibe subsidios y la proporción de personas no pobres subsidiadas.

**Gráfico 7**

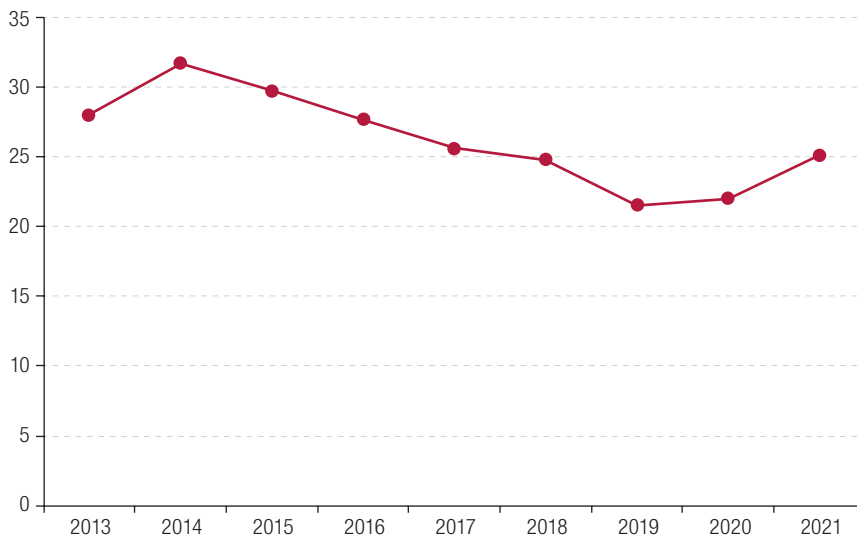
Colombia: participación de las ayudas monetarias institucionales en el ingreso de los hogares, por deciles de distribución del ingreso, 2019-2021  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

**Gráfico 8**

Colombia: índice de error de focalización de los programas de transferencias monetarias, 2013-2021



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

**Nota:** El índice de focalización se puede situar entre -100 y 100, donde 100 indica una focalización perfecta.

El significativo aumento del gasto social que se produjo en Colombia entre 2020 y 2021 también se refleja en el cambio de la dependencia de los ingresos de los hogares de las ayudas institucionales. Mientras que en 2019 la participación de las ayudas institucionales en el ingreso de los hogares de los primeros cinco deciles se encontraba entre el 2% y el 7%, en 2020 este rango ascendió a entre el 6% y el 31% (véase el gráfico 7). Esta participación alcanzó su valor máximo en el primer decil de hogares en 2020 (31%), cuando a raíz de la pandemia los ingresos de los hogares cayeron y las transferencias aumentaron.

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

## VI. Propuesta de diseño de los programas de transferencias sociales

A pesar de la abundante literatura existente sobre políticas públicas para la reducción de la pobreza, en general, y sobre la efectividad de las transferencias monetarias, en particular, la definición y ejecución de programas de protección social continúa siendo una tarea compleja. Las conclusiones de este documento sugieren que los elementos fundamentales a considerar en los programas de transferencias en Colombia, que pueden ser de utilidad en otros contextos, se resumen en tres: cohesión, condicionalidad y focalización. El rediseño de las políticas de protección social debe partir del hecho de que existe una base sólida de programas en este ámbito que cuentan con una infraestructura operativa adecuada y que presentan resultados positivos en relación con sus objetivos. Las condiciones de Colombia, un país con altos niveles de pobreza, retos en materia de información y limitaciones presupuestarias, dejan poco espacio para una discusión sobre una renta básica universal.

### 1. Articulación

Colombia tiene una variedad de programas que actúan paralelamente y, en algunos casos, están dirigidos a las mismas familias. Puede haber ganancias en eficiencia al unificarlos en una única plataforma o programa. Sin embargo, se deben mantener condiciones asociadas al ciclo de vida. La cohesión, además, evitaría que existieran diferentes condiciones para beneficiarios con características similares en diferentes programas, como puede ocurrir en el caso de Familias en Acción e Ingreso Solidario. Esto evitaría que se hicieran pagos asimétricos a familias que tienen composiciones similares y que se encuentran en situaciones socioeconómicas iguales. La transición de un programa a otro a medida que se cumplen los ciclos etarios, en un proceso que comience en una 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.

La integración de los fondos de transferencias permitiría también reducir los costos operativos y administrativos. En algunos casos, transferencias con periodicidades y métodos de pago distintos van dirigidas a los mismos hogares. Por ejemplo, la Devolución del IVA funciona como un suplemento de Familias en Acción y Colombia Mayor, pero opera con ciclos de pago diferentes.

## 2. Condicionalidad

Aunque las opiniones expresadas en la literatura no son unánimes acerca de la pertinencia o no de la condicionalidad de los subsidios, la información disponible permite concluir 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, McIntosh y Özler, 2011; Artuc y otros, 2020). Algunos de los argumentos a favor de los programas sin condicionalidades sostienen que la imposibilidad de cumplir los requerimientos puede excluir a los grupos de población más vulnerables, lo que representa un costo cuestionable de la condicionalidad (Ladhani y Sitter, 2020; Levasseur, 2021). En el diseño de las condicionalidades, los hallazgos disponibles sugieren que es necesario considerar en detalle la composición de los hogares (Heracleous, González y Winters, 2016), así como los montos transferidos (Levasseur, 2021), de tal forma que estos puedan superar los costos (directos o indirectos) de la observancia de la condicionalidad.

En el caso colombiano, no se encontraron señales de los riesgos de incumplimiento de las condiciones de los programas y, por lo tanto, del riesgo de exclusión. Es necesario realizar estudios que exploren los riesgos de la población más vulnerable en relación con las condicionalidades. Por ejemplo, sería relevante evaluar si los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a las familias más pobres tienen mayores riesgos de deserción escolar y, con ello, de ser excluidos de programas como Jóvenes en Acción y Familias en Acción.

## 3. Focalización

La focalización también se puede mejorar, ajustando los rangos de edad definidos para las transferencias actuales. En el caso de las personas mayores, el rango definido por el programa Colombia Mayor podría alinearse con las edades de pensión oficiales. Esta estrategia permitiría aumentar la cobertura para incluir a la población en edad de pensionarse excluida, debido a limitaciones presupuestales. Actualmente, Colombia Mayor inicia sus pagos desde tres años antes de la edad oficial para pensionarse. En los rangos de edad definidos por el programa Jóvenes en Acción, se podrían considerar límites de edad superiores para las personas que cursan educación técnica o superior según su lugar de residencia, debido a que los jóvenes residentes en áreas con menores niveles de desarrollo tienen mayores tasas de extraedad<sup>9</sup>, por lo cual se espera que los rangos de edad los jóvenes en estas áreas sean superiores al promedio nacional (Otero y otros, 2023).

## VII. Resumen y lecciones

Las transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas, constituyen un elemento clave de la política social en Colombia. En 2022, participaron en alguno de los programas de transferencias del gobierno nacional 5,8 millones de familias y hogares en el caso de Familias en Acción e Ingreso Solidario y 2,2 millones de personas en el caso de Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Ellos recibieron de manera periódica un pago que, dependiendo de las condiciones del programa y de la familia o el hogar, varió entre 3,5 dólares y 47,0 dólares mensuales. En 2021, Colombia alcanzó a cubrir con al menos un tipo de transferencia a aproximadamente el 72% de la población en condición de pobreza.

Antes de la pandemia, los programas de transferencias existentes se diferenciaban en que su población objetivo se encontraba en momentos diferentes del ciclo de vida. Familias en Acción está dirigido a niños y adolescentes en edad preescolar y escolar; Jóvenes en Acción beneficia a jóvenes en

<sup>9</sup> Desfase entre su edad y la edad promedio esperada para cursar un determinado grado.

edad de asistir a la educación terciaria; Colombia Mayor se focaliza en las personas mayores. En todos los casos, los programas se focalizan en la población pobre y vulnerable, de acuerdo con diferentes instrumentos de identificación de beneficiarios. Además, Familias en Acción y Jóvenes en Acción son programas de transferencias que exigen a los beneficiarios cumplir con ciertas condiciones para la recepción de los pagos. Con estas condiciones se busca estimular la acumulación de capital humano en niños y adolescentes.

En 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, se amplió significativamente la cobertura de los programas de transferencias a través de dos programas nuevos: se aceleró la implementación de la transferencia del programa Devolución del IVA y se creó el programa Ingreso Solidario, dirigido a hogares que no estuvieran incluidos en los programas de transferencias existentes. Durante su vigencia, entre 2020 y 2022, Ingreso Solidario fue 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 estaban en los rangos de edad definidos por Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor tuvieran algún tipo de subsidio, de forma que todos los grupos etarios pudieran ser potenciales beneficiarios.

La efectividad de las transferencias para mejorar diferentes ámbitos de la vida de los hogares beneficiarios ha sido probada ampliamente por la literatura. En el caso de Colombia, existe información empírica sobre impactos positivos en el consumo, la salud, la educación y el empleo, entre otros ámbitos. Además, no existe información 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. En 2022 representaron el 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, debido a la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, es de esperarse que a medida que haya recuperación económica en el país, el número de receptores de estos subsidios disminuya, si se mantienen criterios de focalización estrictos sobre la base de la clasificación del Sisbén.

Las lecciones de dos décadas de aplicación de programas de transferencias monetarias en Colombia sugieren que, a pesar de su éxito como mecanismos de apoyo y mitigación de la disminución del consumo de los hogares más pobres y de incentivo para generar cambios de 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 discusión sobre la posibilidad de contar con una renta básica universal en el país resulta fútil, dado el déficit fiscal actual, que está por encima de los límites recomendados por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). En este artículo se plantea la discusión sobre la conveniencia de unificar los programas de transferencias sociales en una única plataforma, con criterios claros de focalización y condicionalidad, según el ciclo de vida y las condiciones socioeconómicas de los hogares. Se puede considerar un modelo con criterios unificados, que permita tener un único programa de transferencias focalizado en los niños que cursan educación primaria, secundaria, los jóvenes que cursan educación terciaria y las personas mayores que carecen de pensión. Adicionalmente, se puede considerar un modelo híbrido que integre las condicionalidades actuales con transferencias no condicionadas dirigidas a los hogares con niños y los hogares unipersonales de personas en edad de pensionarse que carecen de seguridad social, viven en situación de pobreza extrema y tienen restricciones para el acceso y el cumplimiento de las exigencias actuales.

## Bibliografía

- Abdallah, C. y otros (2019), “Colombia. Informe técnico: reforma a los precios de la energía”, *Informe de país*, N° 19/344, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2013), “Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America”, *Journal of Population Economics*, vol. 26, N° 4.
- Artuc, E. y otros (2020), “Toward successful development policies: insights from research in development economics”, *Policy Research Working Paper*, N° 9133, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Atanasio, Orazio P. y G. Weber (2010), “Consumption and saving: models of intertemporal allocation and their implications for public policy”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, N° 3.
- Atanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, N° 3.
- Atanasio, O. y otros (2023), “The long-term effects of conditional cash transfer programmes: evidence from Colombia”, *Public Economics* [en línea] <https://voxddev.org/topic/public-economics/long-term-effects-conditional-cash-transfer-programmes-evidence-colombia>.
- \_\_\_\_\_(2021), “Long term effects of cash transfer programs in Colombia”, *NBER Working Papers*, N° 29056, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- \_\_\_\_\_(2017), “Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: a long-term follow-up”, *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 9, N° 2.
- \_\_\_\_\_(2010), “Children’s schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, N° 2.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Özler (2011), “Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, N° 4.
- Baird, S., D. McKenzie y B. Özler (2018), “The effects of cash transfers on adult labor market outcomes”, *Policy Research Working Paper*, N° 8404, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banerjee, A. y otros (2017), “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs”, *World Bank Research Observer*, vol. 32, N° 2.
- Barrientos, A. y otros (2013), “Social transfers and child protection”, *Children and Youth Services Review*, vol. 47, parte 2.
- Barham, T., K. Macours y J. Maluccio (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*, N° 13165.
- Behrman, J. R., S. W. Parker y P. E. Todd (2011), “Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? A five-year follow-up of PROGRESA/Oportunidades”, *The Journal of Human Resources*, vol. 46, N° 1.
- Benson, A. L. (2012), “Efectos de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, N° 70.
- Bergolo, M. y G. Cruces (2021), “The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high”, *Journal of Public Economics*, vol. 193.
- Bergolo, M. y E. Galván (2018), “Intra-household behavioral responses to cash transfer programs. Evidence from a regression discontinuity design”, *World Development*, vol. 103.
- Cáceres, L. (2021), “Efectos en pobreza multidimensional y participación laboral de los programas de transferencias monetarias sobre las víctimas del conflicto armado colombiano”, tesis, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Camacho, A. y C. Rodríguez (2020), “Happily ever after? Domestic violence in periods of scarcity”, *Documento CEDE*, N° 21, Universidad de los Andes.
- Cardona-Sosa, L., C. Medina y J. Núñez (2017), “Impacto de las transferencias condicionadas sobre el mercado de crédito: el caso de Familias en Acción en Colombia”, *Borradores de Economía*, N° 995, Banco de la República.
- CARF (Comité Autónomo de la Regla Fiscal) (2022), “Ingreso Solidario: ¿continuarlo o no continuarlo?” [en línea] [https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-201795%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-201795%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).
- Colombia (2021), “Resolución 1445 de 2021”, Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2020), “Decreto 518 de 2020”, Bogotá, 4 de abril.
- \_\_\_\_\_(2019a), “Ley 1948 de 2019”, Bogotá.

- (2019b), “Ley 2010 de 2019”, Bogotá.
- (2015), “Decreto 1082 de 2015”, Bogotá.
- (2012a), “Ley 1532 de 2012”, Bogotá.
- (2012b), “Resolución 2958 de 2012”, Bogotá.
- Contreras, D. y P. Maitra (2021), “Health spillover effects of a conditional cash transfer program”, *Journal of Population Economics*, vol. 34, N° 3.
- Cortés, D., J. Gallego y D. Maldonado (2016), “On the design of educational conditional cash transfer programs and their impact on non-education outcomes: the case of teenage pregnancy”, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 16, N° 1.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), *Documento CONPES*, N° 3359, Bogotá.
- (2000), *Documento CONPES*, N° 3081, Bogotá.
- DPS (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) (2021), *Familias en Acción inician inscripción*, abril [en línea] <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/familias-en-accion-inicia-inscripciones/>.
- (2020a), *Manual Operativo. Programa Jóvenes en Acción*, Bogotá.
- (2020b), *Manual Operativo. Programa Ingreso Solidario* [en línea] [https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/documentos/Manual\\_Operativo-Ingreso-Solidario.pdf](https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/documentos/Manual_Operativo-Ingreso-Solidario.pdf).
- (2019), “Conoce el Sisbén IV” [en línea] [https://www.sisben.gov.co/Paginas/conoce\\_el\\_sisben.html](https://www.sisben.gov.co/Paginas/conoce_el_sisben.html).
- (s/f), *Ingreso Solidario* [en línea] <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>.
- Econometría/Sistemas Especializados de Información (SEI)/Universidad de los Andes (2021), “Evaluación de mediano plazo del programa de compensación de IVA”.
- Eslava, M., M. J. Révolo y R. P. Ortiz (2021), “Diseño y formulación de subsidios a la demanda de energía eléctrica en Colombia”, *Documento CEDE*, N° 15, Universidad de los Andes.
- Fiszbein, A. y otros (2009), *Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2005), “Decentralized targeting of an antipoverty program”, *Journal of Public Economics*, vol. 89, N° 4.
- Galiani, S. y P. J. McEwan (2013), “The heterogeneous impact of conditional cash transfers”, *Journal of Public Economics*, vol. 103.
- Gallego, J. y otros (2021), “Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-2162, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gerard, F., J. Naritomi y J. Silva (2021), “Cash transfers and formal labor markets. Evidence from Brazil”, *Policy Research Working Paper*, N° 9778, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gómez, M. F. (2017), *El impacto del programa “Jóvenes en Acción” sobre el acceso y la deserción en educación superior*, Universidad de los Andes.
- Heracleous, M., M. González y P. Winters (2016), “Conditional cash transfers and schooling decisions: evidence from urban Mexico”, *Documentos de Trabajo*, N° 721, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hessel, P. y otros (2018), “Los efectos del programa de pensiones Colombia Mayor sobre la salud y la participación laboral en Colombia”, *Notas de Política*, N° 31, Universidad de los Andes.
- Kondylis, F. y J. Loeser (2021), “Intervention size and persistence”, *Policy Research Working Paper*, N° 9769, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kugler, A. y otros (2022), “Long-term educational consequences of vocational training in Colombia: impacts on young trainees and their relatives”, *Journal of Human Resources*, vol. 57, N° 1.
- Ladhani, S. y K. Sitter (2020), “Conditional cash transfers: a critical review”, *Development Policy Review*, vol. 38, N° 1.
- Levasseur, P. (2021), “¿Por qué los programas de transferencias condicionadas no consiguen llegar a las personas más pobres? El caso de las zonas urbanas en México”, *Revista CEPAL*, N° 133 (LC/PUB.2021/6-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Levy, S. y N. Schady (2013), “Latin America’s social policy challenge: education, social insurance, redistribution”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, N° 2, American Economic Association.
- Llano, J. (2014), “Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. 44, N° 1, Fedesarrollo.
- Loeser, J., B. Özler y P. Premand (2021), “What have we learned about cash transfers?”, *World Bank Blogs*.
- Londoño-Vélez, J. y P. Querubín (2020), “El impacto de transferencias monetarias de emergencia durante una pandemia: evidencia experimental para Colombia” [en línea] [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion\\_Impacto\\_Compensacion\\_IVA.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Impacto_Compensacion_IVA.pdf).

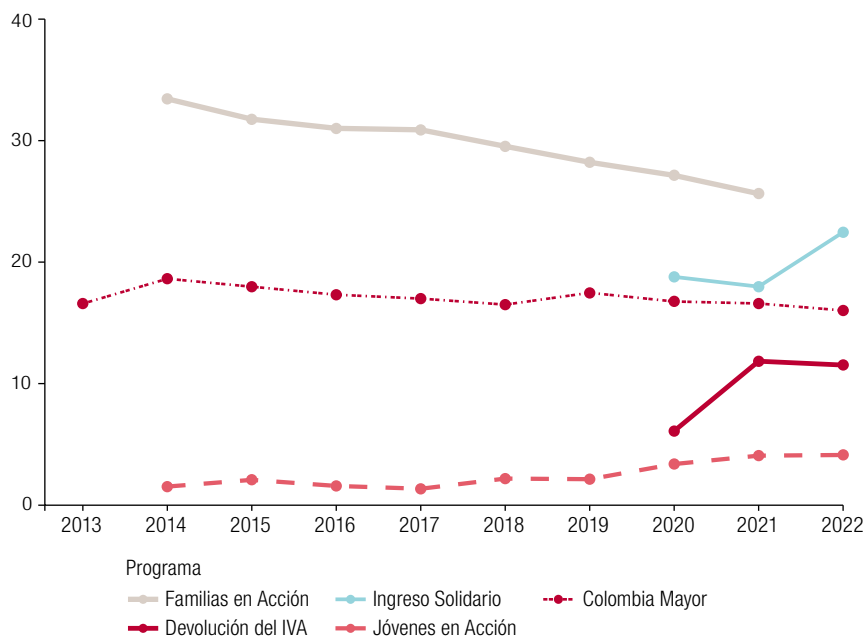


- Mejía, L. F. (2018), "Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias más justo, transparente y eficiente", Departamento Nacional de Planeación [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20seminario%20%27Subsidios%20y%20eficiencia%20del%20gasto%27%20Hacia%20un%20nuevo%20sistema%20de%20subsidios%20y%20transferencias.pdf>.
- Millán, T. y otros (2019), "Long-term impacts of conditional cash transfers: review of the evidence", *The World Bank Research Observer*, vol. 34, N° 1.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), "Marco Fiscal de Mediano Plazo" [en línea] [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).
- Neves, A. y C. Leite (2014), "Conditional cash transfers and informality in Brazil", *IZA Journal of Labor & Development*, N° 37.
- Núñez, J. y otros (2011), *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos: informe final*, Centro Nacional de Consultoría.
- Obando, N. y L. Andrián (2016), "Measuring changes in poverty in Colombia: the 2000s", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-1074, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Otero, A. y otros (2023), "Caracterización de la oferta y demanda laboral en la Región Caribe", *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, N° 318.
- Pfütze, T. y C. Rodríguez-Castelán (2015), "Can a small social pension promote labor force participation? Evidence from the Colombia Mayor program", *Policy Research Working Paper Series*, N° 7516, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sisben (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) (s/f), "Programas sociales" [en línea] <https://www.sisben.gov.co/Paginas/programas-sociales.aspx>.
- Stampini, M. y L. Tornarolli (2012), "The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?", *Policy Brief*, N° IDB-PB-185, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s/f), *Presupuesto agregado. Vigencia a enero 2022* [en línea] <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/presupuesto-agregado-vigencia-enero-2022/71886>.
- Urrutia, M. y C. Robles Báez (2018), "Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)", *Documentos CEDE*, N° 54, Universidad de los Andes.
- Verlaet, T., F. Todeschini y X. Ramos (2023), "The employment effects of generous and unconditional cash support", *IZA DP*, N° 15976.
- 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*, vol. 22, N° 3.
- Villar, L. y otros (2020), "El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor", *Documento de Trabajo*, N° 78, Bogotá, Fedesarrollo.

## Anexo A1

**Gráfico A1.1**

Colombia: proporción de beneficiarios en relación con su grupo de referencia, por programa, 2013-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** En todos los casos, el grupo de referencia corresponde a las proyecciones de población y hogares de Colombia sobre la base de los censos, con excepción del programa Familias en Acción, para el cual se estimó el número de hogares con niños sobre la base de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). El grupo de referencia para los programas Ingreso Solidario y Devolución del IVA es el número total de hogares; para el programa Colombia Mayor es el número de personas mayores de 54 años, y para Jóvenes en Acción el número de jóvenes de entre 14 y 28 años. El identificador de beneficiarios para Familias en Acción son los hogares, aunque se dirija a niños y niñas.

## Anexo A2

### Cuadro A2.1

Colombia: resumen de datos y metodologías utilizadas en las evaluaciones de impacto de los programas sociales

Referencia <sup>a</sup>	Fuente de datos	Tipo de datos	Metodología
Attanasio y otros (2010)	Encuesta aleatoria a partir de Familias en Acción	Registros administrativos y encuestas	Diferencias en diferencias
Attanasio y otros (2017)	Encuesta a partir de Jóvenes en Acción y Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)	Registros administrativos y encuestas	Diferencias en diferencias
Attanasio y otros (2021)	Información administrativa de Familias en Acción y Sisbén	Registros administrativos	Regresión discontinua
Attanasio y otros (2023)	Información administrativa	Registros administrativos	Regresión discontinua
Attanasio, Kugler y Meghir (2011)	Encuesta aleatoria a partir de Jóvenes en Acción	Registros administrativos y encuestas	Diferencias en diferencias
Barrientos y otros (2013)	Sisbén y otros registros administrativos	Registros administrativos	Regresión discontinua
Benson (2012)	Censos	Censos poblacionales	Diferencias en diferencias emparejada
Cáceres (2021)	Sisbén y Encuesta Nacional de Calidad de Vida	Registros administrativos y encuestas	Regresión discontinua y correspondencia basada en la puntuación de propensión
Camacho y Rodríguez (2020)	Registros administrativos de Familias en Acción y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Registros administrativos	Estudio de eventos
Cardona-Sosa, Medina y Núñez (2017)	Encuesta a partir de Familias en Acción, Sisbén y Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)	Registros administrativos	Regresión discontinua
Contreras y Maitra (2021)	Información administrativa de Familias en Acción	Registros administrativos	Diferencias en diferencias
Cortés, Gallego y Maldonado (2016)	Encuesta de Comportamientos y Actitudes sobre Sexualidad en Niños, Niñas y Adolescentes Escolarizados (Bogotá)	Encuestas	Diferencias en diferencias
Econometría/Sistemas Especializados de Información (SEI)/Universidad de los Andes (2021)	Encuesta por experimento y registros administrativos	Registros administrativos y encuestas	Regresión discontinua
Gallego y otros (2021)	Encuesta telefónica	Encuestas	Diferencias en diferencias
Gómez (2017)	Bases de datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Registros administrativos	Regresión discontinua
Kugler y otros (2022)	Encuesta por experimento y base de datos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)	Registros administrativos y encuestas	Diferencias en diferencias
Londoño-Vélez y Querubín (2020)	Encuesta por experimento y Sisbén	Registros administrativos y encuestas	Diferencias en diferencias
Núñez y otros (2011)	Información administrativa de Familias en Acción	Registros administrativos	Diferencias en diferencias emparejada
Obando y Andrián (2016)	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Encuesta Nacional de Calidad de Vida	Encuestas	Análisis de descomposición
Pfütze y Rodríguez-Castelán (2015)	Encuesta Nacional de Calidad de Vida	Encuestas	Regresión discontinua
Urrutía y Robles Báez (2018)	Encuesta de Familias en Acción	Encuestas	Diferencias en diferencias y Regresión discontinua
Villa (2018)	Información administrativa de Familias en Acción	Registros administrativos	Diferencias en diferencias

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de las publicaciones citadas.

<sup>a</sup> Véase en la bibliografía la información completa de las referencias mencionadas.



[www.cepal.org/revista](http://www.cepal.org/revista)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE