



# Impactos del Programa Ingreso Solidario ante la Crisis del COVID-19 en Colombia



PAUL SMITH

**E**n Colombia, aproximadamente 3,6 millones de personas ingresaron a la situación de pobreza monetaria durante el 2020 (DANE, 2021). Ante esta coyuntura el Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de Prosperidad Social, creó e implementó el programa de transferencias monetarias no condicionadas denominado Ingreso Solidario. Un año después de iniciado el programa, en abril de 2021, 3.084.987 hogares habían recibido algún pago de Ingreso Solidario, que en total suma 5,6 billones de pesos en inversión<sup>1</sup>.

En una colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el DNP e Innovations for Poverty Action (IPA) Colombia se realizó

una evaluación para analizar el impacto de Ingreso Solidario. La evidencia sugiere que Ingreso Solidario garantizó a los hogares más golpeados por la pandemia mantener un nivel básico de ingresos e incrementó el consumo de alimentos en los hogares que perdieron sus ingresos laborales por la crisis. Notablemente, el programa no desincentivó la participación en el mercado laboral. Ingreso Solidario, además de producir impactos positivos en indicadores educativos de los niños, también promovió la inclusión financiera, en especial el uso de billeteras digitales. Esta nota describe el funcionamiento e implementación del programa; las características de la evaluación de impacto llevada a cabo; y los principales resultados y aprendizajes de política pública que se derivan de la evaluación.

1 Basado en los resultados de la Nota Técnica N°IDB-TN-2162 del Banco Interamericano de Desarrollo publicada en 2021. El documento está disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impactos-del-programa-Ingreso-Solidario-frente-a-la-crisis-del-COVID-19-en-Colombia.pdf>

## INVESTIGADORES

Diego A Vera Cossio, Bridget Hoffmann, Pablo Ibararán, Marco Stampini, Camilo José Pecha Garzón, Jorge Gallego, María Paula Medina, Olga Romero, David Vargas

## PAÍS

Colombia

## TEMAS

Transferencias Monetarias

## MUESTRA

3,600 Hogares

## CRONOGRAMA

2020

## TIPO DE ESTUDIO

Análisis Cuasi Experimental

## ALIADOS

Banco Interamericano de Desarrollo (BID),  
Departamento Nacional de Planeación (Colombia)

## PERSONAL DE IPA

Catalina Reyes, David Torres, Dayana Téllez, Juliana Sánchez,  
Nicolás Romero

**ÁREA PROGRAMÁTICA** Protección Social, Inclusión Financiera

## TEMAS

Transferencias Monetarias



Bogotá,  
Colombia

MAKALU /  
PIXABAY

## El desafío de la pobreza generada por la pandemia

La emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 y las restricciones de movilidad impuestas por las autoridades de manera generalizada, como respuesta para contenerla, generaron una caída en los ingresos de los hogares y un consecuente aumento en la pobreza monetaria y extrema en el mundo. Se estima que durante el año 2020 la pandemia empujó, al menos, a 88 millones de personas a la pobreza extrema (Blake & Wadhwa, 2020). En Colombia, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2020 la pobreza monetaria aumentó en 6,8 puntos porcentuales, ubicándose en el 42,5% y la pobreza extrema ascendió al 15,1%, lo que representa un incremento de 5,5 puntos (DANE, 2021). Esto se traduce en que **aproximadamente 3,6 millones de personas ingresaron a la situación de pobreza monetaria en el país durante 2020.**

Ante esta coyuntura las redes de protección social en Colombia afrontaron el gran desafío de entregar beneficios de manera eficaz a los hogares con mayor grado de vulnerabilidad. Previo a la pandemia el Gobierno nacional ya atendía a alrededor de 3 millones de hogares que estaban en situación de pobreza, a través de programas de protección social como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor; sin embargo, con la pandemia emergió un grupo de hogares que no estaban siendo atendidos por esos programas. Estos hogares pertenecían, en su mayoría, al sector laboral informal y no contaban con acceso a otras fuentes de ingresos. Dentro de este escenario **y focalizado a este grupo de hogares, el Gobierno nacional,**

en cabeza del DNP, creó e implementó el programa de transferencias monetarias no condicionadas denominado Ingreso Solidario.

## ¿Qué es y cómo se implementó Ingreso Solidario?

El Programa Ingreso Solidario fue lanzado el 4 de abril de 2020 a través del Decreto Legislativo 518 para mitigar la crisis generada por la pandemia del COVID-19. **El programa realiza desembolsos mensuales de 160.000 pesos colombianos —aproximadamente 41 USD— a cerca de 3 millones de hogares vulnerables que no hacían parte de ningún otro programa social.** La transferencia equivalía al 16,9% del ingreso medio de los hogares en pobreza para 2019<sup>2</sup>.

Para identificar potenciales participantes del Programa Ingreso Solidario, el DNP junto con otras entidades estatales, construyó el Registro Social de Hogares —también conocido como la Base Maestra— usando datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén<sup>3</sup>).

Para determinar la elegibilidad de la población a Ingreso Solidario, los potenciales participantes debían cumplir con características adicionales al hecho de no ser beneficiario de otros programas sociales: no podían tener un ingreso base de cotización (IBC) mayor a 4 SMMMLV<sup>4</sup>, tampoco podían estar en un régimen de excepción o tener saldo en cuentas de depósito activas por más de 5 millones de pesos (aproximadamente 1.250 USD). Además, **debían cumplir con los puntos de corte establecidos del Sisbén III y IV.**

2 Según la Nota Técnica N°IDB-TN-2162 del Banco Interamericano de Desarrollo en 2021. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impactos-del-programa-Ingreso-Solidario-frente-a-la-crisis-del-COVID-19-en-Colombia.pdf>

3 El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es una base de datos administrada por el Departamento

Nacional de Planeación que ordena a la población de acuerdo con su situación económica y social. Este sistema de información se ha convertido en un instrumento clave en la focalización de programas sociales como Familias en Acción y el Régimen Subsidiado de Salud.

4 Salario mínimo mensual legal vigente.

## ¿Cómo se implementó el programa en tan corto tiempo?

Ingreso Solidario se consolidó en tiempo récord gracias a las alianzas con instituciones públicas y privadas que formó el gobierno colombiano. Para la creación de la Base Maestra, se incorporaron datos consolidados de SISBÉN III y SISBÉN IV con información de caracterización socioeconómica. Adicionalmente, se hicieron dos cruces de bases de datos: el primero con Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Generación E, entre otros; y el segundo, con datos del Registro Único de Víctimas y la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Después de superar el reto de identificar a los beneficiarios, el siguiente desafío fue definir cómo entregar el dinero a los participantes dentro de las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia. Se recurrió al programa Banca de Oportunidades para identificar potenciales beneficiarios bancarizados (con acceso a una cuenta bancaria) y no bancarizados. Finalmente, para promover la bancarización digital entre los no bancarizados, se trabajó en conjunto con Asomovil (asociación de Claro, Tigo Une y Movistar) y el Ministerio TIC para identificar suscriptores de telefonía móvil y lanzar una campaña para avanzar en la apertura de cuentas digitales. Todo esto ocurrió en menos de un mes y bajo las limitaciones de la virtualidad.

Se seleccionó a la cabeza del hogar a quien se le desembolsaría el dinero, priorizando las mujeres y los depósitos electrónicos, para poder entregar las transferencias monetarias de forma más ágil. A los beneficiarios seleccionados no bancarizados se les enviaron mensajes de texto (SMS) con indicaciones para abrir una cuenta en un banco específico en la que recibirían el depósito.

A partir de ese punto, se efectuaron los desembolsos respectivos del programa, en tres fases: la primera para los ya bancarizados, la segunda para los que se bancarizaron durante el proceso y la tercera para los que no pudieron ser contactados previamente, ya sea por fallas logísticas o por falta de información de contacto.

**Un año después de iniciado el programa, en abril de 2021, 3.084.987 hogares habían recibido algún pago de Ingreso Solidario, que en total suma 5,6 billones de pesos en inversión<sup>5</sup>.**

## ¿Cómo se evaluó Ingreso Solidario?

Una vez implementado, el BID y el DNP diseñaron y ejecutaron la evaluación de impacto del programa que se realizó aprovechando la alta comparabilidad entre los hogares elegibles que estaban justo por abajo del punto de corte determinado por el Sisbén contra aquellos no elegibles que se encontraban justo por encima<sup>6</sup>.

Los investigadores seleccionaron una muestra representativa de hogares para encuestarlos alrededor del punto de corte del programa. A partir de encuestas telefónicas, IPA Colombia aseguró que la recolección incluyera participantes lo más cerca al punto de corte y que cumplieran con las necesidades metodológicas del estudio. **Entre octubre y diciembre de 2020 se encuestaron 1.797 hogares elegibles y 1.766 hogares no elegibles, en total 3,563 encuestas.** Es conveniente precisar que los dos grupos no presentaron diferencias sistemáticas en sus características socioeconómicas.

5 De acuerdo con la Nota Técnica N°IDB-TN-2162 del Banco Interamericano de Desarrollo en 2021. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impactos-del-programa-Ingreso-Solidario-frente-a-la-crisis-del-COVID-19-en-Colombia.pdf>

6 Si bien los resultados de esta muestra no son extensibles a los beneficiarios promedio de Ingreso Solidario dado que la comparación ocurre entre hogares muy cerca al punto de corte establecido del Sisbén —menos pobres que el promedio—, la rigurosidad del análisis permite derivar conclusiones importantes y accionables en términos de política pública.



# Ingreso Solidario Impactó en 5 Aspectos

 <h2>Ingresos</h2>	<p>Garantizó que los hogares <b>mantuvieran un nivel básico de ingresos</b>, en especial los más golpeados por la pandemia.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» Aumentó la probabilidad de que los hogares reportaran ingresos durante los meses de julio y septiembre de 2020 en 5,9 y 5,5 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con los no elegibles.</li></ul>
 <h2>Mercado laboral</h2>	<p><b>No desincentivó la participación en el mercado laboral</b> en los hogares elegibles.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» No se encontraron efectos sobre el empleo formal o informal o el número de horas trabajadas.</li></ul>
 <h2>Seguridad alimentaria</h2>	<p><b>Incrementó el consumo de alimentos</b> en los hogares que perdieron sus ingresos laborales por la crisis, pero no de manera generalizada.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» Aunque los gastos alimentarios solo constituían una prioridad para el 13% de los encuestados, entre los hogares que perdieron sus modos de vida, se observó un incremento significativo en su nivel de consumo de alimentos en comparación con los hogares no elegibles que también perdieron su fuente de ingresos.</li></ul>
 <h2>Educación</h2>	<p>Aumentó el tiempo que los <b>niños dedican a actividades escolares y el gasto en educación</b>, pero no mejoraron las medidas de violencia doméstica ni de salud mental en los hogares.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» La elegibilidad en el programa aumentó la probabilidad de que los niños completaran, al menos, 4 horas de tiempo de estudio diario, en comparación con los hogares no elegibles.</li><li>» Ayudó en la adaptabilidad de los hogares a la nueva realidad acompañada por la virtualidad, en especial a los niños en edad escolar.</li></ul>
 <h2>Inclusión financiera</h2>	<p>Incrementó la inclusión financiera de los hogares elegibles al <b>motivarlos a abrir una nueva cuenta bancaria, en especial billeteras digitales</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» Aumentó la probabilidad de que los hogares abrieran una cuenta bancaria en 14 puntos porcentuales en comparación con los hogares no elegibles. Este incremento representa un 50%, en relación a los hogares no elegibles.</li><li>» Los hogares elegibles fueron más propensos de utilizar billeteras electrónicas para realizar pagos de servicios u otras transacciones.</li></ul>

## Implicaciones de Política Pública

La evaluación de Ingreso Solidario demuestra la importancia del programa como herramienta de política pública para mitigar los choques de ingresos, laborales y alimentarios ocasionados por la pandemia del COVID-19 y reducir la caída en pobreza de los hogares vulnerables más golpeados por su presencia en Colombia. Ingreso Solidario ayudó a los hogares a atenuar la caída de sus ingresos y fue fundamental para evitar inseguridad alimentaria en los hogares que perdieron sus ingresos laborales. Es sobresaliente el hallazgo de que el programa no desincentivó la participación en el mercado laboral, congruente con evaluaciones hechas a otros programas de transferencias. La evaluación también encontró que el programa alcanza uno de sus objetivos centrales, logró producir incrementos en el gasto en educación de los hogares y aumento del tiempo de estudio de los niños. Sin embargo, en el futuro sería trascendental analizar si estos efectos se traducen en mejoras en el aprendizaje y previenen deterioros en el capital humano inducidos por la crisis.

Respecto a la inclusión financiera, Ingreso Solidario logró avances significativos en las poblaciones pobres y vulnerables para bancarizar a los hogares y promover el acceso a las billeteras digitales. Aun así, queda pendiente la tarea de reducir barreras al uso de medios de pago digitales, desde un punto de vista tanto de oferta como de demanda, para conseguir que las cuentas se usen como un medio de ahorro.

Las conclusiones de esta evaluación permiten generar valiosos aprendizajes para Colombia y los demás países de la región. De hecho, **esta evidencia permitió informar la decisión del Gobierno de Colombia para extender el plazo de Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022.** Con el propósito de continuar entregando información a los tomadores de decisiones sobre el programa Ingreso Solidario, el DNP, el BID e IPA Colombia están adelantando una segunda medición de impacto del programa, cuyos resultados se obtendrán en el primer semestre de 2022, en la cual se incorporó un componente de inclusión financiera.

DNP agradecimientos: Jose Alejandro Perilla Vidal, Daniel Alfredo Perez Triana, Ana María Arias Diaz

### Referencias bibliográficas

1. DANE (2021). Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
2. Gallego, Hoffmann, Ibararán, Medina, Pecha, Romero, Stampini, Vargas & Vera-Cossio (2021). Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo - Nota técnica del BID # 2162. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impactos-del-programa-Ingreso-Solidario-frente-a-la-crisis-del-COVID-19-en-Colombia.pdf>
3. Gómez, Daniel. (2021) Un año después: breve historia de Ingreso Solidario. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <https://www.ofiscal.org/post/un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-breve-historia-de-ingreso-solidario>
4. Paul Blake & Divyanshi Wadhwa (2020). Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos. Grupo Banco Mundial. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>

**Escritores (IPA):** Juan Felipe García, Ana María Rojas, Pablo Ramos | **Escritores (DNP):** Patricia Moreno Agudelo

**Editor:** Ana Tamayo | **Diseñador:** Ion Florie Ho

**IPA PROTECCIÓN SOCIAL** | [contact@poverty-action.org](mailto:contact@poverty-action.org) | [poverty-action.org/social-protection](https://poverty-action.org/social-protection)

Innovations for Poverty Action (IPA) es una organización sin fines de lucro de investigación y políticas que descubre y promueve soluciones efectivas a los problemas de pobreza global. IPA diseña, evalúa rigurosamente y refina estas soluciones y sus aplicaciones junto con investigadores y tomadores de decisiones locales, asegurando que la evidencia se utilice para mejorar las vidas de los pobres del mundo. Nuestras asociaciones bien establecidas en los países donde trabajamos y una sólida comprensión de los contextos locales nos permiten realizar investigaciones de alta calidad. Esta investigación ha informado a cientos de programas exitosos que ahora impactan a millones de personas en todo el mundo.

