

El impacto de transferencias en efectivo para asistencia de emergencia durante la pandemia de COVID-19 en Colombia



Se ha demostrado que en situaciones de emergencia la asistencia de dinero ayuda a los beneficiarios a mitigar las consecuencias económicas resultantes, por ejemplo, mediante el aumento de la seguridad alimentaria. Devolución del IVA, una nueva transferencia de dinero incondicional en Colombia, asistirá a 1 millón de hogares de bajos ingresos en atravesar la crisis económica a causa de la pandemia del COVID-19. A través de una evaluación aleatoria, los investigadores midieron los efectos de la transferencia en la salud física y mental de los beneficiarios, la seguridad alimentaria, la seguridad financiera y el aprendizaje de los niños, actitudes políticas, entre otros.

Investigadores: Juliana Londoño Vélez (UCLA) y Pablo Querubín (NYU)

País: Colombia

Área programática: Inclusión financiera, salud, paz y recuperación, protección social

Temas: Transferencias de efectivo, COVID-19, Crisis, Seguro, Violencia doméstica, Medios de vida/subsistencia, Migración

Aliados: Departamento Nacional de Planeación

Cronograma: 2020

Tipo de estudio: Evaluación aleatoria

Muestra: 3,400 destinatarios (a nivel de hogar) de la Devolución del IVA

Personal de IPA: Kyle Holloway, Sofía Jaramillo, Sara Restrepo, María Juliana Otálora

Descripción del problema

Los efectos de las transferencias de dinero en efectivo como instrumento de alivio de la pobreza están bien documentados. Las transferencias monetarias son pagos directos, a menudo a través de programas gubernamentales, que se destinan a grupos de personas sobre una base de criterios de elegibilidad o comportamientos definidos, o de forma incondicional. Por ejemplo, en previas investigaciones se ha comprobado que la concesión de subvenciones incondicionales en efectivo a los hogares de bajos ingresos puede introducir diversos beneficios para los beneficiarios, como el aumento de los ingresos, la mejora del bienestar psicológico y mayor empoderamiento para las mujeres.¹

Un creciente conjunto de evidencia sobre las repercusiones de las transferencias monetarias en situaciones de emergencia y contextos humanitarios² sugiere que los programas de protección social basados en asistencia en efectivo pueden mantener la seguridad alimentaria de los hogares vulnerables en esta dimensión. La pandemia de COVID-19 ha precipitado una aguda emergencia económica que amenaza de manera desproporcional los medios de subsistencia de las poblaciones vulnerables a nivel global, lo cual exige decisiones públicas oportunas y comprensivas. La investigación sobre los impactos a corto plazo de programas de asistencia social nuevos y ampliados permitirá a los tomadores de decisiones planificar de forma más eficaz una recuperación económica de largo plazo.

Contexto de la evaluación

La pandemia de COVID-19 y la emergencia nacional en Colombia han generado una amplia repercusión económica y un mayor riesgo persistente para la salud. Como parte de las respuestas para mitigar los impactos económicos adversos, el gobierno colombiano ha ampliado los programas existentes de protección social y ha lanzado nuevas transferencias monetarias para los hogares vulnerables en todo el país.

Devolución del IVA es una transferencia monetaria no condicionada administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que benefició a casi 1 millón de hogares de bajos ingresos. Lanzada el 31 de marzo de 2020, la transferencia consiste en 75,000 Pesos Colombianos³ distribuida cada 5-8 semanas a los beneficiarios de dos programas de protección social existentes que benefician a las familias de bajos ingresos y a las personas mayores: 700,000 hogares de Familias en Acción (FeA) y 300,000 hogares de Colombia Mayor (CM). Para informar políticas futuras, el DNP y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) se interesaron en entender cómo la transferencia ayuda a los beneficiarios a atravesar la crisis económica.

Detalles de la intervención

El equipo de investigación colaboró con el DNP para diseñar una evaluación aleatoria que midió los impactos inmediatos del programa de transferencias monetarias no condicionadas en la salud, los medios de vida y el comportamiento de los hogares de los beneficiarios para mitigar la propagación de COVID-19.

Los investigadores reunieron una muestra representativa a nivel nacional de hogares beneficiarios del programa Familias en Acción y cuyo puntaje SISBEN⁴ los ubica por debajo del umbral de pobreza extrema. De esta muestra, un subconjunto de 3,462 hogares en 53 municipios seleccionados aleatoriamente conformaron la muestra de este estudio, con 1,730 hogares que fueron asignados como beneficiarios de

Compensación del IVA.⁵ Para evaluar el impacto del programa, los investigadores compararon los hogares que recibieron la transferencia con los que no lo hicieron. Unas semanas después de que se hiciera la segunda transferencia, en junio de 2020, el equipo de investigación realizó una encuesta telefónica a los 3,400 hogares. De igual modo, IPA realizó 35 entrevistas cualitativas en octubre de 2020 para comprender las experiencias de los usuarios en torno a la rápida expansión de los pagos digitales.

El equipo evaluó si existían diferentes efectos del impacto de la transferencia entre los beneficiarios (por ejemplo, hogares rurales/urbanos) así como si el canal (transferencias digitales o en efectivo) afectaron el comportamiento del usuario. Por ejemplo, en el estudio consideró si el jefe del hogar había estado trabajando en el mes anterior a la cuarentena nacional, incluida la industria y su empleo era formal. La encuesta preguntaba a los participantes del estudio sobre su comportamiento individual y familiar para determinar si la transferencia impactó las decisiones tomadas durante este período de emergencia nacional.

Específicamente, el gobierno nacional y el equipo de investigación estaban interesados en comprender las percepciones y acciones de los hogares relacionadas con: el consumo y la seguridad alimentaria, los comportamientos de salud de mitigación del virus, la salud física y mental, el aprendizaje de los niños, la resiliencia financiera, la violencia doméstica, las decisiones de migración durante la pandemia, el acceso al Internet, la confianza en el gobierno y las actitudes hacia las respuestas del gobierno al coronavirus. El equipo también estudió los principales cuellos de botella en la entrega de la transferencia con el objetivo de informar recomendaciones para futuros programas de asistencia social con métodos digitales.

Resultados y lecciones de política

El estudio destaca los efectos devastadores de la pandemia de COVID-19 en los hogares: por ejemplo, el 57 por ciento de las personas que trabajaban antes de la pandemia no contaban con su empleo ni otra actividad remunerada cuando fueron encuestados en junio de 2020 y el 58 por ciento informó tener menos recursos para su alimentación durante el confinamiento. La transferencia tuvo impactos positivos (aunque modestos) en el bienestar de los hogares en términos de salud financiera y de acceso a alimentación.⁶ Por otro lado, el programa marcó el comienzo de una expansión récord del dinero móvil, casi duplicando el uso de la plataforma digital entre la primera y la segunda transferencia. Aproximadamente el 75 por ciento de los destinatarios reportaron haber usado la plataforma en noviembre de 2020. Sin embargo, hubo varios cuellos de botella durante el lanzamiento del programa, incluyendo retrasos con la aplicación y problemas de conectividad.

- **Seguridad financiera:** los beneficiarios del programa de Compensación del IVA tenían un 15.5 por ciento menos probabilidades de vender sus pertenencias para cubrir sus gastos básicos y más del 90 por ciento de los hogares beneficiarios utilizaron los recursos de la transferencia para su alimentación. De igual modo, los beneficiarios tenían mayores probabilidades de invertir en la educación de sus hijos, este efecto fue mayor en las zonas urbanas.
- **Seguridad alimentaria:** a pesar de un aumento del 6.1 por ciento en la probabilidad de que los beneficiarios compraran alimentos con los recursos de la transferencia, los investigadores no encontraron que esto se tradujera en una mayor seguridad alimentaria.
- **Opinión Pública y Cohesión Comunitaria:** la transferencia incrementó la percepción a favor respecto a las ayudas de emergencia gubernamentales dirigidas a hogares y empresas durante la crisis y promovió una mayor cooperación social. Específicamente, los beneficiarios del programa apoyaron un 7.4 por ciento más la respuesta de protección social del gobierno a la pandemia y

tenían un 3.4 por ciento más de probabilidades de contribuir a su comunidad a través del trabajo (aunque no en dinero).

- **Comportamientos de salud en el hogar:** independientemente de la modalidad de pago de la transferencia, los beneficiarios tenían un 24 por ciento más de probabilidades de salir de su hogar durante la cuarentena para cobrar el dinero de la transferencia, lo que, según las entrevistas cualitativas, se debió a la necesidad de retirar en efectivo los pagos digitales y solucionar malentendidos, como por ejemplo recuperar los fondos de la transferencia.

El programa de Compensación del IVA destaca la importancia de desarrollar ecosistemas de pagos digitales para facilitar el despliegue y la eficacia de la asistencia monetaria durante las crisis, como el mejoramiento de la infraestructura para una mejor conectividad en áreas remotas. Además, los resultados de la evaluación destacan la necesidad una comunicación más clara sobre el programa, junto con recursos de educación financiera para los usuarios recién bancarizados.

Fuentes

1. Haushofer, Johannes, and Jeremy Shapiro. 2016. "The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya." *The Quarterly Journal of Economics*. 131 (4): 1973–2042.
2. Doocy, Shannon, and Hannah Tappis. 2017. "Cash-Based Approaches in Humanitarian Emergencies: A Systematic Review." *Campbell Systematic Reviews* 13, no. 1 (2017): 1–200. <https://doi.org/10.4073/csr.2017.17>.
3. Este monto es equivalente al 8 por ciento del salario mínimo y el monto aproximado que pagan los beneficiarios en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) bimensualmente.
4. SISBEN es el sistema proxy de prueba de medios de vida de Colombia que se utiliza para evaluar el bienestar económico de los hogares y ayudar con la selección de programas de asistencia social.
5. La reforma de diciembre de 2019 creó el programa de Compensación del IVA e incluyó un experimento aleatorio como parte de su estrategia de evaluación. 1.732 hogares elegibles para la Compensación del IVA fueron asignados aleatoriamente al control y su asignación al estado de control se mantiene constante durante la pandemia. El gobierno planea expandir las compensaciones del IVA de 1 millón de hogares en 2020 para incluir más hogares en 2021, probablemente incluidos los hogares de control.
6. Tales impactos modestos son consistentes con los hallazgos de transferencias monetarias pequeñas asociadas con impactos pequeños. Ver Bastagli, F., J. Hagen-Zanker, L. Harman, V. Barca, G. Sturge, and T. Schmidt, "Cash Transfers: What Does the Evidence Say?," July 2016.